

KNJIGA PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI

2020.



KNJIGA PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI 2020.

Beograd, 2021.

KNJIGA PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI 2020.

Izdavač:

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

Za izdavača:

Nataša Dragojlović

Projekttni tim:

Ivona Gvozdenović, Milena Vujović,
Ivana Lazarević, Nina Lopandić,
Siniša Šikman

Autori:

Andrea Radonjanin, Bojana Selaković,
Bojana Todorović, Dragan Roganović,
Dragiša Mijačić, Dušan Protić,
Gordana Lazarević, Igor Novaković,
Jelena Rančić, Jovana Spremo, Kori Udovički,
Lidija Radulović, Maja Stojanović,
Marijana Radovanović, Marko Malović,
Miloš Milovanović, Nataša Dragojlović,
Nataša Đereg, Nataša Gligorijević,
Nataša Vučković, Nemanja Nenadić,
Nikola Božić, Nikola Marković, Sanja
Filipović, Slobodan Krstović, Sonja Stojanović
Gajić, Srđan Majstorović, Vida Uzelac,
Zlatko Stefanović, Zvezdan Kalmar

Grafički dizajn:

Igor Sergej Sandić
igor.sandic@issstudiodesign.com

Tiraž:

500 primeraka

Štampa:

Stonicom d.o.o, Beograd

Lektura i korektura:

Jelena Simić
Artey Consulting

2021. godina

ISBN-978-86-903484-0-4

Ova publikacija je odštampana uz finansijsku pomoć Delegacije Evropske unije, Fondacije za otvoreno društvo i Ambasade Savezne Republike Nemačke. Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno zvanične stavove Delegacije Evropske unije, Fondacije za otvoreno društvo i Ambasade Savezne Republike Nemačke.

SADRŽAJ

UVOD	7	RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 6	83
<i>Nataša Dragojlović</i>		» PRAVO PRIVREDNIH DRUŠTAVA	
Koordinatorica Nacionalnog konventa o		(KOMPANIJSKO PRAVO)	
Evropskoj uniji		Koordinator:	
		<i>prof. dr Zlatko Stefanović,</i>	
		Pravni fakultet Univerziteta Union	
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 1	13	RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 7	91
» SLOBODNO KRETANJE ROBE		» PRAVO INTELEKTUALNE SVOJINE	
Koordinator:		Koordinator:	
CENTAR ZA EVROPSKE		<i>Andrea Radonjanin</i>	
POLITIKE (CEP)			
<i>Dušan Protić</i>		RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 8	101
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 2 I 19	23	» POLITIKA KONKURENCIJE	
» SLOBODA KRETANJA RADNIKA		Koordinator:	
» SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOŠLJAVANJE		NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI	
Koordinator:		EKONOMSKI RAZVOJ (NALED)	
FONDACIJA CENTAR ZA DEMOKRATIJU		<i>Slobodan Krstović</i>	
(FCD)			
<i>Nataša Vučković</i>		RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 10	113
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 3	41	» INFORMACIONO DRUŠTVO I MEDIJI	
» PRAVO POSLOVNOG NASTANJIVANJA I		Koordinator:	
SLOBODA PRUŽANJA USLUGA		DRUŠTVO ZA INFORMATIKU	
Koordinator:		SRBIJE (DIS)	
CENTAR ZA EVROPSKE		<i>Nikola Marković</i>	
POLITIKE (CEP)			
<i>Dušan Protić</i>		RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA	
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 4 I 9	47	11, 12 I 13	133
» SLOBODNO KRETANJE KAPITALA		» POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ	
» FINANSIJSKE USLUGE		» BEZBEDNOST HRANE, VETERINARSKA I	
Koordinator:		FITOSANITARNA POLITIKA	
CENTAR ZA EVROPSKE		» RIBARSTVO	
POLITIKE (CEP)		Koordinatori:	
<i>Vida Uzelac</i>		EVROPSKI POKRET U SRBIJI (EPuS)	
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 5	59	<i>Miloš Milovanović</i>	
» JAVNE NABAVKE		MREŽA ZA RURALNI RAZVOJ SRBIJE	
Koordinator:		<i>Dragan Roganović</i>	
TRANSPARENTNOST SRBIJA			
<i>Nemanja Nenadić</i>			

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 14 I 21 149	RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 23 241
» TRANSPORTNA POLITIKA	» PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA
» TRANSEVROPSKE MREŽE	Koordinator:
Koordinator:	KOMITET PRAVNIKA ZA LJUDSKA PRAVA
CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI	– YUCOM
RAZVOJ (CEKOR)	<i>Jovana Spremo</i>
<i>Zvezdan Kalmar</i>	
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 15 167	RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 24 263
» ENERGETIKA	» PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST
Koordinator:	Koordinatori:
BEOGRADSKI FOND ZA POLITIČKU	BEOGRADSKI CENTAR ZA
IZUZETNOST (BFPE)	BEZBEDNOSNU POLITIKU (BCBP)
<i>Lidija Radulović</i>	<i>Bojan Elek</i>
	<i>i</i>
	<i>Sonja Stojanović Gajić</i>
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 16 175	RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 25 I 26 323
» OPOREZIVANJE	» NAUKA I ISTRAŽIVANJE
Koordinator:	OBRAZOVANJE I KULTURA
NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI	Koordinator:
EKONOMSKI RAZVOJ (NALED)	ISTRAŽIVAČKA STANICA PETNICA
<i>Jelena Rančić</i>	<i>Nikola Božić</i>
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 17 199	RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 27 345
» EKONOMSKA I MONETARNA POLITIKA	» ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE
Koordinator:	PROMENE
CENTAR ZA VISOKE EKONOMSKE	Koordinator:
STUDIJE (CEVES)	CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI
<i>Marijana Radovanović</i>	RAZVOJ (CEKOR)
	<i>Nataša Đereg</i>
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 20 207	RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 28 365
» PREDUZETNIŠTVO I INDUSTRIJSKA	» ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA
POLITIKA	ZDRAVLJA
Koordinator:	Koordinator:
EKONOMSKI INSTITUT	CENTAR ZA EVROPSKE
<i>prof. dr Sanja Filipović</i>	POLITIKE (CEP)
	<i>Dušan Protić</i>
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 22 221	RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 29 373
» REGIONALNA POLITIKA I	» CARINSKA UNIJA
KOORDINACIJA STRUKTURNIH	Koordinator:
INSTRUMENATA	CENTAR ZA MEĐUNARODNE I
Koordinator:	BEZBEDNOSNE POSLOVE (ISAC FOND)
EVROPSKI POKRET U SRBIJI (EPuS)	<i>Bojana Todorović</i>
<i>Gordana Lazarević</i>	

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 30 I 31 381	MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA POLITIČKE KRITERIJUME 485
» EKONOMSKI ODNOSI SA INOSTRANSTVOM	Koordinator:
» ZAJEDNIČKA SPOLJNA, BEZBEDNOSNA I ODBRAMBENA POLITIKA	CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP)
Koordinator:	Srdan Majstorović
CENTAR ZA MEĐUNARODNE I BEZBEDNOSNE POSLOVE (ISAC FOND)	
Igor Novaković	
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 32 399	MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA ODRŽIVI RAZVOJ 527
» FINANSIJSKA KONTROLA	Koordinator:
Koordinator:	CENTAR ZA ODRŽIVI RAZVOJ SRBIJE
CENTAR ZA VISOKE EKONOMSKE STUDIJE (CEVES)	Nataša Gligorijević
Kori Udovički	
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 33 415	
» FINANSIJSKE I BUDŽETSKE ODREDBE	
Koordinator:	
EVROPSKI POKRET U SRBIJI (EPuS)	
Gordana Lazarević	
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 35 433	
» OSTALA PITANJA – KOSOVO	
Koordinator:	
INSTITUT ZA TERITORIJALNI EKONOMSKI RAZVOJ (InTER)	
Dragiša Mijačić	
MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA SLOBODU IZRAŽAVANJA I MEDIJA 445	
Koordinator:	
GRAĐANSKE INICIJATIVE	
Maja Stojanović	
Bojana Selaković	
MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI (ERP) 2021-2023. GODINE 463	
Koordinator:	
prof. dr Marko Malović	

UVOD

Kada na polovini 2021. godine sumiramo rezultate svih analiza, istraživanja i promišljanja više od 760 članica Nacionalnog konventa, možemo konstatovati da je 2020. bila teška godina, kako zbog pojave pandemije tako i kada se radi o razvoju odnosa sa EU i, posebno, procesa pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji. Ovo je praćeno i mnogim pitanjima koja su pokrenuta u ovogodišnjoj Knjizi preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, a odnose se na brzinu i kvalitet reformi u Srbiji, kao i na spremnost nosilaca vlasti da ubrzano realizuju agendu pravne i političke evropeizacije zemlje.

Pandemija prouzrokovana virusom COVID-19 izazvala je, tokom 2020. godine, do sada neviđene poremećaje u društvu, ekonomiji i komunikacijama u celom svetu i uticala na sve vidove ljudskih aktivnosti. U tom smislu, prošla godina je bila sasvim specifična i u pogledu funkcionisanja Evropske unije, iako su brojni vidovi saradnje Srbije sa Evropskom unijom nastavljeni.

Kada je u pitanju proces pregovora sa Evropskom unijom, prošla godina se može smatrati godinom stagnacije. Naime, tokom godine nije bilo otvoreno niti jedno poglavlje u pregovorima. Ovo se desilo po prvi put od otvaranja pregovora, iako je i u ranijem periodu, kako smo to već isticali, ritam pregovora, uključujući i broj otvorenih poglavlja, bio neopravdano spor. Ovo usporavanje je korespondiralo i sa odsustvom odlučnijih reformskih zahvata u našoj zemlji, gde su se donosioci odluka, osim problemima pandemije, uglavnom bavili tekućim političkim zbivanjima, poput organizacije skupštinskih i lokalnih izbora koje je bojkotovao veći deo opozicije. Stoga su rezultati izbora imali za posledicu konstituisanje Narodne skupštine u kojoj gotovo sva mesta zauzimaju predstavnici stranaka na vlasti, što je jedinstven slučaj od uvođenja višestranačja u našoj zemlji i što, pored ostalog (stanje u medijima, slabljenje institucija, zavisnost autonomnih tela od izvršne vlasti, pitanje reforme pravosuđa, niska ili nikakva tolerancija vlasti prema kritikama iz opozicije ili iz civilnog društva itd), otvara i pitanje ispunjenosti osnovnog, tj. prvog kriterijuma iz Kopenhagena za članstvo u Evropskoj uniji, koji se odnosi na funkcionisanje demokratskog političkog sistema. Stoga, nije čudo da je odmah nakon objavljivanja rezultata parlamentarnih izbora predsednik Republike Srbije najavio skraćivanje mandata poslanika Narodne skupštine i nove vlade, odnosno nove izbore u roku od oko godinu dana.

Debata oko pravca i karaktera politike proširenja unutar Evropske unije rezultirala je novim strateškim dokumentom Evropske komisije, objavljenim u februaru 2020. godine, pod nazivom *Jačanje pristupnog procesa – verodostojna pristupna perspektiva u EU za zapadni Balkan*.¹ Prema izjavi Evropske komisije, ovaj pristup bi trebalo da učini process proširenja „verodostojnijim, predvidljivijim i dinamičnijim, kao i predmetom jačeg političkog nadzora“. Srbija je prihvatila da, takozvana, Nova metodologija proširenja, zasnovana na podeli poglavlja na šest klastera², bude ubuduće primenjena na njene pristupne pregovore.

¹ European Commission, *Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans* of 5 February 2020, Brussels, 5.2.2020 COM(2020) 57 final.

² Šest pregovaračkih klastera su: **Osnove** (Srbija je otvorila sva poglavlja: 5, 18, 23, 24, 32), **Unutrašnje tržište** (Srbija je otvorila poglavlja: 4,6,7,9; nije otvorila: 1,2,3,8,28); **Konkurencija i inkulzivni rast** (Srbija je otvorila: 17,20,29, 25, 26; nije otvorila: 10,16,19); **Zelena agenda i povezanost** (Srbija nije otvorila: 14,15, 21, 27); **Resursi, poljoprivreda i kohezija** (Srbija je otvorila: 13,33; nije otvorila: 11,12,22); **Spoljni odnosi** (Srbija je otvorila 30, nije otvorila 31).

U maju 2020. godine, tokom hrvatskog predsedavanja Evropskoj uniji, održan je onlajn Samit EU-Zapadni Balkan na kome je, još jednom, potvrđena evropska perspektiva Zapadnog Balkana.

U oktobru 2020. godine, Evropska komisija je objavila redovni godišnji izveštaj o politici proširenja, kao i poseban izveštaj za Srbiju³. Komisija je posebno podvukla potrebu jasnijeg izražavanja najviših donosilaca odluka u Srbiji kada je u pitanju spremnost da se realizuju strateški ciljevi zemlje, odnosno članstvo u EU. Istaknuto je i da je Srbija napravila „vrlo ograničen“ napredak u oblasti pravosuđa i osnovnih prava i da bi „Srbija trebalo hitno da ubrza i produbi reforme, posebno u oblasti nezavisnosti pravosuđa, borbe protiv korupcije, slobode medija, procesuiranja ratnih zločina pred domaćim sudovima i borbe protiv organizovanog kriminala“. Komisija je posebno ukazala na pojavu evroskeptičnih izjava od strane najviših predstavnika vlasti, posebno tokom pojave pandemije.

Može se, u celini, konstatovati da je ton u izveštajima Evropske komisije o stanju napretka vladavine prava u Srbiji nešto oštrije nego u prethodnim periodima.

U zdravstvenom, ekonomskom i političkom smislu, najvažnije aktivnosti saradnje između dve strane odnosile su se na borbu protiv efekata pandemije COVID-19. Treba naglasiti da se u ovoj oblasti jasno pokazuje obim i značaj saradnje sa Evropskom unijom koja je već sistematski pomagala u rehabilitaciji i izgradnji zdravstvenog sistema u Srbiji tokom prethodnih 20 godina, uključujući izgradnju kliničkih centara, bolnica i drugo. Srbija je za te namene u ovom periodu primila oko 200 miliona evra nepovratno i još oko 250 miliona evra u vidu povoljnih kredita. U toku 2020. godine, Evropska unija je ukupno angažovala 3,3 milijarde evra za zdravstvenu podršku i ekonomsku obnovu Zapadnog Balkana (uključujući i kredite Evropske investicione banke). Od toga je 41,6 miliona evra predstavljalo hitnu pomoć za kupovinu materijala, poput maski, respiratora i materijala za testiranje, a 70 miliona evra je odobreno za kupovinu vakcina. Suma od 385 miliona evra je predviđena za pomoć malim i srednjim preduzećima koje su pogođene pandemijom, dok je Evropska investiciona banka angažovala 1,7 milijardi evra povoljnih kredita za podršku javnim investicijama.

Može se, dakle, konstatovati da, u celini, Srbija nije na zadovoljavajući način napredovala u procesu pregovora tokom 2020. godine, a da je pojava pandemije predstavljala dodatan otežavajući faktor, kako na ekonomskom planu, tako i u kontekstu daljeg procesa reformi. S druge strane, pandemija je predstavljala i priliku da se prikaže konkretna solidarnost na delu, što je samo delimično iskorišćeno kada se radi o informisanju građana Srbije o obimu i konkretnim koracima podrške EU srpskom zdravstvu.

Nacionalni konvent je tokom 2020. godine, iako i sam suočen sa posledicama pandemije, ostao funkcionalan, unapređujući svoju strukturu, prilagođavajući se novim načinima rada i komunikacije, budno je pratio i analizirao sve aspekte krize izazvane pandemijom virusa korona. Brojne organizacije, članice radnih grupa Nacionalnog konventa, bile su aktivno uključene u analizu i praćenje primene mera koje je Vlada Republike Srbije kreirala u cilju borbe sa izazovima pandemije. Poseban fokus naših članica bio je usmeren na ekonomske, socijalne i zdravstvene mere, kao

³ European Commission, *2020 Communication on EU enlargement policy*, Brussels, 6.10.2020 COM(2020) 660 final; *Serbia 2020 Report*, Brussels, 6.10.2020 SWD(2020) 352 final.

i na funkcionisanje obrazovnog sistema, sistema koordinacije i subordinacije između republičkih, pokrajinskih i lokalnih organa vlasti, ali i na spoljnopolitičke poteze vlade i, što je možda najvažnije, na način komunikacije i odnos prema građanima. Na bazi monitoringa i analiza, u čiju je izradu bio uključen veliki broj stručnjaka iz različitih oblasti, izrađen je, uz podršku Fondacije za otvoreno društvo i Delegacije Evropske unije, sveobuhvatan *Izveštaj o primeni mera Vlade Srbije tokom vanrednog stanja*. Nalazi i preporuke tog Izveštaja su deo ovogodišnje Knjige preporuka Nacionalnog konventa. One su naknadno analizirane sa dovoljne vremenske distance i potvrđene su kao ispravne. Trebalo bi da posluže donosiocima odluka u narednom ciklusu pojave pandemije, da na osnovu naučenih lekcija, ispravljaju greške koje su načinjene i kreiraju mere koje moraju biti još efikasnije i efektivnije.

Nacionalni konvent je, tokom 2020. godine, veliku pažnju posvetio primeni međusektorskog pristupa, koji nam je omogućio da uočimo, analiziramo i objasnimo vezu između osnovnih kriterijuma sadržanih u klasteru 1 (političkog kriterijuma, vladavine prava, borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije, finansijske kontrole i javnih nabavki) sa drugim poglavljima. Iako je to jasan preduslov koji je Evropska unija postavila pred sve države kandidate za članstvo, iako je i laiku jasno zašto su ovi osnovni kriterijumi ili preduslovi *conditio sine qua non* nastavka pregovora o članstvu, detaljnom analizom i multisektorskim pristupom, naši analitičari su to i dokazali i ilustrovali na konkretnim primerima. Uz pomoć i podršku programa MATRA Kraljevine Holandije, osmislili smo i realizovali projekat *Neka pravda vlada*, čiji je cilj bio da okupi širu stručnu zajednicu i ukaže građanima koliki je zapravo značaj vladavine prava i osnovnih prava (Poglavlje 23) u pregovaračkim poglavljima Politika konkurencije (Poglavlje 8), Energetika (Poglavlje 15), Socijalna politika i zapošljavanje (Poglavlje 19), Životna sredina i klimatske promene (Poglavlje 27), Zaštita potrošača i zdravlja (Poglavlje 28). Zaključci tih analiza su značajan deo ovogodišnje Knjige preporuka Nacionalnog konventa o EU.

Međusektorska radna grupa NKEU za političke kriterijume je izradila set analiza i preporuka, koje definišu i objašnjavaju uticaj političkog kriterijuma na dinamiku pregovora o pristupanju Srbije sa Evropskom unijom. Članice Konventa u ovoj studiji ukazuju kako neispunjavanje političkog kriterijuma za pristupanje EU utiče na primenu važnih reformi u različitim pregovaračkim poglavljima i kako nedostatak političke volje direktno podriva promene koje su neophodne ukoliko Srbija želi da postane funkcionalna demokratija i članica EU. Zahtevne i složene reforme koje je neophodno sprovesti u procesu pristupanja EU zavise od društvenog konsenzusa koji bi trebalo da bude rezultat konsultacija svih relevantnih političkih aktera i civilnog društva u najširem smislu (profesionalna udruženja, sindikati, univerziteti, istraživački centri, NVO i dr), a sve ove aktere Nacionalni konvent okuplja u svom članstvu. Autori analiza ukazuju na otvorena pitanja koja se tiču funkcionisanja demokratije u Srbiji i njenih institucija s koja, nekada presudno, utiču na dinamiku procesa pristupanja Srbije EU. Ova studija, nastala uz podršku Fondacije za otvoreno društvo, nudi pregled postojećih problema iz perspektive civilnog društva i, što je značajnije, nudi veoma jasne i konkretne preporuke kako da se postojeće stanje unapredi. Teme koje su obrađene u okviru ove jedinstvene studije tiču se slobode govora i slobode medija, položaja civilnog društva, izbornog procesa, demokratije ali i spoljne politike Srbije i odnosa Beograda i Prištine. O ove poslednje dve teme, članice Nacionalnog konventa su imale priliku da razgovaraju sa predsednikom Republike, neposredno nakon potpisivanja Vašingtonskog sporazuma. U direktnom i otvorenom razgovoru, koji ni za jednu od strana nije bio lak, izrazili smo zabrinutost civilnog društva, izneli dileme, postavljali pitanja i dobili odgovore o namerama i ciljevima Srbije, koja se nastoje postići spoljno-

političkim sredstvima. Sastanak je održan u oktobru 2020. godine i predstavlja nastavak prakse godišnjih sastanaka Nacionalnog konventa sa predsednikom Republike, koja je uspostavljena 2018. godine, radi razmene mišljenja i održavanja dijaloga zainteresovanih predstavnika civilnog društva sa najvišim nosiocima izvršne vlasti na teme Kosova, spoljne politike i evropske integracije.

Tokom 2020. godine, Nacionalni konvent je formirao i Međusektorsku radnu grupu sa održivi razvoj. Osnovni cilj njenih članica je praćenje procesa implementacije ciljeva održivog razvoja i njihovog povezivanja sa poglavljima u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji i usaglašavanja sa nacionalnim razvojnim prioritetima. Krajem 2019. godine, Evropska komisija je predstavila *Evropski zeleni dogovor*, novu strategiju rasta koja je sastavni deo *Strategije Evropske komisije za implementaciju Agende 2030 UN i ciljeva održivog razvoja*. Ovim dokumentom se Evropska unija jasno opredelila da će sve aktivnosti i kreiranje budućih razvojnih politika biti u skladu sa ciljevima održivog razvoja, što je preporuka i za države kandidate za članstvo u EU. Srbija je trenutno u procesu formiranja institucionalnog okvira za ostvarivanje ciljeva održivog razvoja i postignut je konsenzus o sprovođenju ciljeva održivog razvoja kroz proces evropskih integracija. Početkom 2021. godine inicirali smo na jednom od mesečnih sastanaka sa predsednicom Vlade Srbije donošenje Strategije održivog razvoja Srbije. Inicijativa je prihvaćena. Uz podršku Ambasade Savezne Republike Nemačke u Srbiji, razvili smo projekat koji omogućava izradu brojnih analiza koje pokazuju i dokazuju vezu između primene principa održivog razvoja i približavanja članstvu u Evropskoj uniji, kroz ispunjavanje kriterijuma u poglavljima kao što su energetika, životna sredina, poljoprivreda, socijalna politika i zapošljavanje, obrazovanje i inovacije. Konvent se zahvaljujući ovom projektu po prvi put obraća i mladim generacijama, kojima ova zemlja i njeni resursi ostaju. Pokrenuli smo školu održivog razvoja u Istraživačkoj stanici Petnica i obučili srednjoškolce iz 15 škola iz cele Srbije da razumeju ciljeve održivog razvoja i pokrenu konkretne projekte u svojim sredinama.

I tokom 2020. godine, članice Međusektorske radne grupe Nacionalnog konventa dale su svoj doprinos evaluaciji i formulisanju mera politike ekonomskog razvoja kroz dokument Program ekonomskih reformi, u saradnji sa Ministarstvom finansija. To je naročito bilo izazovno u godini pandemije, kada se u čitavom svetu preispituju i menjaju ekonomski pristupi i kreiraju hitne mere za opstanak posustalih privreda. Misija Međusektorske radne grupe Nacionalnog konventa o EU za praćenje Programa ekonomskih reformi (ERP) je da prati i ostvari pozitivan doprinos u procesu izrade i implementacije svih pojedinačnih strukturnih reformi u sastavu ERP-a pružajući ekspertsku podršku i unoseći perspektivu građana u čitav proces. Ova radna grupa je izradila i uzela u obzir rezultate analize efekata ekonomskih mera Vlade kreiranih i primenjenih tokom vanrednog stanja. Svi zaključci i preporuke su sadržani u ovogodišnjoj Knjizi preporuka Nacionalnog konventa.

Osim veoma obimnog i, po mnogo čemu, jedinstvenog rada na analizi, monitoringu i evaluaciji politika i mera Vlade Srbije u kontekstu evropskih integracija, Konvent je, u skladu sa svojom misijom i ciljevima, veliku pažnju posvetio i komunikaciji sa građanima. Iako je, s jedne strane, neposredna komunikacija uživo bila ograničena ili, pak, tokom vanrednog stanja onemogućena, s druge strane smo uspjeli da uključimo daleko veći broj građana nego ranije u onlajn sastanke i diskusije. Tako je na Plenarnoj sednici, u decembru 2020. godine, po prvi put moglo da prisustvuje preko više stotina učesnika, dok je ranijih godina taj broj bio ograničen brojem mesta u sali Parlamenta, gde su se ove sednice održavale. Tako je bilo i sa sednicama radnih grupa, ali i sa mesečnim javnim sastancima sa predsednicom Vlade, na kojima su male organizacije sa lokalnog nivoa po

prvi put dobile priliku da neposredno i direktno učestvuju u ovakvoj vrsti debata sa najvišim nosiocima izvršne vlasti, iznesu svoje probleme, stavove, predloge, izraze neslaganja ili zabrinutost i učestvuju u oblikovanju zaključaka. Sa popuštanjem restriktivnih mera trudili smo se da što veći broj aktivnosti održavamo uživo i na lokalnom nivou. Tokom 2020. godine smo bili prisutni u Valjevu, Subotici, Boru, Sremskoj Mitrovici i Šapcu. Radili smo na informisanju građana o novoj metodologiji proširenja, o stanju u pojedinim poglavljima, održali niz obuka za podizanje kapaciteta koji su potrebni da bi se efekti pristupanja Srbije Evropskoj uniji bolje pratili i razumeli i na lokalnom nivou. Posvetili smo značajnu pažnju uspostavljanju dobrih odnosa sa lokalnim medijima sa kojima smo, takođe, radili na unapređenju kapaciteta za objektivno informisanje građana o troškovima i koristima budućeg članstva Srbije u Evropskoj uniji.

I na kraju, veoma nam je stalo da istaknemo i činjenicu da bi, bez razumevanja, uvažavanja, podrške i pomoći Delegacije Evropske unije u Srbiji, Konvent imao mnogo više teškoća da struktuirati, strateški planira i realizuje veliki deo svojih aktivnosti. Neizmerno smo zahvalni šefu Delegacije EU, ambasadoru Semu Fabriciju i njegovom timu, sa kojima smo uspostavili redovnu i otvorenu komunikaciju, kao i saradnju na svim poljima od značaja za brži napredak Srbije na putu integracije u Evropsku uniju. Posredstvom Delegacije Evropske unije u Srbiji, članice Konventa su imale priliku da svoje stavove prezentuju najvišim zvaničnicima EU, a naš rad je visoko vrednovan u svim izveštajima Evropske komisije, Evropskog parlamenta, kao i Zajedničkog konsultativnog komiteta Socijalno-ekonomskog saveta Evropske unije. Za nas je to dodatna obaveza da istrajemo u naporu da u Srbiji uspostavimo i održimo kulturu dijaloga, kroz koji uporno nastojimo da utičemo na politike, strategije i odluke vlade, zagovarajući pristupe, principe i prakse koje nas približavaju članstvu u Evropskoj uniji. Nepriistrasnim i neostrašćenim pristupom, objektivnim i na činjenicama zasnovanim stavovima, izlazeći sa konkretnim predlozima, uspeli smo da promenimo mnogo toga, tamo gde politike nastaju – u strategijama i akcionim planovima. Kroz saopštenja i stalnu komunikaciju sa predstavnicima Vlade, Parlamenta, institucijama Evropske unije i njenim državama članicama, kao i sa građanima Srbije, činimo sve da u narednim godinama Srbija postane ekonomski, socijalno i politički zdravija i stvarno, a ne samo formalno, bliža članstvu u Evropskoj uniji.

Zahvaljujemo svim našim organizacijama članicama, saradnicima, ekspertima i prijateljima koji su doprineli da stavovi Nacionalnog konventa budu artikulirani kroz žive diskusije u našim radnim grupama i predstavljeni u ovoj Knjizi preporuka. Ona je svedočanstvo o tome kako je i u kakvim uslovima delovalo, šta je zagovaralo i šta je postiglo civilno društvo u Srbiji u, po svemu drugačijoj i zahtevnijoj, 2020. godini. Preporuke su upućene državnim organima i institucijama, Evropskoj uniji i organizacijama civilnog društva. Nadamo se, kako ističu i članice naše Međusektorske radne grupe za političke kriterijume, „da će naići na otvorena vrata onih kojima su namenjene, kao i da će ih prepoznati kao poruku dobre volje da se zajedničkim naporima, za dobrobit građana Srbije, izbore sa brojnim i nimalo lakim izazovima, a koji mogu biti prevaziđeni isključivo uvažavajući i primenjujući demokratske principe i vrednosti“.

U ime Programskog saveta i Sekretarijata
Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji
Nataša Dragojlović, koordinatorka

2020.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **1**

▶ SLOBODNO KRETANJE ROBE

Koordinator:

CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP)

Dušan Protić

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

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

Evropska komisija je 13. marta 2015. 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, sa uvođenje klauzule o uzajamnom priznavanju, kao i za neophodne dalje izmene ili dopune;
- Strategija i akcioni plan sa vremenskim okvirima za sprovođenje evropskog zakonodavstva u okviru ovog poglavlja, koji sadrže planove za sprovođenje vertikalnog (Stari i Novi pristup) i horizontalnog zakonodavstva i planove za relevantne horizontalne institucije (standardizacija, akreditacija, metrologija i nadzor tržišta). Oni, takođe, treba da utvrde kako i do kad će Srbija ukloniti prepreke u trgovini u pogledu proizvoda obuhvaćenih ovim poglavljem, naročito dodatne granične i ostale kontrole i da definišu jasne nadležnosti za uvođenje i delotvorno sprovođenje zakonodavnih mera, kao i za obezbeđivanje neophodnih administrativnih kapaciteta.

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

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Prema oceni sadržanoj u Izveštaju o skriningu za Poglavlje 1 - Slobodno kretanje robe, u pogledu zakonodavstva obuhvaćenog Novim i Globalnim pristupom, navedeno je da su propisi u oblasti lične zaštitne opreme, opreme pod pritiskom i jednostavnih posuda pod pritiskom, dostigli razuman nivo zakonodavne usklađenosti. S druge strane, zakonodavstvo u oblasti bezbednosti igračka, medicinskih sredstava, gasnih aparata, aerosolnih raspršivača, žičara, građevinskih proizvoda, plovila za rekreaciju i eksploziva za civilnu upotrebu, nisu u skladu sa pravom EU. Ostale oblasti su ocenjene kao delimično usklađene.

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

Za proceduralne mere je utvrđeno da je srpsko zakonodavstvo delimično usklađeno u vezi sa transparentnosti u određivanju cena i naknadom troškova za lekove, odbrambene proizvode i vatreno oružje. Tekstil, obuća, kristalno staklo i kulturna dobra su ocenjeni kao oblasti u kojima srpsko zakonodavstvo nije usklađeno sa pravnim tekovinama EU. Na kraju je zaključeno da Srbija nije spremna za otvaranje pregovora u ovom poglavlju. U tom smislu, data su dva merila koja treba

da se ispune pre pokretanja procesa pregovara, koja su napred citirana, a svode se na: 1) usvajanje Akcionog plana za usaglašavanje sa članovima 34-35 UFEU za neharmonizovano područje, i 2) usvajanje strategije i akcionog plana za implementaciju zakonodavstva EU u ovom poglavlju za harmonizovano područje zakonodavstva koje je predmet ovog poglavlja.

Izveštaj Evropske komisije (EK) o napretku Srbije iz oktobra 2020. godine (slično onom iz 2019. godine), navodi da je Srbija umereno spremna i da je ostvaren ograničen napredak u prihvatanju i implementaciji harmonizovanog i sektorskog zakonodavstva. Tačnije, napredak je uočen u sprovedenim aktivnostima koje se odnose na ukidanje prelazne odredbe vezane za srpski znak usaglašenosti u nekim od srpskih propisa, kao i u radu na akcionim planovima i strategiji koji se tiču preostalog dela legislativne u ovom poglavlju. Međutim, ovaj napredak se ocenjuje kao nedovoljan, pa se navodi da sve preporuke od prošle godine ostaju na snazi.

Ono što se navodi kao informacija u opštim napomenama jeste da Srbija još uvek nije usvojila strategiju i akcioni plan za harmonizaciju sa *acquis*-om EU – i u sektorskom i u horizontalnom pravnom okviru. Pored toga, ponovljena je neophodnost ukidanja prelazne odredbe vezane za srpski znak usaglašenosti.

U oblasti neharmonizovanog područja, konstatovano je da trenutni Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanje usaglašenosti nije u skladu sa *acquis*-om EU u delu procedura za funkcionisanje Kontaktne tačke za proizvode. Takođe, ponovljeno je i ovom prilikom nepostojanje Akcionog plana za usaglašavanje sa članovima 34-35 UFEU.

Što se tiče sistema infrastrukture kvaliteta, navedeno je da su poboljšani administrativni kapaciteti za izradu zakonodavnog okvira i implementaciju propisa u oblastima tehničkih zahteva, akreditacije, metrologije i ocenjivanja usaglašenosti. Međutim, ocena je da kapaciteti u ovim oblastima zahtevaju i dalje unapređenje. Institut za standardizaciju Srbije je član Evropskog komiteta za standardizaciju i Evropskog komiteta za standardizaciju u oblasti elektrotehnike, pa su do sada usvojeni skoro svi standardi po ovom pitanju. Takođe, više od 85% standarda Evropskog instituta za telekomunikacione standarde je usvojeno od strane Instituta za standardizaciju Srbije. U delu ocenjivanja usaglašenosti, primećen je napredak kroz ukidanje sertifikata o usaglašenosti za proizvode koji dolaze iz grupe radio i telekomunikacione opreme. Ali, u isto vreme, data je opaska da za određeni broj proizvoda i dalje postoji neophodnost pribavljanja sertifikata o usaglašenosti i to, pre svega, za uvoz nekih vrsta cementa i čeličnih šipki. U oblasti akreditacije i metrologije je, kao najznačajnija manjkavost, definisan nedostatak adekvatnog pravnog okvira. Na kraju, u vezi tržišnog nadzora, zaključeno je da je neophodno dalje poboljšanje administrativnih i finansijskih kapaciteta inspekcijских organa.

U delu sektorske regulative Novog i Globalnog pristupa, konstatovano je usvajanje nekoliko regulativa u oblastima sigurnosti igračaka, niskonaponske opreme i elektromagnetske kompatibilnosti, kao i u delu koji se tiče građevinskih proizvoda. U okviru usklađivanja sa Starim pristupom u oblasti registracije, evaluacije, autorizacije i ograničenja hemikalija (REACH) nije učinjen nikakav napredak, pa zajedno sa delom koji se tiče obeležavanja i pakovanja hemikalija (CLP) i homologizacije vozila, čeka na osnaživanje administrativnih kapaciteta za potpunu implementaciju legislativne.

Za proceduralne mere najviše je stavljen akcenat na usvajanje nacionalne liste proizvoda dvostruke namene, kao i liste naoružanja i vojne opreme koje su u skladu sa pravilima Evropske unije. Bez promene u odnosu na prošlu godinu, ocenjeno je da nacionalno zakonodavstvo u Srbiji i dalje nije usklađeno u području povraćaja kulturnih dobara uzetih sa teritorije EU.

Pored promena identifikovanih u Izveštaju Evropske komisije, ono što je relevantno kao novina jeste da je, u januaru 2020. godine, Vlada Republike Srbije donela Predlog zakona o metrologiji, Predlog zakona o predmetima od dragocenih metala, kao i Predlog zakona o potvrđivanju Konvencije o kontroli i žigosanju predmeta od dragocenih metala sa aneksima I i II. U isto vreme, usvojen je i novi Spisak srpskih standarda iz oblasti mašina („Službeni glasnik RS“, br. 03/20), dok je u junu iste godine objavljen i Spisak srpskih standarda iz oblasti lične zaštitne opreme („Službeni glasnik RS“, br. 90/20) koji je pratio ranije usvojeni novi Pravilnik o ličnoj zaštitnoj opremi („Službeni glasnik RS“, br. 23/20).

U martu 2020. godine su, pored spomenutih promena u legislativi u oblasti niskonaponske električne opreme i elektromagnetske kompatibilnosti, usvojeni i Pravilnik o izmenama pravilnika o opremi i zaštitnim sistemima namenjenim za upotrebu u potencijalno eksplozivnim atmosferama („Službeni glasnik RS“, br. 21/20), Pravilnik o izmenama pravilnika o bezbednosti liftova („Službeni glasnik RS“, br. 21/20) i Pravilnik o izmenama pravilnika o bezbednosti mašina („Službeni glasnik RS“, br. 21/20). Takođe, u martu je i usvojen Zakon o potvrđivanju Konvencije o kontroli i žigosanju predmeta od dragocenih metala sa aneksima I i II („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 04/20), čime su stvoreni preduslovi za ostvarivanje punopravnog članstva Srbije u ovoj Konvenciji. S punopravnim pristupom ovom međunarodnom ugovoru (Srbija trenutno ima status posmatrača) obezbediće se uslovi za smanjenje troškova izvoza predmeta od dragocenih metala, jer za predmete koji su u Direkciji za mere i dragocene metale označeni žigom Konvencije „CCM“ (*Common Control Mark*) neće postojati obaveza dodatnog ispitivanja i/ili žigosanja u inostranstvu. S druge strane, biće omogućeno stavljanje na tržište Srbije predmeta od dragocenih metala koji su označeni žigom Konvencije, bez zahteva za dodatnim ispitivanjem i žigosanjem.

Početak 2021. godine, usvojen je Pravilnik o izmeni pravilnika o nacionalnim etalonima („Službeni glasnik RS“, br. 03/21) kojim se ukida obaveza da, uz zahtev za proglašenje nacionalnog etalona i imenovanje nosioca tog nacionalnog etalona, podnosilac zahteva dostavi akt o akreditaciji. U martu ove godine je usvojen i Pravilnik o utvrđivanju liste srpskih standarda iz oblasti opšte bezbednosti proizvoda („Službeni glasnik RS“, 20/21) kojim je preuzeta najnovija referentna lista harmonizovanih evropskih standarda iz oblasti opšte bezbednosti proizvoda.

Što se tiče najavljenih promena pravnih akata u budućnosti, pred Narodnom skupštinom Republike Srbije je ponovo Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o akreditaciji od aprila 2021. godine, kada je stavljen na dnevni red i Predlog zakona o predmetima od dragocenih metala. Što se tiče novog Zakona o metrologiji, još uvek se predlog ovog zakona nije našao u skupštinskoj proceduri iako je usvojen na Vladi. S druge strane, Predlog Zakona o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti, koji je bio stavljen pred poslanike u januaru 2018. godine, povučen je iz procedure.

Pored izmena u regulativi, ono što je novina u ovoj oblasti jeste uključivanje strukturne reforme pod nazivom „Proizvod Info – Uspostavljanje Jedinog digitalnog servisa u vezi sa tehničkim propisima“ u Program ekonomskih reformi (ERP) za period od 2020. do 2022. godine. Definisane

aktivnosti osnivanja jedinstvenog digitalnog servisa, kao jedne od prioritetnih reformi kojima će se država baviti u narednom periodu, predstavlja pozitivan signal. Štaviše, i u najnovijem ERP dokumentu za period od 2021. do 2023. godine, ponovo se javlja reforma koja se tiče uspostavljanja portala Proizvod info. Ovo su pozitivni signali, ali je potrebno videti kada i kako će ovaj sistem postati funkcionalan i na taj način unaprediti stanje u Poglavlju 1 i obezbediti još veću usklađenost sa regulativom i praksom Evropske unije.

Postizanjem potpune usklađenosti domaćih propisa sa propisima EU obezbediće se mogućnost da se proizvodi proizvedeni u Srbiji mogu plasirati na evropsko tržište bez prepreka. Danom pristupanja Evropskoj uniji, Srbija postaje deo jedinstvenog tržišta EU na kome važe jednaka pravila za sve proizvode država članica. U isto vreme, obezbeđuje se i da sertifikate izdate u Srbiji priznaju sve države članice, čime će srpski proizvodi imati potpuni pristup evropskom tržištu. Takođe, srpski proizvođači će izbeći dvostruka testiranja prilikom plasiranja proizvoda na evropsko tržište, što će uticati i na smanjenje troškova. Ovakvo olakšan pristup i smanjeni troškovi poslovanja donose povećanje konkurentnosti srpskim proizvodima. Paralelno s tim, obezbeđivanjem jednakog tretmana za sve proizvođače na jedinstvenom tržištu Evropske unije se postiže veća konkurencija, što dalje dovodi do nižih cena i većeg izbora koji će potrošači u Srbiji imati. Radi zaštite potrošača i zdravlja, kao i postizanja veće bezbednosti proizvoda, uskladiće se i nadzor sa nadležnim evropskim telima pri stavljanju proizvoda na tržište i time obezbediti veća sigurnost proizvoda i kontrola kvaliteta robe prisutne na tržištu Srbije.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 1

Radna grupa NKEU za Poglavlje 1 – Slobodno kretanje robe je, u prethodnom periodu, održala sednicu 6. februara 2020. godine. Takođe, 23. jula i 5. oktobra 2020. godine, održane su i zajedničke sednice sa Radnom grupom NKEU za Poglavlje 3. Sve sednice su održane u onlajn formatu, s obzirom na važeće epidemiološke mere. Na sednici održanoj 23. jula 2020. godine, predstavljen je diskusioni dokument javne politike „Slobodno kretanje robe – koliko smo daleko od EU“¹ koji se bavi tematikom koja je obuhvaćena Poglavljem 1. Predstavljeni diskusioni dokument je imao tri osnovna cilja:

1. da na jednostavan i jasan način predstavi kompleksnu materiju obuhvaćenu pregovaračkim Poglavljem 1: horizontalna dimenzija načela slobodnog kretanja robe (infrastruktura kvaliteta, tržišni nadzor, notifikacija) i vertikalna komponenta u vidu tehničkih propisa (harmonizovana oblast, neharmonizovana oblast, neposredna primena pravila opšte bezbednosti proizvoda, nacionalni znak usaglašenosti – 3A i „CE“ znak);
2. da mapira put koji proizvod u regulatornom smislu treba da pređe od proizvodnje do plasiranja na tržište RS/EU: praktični aspekti primene tehničkih propisa (pojašnjenje korak po korak aktivnosti koje proizvođač mora da preduzme), kao i cilj da se što jednostavnije i razumljivije grafički predstavi mapa puta proizvoda;
3. da predstavi perspektive za dalji razvoj ove oblasti.

¹ Pomenuti dokument se može pronaći na sledećem linku: <https://cep.org.rs/publications/slobodno-kretanje-robe-koliko-smo-daleko-od-evropske-unije/>.

Pomenuti diskusioni dokument, kao i siže javne politike pod nazivom „Slobodno kretanje robe – odavno na poziciji“², samo su neki od rezultata rada Radne grupa za Poglavlje 1 koja je aktivno bila uključena u aktivnosti koje su se sprovodile u okviru projekta „Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za aktivno učešće u pregovorima o pristupanju EU kroz određene radne grupe Nacionalnog konventa o EU (Pripremi se za učešće – P2P)“⁴. Ovaj projekat je sproveo Centar za evropske politike (CEP) zajedno sa Nacionalnom alijansom za lokalni ekonomski razvoj (NALED) i Centrom za savremenu politiku (CSP) kao parterima 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. S tim u vezi, sprovedeno je istraživanje koje je imalo cilj da na jednostavan način koji je, pre svega, prilagođen malim proizvođačima, pojasni proces izvoza robe iz Srbije u EU kroz prizmu tehničkih propisa. Potreba za istraživanjem na ovu temu je uslovljena izuzetnom kompleksnošću regulative koja je i dalje u procesu usklađivanja sa EU, pa se ne može reći da je trgovina između Srbije i EU bez prepreka. Stoga, ovo istraživanje je ojačalo kapacitete i znanje članova radne grupe da dobijena saznanja i zaključke ovog istraživanja iskoriste u svojim daljim radovima na ovu temu, kao i da rade na daljem podizanju svesti o važnosti potpunog usklađivanja propisa u ovoj oblasti.

U okviru istog projekta Radna grupa za Poglavlje 1 je bila uključena i u rad Međusektorske radne grupe NKEU za praćenje Programa ekonomskih reformi (ERP). Tako je, na posredan način, Pregovaračko poglavlje 1 – Sloboda kretanja robe bilo zastupljeno i kroz praćenje izrade i implementacije ERP-a, kao master dokumenta ekonomske politike Srbije. U vezi s tim, razvijen je i sistem za praćenje i izveštavanje o promenama u strukturnim reformama definisanim ERP-om i stepenu njihove realizacije iz godine u godinu sa jasnom vezom sa konkretnim pregovaračkim poglavljem. S obzirom da je ERP za period od 2020. do 2022. godine bio prvi u nizu, Monitoring izveštaj za ovaj dokument je izrađen po unapred razvijenoj metodologiji. Kao sastavni deo ovog Monitoring izveštaja, našla se i analiza strukturne reforme „Proizvod Info - Uspostavljanje Jedinственog digitalnog servisa u vezi sa tehničkim propisima“ koja se direktno odnosi na Poglavlje 1. Takođe, u sklopu dostavljanja komentara na novu verziju ERP dokumenta za period od 2021. do 2023. godine, predložena su određena poboljšanja u formulaciji i strukturi pomenute strukturne reforme, pa su ovi predlozi zvanično postali deo finalnog ERP dokumenta kao njegov prilog.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Knjiga preporuka NKEU za 2019. godinu sadrži sledeće preporuke za Poglavlje 1:

- *Neophodno je u najkraćem roku okončati izradu 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.*

Iako su pripremljena dokumenta koja treba da posluže kao osnova za ispunjivanje merila datih u Izveštaju o skriningu, još uvek ne postoji saglasnost od strane EK na predložena dokumenta i

² Pomenuti dokument se može pronaći na sledećem linku: <https://cep.org.rs/publications/slobodno-kretanje-robe-odavno-na-poziciji/>.

aktivnosti koje oni obuhvataju. Konačna izrada nacrtu ovih dokumenta je korak u pravom smeru, ali je ovo tek polovina puta potrebnog za napredovanje pregovora u ovom poglavlju. Zbog toga ova preporuka ostaje na snazi i za naredni period.

- *Neohodno je dalje intenziviranje napora za potpuno usaglašavanje sektorske tehničke regulative, naročito u oblastima radio i telekomunikacione opreme, opreme pod pritiskom, građevinskih proizvoda, eksploziva za civilnu upotrebu, pirotehničkih sredstava, bezbednosti igračaka, zahteva za eko-dizajnom i energetske efikasnosti, na nivou zakona i podzakonskih akata.*

Ovde treba konstatovati da su učinjeni određeni pomaci u pojedinim kategorijama proizvoda kroz usvajanje pomenutih pravilnika. Međutim, iako je preporuka delimično ispunjena, pitanje pravnog okvira u oblasti akreditacije, metrologije, kao i neadekvatnosti trenutnog zakona u oblasti tehničkih zahteva i ocene usaglašenosti trenutno izbija u prvi plan. S tim u vezi, preporuka za fokus pravne harmonizacije će biti delom usmerena i na zakonodavni okvir za funkcionisanje infrastrukture kvaliteta.

- *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).*

Nedostatak administrativnih i finansijskih kapaciteta administrativnih struktura koje učestvuju u izradi zakonodavnog okvira i implementaciju propisa u oblastima tehničkih pravila, akreditacije, metrologije, ocenjivanja usaglašenosti i tržišnog nadzora je, ponovo, jedna od ključnih tački i ovogodišnjeg Izveštaja Evropske komisije. Zbog toga ova preporuka ostaje validna i za naredni period sa većim fokusom na jačanje administrativnih kapaciteta.

- *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 se Predlog novog Zakona o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti više i ne nalazi u proceduri pred parlamentom, jasno je da je definitivno potreban veći napor da se usvajanje ovog zakona ubrza. Stoga preporuka ostaje aktuelna i za naredni 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. S tim u vezi, uloga civilnog društva u ovom procesu je bitna kako bi se animirala šira javnost.*

Kroz aktivnosti sprovedene u okviru projekta „Pripremi 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. Međutim, s obzirom da je završena podrška projektu, ostaje kao izazov održati nivo informacija i pažnje na materiju obuhvaćenu Poglavljem 1. Zbog toga preporuka ostaje dobrim delom i dalje na snazi.

PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2020. GODINU

Vladi Republike Srbije:

- Neophodno je u najkraćem roku okončati proces usvajanja akcionog plana koji će uokviriti put Srbije ka potpunom usaglašavanju sa članovima 34-35 UFEU (neharmonizovana oblast), kao i strategije i akcionog plana za dalje usaglašavanje zakonodavstva u harmonizovanoj pravnoj oblasti; (*ponovljena preporuka*)
- Dalje intenziviranje napora za potpuno usaglašavanje sektorske tehničke regulative, kao i regulative u domenu infrastrukture kvaliteta, pre svega u delu koji se tiče akreditacije i metrologije; (*delimično ponovljena*)
- Dalje jačati administrativne i finansijske kapacitete institucija koje se direktno bave tematičkom obuhvaćenom Poglavljem 1, uz adekvatnu stručnu i sektorsku podršku od strane svih relevantnih aktera – ministarstva, Vlada, ATS, Direkcija za mere i dragocene metale, Institut za standardizaciju Srbije itd; (*ponovljena*)
- Više napora uložiti u razvoj adekvatnog okruženja za primenu *principa uzajamnog priznavanja*, pre svega kroz usvajanje predloga Zakona o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti, kao osnovnog načela kojim se pojednostavljuje trgovina u neharmonizovanoj oblasti; (*ponovljena*)
- Obezbediti da portal Ministarstva privrede – TEHNIS/Proizvod info – dobije aktivnu komponentu, tj. obezbediti određeni broj specijalista koji bi bili usredsređeni na aktivno pružanje pomoći privrednicima vezano ta tehničke propise.

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.

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*)

2020.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 2 19

- ▶ SLOBODA KRETANJA RADNIKA
- ▶ SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOSŁJAVANJE

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, osnovano je 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. Predstavnici 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 od oblasti dati su 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.

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 priprema 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 nastavlanje 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 2020. 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, potrebe je dalje pojednostaviti procedure za izdavanje radnih dozvola državljanima EU za koje trenutno važe pravila za državljane trećih zemalja. 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. Nije bilo napretka po pitanju Evropske kartice zdravstvenog osiguranja. Preporuka za naredni period je nastavak unapređenja saradnje sa državama članicama EU na koordinaciji sistema socijalne sigurnosti.

Od aktivnosti koje su relevantne za ovo pregovaračko poglavlje, a nisu nisu bile obuhvaćene Izveštajem o napretku, izdvajamo 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 bile bi značajne za usklađivanje ovih zakona sa direktivama relevantnim za Poglavlje 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 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 niti 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 2020. godini nije bilo izmena Zakona o zapošljavanju stranaca, niti su te izmene planirane u 2021. 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 2020. 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 prijava 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 2020. 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 2020. godini, nije se odnosila na temu EURES-a, niti su organizovane obuke engleskog jezika.

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 2020. godini nije bilo aktivnosti na sprovođenju studije opravdanosti za uvođenje Evropske kartice zdravstvenog osiguranja.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. 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 ZAPOŠLJAVANJE

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 izveštaju¹ 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.²

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*

¹ European Commission (2021): *Joint Employment Report 2021*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

² European Commission (2021): *European Pillar of Social Rights Action Plan*, file:///C:/Users/FCD1/OneDrive%20-%20FCD/Downloads/KE0921008ENN%20(2).pdf.

Programme – ESRP). Proces izrade ESRP u Republici Srbiji je zvanično započet u septembru 2013, a usvojen je 2016. godine, za period od 2016. do 2020. godine. 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 prepristupnom periodu u cilju priprema za učešće u procesu Evropskog semestra, tj. ekonomskog i fiskalnog nadzora država članica EU. Vlada Republike Srbije je, na sednici održanoj 28. januara 2021. godine, usvojila Program ekonomskih reformi (ERP) za period od 2021. do 2023. godine, a koji predviđa 24 prioritetne strukturne reforme od kojih su dve u oblastima obuhvaćenim Poglavljem 19. U oblasti zapošljavanja i tržišta rada, predviđena strukturna reforma se odnosi na unapređenje ambijenta za podsticanje, podršku i praćenje cirkularnih i ekonomskih migracija, dok je nastavak rada na uspostavljanju registra Socijalna karta predviđen u oblasti socijalne zaštite i inkluzije.

STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni skrining za Poglavlje 19 održan je od 10. do 12. februara 2014. godine, a bilateralni skrining od 24. do 26. juna 2014. godine. Izveštaj o skriningu 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 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 obavestena 28. aprila 2016. godine.

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (MRZBSP) započelo je 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 nacрта u okviru radne grupe NKEU. Predstavnici organizacija civilnog društva dostavili su MRZBSP 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 ponovljeni su mnogi komentari koji nisu u međuvremenu uvaženi. Uprkos obećanju MRZBSP 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 19.³

Poglavlje 19 još uvek nije otvoreno.

³ 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>.

PRESEK STANJA

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. 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. Kada su u pitanju preporuke Komisije iz 2019. godine, izdvajanja iz budžeta za aktivne politike tržišta rada neznatno su se povećala u 2019. godini, ali su se ponovo smanjila u 2020. godini, pri čemu se konstatuje da su izdvajanja suviše mala da obuhvate sve one koji traže posao. Ostale prošlogodišnje preporuke i dalje važe, zbog čega Srbija, u narednom periodu, treba naročito da: obezbedi adekvatne finansijske i institucionalne resurse za zapošljavanje i socijalnu politiku, kako bi sistematičnije bili usmereni na mlade, žene i dugoročno nezaposlene, i poboljšali adekvatnost socijalnih davanja za ljude ispod praga siromaštva; znatno ojača dvostrane i trostrane socijalne dijaloge na svim nivoima; obezbedi doslednu primenu zakonodavstva u oblasti rada i socijalne zaštite u celoj zemlji.

U pogledu usklađivanja zakonodavstva EK konstatuje da je usvojen Zakon o agencijskom zapošljavanju. Ponovljene su prošlogodišnje ocene o delimičnoj usklađenosti Zakona o radu sa pravnim tekovinama EU, potrebi za: usvajanjem novog Zakona o štrajku, izmenama Zakona o inspeksijskom nadzoru u skladu sa relevantnim konvencijama Međunarodne organizacije rada koje je Srbija ratifikovala, usklađivanjem zakonodavstva u oblasti socijalnog dijaloga, kao i potrebi za usvajanjem Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu. Još uvek se čeka nova strategija za socijalnu zaštitu u Srbiji za period od 2019. do 2025. godine, izmene Zakona o socijalnoj zaštiti i nacrt Zakona o socijalnim kartama. Novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti, kao i nacrt izmena Zakona o zabrani diskriminacije, još uvek nisu usvojeni.

U oblasti socijalnog dijaloga su, takođe, ponovljene prošlogodišnje ocene o slabostima u ovoj oblasti u pogledu uključivanja socijalnih partnera u razvoj politike koja je za njih relevantna. U izveštaju se ukazuje na odsustvo bilo kakvog napretka u tripartitnom dijalogu, slabim kapacitetima socijalnih partnera za kolektivno pregovaranje, naročito u privatnom sektoru.

U politici zapošljavanja se ukazuje na nastavak poboljšanja pokazatelja na tržištu rada u 2019. godini. Ponovljena je prošlogodišnja ocena o ozbiljnim izazovima sa kojima se, prilikom integracije na tržište rada, suočavaju dugoročno nezaposleni, žene, mladi i niskokvalifikovani radnici. Niska izdvajanja za aktivnu politiku tržišta rada ima za posledicu mali obuhvat registrovano nezaposlenih, pri čemu većina mera predstavlja jednokratne aktivnosti. U kontekstu izbijanja COVID-19, kako se navodi, uvedeni su instrumenti pomoći kako bi se sprečila otpuštanja i negativna kretanja na tržištu rada, ali radnici sa ugovorima van radnog odnosa nisu obuhvaćeni ovim merama. Ukazuje se na potrebu za pažljivim praćenjem uticaja pandemije na nezaposlenost kako bi se primenile odgovarajuće mere.

Kao i prethodnih godina, nije bilo razvoja u pogledu priprema za Evropski socijalni fond.

U oblasti socijalne uključenosti i zaštite, Srbija je, kao i prethodnih godina, na dnu liste evropskih zemalja prema pokazateljima Ankete o prihodima i uslovima života. Ponovljena je prošlogodišnja ocena da su obuhvat i adekvatnost gotovinskih naknada za osnovne potrebe nedovoljni, kao

i preporuka da se u narednom periodu poboljša kvalitet usluga i pojača nadzor i regulatorni mehanizmi, praćenje i evaluacija. Uticaj pandemije bolesti COVID-19 na ugrožene pojedince treba pažljivo pratiti i primeniti odgovarajuće mere. Konstatuje se da nije ostvaren nikakav napredak u pogledu usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou ili procesa deinstitutionalizacije, dok se sistem namenskih transfera i dalje ne sprovedi sistematično i transparentno. EK ukazuje na smanjenje isplata za porodiljsko odsustvo kao rezultat izmena Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom.

U oblasti zabrane diskriminacije u zapošljavanju i socijalnoj politici, ponovljena je prošlogodišnja ocena da Vlada treba da pojača napore na sprovođenju preporuka Poverenika za zaštitu ravnopravnosti o izradi antidiskriminacione politike za poslodavce u Srbiji.

U oblasti jednakih mogućnosti za žene i muškarce, i ove godine su navedeni isti izazovi kao i prethodne: izražen rodni jaz u stopama zaposlenosti i aktivnosti, problemi neaktivnosti žena koji su rezultat neplaćenog kućnog rada, neadekvatne podrške ženama u usklađivanju poslovnih i porodičnih obaveza, diskriminacije mladih žena od strane poslodavaca, platnog jaza, ranijeg penzionisanja, kao i postojanje zakonskog minimuma za obavezne doprinose za socijalno osiguranje koje destimuliše formalni rad sa nepunim radnim vremenom. U kontekstu COVID-19, ističe se dominantno učešće radnica u zdravstvu, prodavnicama i apotekama, kao i očekivanje da će zatvaranje preduzeća imati negativan uticaj na zanimanja u kojima dominiraju žene.

U oblasti socijalnog dijaloga nema registrovanog napretka. Uloga socijalno-ekonomskih saveta je marginalizovana – učestalo je izbegavanje zakonske obaveze blagovremenog dostavljanja ovom telu na razmatranje nacrtu zakona i drugih akata, značajnih za materijalni i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca. Ništa nije urađeno na otklanjanju problema koji usporavaju formiranje socijalno-ekonomskih saveta na lokalnom nivou, posebno u pogledu razvoja lokalnih organizacija udruženja poslodavaca i sindikata, njihove tehničke i kadrovske strukture. Socijalni partneri, ni tokom 2020. godine, na sednici Socijalno-ekonomskog saveta nisu postigli konsenzus o visini minimalne cene rada za narednu godinu koju je Vlada, nakon toga, sama povećala za 6,6%. U 2020. godini, zaključen je samo jedan novi, posebni kolektivni ugovor u javnom sektoru a, zbog posledica epidemije COVID-19, dopunjeno je deset posebnih kolektivnih ugovora. Na sednicama Socijalno-ekonomskog saveta nisu razmatrane mere upravljanja krizom izazvanom epidemijom. Nije utvrđen nijedan predlog zakona planiran u ovoj oblasti za 2020. godinu – Predlog zakona o štrajku i Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o Socijalno-ekonomskom savetu.

Ocene Akcionog plana za Poglavlje 19

Prema nalazima analize Akcionog plana za Poglavlje 19,⁴ 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

⁴ Sekulović, I. (2020): *Analiza Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje*, Fondacija Centar za demokratiju.

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 od 2016. do 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 izveštaju⁵ 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 njegovoj 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 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

⁵ 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.

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	6,6 (2019)	10,3 (2019)
Rodno uslovljena razlika u zaposlenosti	14,0 (2020)	11,3 (2020)
Kvintilni odnos dohotka	6,46 (2019)	4,99 (2019)
Stopa izloženosti riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti	31,7 (2019)	20,9 (2019)
Stopa NEET za mlade	15,3 (2019)	10,1 (2019)
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	18,02 (2019)	32,38 (2019)
Deca mlađa od tri godine u sistemu formalne brige	18,02 (2019)	32,38 (2019)
Samoprijavljena neispunjena potreba za zdravstvenom zaštitom	4,8 (2019)	1,7 (2019)
Nivo digitalnih veština pojedinaca	46 (2019)	56 (2019)

Izvor podataka: Eurostat – European pillar of social rights

Uticaj COVID-19 na socijalna pitanja i zapošljavanje

Analiza⁶ ključnih političkih i pravnih trendova u Srbiji, koji su oblikovali odgovor na aktuelnu zdravstvenu krizu izazvanu pandemijom COVID-19, ukazala je na urušavanje socijalnih i radnih prava. Od izbijanja zdravstvene krize, početkom marta 2020. godine, odluke institucija u Srbiji, na prvom mestu način proglašavanja vanrednog stanja, sporne su sa pravnog aspekta, što je dodatno urušilo vladavinu prava i mogućnost ostvarivanja ljudskih prava kao sastavnog dela vladavine prava. Akti Vlade RS, doneti tokom vanrednog stanja, uticali su na dodatno urušavanje radnih prava zbog toga što nisu doneti blagovremeno, nisu doneti u skladu sa ustavnom garancijom zabrane diskriminacije, a pravnu nesigurnost je stvarao način na koji su naknadno tumačena doneta akta od strane resornih ministarstava.

Vanredno stanje, povodom pandemije virusa COVID-19, uvedeno je 15. marta 2020. godine Odlukom o proglašenju vanrednog stanja. Domaći pravni okvir, relevantnan za poštovanje radnih prava u vanrednom stanju, primenjuje se na isti način kao u redovnim okolnostima. Razlike postoje u činjenici da, u uslovima kada se Narodna skupština ne sastaje, Vlada može svojim aktima postojeći pravni okvir prilagoditi novim uslovima primene, tako što će ograničiti, proširiti ili izmeniti sadržinu i domašaj propisa, odnosno na specifičan način tumačiti njihove odredbe u odnosu na konkretne okolnosti koje su vezane za zaštitu stanovništva u okolnostima epidemije. Iz analize o položaju i pravima radnica i radnika u Srbiji za vreme vanrednog stanja,⁷ izdvajamo nalaze vezane za uvođenje radne obaveze. Tokom trajanja vanrednog stanja, uvedena je radna obaveza dvema kategorijama radnika: zdravstvenim radnicima/cama, kojima je ova obaveza eksplicitno uvedena, te zaposlenima i radno angažovanim licima u socijalnoj zaštiti na smeštaju, kojima je ova obaveza implicitno uvedena. Radna obaveza nije regulisana na dovoljno kvalitetan način, ne samo zbog toga što se obveznicima radne obaveze ne priznaju ni neka najosnovnija radna prava (poput prava na ograničeno radno vreme), već zbog toga što su u doba vanrednog stanja, koje je uvedeno zbog epidemije zarazne bolesti, neka normativna rešenja neprimenjiva. Zaposlenima u sistemu socijalne zaštite na smeštaju, Vlada je svojim aktima prekomerno ograničila slobodu kretanja, pravo na zaštitu od prinudnog rada, kao i pravo na pravične uslove rada. Treba imati u vidu da su, na ovaj način, najviše pogođene žene budući da su one dominantno zaposlene i radno angažovane u zdravstvu i socijalnoj zaštiti. Najugroženije među njima su svakako samohrane majke, a posebno one koje se staraju o maloj deci i deci sa invaliditetom, kao i žene koje pružaju neophodnu negu članovima uže porodice, a naročito one koje su radno angažovane po osnovu ugovora o radu van radnog odnosa, za koje se može pretpostaviti da iz razloga socijalno-ekonomske ugroženosti, u najvećem broju slučajeva, nisu smele da odbiju naređenja direktora ustanova koja se odnose na kretanje i organizaciju rada.

U pogledu posebnih strukturnih reformi, a u kontekstu krize izazvane pandemijom COVID-19, Savet ministara finansija EU⁸ navodi kao jedam od izazova u formulisanju ERP-a održanje

⁶ Sekulović, I. (2020): *Pandemija COVID-19 i radna prava u Srbiji u 2020*, Crveni alarm za radna prava, Fondacija Centar za demokratiju.

⁷ Bradaš, S., Reljanović, M. i Sekulović, I. (2020): *Uticaj epidemije COVID-19 na položaj i prava radnica i radnika u Srbiji uz poseban osvrt na radnike i radnice na prvoj liniji i u neformalnoj ekonomiji i višestruko pogođene kategorije*, Fondacija Centar za demokratiju.

⁸ ECOFIN (2020): *Joint Conclusions of the Economic and Financial Dialogue between the EU and the Western Balkans and Turkey*, Council of the European Union.

zaposlenosti i unapređenje socijalne zaštite. U dokumentu se konstatuje da, uprkos poboljšanja na tržištu rada u nekoliko prethodnih godina, pandemija dovodi u rizik radna mesta, uključujući i neformalni sektor. Pored toga, visoki porezi na niske zarade imaju destimulirajući efekat na formalno zapošljavanje. Niska izdvajanja za socijalnu pomoć i naknade za nezaposlene rezultiraju niskim obuhvatom i neadekvatnošću naknada. U skladu sa datom procenom, Srbija je pozvana da obezbedi međusektorsku koordinaciju unutar Vlade i državne uprave, kako bi delotvorno odgovorila na COVID-19, kao i da preduzme mere za očuvanje zaposlenosti, uključujući kratkoročne šeme rada i povećano uključivanje nezaposlenih u delotvorne aktivne politike tržišta rada. Pored toga, a kako bi se ublažio socijalni uticaj ekonomske krize, treba otpuštenim radnicima obezbediti odgovarajuće naknade za nezaposlenost. Nadalje, treba povećati socijalne transfere kako bi se osobama koje su u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti obezbedila adekvatna podrška u prihodima.

Procene Svetske banke su da Srbiji, zbog „ekonomskog šoka“ izazvanog pandemijom bolesti COVID-19, preči epidemija siromaštva, jer bi broj siromašnih mogao biti povećan za 125 do 327 hiljada. COVID-19 utiče na blagostanje pojedinaca kroz: 1) manje radnih mesta usled smanjenja potražnje i poremećaja ponude, što ima za posledicu manje prihode od rada; 2) manji prihodi koji ne potiču od rada, naročito od doznaka; 3) moguće smanjenje realnog prihoda u slučaju da dođe do poremećaja lanaca snabdevanja što vodi ka povećanju cena, ograničavanju potrošnje osnovnih roba, poput hrane, ili oboje; 4) pritisak na pružanje usluga i poremećaj pružanja obrazovnih, zdravstvenih i socijalnih usluga, uz rizik od nemogućnosti pokrivanja potreba nekih ugroženih grupa, kao što su deca koja žive u nepovoljnom okruženju, stari i invalidi). U najvećem riziku su samozaposleni, neformalni radnici i oni s povremenim poslovima ili ugovorima na određeno vreme. Veća je verovatnoća da će oni izgubiti posao, raditi skraćeno radno vreme ili biti upućeni na prinudni odmor, nego radnici u formalnom sektoru sa ugovorima na neodređeno vreme. Veliki udeo nesiromašne populacije je u riziku da postane siromašan, pri čemu su u najvećem riziku neformalno zaposleni u urbanim područjima koji nemaju mogućnost korišćenja mera za zaštitu formalnih radnih mesta⁹.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 19

U 2020. godini, Radna grupa je održala dva sastanka tokom vanrednog stanja. Na sastanku održanom 9. aprila 2020. godine, razmotren je uticaj uvođenja vanrednog stanja, kao i proglašenje pandemije COVID-19, na tržište rada, zaposlenost i ostvarivanje radnih prava. Na sastanku održanom 14. aprila 2020. godine, razmotreni su efekti vanrednog stanja i pandemije na ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu, stanje u ustanovama socijalne zaštite, te ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu osetljivih grupa. U okviru monitoring izveštaja NKEU, o merama uvedenim tokom vanrednog stanja i njihovom uticaju na socijalnu politiku i zapošljavanje,

⁹ Svetska banka (2020): *Beleška uz Redovni ekonomski izveštaj (RER): Kako COVID-19 može uticati na siromaštvo i blagostanje domaćinstava na Zapadnom Balkanu*, dostupno na: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/704831590692977527/pdf/The-Economic-and-Social-Impact-of-COVID-19-Poverty-and-Household-Welfare.pdf>.

javno zdravlje, zaštitu potrošača i obrazovanje, objavljena je i analiza radne grupe.¹⁰

Radna grupa je učestvovala u javnom predstavljanju Knjige preporuka NKEU za 2019. godinu, održanom 5. oktobra 2020. godine, na konferenciji u organizaciji Nacionalnog konventa.

Radna grupa je, u decembru 2020. godine, odgovorila na poziv Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja da dostavi komentare na matricu za praćenje sprovođenja Akcionog plana za Pregovaračko poglavlje 19. Ministarstvo je svoj odgovor na komentare dostavilo radnoj grupi.

Članovi radne grupe učestvovali su na Plenarnoj sednici NKEU, održanoj u decembru 2020. godine.

Radna grupa je učestvovala u javnoj raspravi o predlogu Nacionalne strategije zapošljavanja za period od 2021. do 2026. godine i dostavila svoje komentare Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

Članovi radne grupe učestvovali su na sastanku organizovanom 29. marta 2021. godine u okviru stalnog dijaloga Nacionalnog konventa o EU sa predsednicom Vlade RS, koji je bio posvećen razmeni mišljenja o proceduri izrade strategije održvog razvoja Republike Srbije.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

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

Izmene pravnog okvira usvojene u ovom izveštajnom periodu: Zakon o socijalnoj karti (2021), kojim se regulise uspostavljanje i vođenje jedinstvenog registra Socijalna karta, odnosno sadržina, način pristupanja, obrada i čuvanje podataka u okviru Socijalne karte¹¹ i Zakon o agencijskom zapošljavanju¹² (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 2020. godini.

U 2020. godini nije bilo aktivnosti na obnavljanju rada Platforme za praćenje sprovođenja Programa ekonomskih reformi (ERP) i Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP).

¹⁰ Nacionalni konvent o EU (2020): *Monitoring report measures during state of emergency in the area of social policies and employment, public health and protection of consumers and education.*

¹¹ Zakon o socijalnoj karti, „Službeni glasnik RS“, br. 14/2021.

¹² Zakon o agencijskom zapošljavanju, „Službeni glasnik RS“, br. 86/2019.

Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2020. godinu značajno je unapređen u odnosu na prethodni, budući da su uključeni važni elementi koji su nedostajali: institucija odgovorna za praćenje i kontrolu realizacije mera, pokazatelji rezultata za mere, ukupna procenjena finansijska sredstva za svaku meru, početne i ciljne vrednosti za pokazatelje rezultata, veza aktivnosti sa programskim budžetom. Međutim, Nacionalni akcioni plan zapošljavanja i dalje nije usklađen sa Revidiranim smernicama zapošljavanja Evropske unije. U januaru 2021. godine, usvojena je Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2021-2026,¹³ kao i Akcioni plan za period od 2021. do 2023. godine za sprovođenje Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine¹⁴.

Preporuka o neophodnosti primene člana 10. stav 1. Zakona o Socijalno-ekonomskom savetu, prema kojem se Socijalno-ekonomskom savetu (SES) 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, ni ove, kao ni prethodnih godina, nije ispunjena. Prema dostupnim podacima,¹⁵ Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije je, u 2020. godini, održao sedam sednica (šest redovnih i jednu vanrednu), a nijedan nacrt zakona na njima nije razmatran. Istovremeno, u 2020. godini, Narodna skupština je donela niz zakona od značaja za ekonomski i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca, kao što je niz poreskih zakona, Zakon o izmenama zakona o zaposlenima u javnim službama, Zakon o izmenama zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, Zakon o digitalnoj imovini, Zakon o fiskalizaciji, Zakon o utvrđivanju garantne šeme kao mera podrške privredi za ublažavanje posledica pandemije bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-COV-2, Zakon o budžetu Republike Srbije za 2021. godinu, Zakon o ministarstvima, Zakon o izmenama i dopunama zakona o dualnom obrazovanju i tako dalje.

¹³ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (2021): *Nacionalna strategija zapošljavanja 2021-2026*, dostupno na: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sektor-za-rad-i-zaposljavanje/nacionalna-strategija-zaposljavanja>.

¹⁴ *Akcioni plan za period 2021-2023. za sprovođenje Strategije zapošljavanja 2021-2026*, „Službeni glasnik RS“, br. 30/21.

¹⁵ Internet stranica Socijalno-ekonomskog saveta RS, dostupno na: <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/ses/2020.htm>.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. 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;
- Intenzivirati normativne aktivnosti u 2021. godini u cilju usklađivanja domaćeg pravnog okvira sa standardima Evropske unije i Međunarodne organizacije rada, 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 nacрта zakona učini transparentnijim, uz uključivanje socijalnih partnera i nevladinih organizacija;
- Doneti strategije kojima je istekao rok (na primer, Strategiju rodne ravnopravnosti, Strategiju za iskorenjivanje siromaštva, Strategiju socijalne zaštite, Strategiju prevencije i zaštite od diskriminacije i druge), s obzirom na to da je većini strateških dokumenata koja uređuju pitanja iz Poglavlja 19 istekao rok, uz uključivanje u proces strateškog planiranja svih zainteresovanih strana, posebno civilnog sektora i socijalnih partnera;
- 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;
- Doneti Strategiju deinstitucionalizacije sa akcionim planom koji će sadržati jasno definisane uloge u ovom procesu, kao i finansijska sredstva koja su potrebna za njegovu realizaciju;
- 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.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **3**

▶▶ PRAVO POSLOVNOG NASTANJIVANJA I SLOBODA PRUŽANJA USLUGA

Koordinator:

CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP)

Dušan Protić

POGLAVLJE 3 - PRAVO POSLOVNOG NASTANJIVANJA I SLOBODA PRUŽANJA USLUGA

PRIKAZ POGLAVLJA

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

Eksplanatorni skrining za Poglavlje 3 održan je 30. i 31. januara 2014. godine, a bilateralni skrining 12. i 13. marta 2014. godine. Izveštaj o skriningu je objavljen u martu 2015. godine.

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

- Sveobuhvatna i detaljna strategija za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u oblasti profesionalnih kvalifikacija. Strategija mora da obuhvati sve reforme koje su neophodne u smislu usklađivanja zakonodavstva i izgradnje institucionalnih kapaciteta za priznavanje profesionalnih kvalifikacija stečenih u drugim državama članicama, kao i za pružanje pomoći stručnjacima koji su stekli kvalifikacije u Srbiji i nameravaju da pružaju usluge u drugim državama članicama. Strategija, takođe, mora da obuhvati i sva usklađivanja u vezi sa obukom lekara, stomatologa, medicinskih sestara za opštu negu, babica, farmaceuta i veterinarskih hirurga i 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 Republike 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

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

Najnoviji Izveštaj Evropske komisije (EK) o napretku Srbije, iz oktobra 2020. godine, pokazuje da je Srbija umereno spremna i da je ostvaren dobar napredak u ovom poglavlju. U ovogodišnjem izveštaju se ističe da u ovom poglavlju postignut napredak zahvaljujući usvajanju novih Zakona o poštanskim uslugama („Službeni glasnik RS“, br. 77/2019) i Zakona o regulisanim profesijama i priznavanju profesionalnih kvalifikacija („Službeni glasnik RS“, br. 66/2019). Zbog toga je i navedeno da su preporuke EK od prošle godine delimično ispunjene.

Među glavnim temama koji se ističu u ovom izveštaju su nepostojanje adekvatne regulative u oblasti usluga i neophodno poboljšanje postojeće regulative u oblastima poštanskih usluga i međusobnom priznavanju profesionalnih kvalifikacija. Najveći problem vezan za materiju obuhvaćenu Poglavljem 3 je što novi Zakon o uslugama, koji bi trebao da harmonizuje domaće zakonodavstvo u ovoj oblasti sa pravnom tekovinom EU, i dalje nije usvojen. Priprema nacrtu ovog Zakona je završena još u novembru 2015. godine, a usvojen je na sednici Vlade krajem

2016. godine, da bi potom bio povučen iz parlamentarne procedure prvi put. Ovaj ciklus usvajanja predloga zakona i povlačenja iz parlamentarne procedure se zatim ponavlja – poslednji put u decembru 2018. godine. Rezultat je da predlog Zakona o uslugama u ovom trenutku još uvek nije ni u proceduri usvajanja u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Bez postojanja ovog zakona uspostavljanje JEKT-a nema pravnu osnovu, pa je i sloboda pružanja prekograničnih usluga i poslovno nastanjivanje ograničena. Kada su u pitanju druge dve teme koje su bile u fokusu izveštaja – poštanske usluge i međusobno priznavanje profesionalnih kvalifikacija – preporuke su bile upućene, pre svega, na nastavak procesa harmonizacije pravnih propisa EU sa nacionalnim zakonodavstvom i to u domenu podzakonskih propisa.

Novina u materiji obuhvaćenoj ovim poglavljem, koja se može dodati već iznesenom u Izveštaju EK, jeste da je, u aprilu 2020. godine, objavljena javna rasprava povodom Predloga Strategije razvoja poštanskih usluga u Republici Srbiji za period 2021-2025. godine. Kao opšti cilj ove Strategije je navedeno „unapređenje zadovoljstva korisnika poštanskih usluga razvojem poštanskog tržišta i njegovom integracijom u globalne poštanske mreže, podsticanjem inovacija, podizanjem kvaliteta usluge i osiguranjem održivosti univerzalnog servisa“. Zaključeno je da je najbolji put do ostvarenja navedenog cilja dalje usaglašavanja sa regulativom EU i stvaranje predušlova za uspostavljanje potpune liberalizacije u trenutku pristupanja EU. Stoga se može reći da bi usvajanje ove Strategije i njena implementacija bili pozitivni pomaci u ovoj oblasti.

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 sednicama održanim 23. jula i 5. oktobra 2020. godine, zajedno sa Radnom grupom NKEU za Poglavlje 1, kao i na sednici održanoj 11. decembra 2020. godine. Sve sednice su održane u onlajn formatu, s obzirom na važeće epidemiološke mere. Na sednici održanoj 11. decembra 2020. godine predstavljen je nacrt dokumenta javne politike vezan za pitanje pravnog okvira za rad advokature u Srbiji i pokrenutaje diskusija koja je rezultovala objavljivanjem diskusionog dokumenta pod nazivom „Pravno uređenje advokature u svetlu prava EU o uslugama i slobodi poslovnog nastanjivanja“¹. Finalna verzija ovog dokumenta je predstavljena na sednici u decembru gde su prezentovani nalazi istraživanja i perspektive za dalje unapređenje u ovoj oblasti.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 3 je aktivno uključena u aktivnosti koje se sprovode u okviru projekta „Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za aktivno učešće u pregovorima o pristupanju EU kroz određene radne grupe Nacionalnog konventa o EU (Pripremi 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. S tim u vezi, pored spomenutog dokumenta javne politike koji obrađuje

¹ Pomenuti papir se može pronaći na slećem linku: <https://cep.org.rs/publications/pravno-uredjenje-advokature-u-svetlu-prava-eu-o-uslugama-i-slobodi-poslovnog-nastanjivanja/>.

tematiku advokatskih usluga, izrađen je i siže politike pod naslovom „Donošenje Zakona o uslugama i prednosti uvođenja Jedinственe elektronske kontaktne tačke (JEKT)”² koji ukazuje na značaj postojanja jednog digitalnog servisa poput JEKT-a.

U okviru projekta „Pripremi se za učešće – P2P“ Radna grupa za Poglavlje 3 je bila uključena i u rad Međusektorske radne grupe NKEU za praćenje Programa ekonomskih reformi (ERP). Tako je, na posredan način, tematika iz Pregovaračkog poglavlja 3 bila zastupljena i kroz praćenje izrade i implementacije ERP-a, kao master dokumenta ekonomske politike Srbije. U vezi sa tim, razvijen je sistem za praćenje i izveštavanje o promenama u strukturnim reformama definisanim ERP-om i stepenu njihove realizacije iz godine u godinu, sa jasnom vezom sa konkretnim pregovaračkim poglavljem. S obzirom da je ERP za period od 2020. do 2022. godine bio prvi u nizu, Monitoring izveštaj za ovaj dokument je izrađen po unapred razvijenoj metodologiji. Zbog toga što u ERP dokumentu pitanje osnivanja i funkcionisanje JEKT platforme nije izdvojeno iz reforme koja se bavi uspostavljanjem jedinstvenog javnog registra administrativnih postupaka, u Monitoring izveštaju je iznet stav da, i pored toga što bi JEKT koristio podatke dobijene iz jedinstvenog javnog registra, ova platforma, pored pružanja informacija o procedurama i postupcima, treba da posluži i kao elektronska stanica gde će privrednici iz sektora usluga moći da obave sve neophodne administrativne postupke (postupke vezane za porez, prijavu radnika itd). Dakle, suština komentara je u tome da ne treba JEKT poistovećivati sa jedinstvenim javnim registrom čijim uspostavljanjem se bavi predmetna reforma. S obzirom da dati komentari nisu bili usvojeni, preporuka, data tom prilikom, je zvanično postala deo priloga ERP dokumenta za period od 2021. do 2023. godine.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Knjiga preporuka NKEU za 2019. 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 nastanjanja i slobode pružanja usluga.*

Po pitanju novog Zakona o uslugama se nije desilo ništa značajno u proteklom periodu pa ova preporuka ostaje na snazi.

- *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.*

Po pitanju Jedinственe elektronske kontaktne tačke nije došlo do bilo kakvih suštinskih poboljšanja u posmatranom periodu. Pitanje JEKT-a je vraćeno u najnovije ERP dokumente, ali samo kao usputni rezultat reforme koja se bavi uspostavljanjem jedinstvenog javnog registra administrativnih procedura što je daleko od dovoljnog. Stoga, preporuka ostaje na snazi.

² Pomenuti papir se može pronaći na slećem linku: <https://cep.org.rs/publications/donosenje-zakona-o-uslugama-i-prednosti-uvodjenja-jedinственe-elektronske-kontaktne-tacke-jekt/>.

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

Zakon o uslugama, iako je od izuzetnog značaja, i dalje nije usvojen. Po ko zna koji put se povlači iz parlamentarne procedure, tako da u trenutku kada bude napravljen dovoljno dobar predlog Zakona treba obezbediti efikasnu proceduru usvajanja.

Što se tiče preporuka organizacijama civilnog društva i Evropskoj uniji iz prethodne Knjige preporuka za 2019. 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 2021. 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 Jedinstvene elektronske kontakt tačke (JEKT), u okviru resornog Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, kako bi se stvorili tehnički i organizacioni uslovi za njegovo funkcionisanje, kao i analizu mogućih problema i teškoća, u ranoj fazi izgradnje sistema; (*ponovljena*)
- 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.

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:

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

Evropskoj uniji:

- Za uspešno uspostavljanje JEKT-a u Srbiji, bila bi značajna tehnička podrška eksperata iz zemalja koje već imaju osnovan i funkcionalan sistem jedinstvene tačke kontakta. Stoga bi podrška kroz treninge i prenos znanja i iskustva u ovoj oblasti od strane evropskih kolega bila od velikog značaja. (*ponovljena*)

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 4 9

▶ SLOBODNO KRETANJE
KAPITALA

▶ FINANSIJSKE USLUGE

Koordinator:

CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP)

Vida Uzelac

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.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

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

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

U oblasti kretanja kapitala i plaćanja konstatovano je da Srbija ima dobro razumevanje pravnih tekovina, kao i da je postigla zadovoljavajući stepen usklađenosti. Režim u Srbiji je, u velikoj meri, liberalizovan, posebno u 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 poravnjanja 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 neznatno, naročito izvan bankarskog sektora, a posebno u sektoru nekretnina, menjačnica i osiguravajućih društava. Treba uspostaviti, i učiniti operativnim, efiksan 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.

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

Tokom 2020. godine Radna grupa je održala sledeće onlajn sastanake (putem Zoom platforme):

- 9. aprila 2020. godine je održana zajednička sednica sa radnim grupama za poglavlja 8, 16 i 20, u vezi sa merama podrške privredi zbog ekonomskih posledica izazvanih pandemijom COVID-19 i
- 1. oktobra 2020. godine kada je tema sastanka bio Moratorijum banaka, odnosno zastoj na otplatu dospelih obaveza prema bankama i davaocima finansijskog lizinga.

Radna grupa je, takođe, održala sastanak 10. maja 2021. godine u prostorijama Centra za evropske politike. Teme sastanka su bile: Nova metodologija pregovora sa EU, struktura Vlade Republike Srbije za pregovore, kao dogovor oko buduće dinamike sastanaka ove radne grupe i organizacije rada.

Predstavnici Radne grupe za Poglavlje 4 su učestvovali na sastancima koji se održavaju u okviru stalnog dijaloga NKEU sa predsednicom Vlade Republike Srbije i, takođe, su učestvovali na više različitih događaja i webinara:

- predstavljanje tematike pregovaračkih poglavlja 4 i 9 na lokalnoj diskusiji sa organizacijama civilnog društva iz Niša, u septembru 2020. godine;
- webinar „Ekonomski oporavak Srbije posle pandemije“, održan 12. juna 2020. godine.

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 je 2020. godina bila u jeku pandemije COVID-19, nije moguće izvršiti evaluaciju.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU**Vladi Republike Srbije i Narodnoj banci Srbije:**

- Neophodno je razmotriti liberalizaciju Zakona o deviznom poslovanju u pogledu slobode domaćih pravnih lica da kupuju devize ili sklapaju 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 neravnoravan 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 zalag. 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 POGHLAVLJA

Eksplozivni 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.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Izveštaj o skriningu je objavljen 1. aprila 2016. godine i u njemu je zaključeno da je Srbija već dostigla zadovoljavajući stepen usklađenosti i delimično primenjuje pravne tekovine u oblastima koje su obihvaćene ovim poglavljem. U cilju što bolje pripreme u vezi preuzimanja obaveza koje proističu iz članstva, Srbija bi trebalo da nastavi sa naporima kroz dalje ambiciozne reforme

zakonodavstva kako bi u oblasti finansijskih usluga inkorporirala značajan deo pravnih tekovina EU. U tom smislu, konstatovano je da treba nastaviti sa usklađivanjem i punom primenom do trenutka pristupanja.

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

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

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

Imajući u vidu sadašnje stanje priprema Srbije, EU primećuje da, pod uslovom da Srbija mora da nastavi da napreduje u usklađivanju sa pravnim tekovinama i primenom istih koje su pokrivene Poglavljem 9, ovo 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.

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

Tokom 2020. godine Radna grupa je održala sledeće onlajn sastanake (putem Zoom platforme):

- 9. aprila 2020. godine je održana zajednička sednica sa radnim grupama za poglavlja 8, 16 i 20, u vezi sa merama podrške privredi zbog ekonomskih posledica izazvanih pandemijom COVID-19 i
- 1. oktobra 2020. godine kada je tema sastanka bio Moratorijum banaka, odnosno zastoje na otplatu dospelih obaveza prema bankama i davaocima finansijskog lizinga.

Radna grupa je, takođe, održala sastanak 10. maja 2021. godine u prostorijama Centra za evropske politike. Teme sastanka su bile: Nova metodologija pregovora sa EU, struktura Vlade Republike Srbije za pregovore, kao dogovor oko buduće dinamike sastanaka ove radne grupe i organizacije rada.

Predstavnici Radne grupe za Poglavlje 4 su učestvovali na sastancima koji se održavaju u okviru stalnog dijaloga NKEU sa predsednicom Vlade Republike Srbije i, takođe, su učestvovali na više različitih događaja i webinarima:

- predstavljanje tematike pregovaračkih poglavlja 4 i 9 na lokalnoj diskusiji sa organizacijama civilnog društva iz Niša, u septembru 2020. godine;
- webinar „Ekonomski oporavak Srbije posle pandemije“, održan 12. juna 2020. godine.

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 je 2020. godina bila u jeku pandemije COVID-19, nije moguće izvršiti evaluaciju.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU

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

- Neophodno je razmotriti dosadašnji regulatorni okvir koji se nije pokazao dovoljno stimulativnim za razvoj „nebankarskog“ dela tržišta finansijskih usluga. Naime, na osnovu inicijalnih nalaza Radne grupe može se zaključiti da je tržište osiguranja 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

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 5

▶▶ JAVNE NABAVKE

Koordinator:

TRANSPARENTNOST SRBIJA

Nemanja Nenadić

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

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%)¹. Ustrojstvo sistema javnih nabavki veoma utiče i na ostvarivanje principa slobodnog tržišnog nadmetanja. Preduslov slobodnog tržišta jeste sistem koji neće diskriminisati privredne subjekte prema zemlji porekla ili drugim nerelevantnim kriterijumima. Imajući to u vidu, pravne tekovine EU o javnim nabavkama utemeljene su na načelima transparentnosti, ravnopravnog tretmana, slobodne konkurencije i nediskriminacije. U razradi tih načela, EU je donela pravila koja se primenjuju kod odabira najpovoljnijeg ponuđača i dodele ugovora o javnim nabavkama radova, usluga i dobara. Posebna pravila se primenjuju za pojedine sektore. Deo pravnih tekovina su i pravila o tome kako se odluke organa javnog sektora preispituju korišćenjem pravnih lekova. Da bi se pravila primenila treba da postoje i specijalizovana tela koja će se baviti javnim 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 pobedi u nadmetanju podnosi celokupnu dokumentaciju. Novim pravilima su ograničene mogućnosti za postavljanje zahteva pred ponuđače u pogledu prethodnog obrta. To bi malim preduzećima trebalo da učini dostupnijim tržište javnih nabavki. Sličan efekat bi trebalo da imaju i pravila o podeli nabavki na partije. Naglašenije su mogućnosti da javne nabavke posluže kao sredstvo za sprovođenje javnih politika, naročito u oblasti zaštite životne sredine, socijalne integracije i inovacija.

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.

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

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.⁴

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, UJN 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 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.

⁴ Videti: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/44929>.

Pregovaračke pozicije za Poglavlje 5, kako Republike Srbije tako i država članica EU, objavljene su na internet stranici Ministarstva za evropske integracije⁵ 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.⁶ 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 Zakona⁷, Agencija za sprečavanje korupcije je dobila nadležnost da prati sprovođenje AP za Poglavlje 23, potpoglavlje 2.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23⁸, 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) godišnji izveštaj o nadzoru UJN (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.

Prethodna verzija AP (iz 2016. godine) nije bila ispunjena u planiranim rokovima. Između ostalog, Zakon o javnim nabavkama je trebalo da bude izmenjen do kraja 2015. godine (AP je usvojen

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

⁶ Videti: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26471/polugodisnji-izvestaj-pregovaračke-grupe-za-poglavlje-23-za-treci-i-cetvrti-kvartal-2018-godine.php>.

⁷ „Službeni glasnik RS“, br. 35/2019, 88/2019 i 11/2021 – autentično tumačenje, član 6.

⁸ Videti: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>.

sa nekim merama čiji su rokovi već bili istekli), analiza efekata mehanizama za praćenje, nadzor i kontrolu javnih nabavki trebalo je da se završi u 2017. godini, do kraja 2016. godine je trebalo formirati jedinstvenu bazu podataka o preduzetim merama praćenja, nadzora i kontrole.

Nova verzija AP predviđa sledeće mere:

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

2.2.8.2. Uspostaviti novi Portal javnih nabavki, unapređen sa novim funkcionalnostima koje proističu iz novog Zakona o javnim nabavkama. Rok je, takođe, bio kraj 2020. godine.

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 sprovode nadzor i kontrola u javnim nabavkama, nije predviđeno ko će ove izveštaje da razmatra (na primer, skupštinski odbor).

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 mera preduzetih u cilju smanjenja korupcije u oblasti javnih nabavki. 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.

Novi Zakon o javnim nabavkama

Novi Zakon o javnim nabavkama je usvojen 23. decembra 2019. godine,⁹ ali je njegova primena počela 1. juna 2020. godine. Primena novog zakona je počela na vreme, ali period od donošenja zakona do početka primene nije bio dovoljan za pripremu kako naručilaca tako i potencijalnih ponuđača. Usled ograničenja koja je nametnula pandemija COVID-19, bilo je teško organizovati obuke. Većina neophodnih smernica i podzakonskih akata je objavljena tek 1. jula, na dan kada je primena zakona počela. U vezi sa tekstovima tih akata nisu bili organizovani ni javna rasprava, ni javne konsultacije. Novi Portal javnih nabavki funkcioniše.

COVID-19

Nijednim od akata koji su doneseni tokom vanrednog stanja, ili nakon njega, nisu stavljene van snage odredbe Zakona o javnim nabavkama. 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), ali je kao početak njegove primene određen 1. jul 2020. godine. U doba kada je pandemija počela, u početku su primenjivane redovne procedure javnih nabavki. Međutim, naručioci su ubrzo počeli da koriste mogućnost da nabavke vrše bez sprovođenja zakona, a na osnovu člana 7. Prema tom članu, odredbe ovog zakona naručioci ne primenjuju na nabavke „3) radi obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u slučajevima elementarnih nepogoda ili tehničko-tehnoloških nesreća čije posledice ugrožavaju živote ili zdravlje ljudi ili životnu sredinu, u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita od takvih nepogoda“.

Epidemija zarazne bolesti zaista predstavlja jedan od mogućih razloga za primenu ovog izuzetka. Ispravnost postupanja naručilaca kod primene ovog izuzetka zavisi od ispunjenosti objektivnih uslova. U tom smislu, ključni kriterijum je neophodnost da se nabavka sprovede bez primene drugog postupka radi obezbeđivanja osnovnih životnih uslova. Nije dovoljno da nabavka (na primer, lekova ili medicinske opreme) koristi očuvanju života ljudi, već bi morala postojati situacija u kojoj se ne može čekati ni da protekne period koji je uobičajeno potreban da se sprovede najbrži mogući postupak javne nabavke (na primer, pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva, za koji je u praksi potrebno oko sedam dana). Imajući u vidu prirodu ovog izuzetka, zakonodavac nije predvideo nikakve mehanizme prethodne provere ispunjenosti uslova, već samo mogućnost naknadne kontrole opravdanosti. Bitno je naglasiti da je i kod sprovođenja ovakvih

⁹ Videti: <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2019/2478-19.pdf>.

nabavki naručilac bio obavezan (čl. 7, st. 2) „da postupa u skladu sa načelima iz ovog zakona“ (na primer, transparentnost, nediskriminacija).

Način ostvarivanja ovih načela kod izuzetih javnih nabavki nije bliže uređen u samom Zakonu, već isključivo (ako je uopšte) internim aktima samih naručilaca. Usled toga, na primer, nije bila propisana obaveza da naručioci objave, makar nakon zaključenja ugovora, informacije o tome šta su nabavili, od koga i po kojoj ceni. Takve informacije su jedino bili u obavezi da dostavljaju u svojim tromesečnim izveštajima Upravi (sada Kancelariji) za javne nabavke.

Ubrzo se ispostavilo da je primena Zakona o javnim nabavkama bila suspendovana na drugi način, koji nije u skladu sa njegovim odredbama. Naime, prilikom pokušaja organizacija civilnog društva i novinara da pribave dokumente koji se odnose na javne nabavke medicinske opreme i materijala, naručioci (Republički fond zdravstvenog osiguranja) su odbijali zahteve kao nedopuštene iz razloga što su podaci sadržani u dokumentima koji su označeni stepenom tajnosti „strogo poverljivo“. Osnov za to bio je zaključak Vlade od 15. marta 2020. godine, SP 05 broj:00-96/2020-1. Navedeni zaključak Vlade nije objavljen, tako da se ne može da utvrdi da li su ovi navodi organa vlasti istiniti. Takođe, Vlada Republike Srbije nije postupala po zahtevima kojima je traženo dostavljanje kopije tog zaključka.

Ranije važeći Zakon o javnim nabavkama je predviđao mogućnost da se neke nabavke sprovedu bez primene ovog zakona iz razloga zaštite bezbednosti, ali su ti izuzeci bili vezani isključivo za nabavke u sektoru odbrane i bezbednosti.

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 radi obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u slučajevima elementarnih nepogoda ili tehničko-tehnoloških 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. Objavljivanje tih šturih informacija je bilo dovoljno da se zaključi da, makar u nekim nabavkama, pravila nisu poštovana¹⁰.

¹⁰ Videti: <https://www.cins.rs/en/procurement-of-pcr-tests-from-egg-laying-hens-to-a-multimillion-deal-with-the-authorities>; <https://rs.n1info.com/vesti/a655704-agencija-za-sprecavanje-korupcije-andquotcesljaandquot-zorana-gojkovica> i <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11844-upitna-zakonitost-nabavke-opreme-za-kovid-bolnice>.

Međudržavni sporazumi

Vlada je nastavila da neposredno dogovara poslove umesto da organizuje nadmetanje prilikom javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava. Neki od primera su: poslovi sa firmom „Alstrom” koji se odnose na projekat „Beogradski metro”; najava rada sa ruskom železničkom kompanijom na rekonstrukciji pruge Beograd–Bar; posao sa kineskom kompanijom CRBC u vezi sa izgradnjom tunela kroz Frušku Goru; pregovori sa firmom „Pauer Čajna“ (*Power China*) i „Azvirt” o izgradnji sektora C obilaznice oko Beograda; najava izgradnje aerodroma u Trebinju (Republika Srpska, BiH) koji će finansirati Srbija; izgradnja sistema za pročišćavanje voda u Beogradu (sproviđa firma *China Machinery Engineering Corporation* – CMEC); pregovori sa kineskom firmom „Šandong” (*Shandong*) za izgradnju dva auto-puta; najava izgradnje brze pruge od Beograda do Niša sa „kineskim partnerima”; šest milijardi evra vredan projekt „Beogradski metro” (ugovor za projektnu dokumentaciju potpisan sa francuskom firmom „Egis”); ugovor za izgradnju brze saobraćajnice koja će Valjevo povezati sa auto-putem (158 miliona evra) sa kineskom kompanijom „Šandong”, potpisan u junu 2020. godine itd. Ministarka Mihajlović je 16. oktobra 2020. godine izjavila da je vrednost „zajedničkih projekata” Srbije i Kine oko 9 milijardi evra¹¹.

STATUS POGLAVLJA

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

Takođe, usvojena je Strategija razvoja javnih nabavki za period 2014-2018. godine, kao i akcioni planovi za svaku godinu¹². 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).¹³ Novi Akcioni plan, za 2021. godinu, donet je 6. maja 2021. godine.¹⁴ Izveštaji o sprovođenju akcionih planova nisu objavljeni.

U Zajedničkoj pregovaračkoj poziciji¹⁵, 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

¹¹ Videti: <http://rs.n1info.com/Biznis/a428300/Mihajlovic-Vrednost-projekata-s-Kinom-9-milijardi-evra.html>.

¹² Videti: <http://www.ujn.gov.rs/ci/strategija/akcioniplan2018.html>.

¹³ Videti: <http://www.ujn.gov.rs/vesti/program-razvoja-javnih-nabavki-u-republici-srbiji-za-period-2019-2023-godine/>.

¹⁴ Videti: <http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2021/05/AKCIONI-PLAN-ZA-SPROVODJENJE-PROGRAMA-RAZVOJA-JAVNIH-NABAVKI-2021.-GODINU.pdf>

¹⁵ Videti: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaračke_pozicije/pg_5_zajednicka_pozicija_eu.pdf.

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 postojaća pravila, naročito u oblasti prevencije i borbe protiv korupcije, kao i da poveća transparentnost javnih nabavki.

Za privremeno zatvaranje poglavlja su predviđena sledeća merila:

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

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

Tabela: Hronologija pregovora o Poglavlju 5

GODINA		
2014.	21. marta	održan je eksplanatorni skrining u Briselu na kome su predstavljeni propisi Evropske unije u Poglavlju 5.
	13. maja	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
2015.	29. aprila	objavljen je Izveštaj o skriningu za Poglavlje 5. Nisu postavljena merila za otvaranje poglavlja.
2016.	21. marta	Vlada Republike Srbije je usvojila Pregovaračku poziciju za Poglavlje 5
	13. decembra	otvoreno je Pregovaračko poglavlje 5 – Javne nabavke
2017.	27. januara	predstavljena su merila za privremeno zatvaranje Poglavlja 5 – Javne nabavke
2018.	1. septembra	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
2020.	25. marta	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 „Osnove“ (<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.

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.¹⁶

U godišnjem Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu, ocenjeno je da je Srbija **umereno pripremljena** u oblasti javnih nabavki, kao i da je u 2020. godini ostvaren **ograničen napredak**. Prema oceni iz Izveštaja, novi Zakon o javnim nabavkama je važan pozitivan korak ka usklađenosti domaćih propisa sa pravnim tekovinama EU. Međutim, istovremeno se konstatuje da će „nedavno usvojeni zakon o posebnim postupcima za projekte izgradnje linijskih infrastrukturnih objekata verovatno ozbiljno ugroziti efikasno sprovođenje Zakona o javnim nabavkama, budući da dozvoljava da projekti od, posebnog značaja za Republiku Srbiju, budu izuzeti iz postupka javnih nabavki“.

Konstatovano je da su preporuke Komisije iz 2019. 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.

EK 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“.

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

¹⁶ Videti: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf.

uočava da „se nacionalno zakonodavstvo o javnim nabavkama može suspendovati za ceo projekat ili u pojedinim fazama, a Vlada 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 uvrštene 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 2019. godini u odnosu na prethodnu godinu, u pogledu učešća javnih nabavki u BDP-u (skromni trend rasta). Takođe, govori se o prosečnom broju ponuda, koji je značajno niži u odnosu na 2017. godinu. Konstatuje se da je broj ugovora dodeljnih stranim ponuđačima pao na ispod 2%, od čega polovina dolazi iz EU. Uočava se porast broja pregovaračkih postupaka bez prethodnog obaveštenja za podnošenje ponuda i udela otvorenih postupaka. „Korišćenje kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude i dalje je na niskom nivou od 10%.“ Ističe se da je u najboljem interesu i naručilaca i poreskih obveznika da se poveća primena kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude, najpre zbog boljeg kvaliteta, a i povećanih troškova životnog ciklusa proizvoda ako se primenjuje najniža cena kao kriterijum. EK beleži i podatke o nepravilnostima u javnim nabavkama koje je uočila Državna revizorska institucija i navodi ocenu Saveta za borbu protiv korupcije je konstatovao da je postojeći okvir za internu i eksternu kontrolu ispravnosti javnih nabavki velikih javnih komunalnih preduzeća manjkav i podložan zloupotrebi. „Imajući u vidu da takvi ugovori predstavljaju 27% ukupnog broja i 44% ukupne vrednosti ugovora zaključenih u 2019. godini, relevantne institucije treba da istraže ove tvrdnje i da neprekidno prate ove procese i na državnom i na lokalnom nivou“ – navodi Evropska komisija.

Dobar napredak je zabeležen u razvoju alata za elektronsku nabavku puštanjem u rad demo/probne verzije novog portala za javne nabavke, uživo u junu mesecu. 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.

U vezi sa nabavkama tokom pandemije COVID-19, Evropska komisija prenosi da je Kancelarija za javne nabavke obavestila naručioce o fleksibilnim mogućnostima koje dopušta zakon za takve situacije. „Da bi se ublažili rizici od prevare i korupcije, posebno je važno da se održi tok revizije. Objavljivanje svih informacija o nabavkama koje su sprovedene u vezi sa COVID-19 na državnim portalima bi, takođe, doprinelo povećanju transparentnosti i poverenja.“

EK govori i o broju sertifikovanih službenika za nabavke i potrebi da i oni službenici koji su već stekli takve sertifikate prođu kroz napredne obuke. Samo Kancelariji za javne nabavke nedostaju kapaciteti jer ima 28, umesto 38 zaposlenih, te ona, stoga, ne može „da izvršava svoje mnogobrojne zadatke“.

U pogledu javno-privatnog partnerstva (JPP), ukazuje se da je Komisija za javno-privatno partnerstvo i koncesije odobrila ukupno 154 predloga projekta za javno-privatno partnerstvo, uključujući 62 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. „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, raznovrstošću i količinom predmeta, kao i dužinom sudskih postupaka su i dalje slabi“. „Potrebno je 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 bolešću 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 Komisije 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.

Obuke, smernice i monitoring

U toku 2020. godine su izrađene Smernice za pripremu konkursne dokumentacije i pripremu e-ponude na Portalu javnih nabavki. Tokom 2020. godine održano je šest obuka i radionica 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 2020. godini postupala po osnovu 42 zahteva dostavljena od strane državnih organa i drugih nadležnih institucija, a ukupno je sprovela monitoring nad 274 postupaka javnih nabavki.

Statistički pokazatelji javnih nabavki

U 2020. godini registrovana vrednost javnih nabavki je iznosila 376,1 milijardu dinara (odnosno, nešto više od 3 milijarde evra), dok je broj registrovanih ugovora iznosio 135.022. Učešće javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu je iznosilo 6,88%. Pad učešća javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu je rezultat povećanja vrednosti nabavki koje su izuzete od primene Zakona, kao i poremećaja na tržištu javnih nabavki usled epidemiološke situacije. Otvoreni postupak je u 2020. godini u proseku trajao 52 dana. Prosečan broj ponuda po postupku je iznosio 2,6. Učešće obustavljenih postupaka u ukupnom broju sprovedenih postupaka javnih nabavki iznosilo je 9%, dok je 91% pokrenutih postupaka uspešno okončan, zaključenjem ugovora, odnosno okvirnog sporazuma.

Primenom odredaba ZJN/2015 naručioci su zaključili 124.281 ugovor o javnim nabavkama u vrednosti od 337.442.284.000 dinara, dok je primenom odredaba ZJN/2019 zaključeno 10.741 ugovor u vrednosti od 38.682.005.589 dinara. Razloge za tako drastične razlike broja nabavki u prvoj i u drugoj polovini godine, Kancelarija za javne nabavke prepoznaje u tome što je veliki broj naručilaca pokrenuo postupak javne nabavke pre 1. jula 2020. godine, kako bi ti postupci bili sprovedeni po odredbama ZJN/2015.

U drugoj polovini godine javni naručioci su zaključili 9.635 ugovora u vrednosti od 34.665.950.443 dinara, a sektorski 1.106 ugovora u vrednosti od 4.016.055.147 dinara. Posmatrano po vrsti javnog naručioca, najveće učešće u ukupnoj vrednosti ugovora, koji su zaključeni prema odredbama ZJN/2019, imali su republički organi sa 45.36% učešća. Najveći naručilac je EPS sa ugovorom vrednim 51,4 milijarde dinara, a potom Univerzitetski Klinički centar sa 17 milijardi dinara.

Posmatrano prema predmetu javne nabavke, u ugovorima koji su zaključeni primenom starog zakona, najveće je učešće dobara sa 54%, potom slede usluge sa 27% i radovi sa 19%. Učešće javnih

nabavki male vrednosti, u ukupnoj vrednosti javnih nabavki sprovedenih primenom starog zakona, iznosilo je 7%. Vrednost ugovora zaključenih primenom otvorenog postupka iznosila je 94,29% od ukupne vrednosti svih zaključenih ugovora, dok je vrednost ugovora koji su zaključeni primenom pregovaračkog postupka bez objavljivanja iznosila 2,57% od ukupne vrednosti svih ugovora.

Najčešće korišćen osnov za primenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, prema odredbama ZJN/2019, bio je član 61. stav 1. tačka 2) kada, zbog izuzetne hitnosti prouzrokovane događajima koje naručilac nije mogao da predvidi, nije moguće postupiti u rokovima određenim za otvoreni postupak ili restriktivni postupak ili konkurentni postupak sa pregovaranjem ili pregovarački postupak sa objavljivanjem. U ukupnoj vrednosti ugovora, zaključenih u pregovaračkom postupku bez objavljivanja javnog poziva, učešće ovog osnova iznosi od 75,31%, od čega 66,15% čine ugovori zaključeni po osnovu člana 62. stav 9. ZJN/2019, u postupcima u kojima Kancelarija za javne nabavke nije davala mišljenja o osnovanosti primene ove vrste postupka. To su situacije kada je hitnost bila naročito velika zbog pandemije COVID-19.

U 2020. godini je zaključeno ukupno 2.779 okvirnih sporazuma što je za 3% manje nego u 2019. godini. Primenom starog Zakona zaključeno je 1.965 takvih sporazuma, a primenom novog 814, što ukazuje da odredbe novog Zakona značajno više stimulišu primenu ovog mehanizma ugovaranja. Dominantno učešće u ugovorima zaključenim po osnovu okvirnih sporazumima, u 2020. godini, imali su medicinska oprema i farmaceutske proizvodi sa više od 50% učešća.

Vrednost ugovora zaključenih u postupcima centralizovanih javnih nabavki iznosila je u 2020. godini 70.197.042.000 dinara. Učešće vrednosti ove vrste ugovora se povećalo u odnosu na 2019. godinu sa 12% na 19%. Dominantno učešće u centralizovanim javnim nabavkama, u 2020. godini, imali su medicinska oprema i farmaceutske proizvodi (66%).

I dalje je izrazito dominantna primena kriterijuma „najniža ponuđena cena“ sa 94%, 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 203,2 milijarde dinara. Prema odredbama ZJN/2015, zaključeno je 285.219 nabavki izuzetih od primene Zakona u vrednosti od 108.168.027.000 dinara, dok je prema odredbama ZJN/2019 zaključeno 495.719 nabavki izuzetih od primene Zakona u vrednosti od 98.209.384.556 dinara. Najčešći osnovi za izuzeće, prema odredbama ZJN/2015, bile su usluge kredita bez obzira da li su u vezi sa prodajom, kupovinom ili prenosom hartija od vrednosti ili drugih finansijskih instrumenata (26,02%) i nabavke od lica ili organizacija koje se u smislu ovog zakona smatraju naručiocem i koje su nosioci isključivog prava na obavljanje delatnosti koja je predmet javne nabavke (16,71%).

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.

Izveštaj o sprovedenom monitoringu

U izveštaju o sprovedenom monitoringu¹⁷, KJN navodi da je od stupanja na snagu novog zakona, 1. jula 2020. godine, najviše pitanja bilo o korišćenju i funkcionisanju novog Portala javnih nabavki, kao i o novim zakonskim odredbama, a da je najznačajnija novina uspostavljanje elektronske komunikacije putem Portala. U Grupi za monitoring radi četvero zaposlenih, a ukupno je planirano da ih bude petoro.

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 13 i sa Agencijom za sprečavanje korupcije u 14 predmeta. Sva 42 zahteva odnosila su se na postupke koji su sprovedeni po starom zakonu. Takođe, KJN je u 2020. godini postupala i u 35 slučajeva 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 2020. godini podnela osam zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, od kojih je polovina rezultat postupanja po podnetim prijavama. Prekršajne prijave su podnete zbog: a) zaključenja ugovora za koji prethodno nije sproveden postupak javne nabavke, b) sprovođenja postupka javne nabavke koji nije otvoreni ili restriktivni postupak, a da pri tome nisu bili ispunjeni uslovi za sprovođenje, c) neobjavljanja komunikacije na zakonski način i d) neobjavljanja Plana javnih nabavki.

Aktivnosti Kancelarije za javne nabavke

Kancelarija je u aprilu 2021. godine objavila Smernice za primenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva¹⁸ 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 zakona¹⁹. Pravilnik o sadržini Registra²⁰ ponuđača, kao i dokumentacije koja se podnosi uz prijavu za registraciju ponuđača, počeo je da se primenjuje od 1. marta 2020. godine.

Podaci iz Izveštaja Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki

U izveštaju o radu za 2020. godinu,²¹ 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.

¹⁷ Videti: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2021/564-21.pdf>.

¹⁸ Videti: <http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2021/04/Smernice-za-sprovođenje-pregovaračkog-postupka.pdf>.

¹⁹ Videti: <http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2020/11/PRIRUCNIK.pdf>.

²⁰ 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>.

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

Kažnjavanje zloupotreba

Zloupotrebe kod javnih nabavki uglavnom ostaju neispitane i nekažnjene. Za krivično delo „Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom“, u 2020. godini je prijavljeno 89 lica, što je za 18% manje u odnosu na 2019. godinu. Tokom 2020. godine je odbačeno 45 prijava (jedna četvrtina) svih koje su bile u radu. Broj optužnih akata je bio sličan kao i 2019. godine (24, odnosno 25), doneta je 21 osuđujuća presuda, od kojih čak 20 uslovnih osuda, dok je godinu dana ranije bilo deset osuda. Iako je reč o imovinskom krivičnom delu, mera oduzimanja imovinske koristi nije izricana.

Za prekršajno gonjenje, gde sistem od 2013. do 2020. godine uopšte nije funkcionisao zbog neusaglašenosti Zakona o javnim nabavkama i Zakona o prekršajima, još nema objavljenih podataka za prošlu godinu.

Program rada

U Programu razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period od 2019. do 2023. godine²², koji je donet 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 nabavki²³, 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.

Akcioni plan za sprovođenje ovog Programa u 2021. godini,²⁴ u vezi sa povećanjem efikasnosti i ekonomičnosti postupaka javnih nabavki, kao je postavljeno da za 100% javnih nabavki ponude budu dostavljene elektronskim putem (naspram 29% u 2020. godini). To će očigledno biti dostignuto, s obzirom na zakonske odredbe.

U pogledu jačanja konkurencije je planirano da se prosečan broj ponuda poveća sa 2,6 na 2,7. 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 kod 90, naspram 78 naručilaca, koliko ih je bilo obuhvaćeno u 2020. godini.

Najzad, kod podsticanja ekološkog i socijalnog aspekta u javnim nabavkama i inovacijama, planira se sprovođenje tri nabavke uz primenu ekoloških kriterijuma.

Izmene Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama su planirane za poslednji kvartal 2021. godine.

²² Videti: <http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2019/11/1.-UJN-Program-UJN-2019-2023..pdf>.

²³ Videti: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en.

²⁴ Videti: <http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2021/05/AKCIONI-PLAN-ZA-SPROVODJENJE-PROGRAMA-RAZVOJA-JAVNIH-NABAVKI-2021.-GODINU.pdf>.

Planirano je da se broj zaposlenih u KJN poveća sa 39 na 55, a da se broj sertifikovanih službenika poveća sa 4727 na 4800. Planirano je organizovanje ispita za službenike i radionica, radi usklađivanja stavova KJN, RKZP, MFIN i DRI u vezi sa primenom zakona, kao i obuke policije, javnog tužilaštva, DRI i drugih institucija – sve za poslednji kvartal 2021. godine.

Za 2021. godinu je planirana i izrada novih modula na Portalu javnih nabavki, prevod Portala radi lakšeg učešća stranih ponuđača, izrada mobilne aplikacije za Portal i prevod internet stranice KJN, sve uz pomoć programa međunarodne pomoći.

Za četvrti kvartal je planirana i izrada Smernica za partnerstvo za inovacije, kao i organizovanje obuka za naručioce, ponuđače, mikro, mala i srednja preduzeća.

Gljučne novine Zakona o javnim nabavkama

Među najznačajnijim novinama novog Zakona o javnim nabavkama je pojednostavljivanje postupaka u oblasti javnih nabavki, smanjenje administrativnog opterećenja i za ponuđače i za naručioce, a naročito smanjenje troškova učešća na tenderima za mala i srednja preduzeća.

Novine:

- propisivanje novih pragova do kojih se Zakon o javnim nabavkama neće primenjivati (umesto 500.000 dinara, sada su pragovi određeni u vrednosti od 1, 3, 15 ili 20 miliona dinara, u zavisnosti od vrste nabavke i naručioca);
- uvedeni su novi kriterijumi za dodelu ugovora u postupku javne nabavke (predviđen je samo kriterijum – ekonomski najpovoljnija ponuda);
- način dokazivanja kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta – umesto izvoda i potvrda koje izdaju nadležni organi, izjava privrednog subjekta na standardnom obrascu da ispunjava tražene kriterijume i da nije u nekoj situaciji koja predstavlja osnov za isključenje u postupku javne nabavke;
- komunikacija se obavlja elektronskim sredstvima putem Portala javnih nabavki;
- nova vrsta postupka – partnerstvo za inovacije;
- elektronski katalog;
- na Portalu javnih nabavki se objavljuju i izmene ugovora o javnoj nabavci za vreme njegovog trajanja i razlozi za raskid ugovora;
- izmene u delu postupka zaštite prava (rokovi, mogućnost da se o navodima iznetim u zahtevu za zaštitu prava izjasni i ponuđač kome je dodeljen ugovor, kao opšte pravilo je uspostavljeno suspenzivno dejstvo zahteva za zaštitu prava...).

Novi Portal javnih nabavki

Novi Portal javnih nabavki omogućava elektronsko podnošenje ponuda, postavljanje pitanja naručiocu, podnošenje zahteva za zaštitu prava, otvaranje ponuda, uvid u dokumentaciju. Prednosti su standardizovano sprovođenje postupaka javnih nabavki, ekonomičnije i efikasnije sprovođenje postupaka, podizanje nivoa transparentnosti, lakši pregled dokumentacije, veća sigurnost podataka itd. Novi portal omogućava registraciju naručilaca i ponuđača.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 5

S obzirom na to da je stupanje na snagu novog Zakona o javnim nabavkama (1. jula 2020. godine) najvažniji događaj u vezi sa ovim pregovaračkim poglavljem, članice Radne grupe NKEU su bile naročito aktivne u vezi sa tim, pre svega podnošenjem velikog broja inicijativa za unapređenje prakse i primene Zakona²⁵. Takođe, predmet posebne pažnje bile su nabavke u vezi sa situacijom vezanom za COVID-19.²⁶

U hotelu „Norveč“ na Fruškoj gori je, 24. januara 2020. 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. Sastanak je u potpunosti bio posvećen razmatranju odredaba novousvojenog Zakona o javnim nabavkama i planiranju aktivnosti radne grupe u vezi sa praćenjem njegovog sprovođenja, kao i upućivanja inicijativa državnim organima radi otklanjanja nedoumica koje proizlaze iz zakonskih rešenja.

Zbog restriktivnih mera uzrokovanih pandemijom COVID-19, ova radna grupa se od marta 2020. godine nije okupljala u punom sastavu, već se komunikacija odvijala uglavnom putem mejla, kroz zajedničke inicijative ili sastanke u užem krugu.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 5 – Javne nabavke je, nakon prethodno sprovedenih konsultacija među članovima, 15. maja 2020. godine uputila inicijativu za odlaganje početka primene Zakona o javnim nabavkama do 1. januara 2021. godine, odnosno najranije 1. septembra 2020. godine, uz ocenu da je odlaganje neophodno da bi se temeljno pripremila primena Zakona koji donosi niz novina, pravila i tehnika. Radna grupa je bila stava da je neophodno da se odloži početak primene Zakona, kako bi se to vreme iskoristilo za izgradnju, testiranje funkcionalnosti i puštanje u rad novog Portala javnih nabavki, donošenje niza podzakonskih akata, kao i za temeljnu pripremu i obuku ponuđača i naručioca (ali i nadležnih institucija). Inicijativa je upućena Upravi za javne nabavke, Ministarstvu finansija, Vladi Republike Srbije i Narodnoj skupštini Republike Srbije, a pored članica Radne grupe podržale su je i druge organizacije civilnog društva, kao i profesionalci u oblasti javnih nabavki.

Članice radne grupe su, takođe, upućivale predloge Kancelariji za javne nabavke u vezi sa sadržinom podzakonskih akata za primenu ovog zakona²⁷, u vezi sa donošenjem posebnih zakona kojima se narušava jedinstvo sistema javnih nabavki ili pojedinačnim slučajevima javnih nabavki.

Među uspesima Radne grupe NKEU za Poglavlje 5, u odnosu sa državnim organima Republike Srbije, najznačajniji je prihvatanje Vlade Srbije da usvojenoj Medijskoj strategiji i Akcionom planu za njeno sprovođenje predvidi promene Zakona o javnim nabavkama u cilju adekvatnog regulisanja nabavki medijskih usluga. Ove izmene Zakona su planirane da se izvrše do kraja 2021. godine, što je uvršteno i u plan rada Vlade za tekuću godinu.

²⁵ Videti: <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts#a2021>.

²⁶ Videti: <https://transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/11237-covid-19>.

²⁷ Videti: https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_predlozi_za_dopunu_tri_podzakonska_akta_za_primenu_Zakona_o_javnim_nabavkama.pdf.

Takođe, potencijalno bitno za dalji rad jeste činjenica da je nacionalni ogranak Globalne organizacije parlamentaraca za borbu protiv korupcije (*Global Organization of Parliamentarians Against Corruption* – GOPAC) u Narodnoj skupštini Republike Srbije, odmah nakon svog konstituisanja početkom 2021. godine, prihvatio da u svoj godišnji program aktivnosti za 2021. godinu uvrsti održavanje javnog slušanja na temu primene Zakona o javnim nabavkama.

Drugi važan 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 2020. 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 preporukama koje je radna grupa dala za **stvaranje uslova za primenu novog Zakona o javnim nabavkama i umanjenje štetnih efekata njegovih pojedinih odredbi**, urađeno je sledeće:

- Novi Portal javnih nabavki je izrađen u zakonskom roku i sadrži neke podatke koji ranije nisu bili dostupni. Takođe, pozitivno je to što se podaci mogu preuzeti u otvorenom formatu i dalje koristiti na osnovu postojećih parametara. Međutim, ni novi Portal 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 naručioc objavili). Pored toga, Portal javnih nabavki nije u dovoljnoj meri povezan sa drugim bazama podataka (na primer, onima o izvršenju budžeta).
- 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.
- Kancelarija za javne nabavke je izradila podzakonski akt,²⁸ Pravilnik o postupku monitoringa nad primenom propisa o javnim nabavkama. Pravilnikom je predviđeno više vrsta monitoringa – redovan, vanredni, kontrolni i dopunski. Međutim, Pravilnik nije predvideo rokove za postupanje same Kancelarije za javne nabavke, minimalni obuhvat svakog monitoringa (šta se proverava kroz redovan), vreme sprovođenja redovnih kontrola, kao ni minimalni broj nabavki koje će biti kontrolisane.
- Kancelarija za javne nabavke nije izradila model internog akta za naručioce (sada to nije zakonska obaveza), što je uzrokovalo znatno slabiji kvalitet ispunjavanja ove zakonske obaveze.
- 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.

²⁸ Videti: http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2021/02/Pravilnik-o-monitoringu-nad-primenom-propisa-o-javnim-nabavkama-93_2020-369.pdf.

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. Naime, tokom 2020. godine, povećan je broj zaposlenih u Kancelariji za javne nabavke, ali neznatno (pet umesto četiri izvršilaca na poslovima monitoringa). U nešto većoj meri su obezbeđene obuke za pojedine učesnike u postupcima javnih nabavki, kao i kroz uputstva i podzakonske akte, ali ni tih obuka nije bilo dovoljno usled nastupanja pandemije, marta 2020. godine.

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. Redovan monitoring, koji sprovodi KJN, pokrio je tek oko 0,25% sprovedenih javnih nabavki u 2020. 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, planirano je da se izmene propisi u oblasti nabavke medijskih usluga.

Državna revizorska institucija je značajno **proširila praksu revizija svrishodnosti**, objavivši u januaru 2021. godine čak trinaest takvih izveštaja.²⁹ U okviru njih se ispituju i pojedine javne nabavke i javno-privatna partnerstva. Revizije se, između ostalog, odnose na: upravljanje plastičnim otpadom, funkcionisanje gradskog i prigradskog prevoza, uspostavljanje interne finansijske kontrole u zdravstvenim ustanovama, usluge „lični pratilac deteta“, energetski menadžment u javnom sektoru i pošumljavanje. Kada je, pak, reč o sistemu internih revizija, izveštaj za 2020. godinu još uvek nije objavljen.³⁰ Prema nalazima DRI, proverom uspostavljanja i obezbeđivanja uslova za adekvatno funkcionisanje interne revizije, utvrđeno je da je od ukupnog broja subjekata revizije (99), koji imaju obavezu uspostavljanja interne revizije, internu reviziju uspostavilo samo njih 50. To ukazuje da je stanje u ovoj oblasti još uvek veoma daleko od zadovoljavajućeg, čak i na elementarnom nivou.³¹

Dokumenti javnih politika u vezi sa javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvom (JPP) i dalje ne pružaju adekvatan odgovor na izazove u ovim oblastima. Tokom 2020. godine je konačno usvojen revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, koji ne predviđa konkretne nove mere u vezi sa javnim nabavkama, već izradu Operativnog plana koji će ih utvrditi. U pogledu JPP-a uopšte nisu predviđene mere. Akcioni planovi za užu oblast javnih nabavki, takođe se ne bave rešavanjem ključnih problema u ovoj oblasti. Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od

²⁹ Videti: <https://www.dri.rs/revizije/izvestaji-o-reviziji.136.html>.

³⁰ Videti: <https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/izvestaji-o-sagledavanju-kvaliteta-rada-interne-revizije>.

³¹ Videti: <https://www.dri.rs/php/document/download/3633/2>.

2021. do 2030. godine,³² u potpunosti prepušta uređivanje delovanja u ovoj oblasti budućem Programu reforme upravljanja javnim finansijama, koji još uvek nije donet³³.

Kada je reč o **preporukama Radne grupe za NKEU**, nije poštovana preporuka da se pri oceni kvaliteta novog Zakona o javnim nabavkama, vodi računa i o rešavanju svih uočenih problema, a ne samo usklađivanju sa EU standardima. Međutim, EK je jasno stavila do znanja Vladi 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 strategiji³⁴.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU

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

- **Objavljivanje 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.
- **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;

³² Videti: <https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/537306/strategija-reforma-javne-uprave-2021-30-0046-cyr.zip>.

³³ Videti: <https://mfin.gov.rs/propisi/javne-rasprave>.

³⁴ Videti: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/441801/medijska-strategija.php>.

- 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 uredio, kao i sprovođenje monitoringa nad primenom pravila o donošenju internog akta.
- **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 nacionalnog ogranka GOPAC-a radi sagledavanja rezultata sprovedenog nadzora i podrške organima koji treba da ga vrše.
 - **Proaktivnost u otkrivanju nepravilnosti** u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstavima, 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.
- 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, naročito u vezi praćenja javnih nabavki u toj oblasti i saradnje u vezi sa predstojećim izmenama zakona.

2020.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **6**

▶ PRAVO PRIVREDNIH DRUŠTAVA (KOMPANIJSKO PRAVO)

Koordinator:

prof. dr Zlatko Stefanović,
Pravni fakultet Univerziteta Union

KRATAK PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 6 – Pravo privrednih društava obuhvata tri glavne celine: 1) pravo privrednih društava, po kome i samo poglavlje nosi naziv, 2) računovodstvo i 3) revizija. Pravo privrednih društava obuhvata materiju statusopravne prirode (osnivanje, položaj privrednih subjekata i lica koja su u vezi sa njima – *shareholders and stakeholders*, kao i gašenje), ali i neka specifična pitanja kao što su: preuzimanje (*takeover*) kompanija, publicitet, zaštita manjinskih akcionara, specifične organizacije, kao što su investicioni fondovi i drugo.

U okviru Evropske unije, materija kompanijskog prava je delom u nadležnosti organa Evropske unije, a delom u nadležnosti država članica. Evropska unija je donela propise koji omogućavaju osnivanje tri pravne forme na teritoriji svake države članice: Evropsko akcionarsko društvo (*Societas Europaea* – SE), Evropska grupacija ekonomskog interesa (EGEI) i Evropsko zadružno društvo (*European Cooperative Society* – ECS). Ove pravne forme su, najvećim delom, uređene propisima Evropske unije – uredbama i direktivama (*regulations and directives*), ali neka pitanja svojim propisima uređuju i države članice. Sve druge oblasti kompanijskog prava Evropska unija uređuje direktivama čiji je cilj harmonizacija normi, ali države članice, u okviru granica utvrđenih direktivama, svojim propisima uređuju implementaciju. Zbog toga, kada se ceni usklađenost kompanijskog prava Republike Srbije sa pravom Evropske unije, samo u odnosu na zajedničke pravne forme i u odnosu na direktive o statusu privrednih subjekata i određenim pitanjima kompanijskog prava, može se ceniti stepen harmonizacije. Ali, prilikom ocene stepena harmonizacije prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama (*acquis communautaire*) Evropske unije, ceni se i harmoničnost rešenja, sadržanih u propisima Republike Srbije, sa rešenjima odnosnih pitanja u državama članicama Evropske unije.

Ovaj izveštaj zasnovan je na stanju propisa Republike Srbije u oblasti koja je u pregovorima označena kao Pravo privrednih društava (Poglavlje 6) i preporukama sadržanim u izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije za 2020,¹ 2019.² i 2018.³ godinu. Uzet je u obzir i Izveštaj o skriningu koji se odnosi na Poglavlje 6 – Pravo privrednih društava.⁴

POLITIČKI STAVOVI REPUBLIKE SRBIJE RELEVANTNI ZA POGLAVLJE 6

U materiji koju uređuju propisi u oblasti kompanijskog prava, ni organi i institucije države, ali ni političke stranke nisu ispoljile protivljenje ili bilo koji vid blažeg neslaganja sa politikom Evropske unije, uključujući i one koje nisu pristalice pridruživanja Evropskoj uniji. Republika Srbija je već više decenija orijentisana na tržišnu privredu i uređenje aktivnosti privrednih subjekata na temeljima evropskih tekovina, nastojeći da ojača svoju privredu kako bi bila ravnopravan partner. Za razliku od situacije u 20. veku, kada su u Srbiji i Jugoslaviji postojale pravne forme

¹ Commission Staff Working Document, Serbia 2020 Report, SWD(2020) 352 final od 06.10.2020.

² Commission Staff Working Document, Serbia 2019 Report, SWD(2019) 219 final od 29.05.2019.

³ Commission Staff Working Document, Serbia 2018 Report, SWD(2018) 152 final od 17.04.2018.

⁴ Izveštaj se odnosi na sastanke skrininga: 1) eksplanatorni sastanak od 11. decembra 2014. godine i 2) bilateralni sastanak od 5. februara 2015. godine.

privrednih subjekata koje su bile jedinstvene u svetu, sada su te pravne forme identične ili vrlo slične evropskim, odnosno pravnim formama u razvijenim zemljama u svetu. Isto važi i za savremena sredstva i institucije od značaja za privredne subjekte, kao što su: registarski organ (Agencija za privredne registre – APR), Komisija za hartije od vrednosti, Centralni registar, depo i kliring hartija od vrednosti.

Prilikom uređenja materije iz oblasti Kompanijskog prava, stiće se utisak da se ulažu naponi da pravni sistem, ali i sistem institucija Srbije, bude kompatibilan sa onim u Evropskoj uniji, odnosno državama članicama. Nema ideoloških prepreka kakve su postojale do pred kraj 20. veka za prihvatanje rešenja koja postoje u državama članicama EU. Propisi unutar Evropske unije su u ovoj oblasti uzor za normiranje u Republici Srbiji.

Ipak, u Republici Srbiji u oblasti Kompanijskog prava je primetan uticaj i anglosaksonskog prava, naročito američkog, pri čemu se imaju u vidu SAD. I Zakon o privrednim društvima, ali i drugi propisi, sadrže rešenja koja nisu karakteristična za zemlje evropskokontinentalnog pravnog sistema, ali jesu za SAD. U ovoj materiji, stiće se utisak da SAD značajno utiču na sadržinu normi u propisima Republike Srbije preko određenih vladinih organizacija, kao što je NALED, ali i preko drugih međunarodnih organizacija, kao što je Svetska banka i njena „duing biznis lista“. Njihovi predstavnici se pojavljuju kod nadležnih ministarstava inicirajući promene propisa, a te inicijative se po pravilu prihvataju i vrše odgovarajuće promene.

Prema onome što je javno poznato, vlast u Srbiji se nije suprotstavila ni Evropskoj uniji, a ni SAD-u, povodom inicijativa za promenu propisa u materiji kompanijskog prava. I pored dobrih odnosa sa Rusijom i Kinom, nisu zapažene inicijative, koje su konceptijske i sistemske, iz ovih država za promenu propisa u ovoj materiji. Ipak, bilo je malih prilagođavanja propisa da bi se učinili neki ustupci kompanijama iz Rusije i Kine, a pre svega promena koje bi otklonile neke prepreke za kupovinu kompanija u Srbiji, odnosno obavljanje delatnosti na teritoriji Srbije. Govoreći konceptijski, pravni sistem Srbije u oblasti kompanijskog prava je pod visokim uticajem EU i SAD-a.

AKTIVNOSTI REPUBLIKE SRBIJE ZNAČAJNE ZA POGLAVLJE 6 NAKON IZVEŠTAJA EVROPSKE KOMISIJE ZA 2020. GODINU

Krajem 2019. godine su donete izmene i dopune Zakona o privrednim društvima.⁵ Ovim promenama je uvedena mogućnost da društvo s ograničenom odgovornošću stiče rezervisane sopstvene udele. Oni su namenjeni isključivo izdavanju finansijskog instrumenta – pravo na sticanje udela. Smisao ovih promena je bio u tome da se omogući da privredno društvo u korist određenih lica (pri čemu su se imali u vidu zaposleni koje bi društvo želelo da zadrži u radnom odnosu) omogući sticanje udela u društvu pod povlašćenim uslovima (po manjoj ceni od tržišne), očekujući da će se oni time moralno vezati za to društvo i ostati u radnom odnosu. Ova mogućnost predviđena je samo za društva s ograničenom odgovornošću. Za sada ne postoji primetno interesovanje za primenu ovog instituta.

⁵ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o privrednim društvima („Službeni glasnik RS“, br. 91/2019 od 24.12.2019. godine).

Tokom 2021. godine je formirana radna grupa za izradu izmena i dopuna Zakona o privrednim društvima. Nacrt promena još uvek nije publikovan u vreme pisanja ovog izveštaja, ali su poznate glavne promene. Planira se dodavanje novog poglavlja pod naslovom „Posebna pravila u pogledu podsticanja dugoročnog angažovanja akcionara u javnim akcionarskim društvima“. Cilj dodavanja ovih normi je usklađivanje sa Direktivom EU o podsticanju dugoročnog angažovanja akcionara.⁶

Druga dopuna Zakona odnosi se na naknade direktorima i članovima nadzornog odbora u javnim akcionarskim društvima. Cilj promena jeste propisivanje obaveze akcionarskih društava da imaju utvrđenu politiku naknada, čija se obaveza sadržina propisuje zakonom, kao i da se, na odgovarajući način, obezbedi publikovanje usvojene politike nagrađivanja i izveštaja o naknadama direktorima i članovima nadzornog odbora.

U 2021. godini je publikovan i nacrt promena Zakona o stečaju.⁷ U obrazloženju nacrta Zakona navedeno je da su povod bio zahtev Svetske banke za potrebe njene „duing biznis liste“, u cilju poboljšanja rejtinga Srbije na ovoj listi. Osim toga, pominju se i razlozi poboljšanja efikasnosti stečajnog postupka i usklađivanje tog zakona sa drugim zakonima Republike Srbije, među kojima je posebno pomenut Zakon o opštem upravnom postupku.

Tokom 2020. godine su izvršene i dve promene Zakona o tržištu kapitala.⁸ Prvim promenama omogućeno je da se finansijski instrumenti i novčana sredstva Centralnog registra na računima koje on vodi, vode i na računima stranog pravnog lica koje obavlja poslove kliringa i saldiranja državnih hartija od vrednosti, angažovanog u skladu sa zakonom kojim se uređuje javni dug. Drugim izmenama su propisana posebna pravila za jedinstveni prospekt koji se odnosi na dužničke hartije od vrednosti.

U oblasti računovodstva, nakon donošenja novog Zakona o računovodstvu,⁹ donet je veći broj podzakonskih akata¹⁰ potrebnih za primenu ovog Zakona, čiji je donosilac uglavnom Narodna

⁶ Directive 2007/36/EC amended with Directive (EU) 2017/828 of 17 May 2017.

⁷ Nacrt promena Zakona o stečaju može se preuzeti na sajtu Ministarstva privrede: <https://privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2021/01/Nacrt-Zakona.pdf>.

⁸ Promene su izvršene Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o tržištu kapitala („Službeni glasnik RS“, br. 9/2020 od 04.02.2020. godine) i Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o tržištu kapitala („Službeni glasnik RS“, br. 153/2020 od 21.12.2020. godine).

⁹ „Službeni glasnik RS“, br. 73/2019 i 44/2021.

¹⁰ Reč je o aktima kao što su: 1) Odluka o kontnom okviru i sadržini računa u kontnom okviru za davaoce finansijskog lizinga („Službeni glasnik RS“, br. 93/2020 i 16/2021); 2) Odluka o kontnom okviru i sadržini računa u kontnom okviru za banke („Službeni glasnik RS“, br. 93/2020); 3) Odluka o kontnom okviru i sadržini računa u kontnom okviru za dobrovoljne penzijske fondove („Službeni glasnik RS“, br. 93/2020); 4) Odluka o kontnom okviru i sadržini računa u kontnom okviru za društva za osiguranje („Službeni glasnik RS“, br. 93/2020); 5) Odluka o kontnom okviru i sadržini računa u kontnom okviru za društva za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima („Službeni glasnik RS“, br. 93/2020); 6) Odluka o kontnom okviru i sadržini računa u kontnom okviru za Narodnu banku Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 93/2020); 7) Odluka o obliku i sadržaju statističkog izveštaja za banke („Službeni glasnik RS“, br. 93/2020); 8) Odluka o obliku i sadržaju statističkog izveštaja za davaoce finansijskog lizinga („Službeni glasnik RS“, br. 93/2020); 9) Odluka o obliku i sadržaju statističkog izveštaja za društva za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima i dobrovoljne penzijske fondove („Službeni glasnik RS“, br. 93/2020); 10) Odluka o obliku i sadržaju statističkog izveštaja za Narodnu banku Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 93/2020); 11) Odluka o obrascima i sadržini pozicija u obrascima finansijskih izveštaja za banke („Službeni glasnik RS“, br. 93/2020); 12) Odluka o sadržaju i formi obrazaca finansijskih izveštaja za davaoce finansijskog lizinga („Službeni glasnik RS“, br. 93/2020);

banka Srbije. I nakon donošenja novog Zakona o reviziji donet je jedan broj podzakonskih akata, ali po broju znatno manje u odnosu na Zakon o računovodstvu¹¹.

U 2021. godini je donet novi Zakon o zaštiti poslovne tajne.¹² Ovim zakonom se zamenjuje dosadašnji Zakon o zaštiti poslovne tajne.¹³ Novine se odnose, pre svega, na sredstva zaštite u slučaju povrede poslovne tajne, te je najveći broj normi posvećen tome. Opšti utisak je da novi zakon nudi efikasnija sredstva zaštite, uključujući i detaljnije uređene privremene mere i postupak obezbeđenja dokaza.

Krajem 2019. godine su donete i izmene Zakona o evidenciji stvarnih vlasnika,¹⁴ kojim je izmenjen i dopunjen Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika¹⁵. Stiče se utisak da promene ovog Zakona iz 2019. godine nisu obuhvaćene Izveštajem Evropske komisije o napretku Srbije od 6. oktobra 2020. godine. Promene ovog zakona, koje su učinjene krajem 2019. godine, imale su za cilj harmonizaciju prava Republike Srbije sa direktivama Evropske unije koje se odnose na obavezu vođenja evidencije o stvarnim vlasnicima privrednih društava i drugih privrednih subjekata.¹⁶

U 2019. godini je donet je i Zakon o otvorenim investicionim fondovima sa javnm ponudom¹⁷ i Zakon o alternativnim investicionim fondovima¹⁸. Prilikom donošenja ovih propisa, predlagač je imao u vidu i usklađivanje sa pravom EU, ali i da je reč samo o delimičnom usklađivanju.¹⁹

Povodom obaveze usklađivanja Zakona o preuzimanju akcionarskih društava, na osnovu publikovanih informacija nije bilo moguće utvrditi da li je formirana radna grupa za izradu promena ovog zakona, kao ni da li se u toku 2021. godine planira njegova promena. Imajući u vidu složenu proceduru izmene zakona, kao i da je pola godine već proteklo, malo je verovatno da će izmene ovog zakona biti donete tokom 2021. godine.

13) Odluka o sadržaju i formi obrazaca finansijskih izveštaja za dobrovoljne penzijske fondove („Službeni glasnik RS“, br. 93/2020); 14) Pravilnik o kontnom okviru i finansijskim izveštajima društva za upravljanje investicionim fondovima („Službeni glasnik RS“, br. 139/2020); 15) Pravilnik o kontnom okviru i finansijskim izveštajima za berze („Službeni glasnik RS“, br. 139/2020); 16) Pravilnik o kontnom okviru i sadržini računa u kontnom okviru za druga pravna lica („Službeni glasnik RS“, br. 89/2020); 17) Pravilnik o načinu vođenja i sadržini registra pružalaca računovodstvenih usluga („Službeni glasnik RS“, br. 89/2020); 18) Pravilnik o uslovima i načinu javnog objavljivanja finansijskih izveštaja i vođenju registra finansijskih izveštaja („Službeni glasnik RS“, br. 142/2020). Nabranjanje nije potpuno jer nisu navedeni svi podzakonski, ali bi, s obzirom na potrebe ovog izveštaja, lista bila previše duga.

¹¹ Reč je o aktima: 1) Pravilnik o obavljanju poslova kontrole kvaliteta rada obavljenih revizija, kontrole kvaliteta rada društava za reviziju, samostalnih revizora i licenciranih ovlašćenih revizora („Službeni glasnik RS“, br. 64/2020); 2) Statut Komore ovlašćenih revizora („Službeni glasnik RS“, br. 117/2020); 3) Pravilnik o tarifi („Službeni glasnik RS“, br. 16/2012, 50/2012, 57/2012 – ispr. 68/2012, 14/2013, 78/2019, 75/2020 i 78/2020).

¹² „Službeni glasnik RS“, br. 53/2021.

¹³ „Službeni glasnik RS“, br. 72/2011.

¹⁴ „Službeni glasnik RS“, br. 91/2019 od 24.12.2019. godine.

¹⁵ „Službeni glasnik RS“, br. 41/2018.

¹⁶ Reč je o direktivama: (EU) 2015/849 i (EU) 2017/1132.

¹⁷ „Službeni glasnik RS“, br. 73/2019 od 11.10.2019. godine.

¹⁸ „Službeni glasnik RS“, br. 73/2019 od 11.10.2019. godine.

¹⁹ U obrazloženju teksta zakona navode se sledeći akti: Directive 2009/65/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009; Directive 2014/91/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 amending Directive 2009/65/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009; Directive 2013/14/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 amending Directive 2003/41/EC.

OCENA TEKSTOVA PROPISA

Stiče se utisak da se tekstovi Zakona i drugih propisa u Srbiji, iz ugla harmonizacije sa pravom EU, sačinjavaju različito, zavisno od toga da li će oni imati primenu nakon donošenja propisa ili neće. Jedan broj odredaba se primenjuje nakon stupanja na snagu, dok se primena nekih odredaba odlaže do momenta kada Srbija postane članica EU. Kada je reč o ovim drugim odredbama, utisak je da one nisu pisane dovoljno dobro da bi bile primenjene, već više da bi stajale u propisima kao uređena pitanja, tako da može da se kaže da je Srbija harmonizovala svoje propise sa pravom EU. Najveći broj takvih odredaba nalazi se u Zakonu o privrednim društvima.

Srbija je, tokom 2018. godine, pridodala tri značajna poglavlja u Zakon o privrednim društvima, upravo u cilju harmonizacije. Reč je o poglavljima: 1) o evropskom akcionarskom društvu (SE); 2) evropskoj grupaciji ekonomskog interesa; i 3) prekograničnoj fuziji. U tim poglavljima ima dosta nedostataka koji taj deo teksta čine značajno manje kvalitetnim u odnosu na ostatak teksta. Primera radi, navode se samo neke odredbe iz Zakona o privrednim društvima.

Član 514l Zakona o privrednim društvima predviđa da, kada je reč o prekograničnom pripajanju, zaposleni imaju pravo da učestvuju u odlučivanju o pripajanju i to uvek prema propisima Republike Srbije, bilo da je reč o zaposlenima u privrednom društvu sa sedištem u Republici Srbiji ili o zaposlenima u privrednom društvu sa sedištem u drugoj državi članici EU. Time Srbija proširuje važenje svojih normi i na teritoriju drugih država članica, pri čemu isključuje primenu njihovog prava, što ne može da se smatra usklađivanjem sa pravom EU. Ova norma je dvostruko interesantna. Ona nameće važenje prava Republike Srbije kada je reč o učešću zaposlenih u odlučivanju o prekograničnom pripajanju, ali faktički ona ne nameće ništa, jer prema važećim propisima Republike Srbije zaposleni ne učestvuju u odlučivanju o statusnim promenama, pa tako ni prilikom odlučivanja o fuziji, odnosno prekograničnoj fuziji. Malo je verovatno da će se to promeniti u neko dogleđno vreme, jer razvoj pravnog sistema Republike Srbije ne ide u pravcu jačanja učešća zaposlenih u odlučivanju u organima privrednih društava. Prema važećim propisima, zaposleni ne učestvuju u odlučivanju ni o jednom pitanju, niti imaju svoje predstavnike u organima privrednog društva kao što imaju u nekim državama EU (na primer, u Nemačkoj).

Član 577l Zakona o privrednim društvima predviđa da se Evropsko akcionarsko društvo (SE) ne može registrovati ako nije postignut sporazum sa zaposlenima o učešću zaposlenih u upravljanju SE. Međutim, to nije u skladu sa članom 7 Direktive 2001/86/EZ²⁰ o normama statuta Evropskog akcionarskog društva, kojima se uređuje učešće zaposlenih u upravljanju kompanijom. Ova direktiva predviđa da se SE može registrovati i ako se ne postigne sporazum sa zaposlenima, s tim što će se u tom slučaju zaposlenima priznati određena prava primenom propisa države u kojoj se nalazi sedište Evropskog akcionarskog društva.

Kada je reč o osnivanju Evropskog akcionarskog društva, Zakon o privrednim društvima ne predviđa mogućnost da postojeća SE bude osnivač nove SE, što pravo EU predviđa.²¹ Član 577d Zakona o privrednim društvima sadrži protivrečnu odredbu da se osnovni kapital Evropskog akcionarskog društva izražava u evrima i iznosi najmanje 120.000 evra u dinarskoj

²⁰ Council Directive 2001/86/EC of 8 October 2001.

²¹ Član 3. stav 2. Council Regulation (EC) 2157/2001 of 8 October 2001.

protivvrednosti. Iz ovakve odredbe nije jasno da li se osnovni kapital Evropskog akcionarskog društva registruje u evrima ili u dinarima.

Ovaj izveštaj ne može biti toliko opširan da ukaže na sve nedostatke Zakona o privrednim društvima od značaja za usklađivanje sa pravom EU, već samo ilustruje drugačiji pristup kada je reč o odredbama za koje se ne očekuje skora primena. Interesantno je zapaziti da je ovaj tekst prošao kontrolu koju vrši EU pre usvajanja izmena Zakona. Moguće je da i EU ima isti pristup kao i Srbija – da nije bitno šta se trenutno usvaja, ako to neće biti skoro primenjeno. Stiče se utisak da je prethodna kontrola koju EU vrši u postupku donošenja propisa u Srbiji više formalna, nego sadržinska – kao da se ceni uglavnom samo to da li su određena pitanja uređena, a ne i da li je ono što predviđaju te norme u skladu sa pravom EU, ili da li je to rešenje uopšte moguće i prihvatljivo, imajući u vidu evropske tekovine u širem smislu.

PROPUSTI U UREĐENJU NEKIH ODNOSA

Iz rada u radnim grupama za pripremu teksta zakona stiče se utisak da postoji i određena bojazan prilikom donošenja novih zakona. Primetna je želja da propisi koji se donose budu u skladu sa pravom EU, ali se u realizaciji te želje organi Republike Srbije uglavnom rukovode primedbama koje dobiju od Evropske unije. Mnoge inicijative za promenu zakona se ne prihvataju jer ne dolaze od EU, a postoji i nesigurnost oko toga da li bi promene koje se predlažu bile u skladu sa pravom EU. Osim Evropske unije, kao uspešan inicijator za promenu propisa pokazali su se još SAD i Svetska banka, kao i određene strukture unutar vladajuće stranke. Međutim, ono što dolazi kao inicijativa iz prakse, bilo da je reč o poslovnoj praksi ili sudskoj praksi, teško se i retko prihvata.

Zakon o privrednim društvima ne rešava mnoga pitanja sa kojima se suočava praksa, a neka od nerešenih pitanja su zajednička za Srbiju i Evropsku uniju. Jedno od takvih pitanje se tiče statusa ogranaka stranih pravnih lica. Za Evropsku uniju se procenjuje da čak oko 20% svih ogranaka stranih pravnih lica ostane vremenom bez matične kompanije i nastavi da obavlja delatnost samostalno. U Srbiji je moguća ista situacija, s tim što generalno nije rešen status ogranka stranog privrednog društva. Osnovna dilema je da li ogranak stranog privrednog društva ima subjektivitet ili ga nema. Iz mnogih odredaba važećih propisa proizlazi da ga ima, jer on može da zaključuje ugovore u svoje ime, ima stranačku sposobnost pred sudovima, predaje finansijske izveštaje u kojima iskazuje samo svoje poslovanje i slično. Međutim, u praksi ogranci stranih privrednih društava, uključujući i one iz EU, nailaze na probleme, jer im neki organi i institucije priznaju subjektivitet, a neki ne. Na primer, ako žele da dobiju građevinsku dozvolu, njihovi zahtevi se odbacuju sa obrazloženjem da oni nemaju subjektivitet. Ali, ako žele da kupe postojeću nepokretnost, ne nailaze na problem i upisuju se kao vlasnici nepokretnosti.

Otvora se i čitav niz pitanja koja su u vezi sa imovinom preduzetnika (*sole trader*). Zakon o privrednim društvima je napisan tako da ostavlja dilemu da li su fizičko lice koje se registruje kao preduzetnik i preduzetnik jedan isti subjekt ili ne, iz ugla prometa imovinskih prava i obaveza. U Srbiji postoji oko 300.000 preduzetnika, tako da se ovakva pitanja tiču velikog broja lica. Na primer, preduzetnici postavljaju pitanje na koji način oni unose imovinu koju imaju kao fizička lica u imovinu njih kao preduzetnika, tj. imovinu kojom žele da obavljaju delatnost, i kako je iznose iz imovine preduzetnika i unose u svoju ličnu imovinu. Ako se bave trgovinom, da li kada

žele da kupe od sebe određeni proizvod, oni zaključuju ugovor sa samim sobom ili je preduzetnik različit subjekt od njih kao fizičkih lica, tako da to nije ugovor sa samim sobom. Ovakva pitanja nisu u nadležnosti EU i ona neće zahtevati da Srbija u okviru harmonizacije sa pravom EU uredi ovakva pitanja. Ovakva pitanja su ilustracija za odbijanje nadležnih organa da uredi ta pitanja, jer inicijative za uređenje ne dolaze od EU. Osim toga, formira se i stav da nema ni potrebe uređivati one odnose koji nisu od značaja za harmonizaciju sa pravom EU. Tako se obaveza harmonizacije u Srbiji pokazuje i kao faktor koji negativno utiče na rešavanje otvorenih pitanja.

ZAKLJUČCI I PREDLOZI

U materiji prava privrednih društava između Srbije i Evropske unije ne postoje principijelne, ideološke ili neke druge nesuglasice opšteg karaktera, koje bi predstavljale smetnju za harmonizaciju. Odnosi sa Rusijom i Kinom ne ometaju harmonizaciju propisa u ovoj oblasti, ali je primetan uticaj anglosaksonskog prava, oličen u SAD-u. Primetan uticaj ostvaruje i Svetska banka, dok se aranžmani sa Međunarodnim monetarnim fondom ne pokazuju kao faktor od većeg uticaja.

Srbija se uglavnom pridržava dogovorene dinamike harmonizacije, odnosno rokova za donošenje ili izmenu propisa u materiji kompanijskog prava. U postupku donošenja propisa se redovno sprovodi procedura koja podrazumeva ocenu usklađenosti sa pravom EU i obrazloženje sa kojim aktima EU se konkretno vrši usklađivanje. Nacrti propisa se redovno dostavljaju Evropskoj uniji na ocenu saglasnosti. Ipak, stiče se utisak da EU ne vrši tu kontrolu uvek dovoljno pažljivo, naročito ako je reč o normama koje neće biti primenjene odmah ili ubrzo nakon stupanja zakona na snagu, već se njihova primena odlaže do momenta kada Srbija postane članica EU.

Stiče se utisak i da se zahtevi za harmonizaciju Srbiji postavljaju imajući u vidu samo sadržinu propisa EU i Srbije, pri čemu se ne vodi uvek računa i o stepenu razvoja privrednih odnosa i institucija u Srbiji. Zbog toga, ugradnja nekih normi u srpske propise ne znači i njihovu primenu. Primena nekada izostaje zbog nerazumevanja novih pravnih instituta, a nekada zbog toga što stepen razvoja privrednih odnosa ne omogućava primenu svih normi. I u ovim slučajevima to se pokazuje kao formalna usaglašenost, ali ne i kao ostvarivanje svih normi koje su ugrađene u pravni sistem Srbije. Neprilagođenost procesa harmonizacije vodi neprimenjivanju propisa koji su na snazi, ali i negativnom stavu prema promenama, što se odražava i na mišljenje o Evropskoj uniji i opravdanosti pristupanja Evropskoj uniji.

Bilo bi dobro kada bi Evropska unija podsticala i podržavala i promene koje nisu, u užem smislu reči, rezultat potrebe za harmonizacijom sa pravom EU, ali bi pozitivno uticale na razvoj privrednih odnosa u Srbiji, položaj privrednih subjekata, poverenje u Evropsku uniju i ostvarivanje principa vladavine prava.

Sa monitoringom u ovoj oblasti treba nastaviti jer okončanje pregovora, kao i otpočinjanje završne procedure pristupanja Srbije Evropskoj uniji, nije blizu. Kako se pregovori budu privodili kraju, verovatno će Poglavlje 6 – Pravo privrednih društava (Kompanijsko pravo) biti jedno od prvih koje može biti zaključeno u pregovorima. U ovim odnosima ne postoji bojazan od naglih preokreta, jer tako nešto nije ni željeno, a ni moguće ostvariti u realnim odnosima.

2020.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **7**

▶ PRAVO INTELEKTUALNE SVOJINE

Koordinator:
Andrea Radonjanin

PRIKAZ POGLAVLJA

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

O značaju ove oblasti najjasnije govori činjenica da je izdvojena u posebno poglavlje i zavređuje posebnu pažnju. Intelektualna svojina predstavlja jednu od fundamentalnih civilizacijskih tekovina jer reflektuje svest društva da je mentalni, kreativni rad vredan, te da zaslužuje da bude prepoznat, vrednovan i zaštićen. Prava intelektualne svojine su ona prava kojima se takav rad, tačnije rezultati takvog kreativnog rada štite. Ta prava imaju više od jedne svrhe - stimulišu stvaralaštvo i pokreću razvoj društva, obogaćuju kulturu društva kroz podsticaj daljem stvaralaštvu, motivišu dalji razvoj nauke i inovacije, te na taj način omogućavaju dalji napredak društva. Poznato je da 38% ukupne zaposlenosti i 42% bruto domaćeg proizvoda u Evropskoj uniji ostvaruju industrije koje se u velikoj meri oslanjaju na prava intelektualne svojine.¹ Nažalost, i dalje nije sprovedena sveobuhvatna studija o uticaju prava intelektualne svojine na domaću ekonomiju.

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

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

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

STATUS POGLAVLJA

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

¹ Studije o uticaju prava intelektualne svojine na ekonomske performanse Evropske unije dostupne su na sledećoj internet adresi: <https://euiipo.europa.eu/ohimportal/en/web/observatory/ip-contribution> (pristupljeno 20.05.2021. godine).

prava EU. Bilateralni skrining obavljen je u periodu od 12. do 13. novembra iste godine.

Nakon završenog procesa skrininga, Evropska komisija je pristupila izradi Izveštaja o skriningu za Srbiju za oblast prava intelektualne svojine, Poglavlje 7 (detaljniji pregled Izveštaja dat je u okviru sledećeg naslova). Ovaj Izveštaj sadrži sistematski pregled srpskog zakonodavstva i institucionalnih okvira za sprovođenje politika koje spadaju pod Poglavlje 7, identifikuje one aspekte u kojima ima nedostataka u odnosu na evropske norme, te daje preporuke u cilju usklađivanja propisa Srbije sa pravom Evropske unije². Zaključak je, nakon izvršenog skrining procesa, da je Srbija dovoljno pripremljena za otvaranje pregovora o ovom poglavlju, te Komisija preporučuje otvaranje pristupnih pregovora sa Srbijom o Poglavlju 7.

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

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ IZVEŠTAJA O SKRINIGNU

Prema opštoj oceni Izveštaja o skriningu za Srbiju za oblast prava intelektualne svojine (Poglavlje 7), Srbija je dostigla dobar nivo usklađenosti sa pravom Evropske unije u ovoj oblasti. Srbija je, takođe, pokazala da poseduje osnovne administrativne kapacitete za ostvarivanje i zaštitu prava intelektualne svojine. Međutim, konstatovano je da Srbija mora da održava efikasan i operativan sistem praćenja implementacije i zaštite prava intelektualne svojine, kao i da mora pokazati efikasnu koordinaciju između različitih tela uključenih u proces zaštite. Neki od ključnih ciljeva za naredni period su poboljšanje institucionalnih kapaciteta organa nadležnih za sprovođenje propisa, unapređenje saradnje i koordinacije među izvršnim organima, promocija inovacija, podizanje svesti javnosti i jačanje obrazovanja u oblasti prava intelektualne svojine. Očekivani ulazak Srbije u članstvo STO-a (Svetska trgovinska organizacija) će, takođe, doprineti usaglašavanju srpskog sistema zaštite prava intelektualne svojine onome u Evropskoj uniji.

Izveštaj o skriningu za Poglavlje 7 predlaže sprovođenje sledećih preporuka u okviru pojedinačnih potpolitika:

1. Autorsko i srodna prava

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

² Tekst Izveštaja sa skrininga za Poglavlje 7 na srpskom jeziku dostupan je ovde: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_7_16.pdf (pristupljeno 20.05.2021. godine).

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

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

2. Prava industrijske svojine

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

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

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

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

3. Sprovođenje prava intelektualne svojine

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

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

Što se tiče sudova, postoji devet sudija koji su angažovani predmetima vezanim za intelektualnu svojinu. Takođe, osnovano je Specijalno tužilaštvo za borbu protiv visokotehnoškog krimina-

la. Statistika pokazuje da se nivo primene i zaštite prava intelektualne svojine poboljšava, ali još uvek postoji prostor za dalji napredak. Srbija mora da ojača svoje administrativne kapacitete, naročito kroz pružanje specijalizovanih kurseva radi obuke relevantnih lica koja učestvuju u procesu zaštite. Saradnja i razmena informacija, između različitih institucija uključenih u sprovođenje prava intelektualne svojine, mora da se ojača i da se nadalje vrši na sistematičniji i trajniji način.

SASTANAK SA ODBOROM ZA EVROPSKE INTEGRACIJE NARODNE SKUPŠTINE

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

Pre svega, generalni komentar Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji odnosi se na veću transparentnost pregovora i donošenja zakona koji su ključni za ovu oblast, uključivanje organizacija civilnog društva u proceduru davanja komentara na predloge zakona, kao i donošenje preciznijih mera, rokova i jasnih indikatora za sprovođenje planiranih reformi. Neophodno je pokrenuti širi dijalog između učesnika na tržištu, države i društva. Tako bi se sprečile negativne posledice pogrešnih uverenja u vezi sa usaglašavanjem sa propisima Evropske unije. „Usaglašavanje sa pravnim tekovinama EU je napredovalo, postignut je dobar nivo pripremljenosti, ali je ostvaren neznatan ili nikakav napredak. Formalna koordinacija između različitih zainteresovanih strana tek treba da se uspostavi i ojača.“³

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

³ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2014. i 2015. godinu.

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

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

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

Takođe, u pogledu zaštite autorskog i srodnih prava, kao i žigova na internetu, ukazano je na potrebu dodatnog usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa Direktivom 2000/31/EC o elektronskoj trgovini⁴. Važeći Zakon o elektronskoj trgovini i predlog izmena Zakona o žigovima, sadrži nekoliko odredaba koje su unete po ugledu na direktivu, međutim ovaj problem nije ni približno dovoljno detaljno regulisan. Zapravo, u ovom trenutku se samo jedna odredba direktno bavi pitanjem odgovornosti host provajdera za povrede na internetu. Ovako štura regulativa, u nedostatku relevantne sudske prakse, ostavlja otvorena brojna pitanja i nedoumice vezane za odgovornost host provajdera i praktičnu primenu navedenih pravila.

Konačno, završni suštinski komentar na pregovaračku poziciju Republike Srbije odnosi se na efikasno sprovođenje postojećih propisa, kao i propisa čije se usvajanje planira u narednom periodu. U tom smislu, Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji skrenula je pažnju na to da, pored usvajanja propisa, ključan zadatak Republike Srbije mora biti primena i sprovođenje istih u praksi. U vezi sa tim, dalji napredak i uspešno zatvaranje Poglavlja 7 se ne može očekivati ukoliko se u narednom periodu ne bude radilo na jačanju institucionalnih kapaciteta i stručnosti kadrova – na primer, imajući u vidu da prosečan sudski spor povodom povrede žiga traje 5-7 godina, moralo bi se raditi na obuci sudija i stvaranju specijalizovanih odeljenja sudova za prava intelektualne svojine itd.

⁴ Direktiva o elektronskoj trgovini je dostupna na sledećoj internet adresi: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32000L0031> (pristupljeno 20.05.2021).

TRENTNI STATUS

U međuvremenu, od 2018. godine do danas, učinjeni su brojni koraci u cilju daljeg razvoja sistema intelektualne svojine u skladu sa najboljom međunarodnom praksom – ipak, čini se da ključne preporuke iz Izveštaja o skriningu za Poglavlje 7 i dalje ostaju aktuelne i otvorene.

Pre svega, usvojena je nova Strategija razvoja intelektualne svojine period od 2018. do 2022. godine.⁵ U značajnom delu, Strategija se u ispunjenju definisanih ciljeva oslanja na Koordinaciono telo za efikasnu zaštitu prava intelektualne svojine u Republici Srbiji koje je osnovano 2014 godine. U svom Izveštaju o napretku Republike Srbije, Evropska komisija je naglasila da „Republika Srbija treba da ojača formalnu saradnju između različitih zainteresovanih strana u oblasti sprovođenja prava”, kao i da je „stalno koordinaciono telo za sprovođenje prava intelektualne svojine osnovano u oktobru 2014. godine, ali još uvek ne funkcioniše punim kapacitetom”. Čini se da, iako je zadatak Koordinacionog tela da se obezbedi efikasna zaštita prava intelektualne svojine, samo Koordinaciono telo ne funkcioniše posebno efikasno. Pa se tako, iz godišnjeg izveštaja Zavoda za intelektualnu svojinu⁶, može videti da se tokom 2020. godine Koordinaciono telo sastalo samo dva puta (od čega je jedan sastanak bio posvećen tome da se na njemu usvoji Poslovnik o radu). U 2021. godini, Koordinaciono telo je imalo sastanke radi izrade svog veb sajta koji, za sada, još uvek nije operativan. Iako ima obavezu da Vladi dostavi godišnji izveštaj o svom radu, za sada takvi eventualni izveštaji Koordinacionog tela za prethodne godine nisu javno dostupni. U tom pogledu, evidentno i dalje stoje preporuke prethodno date, te ostaje neophodno da Koordinaciono telo, na transparentniji i efikasniji način, počne da operativno radi na polju zaštite prava intelektualne svojine u Republici Srbiji.

U pogledu datih preporuka radi daljeg usaglašavanja srpskog zakonodavstva sa pravom Evropske unije, napravljen je najveći progres – usvojene su izmene Zakona o autorskom i srodnim pravima i Zakona o patentima, usvojen je novi Zakon o žigovima itd. Takođe, pripremljeni su nacrti i održane su javne rasprave u pogledu novog Zakona o zaštiti poslovne tajne, novog Zakona o posebnim ovlašćenjima radi efikasne zaštite prava intelektualne svojine i određenih daljih izmena Zakona o patentima. Do sada sprovedenim i planiranim izmenama zakona o oblasti prava intelektualne svojine, učinjen je značajan napredak u harmonizaciji zakona u Srbiji sa standardima EU i ispunjene su neke od preporuka date u okviru Izveštaja o skriningu za Poglavlje 7.

Takođe, napravljeni su i drugi značajni, tehnički koraci koji znatno olakšavaju zaštitu prava intelektualne svojine i unapređuju sistem u Republici Srbiji – na primer, Zavod za intelektualnu svojinu je tokom 2020. i 2021. godine izuzetno unapredio sistem elektronskog podnošenja prijava i podnesaka⁷, čime je omogućen potpuni prelaz na elektronsku komunikaciju sa Zavodom za gotovo sve radnje koje spadaju u nadležnost Zavoda. Isto tako, unapređeni su postojeći onlajn registri i lansiran je novi elektronski registar geografskih oznaka porekla, što dodatno olakšava poslovanje i zaštitu prava, kako nosiocima prava intelektualne svojine, tako i njihovim zastupnicima.

⁵ Strategija je dostupna na sledećoj adresi: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije.php> (pristupljeno 20.05.2021. godine).

⁶ Izveštaj dostupan na sledećoj adresi: http://www.zis.gov.rs/upload/documents/pdf_sr/pdf_o_nama/god.izv.2020-10sa%20koricama%20za%20Sajt.pdf (pristupljeno 20.05.2021. godine).

⁷ Portal e-prijave dostupan na: <http://www.zis.gov.rs/registri/e-podnosenje.1163.html> (pristupljeno 20.05.2021. godine).

Tokom 2020. i 2021. godine, iako suočeni sa izazovima pandemije bolesti COVID-19, i brojni drugi učesnici u oblasti prava intelektualne svojine bavili su se podizanjem opšte svesti o značaju prava intelektualne svojine – održane su brojne, veoma zapažene onlajn konferencije, na različite i veoma zanimljive teme povezane sa pravom intelektualne svojine, u organizaciji različitih aktera iz nevladinog sektora (Pravni fakultet, Registar nacionalnog internet domena Republike Srbije itd), kao i brojni vebinari i onlajn obuke. Fokus pretežnog broja ovakvih inicijativa je na elektronskim aspektima prava intelektualne svojine što je, bez sumnje, veoma pohvalno u kontekstu sveopšte digitalizacije koja prati i tržište EU.

Preostali deo identifikovanih problema i datih preporuka za sada ostaje otvoren, pri čemu se ključni odnosi na efikasnu implementaciju propisa u oblasti prava intelektualne svojine. Pa tako, Republika Srbija još uvek nema sudije specijalizovane isključivo za prava intelektualne svojine (iako, zbog koncentracije predmeta iz oblasti prava intelektualne svojine, u Privrednom sudu u Beogradu i Višem sudu u Beogradu, postoji ograničen broj sudija koji rešavaju predmete iz oblasti prava intelektualne svojine). Sudski postupci, stoga, i dalje traju izuzetno dugo i vrlo često rezultiraju u potpuno kontradiktornim krajnjim odlukama, što stvara neizvesnost u pogledu sudske prakse i narušava poverenje u sudski sistem zaštite.

Kada je reč o materijalnim povredama prava intelektualne svojine, rad određenih specijalizovanih organa je izuzetno pohvalan i efikasan u praksi (Tržišna inspekcija, Uprava carina itd). Međutim, postoje određeni organi u sistemu zaštite kod kojih je nužno dalje jačanje kapaciteta i stručnosti – pa tako, iako Direkcija policije Ministarstva unutrašnjih poslova ima Odsek za suzbijanje privrednog kriminala u oblasti prevara u privrednom poslovanju i intelektualne svojine, taj Odsek se pretežno bavi istraživanjem kriminala koji nije povezan sa intelektualnom svojinom, usled čega predmeti koji su u vezi sa pravom intelektualne svojine ostaju po strani.

Konačno, dok je u mnogim aspektima napravljen progres u pogledu primene i zaštite intelektualne svojine, postoje i određeni slučajevi u kojima je ne postoji evidentan napredak ili je čak urađen korak nazad.

Na primer, faktički ne postoji princip dvostepenosti za odluke Zavoda za intelektualnu svojinu. O žalbama na odluke Zavoda odlučuje posebna Administrativna komisija pri Vladi Republike Srbije koja evidentno ne raspolaze stručnim kadrovima, što rezultira u tome da gotovo nijedna odluka Zavoda ne bude ukinuta ili izmenjena. Nezadovoljnoj strani ostaje jedino da pokrene upravni spor pred nadležnim sudom. Međutim, imajući u vidu sporost u odlučivanju upravnih sudova, kao i činjenicu da ne postoje sudije upravnog suda koje su obučene za pravo intelektualne svojine, ovakvo rešenje rezultira u isključivo odbijajućim presudama⁸, čime je faktički uveden jednostepeni sistem odlučivanja u velikom broju pitanja koja se tiču intelektualne svojine. Ovakvo rešenje nije održivo i svakako je potpuno suprotno principima prava EU koji stranama omogućava različite mehanizme kao korektiv za odluke donete od strane postupajućih zavoda.

⁸ Ovo je posebno evidentno kada se pogleda sudska praksa koja je javno dostupna: <http://www.zis.gov.rs/%D1%81%D1%83%D0%B4%D1%81%D0%BA%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%81%D0%B0/%D0%BE%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA%D0%B5-%D0%B4%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D1%9B-%D0%B8%D1%85-%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0.1219.html> Naime, sve objavljene presude Upravnih sudova su odbijajuće (pristupljeno 20.05.2021. godine).

Takođe, načelna kritika se i dalje tiče opsega nadležnosti Zavoda – dok u zemljama EU zavodi predstavljaju administrativne organe čije su nadležnosti strogo ograničene, u Republici Srbiji se, zbog nedostatka drugih stručnih kadrova i drugih stručnih organa, dešava koncentracija nadležnosti u Zavodu (ne samo za administrativne stvari, već i za kulturu, privredu itd).

Konačno, jedan od ključnih nedostataka ostaje funkcionisanje rada kolektivnih organizacija koje, nasuprot do sada iznetim brojnim kritikama, ostaje neusaglašeno sa principima EU. Kolektivne organizacije i dalje karakterišu zloupotrebe monopolskog položaja, i prema korisnicima i prema nosiocima autorskog i srodnih prava. Prema korisnicima je ta zloupotreba najvidljivija u procesu pregovora i donošenja tarifa. U odnosu prema članovima organizacija i nosiocima autorskog i srodnih prava, zloupotrebe su najizraženije u ustupanju prava organizaciji na svim postojećim i budućim autorskim delima/predmetima zaštite srodnih prava, nemogućnošću izuzimanja određenih kategorija prava iz kolektivnog načina ostvarivanja, ugovornoj zabrani paralelnog individualnog ostvarivanja prava i nemogućnošću individualnog besplatnog ustupanja prava za nekomercijalna korišćenja. Zakonska šema kolektivnog licenciranja se, od strane kolektivnih organizacija, tumači i primenjuje kao „proširena kolektivna licenca iz koje se nije moguće isključiti“, pa tako kolektivno ostvarivanje od prava postaje obaveza, što su sve načini da se suzbije mogućnost individualnog ostvarivanja prava kao konkurencija ostvarivanju prava posredstvom kolektivnih organizacija. Kolektivne organizacije karakteriše i skoro potpuna otuđenost uprave od članstva, izrazita netransparentnost u radu, odsustvo odgovarajućeg izveštavanja, odsustvo delotvornih i pravovremenih postupaka za rešavanje prigovora, kao i odsustvo adekvatnog nadzora nad njihovim radom, a što je sve u suprotnosti sa standardima dobrog upravljanja, transparentnosti i izveštavanja koje podrazumeva Direktiva o kolektivnom ostvarivanju prava.

▶ POLITIKA KONKURENCIJE

Koordinator:

**NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI EKONOMSKI
RAZVOJ (NALED)**

Slobodan Krstović

UVOD

U okviru Nacionalnog konventa, Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj – NALED¹ preuzela je ulogu koordinatora Radne grupe za Poglavlje 8 – Politika konkurencije.

Ovaj monitoring izveštaj ima za cilj da širu javnost upozna sa trenutnim stanjem u procesu pregovora za Poglavlje 8. U samom izveštaju osvrnućemo se na sadržaj pregovaračkog poglavlja, dosadašnji tok procesa pregovora, relevantne institucije koje učestvuju u samom procesu, aktivnosti Radne grupe Nacionalnog konventa, očekivanja i izazove u nastavku procesa pregovora, kao i Preporuke za unapređenje koje će za rezultat imati dalju harmonizaciju i napredak Republike Srbije u procesu pregovora o Poglavlju 8 – Politika konkurencije.

SADRŽAJ POGLAVLJA

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

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

Ključni pojmovi u vezi sa zaštitom konkurencije

Restriktivni sporazumi (karteli)

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

¹ Videti: <https://naled.rs/>

Dominantan položaj na tržištu i njegova zloupotreba

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

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

Dominantan položaj ne predstavlja povredu konkurencije, ali zloupotreba istog jeste, i kao takva zabranjena je odredbama zakona. Ova zabrana je izuzetno široko postavljena i može obuhvatiti sve oblike ponašanja učesnika na tržištu za koje je prethodno utvrđeno postojanje dominantnog položaja, a koji potpadaju pod opšte uslove povrede konkurencije. Zloupotreba dominantnog položaja na tržištu predstavlja, neposredno ili posredno, nametanje neopravdanih kupovnih ili prodajnih cena ili drugih neopravdanih uslova poslovanja; ograničavanje proizvodnje, tržišta ili tehničkog razvoja na štetu potrošača; primena različitih uslova na poslove iste vrste s drugim učesnicima na tržištu, čime se oni stavljaju u konkurentno nepovoljniji položaj; kao i uslovljavanje zaključenja sporazuma uz prihvatanje dodatnih obaveza koje, po svojoj prirodi ili poslovnoj svrsi, nisu u vezi s predmetom takvih sporazuma.

Koncentracije

Koncentracije podrazumevaju formiranje novog učesnika spajanjem dva ili više prethodno nezavisnih učesnika ili njihovih delova (spajanje) ili kada jedno ili više fizičkih lica koji već kontrolišu najmanje jednog učesnika na tržištu, ili jedan ili više učesnika na tržištu, steknu kontrolu nad drugim učesnikom na tržištu ili njegovim delom, ili osnivanje i zajedničko kontrolisanje novog učesnika (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. Kontrola je odlučujuća okolnost za nastupanje koncentracije, a ona se utvrđuje pod uslovima koji su predviđeni zakonom.

Kontrola državne pomoći

Druga važna oblast politike konkurencije je Kontrola državne pomoći. Sama po sebi politika državne pomoći je specifična i svojstvena, sa Evropskom unijom kao garantom održavanja fer utakmice na zajedničkom tržištu država članica, i kao takva je ustanovljena Ugovorom o funkcionisanju EU. Kontrolom dodele državne pomoći obezbeđuje se da intervencije nacionalnih vlada ne naruše konkurenciju na tržištu. U tom smislu je i državna pomoć definisana kao prednost u bilo kom obliku, dodeljena na selektivnoj osnovi bilo kom privrednom društvu ili preduzetniku od strane nacionalnih vlada. Pomoći dodeljene pojedincima, ili opšte mere svima dostupne, ne smatraju se državnom pomoći. Svaka državna pomoć je u principu zabranjena (takozvana klauzula opšte zabrane sadržana u Ugovoru i prenesena u nacionalno zakonodavstvo). Međutim, u određenim situacijama, intervencije nacionalnih vlada su neophodne za dobro funkcionisanje i

održivu ekonomiju države. Zbog toga je već Ugovorom ostavljeno prostora za ciljeve i namene za koje se dodela državne pomoći može smatrati usklađenom sa zajedničkim tržištem. Neki od tih ciljeva su, na primer: istraživanje, razvoj i inovacije, zaštita životne sredine, regionalni razvoj, zaštita kulturnog nasleđa, usluge od opšteg ekonomskog interesa itd, a ponekad su pod posebnim monitoringom dozvoljene i pomoći za spašavanje i restrukturiranje privrednih društava u teškoćama.

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

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

Liberalizacija

Termin liberalizacija se odnosi na definisanje unutrašnjeg tržišta o funkcionisanju EU i obuhvata sistem koji onemogućava narušavanje konkurencije u slučaju javnih preduzeća i preduzeća kojima države članice odobravaju 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

Za proces pregovora u ovom poglavlju nadležna je Pregovaračka grupa za Pregovaračko poglavlje 8, na osnovu Odluke o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji („Službeni glasnik RS“, br. 84/13, 86/13, 31/14 i 79/14). Poglavlje o konkurenciji se ubraja u jedno od najzahtevnijih i najsloženijih u pregovaračkom procesu i nalazi se među neotvorenim poglavljima.

Institucije Republike Srbije koje učestvuju u Pregovaračkoj grupi 8

Pregovaračka grupa za konkurenciju – predsednik, zamenik predsednika, sekretar i zamenik sekretara Pregovaračke grupe imenuju se iz reda predstavnika Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija. Članovi Pregovaračke grupe su predstavnici sledećih organa i organizacija: Komisije za zaštitu konkurencije; Ministarstva finansija; Ministarstva privrede; Ministarstva kulture i informisanja; Komisije za kontrolu državne pomoći; Ministarstva pravde; Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; Ministarstva rudarstva i energetike; Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture; Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja; Ministarstva unutrašnjih poslova; Ministarstva odbrane; Ministarstva za rad, zapošljavanje, borač-

ka i socijalna pitanja; Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave; Narodne banke Srbije; Agencije za energetiku Republike Srbije; Regulatorne agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge; Nacionalne agencije za regionalni razvoj; Agencije za strana ulaganja i promociju izvoza; Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo; Republičkog sekretarijata za javne politike; Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom i Kancelarije za evropske integracije.

Eksplanatorni i bilateralni skrining

U periodu od 31. marta do 2. aprila 2014. godine u Briselu je održan **eksplanatorni skrining** za Pregovaračko poglavlje 8, sa predstavnicima Evropske komisije, u okviru procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. Na sastanku su detaljno razmotrena pitanja iz dve važne oblasti usklađivanja pravnog i institucionalnog okvira Republike Srbije sa standardima EU, zaštite konkurencije i politike državne pomoći. U okviru ove prve faze procesa skrininga za Pregovaračko poglavlje 8, predstavnici Evropske komisije su dali analitički prikaz evropskog zakonodavstva u oblasti konkurencije i državne pomoći, i to u vezi pravila o suzbijanju zloupotrebe dominantnog položaja i restriktivnih sporazuma, zatim kontrole koncentracija, kao i pravila o kontroli državne pomoći, sa posebnim osvrtom na sektore energetike, životne sredine, poštanskih usluga, kulture, transporta, infrastrukture i usluga od opšteg ekonomskog interesa.

U periodu od 4. do 5. novembra 2014. godine u Briselu je održan **bilateralni skrining** za Pregovaračko poglavlje 8, sa predstavnicima Evropske komisije. Na sastanku su detaljno razmotrena pitanja iz dve važne oblasti usklađivanja pravnog i institucionalnog okvira Republike Srbije sa standardima EU – zaštite konkurencije i politike državne pomoći. Predstavnici Republike Srbije su predstavili postojeće stanje u oblasti konkurencije i državne pomoći, u pogledu usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i to u vezi pravila o suzbijanju zloupotrebe dominantnog položaja i o restriktivnim sporazumima, zatim kontrole koncentracija, kao i pravila o kontroli državne pomoći, sa posebnim osvrtom na sektore energetike, životne sredine, poštanskih usluga, kulture, transporta, infrastrukture i usluga od opšteg ekonomskog interesa. Napredak Srbije je pozitivno ocenjen, posebno u oblasti politike konkurencije.

Izveštaj o skriningu i rezultat skrininga

Izveštaj o skriningu² 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 povrede 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.

Imajući u vidu objavljene rezultate skrininga, bilo je jasno da pregovori za Poglavlje 8 zavise isključivo od napretka u delu koji se odnosi na državnu pomoć.

² Videti: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg_8.pdf.

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

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

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu

U poslednjem godišnjem Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije jasno je naznačeno da je Srbija umereno pripremljena na području politike u oblasti konkurencije.

Uočeno je da je ostvaren dobar napredak u usklađivanju propisa koji se tiču pravila za dodeljivanje državne pomoći, pre svega usvajanjem novog Zakona o kontroli državne pomoći, kao i jačanjem operativne nezavisnosti Komisije za kontrolu državne pomoći (KKDP). Na taj način je deo prethodnih preporuka delimično sproveden, uz naglasak da je potrebno:

- preduzeti dodatne korake za usklađivanje postojećih šema državne pomoći, a pre svega šema fiskalne državne pomoći, sa pravnim tekovinama Evropske unije;
- uskladiti Zakon o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica sa pravnim tekovinama EU i obavezama iz SSP;
- ostvariti solidne rezultate u primeni Zakona o zaštiti konkurencije i kontroli državne pomoći.

KOMISIJA ZA ZAŠTITU KONKURENCIJE U 2020. GODINI

Bez obzira što je nekoliko godina unazad, u Izveštaju EK o napretku Srbije na putu članstva u Evropskoj uniji, oblast zaštite konkurencije pozitivno ocenjena u delu koji se odnosi na pravni okvir, uz potvrdu da su Zakon o zaštiti konkurencije i prateća podzakonska akta harmonizovana sa evropskim propisima, kao poželjnu inicijativu predložili bismo pokretanje izrade novog Zakona o zaštiti konkurencije.

Naime, nakon punih šest godina implementacije važećeg Zakona o zaštiti konkurencije („Službeni glasnik RS“, br. 51/2009 i 95/2013) koji je donet 2008. i značajno izmenjen 2013. godine, praksa je pokazala da je vreme da se Zakon dodatno unapredi, kako u delu postupka koji se vodi pred Komisijom kao organom zaduženim za kontrolu konkurencije na tržištu, tako i u delu uvođenja novih instituta koje je evropsko pravo već prepoznalo.

Resorno Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija i Komisija za zaštitu konkurencije su, još u 2018. godini, pokrenule ovaj posao i na samom početku ozbiljno pristupile izradi novog propisa, poštujući sva pravila javno-privatnog dijaloga i primere dobre prakse kada govorimo o procesu pripreme propisa. U januaru 2018. godine formirana je zvanična radna grupa koja se sastoji od predstavnika institucija i to: Ministarstva, trgovine turizma i telekomunikacija, Komisije za zaštitu konkurencije, Ministarstva privrede, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i predstavnika poslovnih asocijacija i Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji i to: Saveza stranih investitora, Američke privredna komora, Privredne komore Srbije, Advokatske komore Srbije i NALED-a. Imajući u vidu da su, kao formalni članovi, u radnu grupu bili uključeni svi relevantni predstavnici privrede i nevladinog sektora kroz udruženja koja ih predstavljaju, stvorena je osnova za kvalitetnu izradu novog propisa. Ukupan broj od dvanaest sastanaka u periodu od februara do juna 2018. godine su potvrda da je radna grupa zaista kvalitetno radila. Nakon aktivnog rada u 2018. godini, radna grupa je *de facto* prestala sa radom, tako da u 2019. i 2020 godini nije bilo sastanaka.

Potrebno je ponovo pokrenuti rad radne grupe na izradi novog propisa sa ciljem daljeg uređenja i preciziranja pitanja kao što su: položaj i interna organizacija Komisije za zaštitu konkurencije, potpuno usklađivanje specifičnog upravnog postupka koji se vodi pred Komisijom sa poslednjim izmenama Zakona o opštem upravnom postupku, povrede konkurencije, novi pragovi za prijavu koncentracije, mere zaštite konkurencije itd.

Komisija za zaštitu konkurencije je, još za vreme prethodne Vlade, pripremila tekst tri (sektorske) Uredbe koje bi značile veći stepen pravne sigurnosti za učesnike na tržištu prilikom zaključivanja ovakvih sporazuma i one su ponovo ušle u proceduru (dostavljene Vladi) na usvajanje predloga. Nije jasno zašto se to još uvek nije dogodilo, a radi se o sledećim uredbama:

- Predlog Uredbe o sporazumima o popravci i održavanju motornih vozila i o prodaji rezervnih delova koji su izuzeti od zabrane restriktivnih sporazuma;
- Predlog Uredbe o sporazumima između učesnika na tržištu železničkog i drumskog saobraćaja koji se izuzimaju od zabrane restriktivnih sporazuma;
- Predlog Uredbe o sporazumima o transferu tehnologije koji su izuzeti od zabrane restriktivnih sporazuma.

COVID-19

Pohvalno je da je Komisija nastavila da vrši svoja ovlašćenja i rešava o pravima i obavezama učesnika na tržištu, prilagodivši se novonastaloj situaciji izazvanoj pandemijom COVID-19. Primenjivana su pravila koja su osigurala da učesnici na tržištu ne mogu snositi posledice svog nepostupanja u rokovima koji su propisani Zakonom, odnosno u rokovima određenim zaključcima i drugim nalogima Komisije za postupanje u tekućim upravnim postupcima. Iako rokovi za donošenje odluka nisu tekli za vreme trajanja vanrednog stanja, Komisija je donosila odluke i u postupcima ispitivanja koncentracija.

Omogućene su konsultacije telefonom i putem elektronske pošte, a otvorena je i nova e-mail adresa namenjena predaji podnesaka elektronskim putem, tako da je predaja podnesaka vršena i putem elektronske i putem redovne pošte. Komisija je redovno obavestavala učesnike na tržištu i zainteresovanu javnost o svojim stavovima i aktivnostima koje je uslovlila pandemija.

Sektorske analize

Od velikog značaja za sagledavanje stvarnog stanja tržišne utakmice potrebno je sagledati kakvo je stanje tržišta i koliki je stepen konkurentskog pritiska u konkretnim sektorima i tržišnim nišama. Najbolje način za to je izrada sektorskih analiza i, u prethodnoj godini, od strane Komisije za zaštitu konkurencije okončane su slede sektorske analize:

- Sektorska analiza tržišta prevoza robe u železničkom saobraćaju u Republici Srbiji;
- Sektorska analiza stanja konkurencije na tržištu trgovine na veliko veštačkim đubrivima;
- Sektorska analiza stanja konkurencije na tržištima proizvodnje šećerne repe, otkupa šećerne repe, proizvodnje šećera koji se dobija preradom šećerne repe i veleprodaje šećera i
- Sektorska analiza stanja konkurencije na tržištu organizatora turističkih putovanja.

Povrede konkurencije i ispitivanje koncentracija

Iz objavljenih podataka sa sajta i informatora o radu, može se zaključiti da je Komisija intenzivirala svoj rad u otkrivanju povreda konkurencije. Doneto je nešto više odluka o restriktivnim sporazumima.

Javnost je naročito zainteresovana za slučaj ispitivanja povrede konkurencije pokrenute protiv društava koja posluju na tržištu potrošačke elektronike, o čemu Komisija povremeno izveštava na zvaničnoj stranici.

Svakako najveću zainteresovanost javnosti (i tema koja je izazvala najviše pažnje u medijima) je izazvao momenat kada se su se Komisiji za zaštitu konkurencije obratile kompanije Telekom Srbija a.d. i Telenor Srbija sa zahtevom za pojedinačno izuzeće. Komisija se obratila javnosti i na sajtu istakla da nije reč o koncentraciji (spajanju) dva ili više tržišna učesnika već o izuzeću od zabrane ugovora o ograničenoj i definisanoj poslovnoj saradnji u određenom segmentu poslovanja, uz napomenu da je u svojoj dosadašnjoj praksi (Izuzeti sporazumi) već postupala po zahtevima za pojedinačno izuzeće ugovora zaključenih između učesnika aktivnih na tržištu elektronskih komunikacija Telenor – VIP mobile, Telenor – SBB itd.

Imajući u vidu da je reč o specifičnom tržištu, za čiji razvoj i funkcionisanje su nadležna i sektorska regulatorna tela, biće izuzetno važno ispratiti na koji način će Komisija (u saradnji sa sektorskim regulatornim telima) postupati po ovom zahtevu za pojedinačno izuzeće.

Dobra praksa je da doneta rešenja i zaključke Komisija objavljuje na svom sajtu, tako da javnost ne samo da može da se informiše i da prati rad Komisije i dešavanja na tržištu, već se time i privredni subjekti upoznaju sa praksom i stavovima Komisije po određenim pitanjima. Ovim se povećava svest o značaju zaštite konkurencije, kao i mogućnost da učesnici na tržištu usklade svoje poslovanje sa pravilima zaštite konkurencije.

Komisija je u 2020. godini distribuirala nedeljna izdanja elektronskog biltena sa praksom iz sveta u oblasti zaštite konkurencije, a objavljen je i video koji je izrađen kako bi se učesnici na tržištu upoznali sa mogućnošću korišćenja „pokajničkog programa“ (*leniency*).

KOMISIJA ZA KONTROLU DRŽAVNE POMOĆI U 2020. GODINI

Komisija je u 2020. godini izvršila registraciju u skladu sa propisima (Poreska uprava, Republički zavod za statistiku, Uprava za trezor) i stekla odgovarajući pravni subjektivitet, nakon čega su preuzeti zaposleni iz Odeljenja Ministarstva finasija raspoređeni na odgovarajuća mesta u Stručnu službu i Prateću službu. Postavljen je sekretar Komisije koji rukovodi radom službi i koji je za svoj rad odgovoran predsedniku Komisije i Savetu Komisije.

U januaru 2020. godine, Savet Komisije doneo je Statut Komisije za kontrolu državne pomoći koji je objavljen u „Službenom glasniku RS“, broj 3/20, dok su izmene i dopune Statuta objavljene u „Službenom glasniku RS“, broj 41/20. Nakon usvajanja i donošenja Statuta Komisije, Savet Komisije doneo je Poslovnik o radu Saveta, Pravilnik o radu u Komisiji za kontrolu državne pomoći, Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Komisiji, Kadrovski plan i dr, kao i preko 20 internih akata neophodnih za funkcionisanje državnog organa (koji se odnose na javne nabavke, uzbunjivanje, FUK i dr). Komisija priprema Informator o radu, koji se ažurira na mesečnom nivou. Broj zaposlenih je značajno povećan, a obezbeđene su i prostorije i oprema za rad.

Ovaj veliki rezultat ka direktnom prevazilaženju merila postavljenih u ovom poglavlju je velikim delom ostvaren i konstantnim pritiscima civilnog društva. NALED je u svom *policy brief*-u³ direktno zagovarao izmenu modela rada komisije koja će dovesti do potpune operativne nezavisnosti, što se i dogodilo. Preporuke su deo šire analize koju su pripremili Centar za evropske politike (CEP), NALED i portal European Western Balkans (EWB) u okviru projekta „Pripremi se za učešće – P2P“, finasiranog od strane Delegacije Evropske unije.

U cilju harmonizacije propisa sa pravnom tekovinom Evropske unije (GBER, a naročito Smernice i Komunikacije EK), Komisija je objavila javni poziv za učešće u procesu konsultacija za sledeće podzakonske akte koji su u međuvremenu usvojeni:

³ Dostupan na: <https://naled.rs/htdocs/Files/02669/Policy-brief-Analiza-i-preporuke-za-efikasinju-kontrolu-drzavne-pomoci.pdf>.

- Uredbu o uslovima i kriterijumima usklađenosti regionalne državne pomoći („Službeni glasnik RS”, 23/21) i
- Uredbu o pravilima i uslovima za dodelu pomoći male vrednosti (de minimis pomoći) („Službeni glasnik RS”, broj 23/21).

Objavljen je i poziv za javne konsultacije za:

- Nacrt uredbe o uslovima i kriterijumima usklađenosti horizontalne državne pomoći i
- Nacrt uredbe o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za sanaciju i restrukturiranje nefinansijskih učesnika na tržištu u teškoćama.

Bitno je napomenuti da su izrađene stručne osnove za nacрте uredbi, koje se odnose na državnu pomoć u oblasti energetike, životne sredine, transporta, kulture i medija, usluga od opšteg ekonomskog interesa, čije usvajanje je planirano do sredine 2021. godine.

Komisija je 17. marta 2020. godine, nekoliko dana nakon objave EK o primeni člana 107. Ugovora o funkcionisanju EU, izradila Obaveštenje Komisije o primeni pravila za dodelu državne pomoći u vezi sa novonastalim okolnostima - COVID-19, koje se odnosi na primenu člana 5. Zakona o kontroli državne pomoći, čime je preneto tumačenje Evropske komisije u uslovima epidemije. Komisija je pravovremeno reagovala predlaganjem seta uredbi, odnosno izvršila harmonizaciju sa Privremenim okvirom za mere državne pomoći u svrhu podrške privredi, s obzirom na trenutnu pandemiju (*Communication from the Commission temporary framework for state aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*), uključujući i sve izmene i dopune Privremenog okvira i to kroz:

- Uredbu o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći radi otklanjanja ozbiljnog poremećaja u privredi prouzrokovanog epidemijom zarazne bolesti COVID-19 („Službeni glasnik RS”, br. 54/20, 126/20 i 17/21);
- Uredbu o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći radi otklanjanja štetnih posledica prouzrokovanih epidemijom zarazne bolesti COVID-19 („Službeni glasnik RS”, br. 54/20, 126/20 i 17/21) i
- Uredbu o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći kroz dokapitalizaciju učesnika na tržištu radi otklanjanja poremećaja u privredi prouzrokovanih epidemijom zarazne bolesti COVID-19 („Službeni glasnik RS”, br. 126/20 i 17/21).

Navedene uredbe su, između ostalog, služile kao smernice za izradu paketa pomoći privrednicima u toku pandemije.

Tokom 2020. godine, doneto je preko 50 akata kojima se ocenjuje usklađenost državne pomoći, od čega je najveći broj rešenja kojima se utvrđuje postajanje državne pomoći i ocenjuje usklađenost, preko 10 mišljenja o usklađenosti propisa i četiri obaveštenja o obavezi usklađivanja sa Zakonom o kontroli državne pomoći – sva dostupna na internet stranici Komisije.

Komisija je aktivno učestvovala u izradi paketa pomoći privrednicima kroz savetodavnu ulogu u pogledu pravila, ali je neophodno raditi dalje na promociji i širenju značaja ove teme, kao i pripremi legislative, odnosno punoj implemetaciji propisa, kako bi se ispunila sva postavljena merila u ovom poglavlju koja se isključivo odnose na deo vezan za državnu pomoć, odnosno dodelu iste.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 8

Pored redovnih sastanaka radne grupe i nekoliko sastanaka sa nadležnim institucijama, u prethodnoj godini fokus je bio na realizaciji projekta „Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za aktivno učešće u pregovorima o pristupanju EU kroz izabrane radne grupe Nacionalnog konventa o EU (Pripremi se za učešće – P2P)“. Opšti cilj projekta je bio da se omogući različitim segmentima civilnog društva da aktivno učestvuju u procesu pregovora o pristupanju EU, kako bi se ovaj proces u potpunosti otvorio za građane. Pored povećanja učešća organizacija civilnog društva (OCD) u procesu pregovora sa EU, cilj projekta je i jačanje kapaciteta OCD za zaštitu interesa građana u njihovim projektima i inicijativama. U tom smislu, glavni rezultati implementacije ovog projekta su jačanje kapaciteta članova radne grupe zainteresovanih za Poglavlje 8 – Politika konkurencije.

Publikacije koje su, u okviru projekta, objavljene i onlajn predstavljene predstavnicima radne grupe i institucija, vezane za zaštitu konkurencije su:

- **Analiza:** *Analiza podsticaja prehrambenoj industriji*
- **Infografik:** *Ekonomske mere – uporedni pregled: Kako se Zapadni Balkan bori sa posledicama COVID-19*
- **Ilustracije:**
 - Da li znate u čemu je razlika između konkurencije i konkurentnosti?
 - Da li znate da je u Evropskoj uniji državna pomoć dozvoljena?

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU

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

Jačanje institucija i unapređenje regulative:

- **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.
- **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.
- **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.

- **Nastaviti izradu ekonomskih sektorskih analiza** u cilju jasne slike za određivanje relevantnog tržišta i stanja u pojedinačnim sektorima. Poseban osvrt za unapređenje u ovom delu je pitanje regionalizma i statistike u Republici Srbiji, usaglašenost i međusektorski pristup i kvalitet dostupnih podataka na koje Komisija za zaštitu konkurencije treba da ukaže i predloži potrebne izmene.
- **Obezbediti da zvanična mišljenja Komisije za zaštitu konkurencije budu obavezujuća u postupcima pripreme propisa** koji mogu imati uticaj, odnosno potencijalno ograničiti konkurenciju. Predlagači propisa čija bi primena mogla da bude od značaja na stanje konkurencije, moraju da prihvate činjenicu da mišljenja i saradnja sa Komisijom za zaštitu konkurencije tokom pripreme nacрта propisa, može samo da doprinese izradi kvalitetnijih zakonskih rešenja. Da bi se ovo ostvarilo neophodno je da Vlada promeni svoj Poslovnik o radu gde bi jasno bile pobrojane nezavisne institucije čije mišljenje je neophodno pribaviti.
- **Intenzivno uključiti Komisiju za zaštitu konkurencije u konsultacije i radne grupe za izmene propisa** koji regulišu rad i poslovanje javnih preduzeća (uvođenje korporativnog menadžmenta).

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

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

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

- **Nastaviti promociju opštih tema o zaštiti konkurencije prema ciljnim grupama:** poslovni sektor (privreda i bankarski sektor) i lokalne samouprave. Važno je prilagoditi način komunikacije konkretnoj ciljnoj grupi: mediji, okrugli stolovi, obuke i identifikovanje relevantnih tema.
- **Nastaviti aktivnosti podizanja svesti o značaju zaštite konkurencije usmerene ka široj javnosti.**
- **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).

2020.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **10**

► INFORMACIONO DRUŠTVO I MEDIJI

Koordinator:

DRUŠTVO ZA INFORMATIKU SRBIJE (DIS)

Nikola Marković

PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 10 čine delatnosti i aktivnosti u oblasti informacionog društva i medija.

Informaciono društvo je savremena etapa u razvoju civilizacije u kojoj informacije i informacione i komunikacione tehnologije (IKT) predstavljaju osnovu za funkcionisanje države, privrede, društvenih službi i života svakog pojedinca. U informacionom društvu su kreiranje, obrada, distribucija i korišćenje informacija osnovne aktivnosti. To se, pre svega, čini primenom najnovijih informacionih i komunikacionih tehnologija (računara, pametnih telefona, tableta i dr). Za komunikaciju se koriste savremene računarske i mobilne mreže svih raspoloživih generacija.

Evropska unija je razvijeno informaciono društvo i za prijem u svoje članstvo postavlja kandidatima određene uslove kako bi se postigli određeni standardi rada i života, a i omogućilo povezivanje i komunikacije.

Srbija je sedamdesetih godina prošlog veka spadala u vodeće zemlje u primenama računara – čak je, 1960. godine, bila među šest država u svetu koje su bile sposobne da proizvedu digitalni računar „CER-10“. Ali, Srbija je sa razvojem političke i ekonomske krize počela sve drastičnije da zaostaje. Danas, počev od druge decenije 21. veka, u pogledu informatizacije Srbija ponovo spada u srednje razvijene zemlje, ali po većini kriterijuma ipak zaostaje za državama članicama Evropske unije. Naš nacionalni interes je da postanemo član Evropske unije i podignemo nivo razvoja informacionog društva i medija na prosečni nivo zemalja u Evropskoj uniji.

Mediji su bitna odlika savremenog društva. Oni imaju zadatak da obezbede dostupnost i objektivnost informacija, nezavisnost medija i slobodu govora. Zadatak države je da obezbedi pravni okvir za nezavisnost medija i slobodu izražavanja. Poslednjih godina medijska situacija u Srbiji se pogoršavala i, na putu ka Evropskoj uniji, predstoje nam vrlo obimne i složene aktivnosti na unapređivanju stanja.

Obe delatnosti, informaciono društvo i mediji, su u Evropskoj uniji organizaciono i normativno vrlo uređene i Srbiji predstoji složen proces usaglašavanja.

STATUS POGLAVLJA

Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 10 - Informaciono društvo i mediji je osnovana 17. jula 2014. godine.

Ova radna grupa, kao deo Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, bavi se sledećim aktivnostima:

- prati proces pregovaranja između Republike Srbije i Evropske komisije u oblasti Poglavlja 10 (informaciono društvo i mediji);
- razmatra izveštaje Evropske komisije o napretku Srbije;
- podstiče realizaciju aktivnosti koje su inicirane u izveštajima Evropske komisije;
- predlaže i učestvuje u pojedinim aktivnostima za Poglavlje 10;

- pomaže Pregovaračkom timu u izradi Pregovaračke pozicije;
- daje preporuke nadležnim organima i organizacijama u cilju bržeg pristupa Evropskoj uniji,
- saraduje sa nadležnim organima uprave i odborima u Narodnoj skupštini RS;
- priprema izveštaje i analize u cilju sagledavanja stanja i predlaganja mera i aktivnosti za podsticanje prijema Srbije u Evropsku uniju i
- obaveštava medije i građane o svojim aktivnostima.

Vizija Radne grupe NKEU za Poglavlje 10 je Srbija u Evropskoj uniji, a naša **misija** je praćenje, podsticanje i preduzimanje mera i aktivnosti za prijem Srbije u Evropsku uniju.

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, podržala ga je i usvojila zaključake u cilju njegovog sprovođenja.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10, svake godine razmatara izveštaje o stanju priprema, ima svoje planove rada i održava najmanje dve sednice godišnje.

Status Poglavlja 10 se najbolje može sagledati i oceniti iz godišnjeg Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije i zaključaka koje je Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 usvojila nakon razmatranja pomenutih izveštaja. Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu je razmatran 4. decembra 2020. godine. Komentari i zaključci radne grupe će se posebno detaljno prikazati, ali za ocenu stanja i statusa poglavlja bitne su sledeće konstatacije iz Izveštaja:

- „Srbija je umereno pripremljena u oblasti informaciono društvo i mediji“;
- „Ostvaren je ograničen napredak“;
- „preporuke iz predhodnog Izveštaja uglavnom i dalje važe“;
- Srbija nije uskladila zakonodavstvo u oblasti elektronskih komunikacija sa ažuriranim regulatornim okvirom EU, uključujući i novi Evropski zakonik o elektronskoj komunikaciji...

U Izveštaju je izneto i desetak drugih konkretnih preporuka/primedbi, kao i ocena da je u protekloj godini, čak i u uslovima pandemije COVID-19, ostvareno nekoliko vrlo značajnih uspeha u oblasti informacionog društva i medija. Ali, na osnovu ukupno prikazanih ocena iz Izveštaja Evropske komisije, nameće se zaključak da nisu ostvareni uslovi za otvaranje Poglavlja 10.

Iz Izveštaja Evropske komisije vidljivi su zadaci koje treba ostvariti da bi se unapredio status Poglavlja 10.

MONITORING I EVALUACIJA DOSADAŠNJIH AKTIVNOSTI ZA POGLAVLJE

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je, u martu 2021. godine, ocenila da je neophodno uraditi monitoring stanja i evaluaciju mera i aktivnosti nadležnih državnih organa. Cilj je bio da se realno sagledaju: stanje, uzroci, posledice, kvalitet planiranih i sprovedenih aktivnosti i sagledaju potrebne mere za unapređivanje priprema za Poglavlje 10.

Analizirane su mere i aktivnosti planirane u 2020. godini, njihova realizacija u 2020. godini, kao i planirane aktivnosti u 2021. godini. Planovi i izveštaji o realizaciji su komparirani sa ocenama iz godišnjeg izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu i preporukama Radne grupe NKEU za Poglavlje 10. Analizirane su mere i aktivnosti nadležnih državnih organa: Ministarstva za trgovinu, turizam i telekomunikacije, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstva kulture i informacija i Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu.

MINISTARSTVO ZA TRGOVINU, TURIZAM I TELEKOMUNIKACIJE

Aktivnosti u Ministarstvu za trgovinu, turizam i telekomunikacije su dobro planirane i u 2020, kao i 2021. godini, ali u 2020. godini Vladi Republike Srbije nisu predloženi:

- Predlog zakona o elektronskim komunikacijama,
- Predlog zakona o širokopojasnoj komunikacionoj infrastrukturi i
- Strategija za prelazak sa analognog na digitalno emitovanje medijske usluge u Republici Srbiji.

Ministarstvo za trgovinu, turizam i telekomunikacije smatra da je, imajući u vidu nedostatak kadrova, otežane uslove rada za vreme pandemije COVID-19, kao i činjenicu da je nova Vlada formirana u oktobru 2020. godine, bilo neophodno da se izvrši revidiranje rokova za sprovođenje aktivnosti predviđenih u Programu rada za 2020. godinu.

Na predlog Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, Vlada RS je 2020. godine donela Uredbu o utvrđivanju Plana namene radio-frekvencijskih opsega („Službeni glasnik RS”, broj 89/20). Planom namene radio-frekvencijskih opsega utvrđena je namena radio-frekvencijskih opsega za pojedine radio-komunikacijske službe i delatnosti, u skladu sa odgovarajućim međunarodnim sporazumima i preporukama, interesima građana, privrede, bezbednosti i odbrane zemlje. Planom namene se, između ostalog, vrši dodela opsega 700 MHz za javne mobilne sisteme (uključujući 5G).

Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija priprema novi Nacrt zakona o elektronskim komunikacijama koji će biti usklađen sa regulativnim okvirom EU iz 2009. godine, a delimično i sa direktivom iz 2018. godine.

Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija priprema i novi Nacrt zakona o širokopojasnoj komunikacionoj infrastrukturi, čije se usvajanje planira do kraja 2021. godine.

U odnosu na godišnji izveštaj Evropske komisije, uočava se da je ostvaren „ograničen napredak“ u 2020. godini, nije usklađeno zakonodavstvo u oblasti elektronskih komunikacija sa ažuriranim regulatornim okvirom u EU, nije obezbeđena puna finansijska i operativna nezavisnost regulatornih tela i drugo.

Evaluacija: Nisu realizovane sve planirane aktivnosti. Administrativni kapacitet resornog ministarstva je dodatno smanjen, dok su kapaciteti inspekcije ostali na istom nivou. Fluktuacija osoblja i dalje izaziva zabrinutost. Rad u uslovima pandemije COVID-19 je dodatno otežan. Neophodno je da Vlada podrži unapređivanje administrativnog kapaciteta Ministarstva za trgovinu, turizam i telekomunikacije.

Predlog mera: Plan rada Ministarstva za trgovinu, turizam i telekomunikacije za 2021. godinu ne sadrži sve zadatke na koje je ukazano u pomenutom Izveštaju Evropske komisije, kao i u ovom izveštaju. Preporučuje se da Ministarstvo za trgovinu, turizam i telekomunikacije unese u Plan rada nerealizovane zadatke iz Izveštaja Evropske komisije i preduzme i druge potrebne organizacione i kadrovske mere za realizaciju predviđenih aktivnosti.

MINISTARSTVO ZA DRŽAVNU UPRAVU I LOKALNU SAMOUPRAVU

Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu je u 2020. i 2021. godini radilo na stvaranju normativnih i organizacionih preduslova za dalji razvoj eUprave. U 2020. godini je realizovano:

- Program razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2020. do 2022. godine sa Akcionim planom za njegovo sprovođenje („Službeni glasnik RS“, broj 85 od 16. juna 2020. godine) usvojen je na sednici Vlade RS, održanoj 4. juna 2020. godine. Ovim programom trasiran je put daljeg razvoja elektronske uprave u Srbiji, što je jedan od ciljeva reforme javne uprave i prioriteta Vlade.
- Radilo se na daljem razvoju sistema matičnih knjiga u elektronskom obliku. U skladu sa Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama, matične knjige se vode u elektronskom obliku, a Registar matičnih knjiga (papirni oblik) je sada druga knjiga. Registar matičnih knjiga je osnov za uspostavljanje i vođenje Centralnog registra stanovništva koji je uspostavljen 1. septembra 2020. godine i predstavlja elektronski bazu podataka o stanovništvu Republike Srbije.

U 2021. godini se pripremaju sledeći dokumenti i aktivnosti:

- Usvajanje Strategije reforme javne uprave za period od 2021. do 2030. godine sa Akcionim planom za period od 2021. do 2025. godine.
- Predlog zakona o izmenama i dopunama zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.
- Izmena Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave.
- Izrada Uredbe o sadržaju i načinu vođenja informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima. Cilj je uspostavljanje efikasnije komunikacije i vođenje evidencije svih zaposlenih u državnim organima, organima i jedinicama lokalne samouprave i autonomnoj pokrajini. Uspostavljanje ovog informacionog sistema obezbeđeno je kroz projekat „Design and implementation of HRMIS for civil servants“ koji podržava Evropska unija.
- Uredba o održavanju i unapređivanju Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka. Donošenje ove Uredbe treba da dopuni pravni okvir za funkcionisanje elektronske uprave, fizičku zaštitu podataka, čuvanje bezbednosnih kopija, smeštanje računara, servera, mrežnih i bezbednosnih sistema neophodnih za pravilan rad elektronske uprave i drugo.

Evaluacija: Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu je, 2020. godine, predlaganjem Programa razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2020. do 2022. godine sa Akcionim planom za njegovo sprovođenje i Razvojem sistema matičnih knjiga u elektronskom obliku, učinilo značajan doprinos pripremama za Poglavlje 10 i razvoj eUprave.

Nekoliko aktivnosti je zbog otežanih uslova rada, usled pandemije bolesti COVID-19 i nedostatka kadrova, preneto u narednu 2021. godinu.

Predlog mera: potrebno je dalje unapređivanje organizacionih i kadrovskih uslova u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave.

MINISTARSTVO KULTURE I INFORMISANJA

U decembru 2020. godini su donete izmene i dopune Zakona o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis, čime su stvoreni uslovi da se poveća taksa za finansiranje javnih servisa sa 255 na 299 dinara mesečno i ukine budžetsko finansiranje Radio-televiziji Srbije. Javnom servisu Radio-televiziji Vojvodine je, ovim Zakonom, zadržana godišnja finansijska podrška iz budžeta u iznosu od 900.000.000,00 dinara. Na ovaj način je delimično ostvaren cilj iz Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji, kojom je predviđeno ukidanje budžetskog finansiranja javnih medijskih servisa odnosno „uspostavljanje jasnog i održivog modela finansiranja čija je jasna komponenta uspostavljanje takse u punom kapacitetu i distanciranje od državnog (i pokrajinskog) budžeta“.

Ministarstvo kulture i informisanja nije 2020. godine predložilo sve planirane medijske propise i strateške dokumente, jer nije bila usvojena Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji. Predlog zakona o izmeni i dopuni Zakona o javnim medijskim servisima, Predlog zakona o izmeni i dopuni Zakona o javnom informisanju i medijima, kao i Predlog zakona o izmeni i dopuni Zakona o elektronskim medijima nisu predloženi, jer se čekalo na usvajanje Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period od 2020. do 2025. godine i Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025. godina.

Vlada Republike Srbije je, 30. januara 2020. godine, usvojila Strategiju razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period od 2020. do 2025. godine („Službeni glasnik RS“, br. 11/20), koja predstavlja osnov za unapređenje i razvoj sistema javnog informisanja.

Vlada Republike Srbije je, 3. decembra 2020. godine, usvojila Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025. godina („Službeni glasnik RS“, broj 148/20). Akcioni plan podeljen je u dve faze – prva faza obuhvata period od 2020. do 2022. godine i posle tog perioda će biti analiziran učinak u prvoj fazi i sačinjen plan za drugu fazu koja obuhvata period od 2023. do 2025. godine. Vlada je, 10. decembra 2020. godine, formirala Radnu grupu za praćenje sprovođenja Akcionog plana za primenu Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period od 2020. do 2025. godine (čine je predstavnici svih organizacija koje su učestvovala u izradi Medijske strategije) i Radnu grupu za bezbednost i zaštitu novinara.

Ministarstvo kulture i informisanja u 2021. godini planira sledeće aktivnosti:

- Predlog zakona o dopuni Zakona o javnim medijskim servisima, ukoliko se ukaže potreba da se i u 2022. godini obavljanje osnovne delatnosti javnih medijskih servisa delimično finansira iz budžeta Republike Srbije (novembar 2021. godine).
- Predlog zakona o izmenama i dopunama zakona o javnom informisanju i medijima (decembar 2021. godine).
- Nacrt zakona o zaštiti audiovizuelnog i filmskog nasleđa. Oblast audiovizuelnog i filmskog nasleđa je zbog kompleksnosti pristupa, obrade, katalogizacije, digitalizacije i svih ostalih relevantnih

- pitanja za navedenu oblast, odvojena i izdvojena iz novog Zakona o arhivskoj građi i arhivskoj delatnosti („Službeni glasnik RS“, br 6/2020), te je neophodno da se novim, posebnim Zakonom regulišu sva pravna pitanja koja se odnose na oblast zaštite audiovizuelnog i filmskog nasleđa, a u skladu sa relevantnim preporukama i drugim pravnim aktima Evropske komisije i Saveta Evrope.
- Na osnovu Akcionog plana za sprovođenje Medijske strategije, u prvom kvartalu 2021. godine je predviđeno brisanje Javnog preduzeća Novinska agencija Tanjug iz Registra privrednih subjekata, kao i brisanje medija čiji je Tanjug izdavač iz Registra medija, u skladu sa Odlukom o pravnim posledicama prestanaka Javnog preduzeća Novinska agencija Tanjug („Službeni glasnik RS“ br. 91/15 i 102/15). Ova aktivnost sprovedena je kroz izdavanje je desetogodišnji zakup imovinskih prava Tanjuga, od strane Direkcije za imovinu Republike Srbije, privatnoj firmi.
 - U četvrtom kvartalu 2021. godine je predviđena privatizacija izdavača medija u javnom vlasništvu čime bi bio ostvaren jedan od ciljeva Medijske strategije o potpunom izlasku države iz vlasništva u privrednom društvu Politika a.d, jednom od izdavača dnevnih listova Politika i Sportski žurnal. U tom roku treba okončati privatizaciju izdavača medija u javnom vlasništvu kojima su prethodno bili raskinuti ugovori o prodaji kapitala.
 - U drugom i četvrtom kvartalu 2021. godine se planiraju izmene Zakonika o krivičnom postupku i Krivičnog zakonika, u cilju uvođenja krivičnopravne zaštite tajnosti novinarskih izvora, kao i radi zaštite novinara od svedočenja na sudu zbog čuvanja profesionalne tajne.
 - U četvrtom kvartalu 2021. godine su predviđene izmene Zakona o autorskim i srodnim pravima.
 - U četvrtom kvartalu 2021. godine su predviđene izmene Zakona o naknadama radi podsticanja razvoja medija civilnog društva.

Evaluacija: Ministarstvo kulture i informisanja je dobro planiralo aktivnosti, ali pošto se čekalo na usvajanje Medijske strategije (čije usvajanje je kasnilo), izostala je realizacija većine planiranih aktivnosti u 2020. godini.

Glavni uspeh u proteklom periodu je što su uz ogromne napore Vlade i svih ostalih aktera, usvojeni Medijska strategija i Akcioni plan za sprovođenje Medijske strategije za period od 2020. do 2025. godine. Najveći deo stručnog i javnog mnjenja smatra da su usvajanjem Medijske strategije i Akcionog plana stvorene pretpostavke za dalji demokratski i usaglašen razvoj u medijima.

Predlog mera: očekuje se organizovana i efikasna realizacija aktivnosti predviđenih Akcionim planom za sprovođenje Medijske strategije za period od 2020. do 2025. godine; potreban je organizovan, koordiniran i odgovoran rad svih aktera iz Medijske strategije i Akcionog plana; javnost mora da bude kontinuirano obaveštavana o realizaciji Medijske strategije i Akcionog plana.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 će pratiti realizaciju Akcionog plana i, posebno, aktivnosti na koje je ukazano u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije.

AKTIVNOSTI KANCELARIJE ZA INFORMACIONE TEHNOLOGIJE I ELEKTRONSKU UPRAVU

Kancelarija za Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu (Kancelarija za IT i eUpavu) je u 2020. godini imala vrlo intenzivne aktivnosti i realizovala je većinu planiranih aktivnosti – dalji razvoj eUprave kroz razvoj elektronskih servisa na centralnom i lokalnom nivou, dalji razvoj IKT infrastrukture, platforma za sigurnu razmenu zvaničnih elektronskih do-

kumenata između organa državne uprave, Srbija na dodir „Digitalna transformacija za razvoj“, uspostavljanje CERT-a i druge.

Kancelarija je sprovela i veliki broj novih aktivnosti koje je zahtevala aktuelna situacija u borbi protiv pandemije COVID-19.

Od posebnog su značaja uspešne primene aplikacija: eBeba, eRecept, EKO takse, eVrtić, eInspektor, platforma „Moja prva plata“, Jedinствeni informacioni sistem lokalnih poreskih administracija (LPA), eSanduče, eTurista, upis dece u vrtić, osnovnu i srednju školu, registracija vozila, prijava turista, elektronska dostava rešenja o porezu na imovinu i druge.

Pandemija COVID-19 je zahtevala da Kancelarija brzo uključi i neke nove aktivnosti kao što su: zakazivanje za PCR testiranja, doniraj plazmu, prijava za vakcinaciju i druge. Ove aplikacije imaju veliki doprinos efikasnosti postupanja nadležnih organa u borbi protiv pandemije.

Pokrenute su nove aplikacije, veb portali, Viber kanali i kontakt centri: informacije vezane za Vladu i usluge – odeljak COVID-19 (<https://www.srbija.gov.rs/>), informacije u vezi sa zdravljem (<https://covid19.rs/>), Viber kanal sa Chat bot-om – COVID-19 Info Srbija, Viber zajednica „Moja škola“, Kontakt centar za informacije o COVID-19 (19819), Kontakt centar za pomoć starijima osobama (19920), portal i aplikacija za prijavu volontiranja (<https://budivolonter.gov/>), portal i aplikacija za doniranje plazme od imunih osoba (<https://donirajplazmu.gov.rs/>) i druge.

Od septembra 2020. godine, u svim osnovnim i srednjim školama koristi se elektronski dnevnik.

U cilju unapređivanja korisničkog iskustva, portal www.euprava.gov.rs je, u februaru 2020. godine, funkcionalno i sadržinski redizajniran. Uvedena je sekcija „životni događaji“ i portal je prilagođen za pristup preko mobilnih telefona i tableta. Korisnicima je stavljena na raspolaganje i mogućnost uvida u svoje lične podatke koji su pohranjeni u registrima i elektronskim evidencijama javne uprave. U Izveštaju Evropske komisije konstatovano je: „Unapređen je Portal eUprave koji se zasniva na Evropskom dokumentu za uporednu procenu elektronske uprave. Portal ima dvofaktorsku identifikaciju i omogućava elektronsku isporuku dokumenata i saopštenja javne uprave korisnicima Portala“.

Novi savremeni Data centar u Kragujevcu je pušten u rad 18. decembra 2020. godine.

Uspostavljen je nacionalni portal za autentikaciju korisnika elektronske uprave (eID). Posebno je značajno da je u vremenu pandemije COVID-19, portal eZdravlje prvi povezani informacioni sistem javne uprave za koji je omogućena funkcionalnost jedinstvene prijave (SSO) putem eID portala. U toku je povezivanje i svih ostalih informacionih sistema i portala javne uprave.

Aktivnosti Kancelarije se visoko ocenjuju u stručnim krugovima i javnosti. Kancelarija je za projekte „eSanduče“ i „onlajn zakazivanje termina za PCR testiranje“ dobila plaketu Društva za informatiku Srbije, a za sadržaj i dizajn sajta www.ite.gov.rs je dobila priznanje PC Press-a „TOP 50“. Međunarodni žiri je Kancelariji za IT i eUpravu Vlade Republike Srbije, za rešenja u vezi pandemije COVID-19, dodelio čak četiri od ukupno 11 nagrada. Kancelarija je dobila dve nagrade u kategoriji Digitalna Vlada i po jednu nagradu u kategorijama Ekonomika i eZdravlje.

Izneti podaci pokazuju da je Kancelarija za IT i eUpravu u 2020. godini uspješno realizovala sve aktivnosti koje su od značaja za Poglavlje 10.

Planirane aktivnosti Kancelarije za IT i eUpravu u 2021. godini

U 2021. godini je nastavljena realizacija dugoročnih zadataka iz predhodnih godina i započet je razvoj novih aktivnosti na unapređivanju primena IT-a i razvoju eUprave. Neke od najznačajnijih planiranih aktivnosti aktivnosti za 2021. godinu su:

- podizanje nivoa korišćenja elektronskih servisa i usluga, kao i broja korisnika;
- implementacija usluga kroz portal eUprave koji obuhvata elektronsku razmenu informacija između organa i podizanje stepena usklađenosti usluga elektronske uprave sa propisanim standardima interoperabilnosti;
- dodatno unapređivanje jedinstvenog informacionog sistema za inspekcije;
- dalje opremanje Data centra u Kragujevcu;
- integralni „CRM“, „Ticketing“ i multimedijalni komunikacioni sistem;
- digitalizacija gradskih područja, postavljanje senzora za povezivanje itd. (*Smart City*);
- dodatno unapređenje informacione i komunikacione mreže eUprave;
- platforma za iskazivanje intresovanja za vakcinisanje protiv COVID-19 i dr.

Kancelarija će se baviti i drugim zadacima zavisno od aktuelnih potreba.

Evaluacija aktivnosti Kancelarije za IT i eUpravu

- Planiranje i rad Kancelarije su pod neposrednim uticajem Vlade RS i to doprinosi dinamici, intenzitetu i aktuelnosti rada. Kancelarija je mnogo doprinela da se ubrza rad na integrisanju osnovnih baza podataka i da sve to sve bude u funkciji modernizacije rada i racionalizacije procedura.
- Ostvareni rezultati pokazuju da je Kancelarija dobro organizovana, ima kvalitetne kadrove i da efikasno odgovara na nove aktuelne zadatke.
- Kancelarija radi na osnovu zadataka iz usvojenih programa i zadataka koje dobija od Vlade
- Razvijena je nova verzija portala eUprave koja ima više funkcionalnosti i veći stepen integracije.
- Kancelarija je pokazala sposobnost da u uslovima pandemije brzo reaguje u kratkim rokovima razvojem novih aplikacija za vakcinaciju.
- Ukupne aktivnosti Kancelarije ogromno doprinose realizaciji zadataka iz Poglavlja 10 u pogledu razvoja i primene eUprave.

Predlog mera: neophodno je obezbediti uslove za stalno dalje stručno usavršavanje zaposlenih u Kancelariji; za još potpunije korišćenje razvijenih aplikacija, potrebno je stalno popularisanje i širenje informacija o korisnim efektima uvedenih aplikacija i privlačenje novih korisnika.

UKUPNA OCENA STANJA NA OSNOVU SPROVEDENOG MONITORINGA I EVALUACIJE AKTIVNOSTI NADLEŽNIH DRŽAVNIH ORGANA

U proteklom periodu ostvaren je niz aktivnosti nadležnih organa u okviru priprema za Poglavlje 10. To se, pre svega, odnosi na: usvajanje i primenu Programa razvoja eUprave za period od 2020. do 2022. godine, osnivanje Registra stanovništva na republičkom nivou, redizajn portala

eUprava, uvođenje novih aplikacija za potrebe borbe protiv pandemije COVID-19, usvajanje Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji i drugo.

Prikazani podaci pokazuju da su, na pripremama za Poglavlje 10, neki nadležni državni organi, bili više angažovani, a neki, iz raznih razloga, manje. Realizovane aktivnosti pokazuju da postoje potrebna znanja da se one ostvare, a nerealizovane aktivnosti pokazuju nedostatak potrebnih kadrovskih uslova, sporost u radu, probleme u nadležnosti, sukobe sa drugim propisima i drugo.

Iz izveštaja Evropske komisije i zaključaka Radne grupe NKEU za Poglavlje 10 vidi se da postoji nekoliko nerealizovanih aktivnosti, koje se ponavljaju i koje treba uključiti u planove rada nadležnih organa. Kako objasniti da se na donošenje novog Zakona o elektronskim komunikacijama i Zakona o širokopojasnom internetu čeka od 2018. godine?

Sprovedeni monitoring i evaluacija aktivnosti nadležnih državnih organa su doprineli da se preispita valjanost usvojenih mera i aktivnosti i da se ojača motivacija, a nadamo se i angažovanost za realizaciju nerealizovanih aktivnosti.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 10

Planirane aktivnosti RG NKEU za Poglavlje 10 u 2020. godini bile su:

- dalje praćenje izrade i realizacije Pregovaračke pozicije Srbije;
- razmatranje Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu;
- obraćanje nadležnim organima i organizacijama u vezi stanja priprema za Poglavlje 10 i predlaganje potrebnih mera;
- nastavak aktivnosti na reorganizaciji Radne grupe NKEU za Poglavlje 10;
- razmatranje Medijske strategije;
- izrada priloga za „Knjigu preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji“.

Planirane aktivnosti u 2021. godini

U godišnjem Akcionom planu Radne grupe NKEU za Poglavlje 10, za 2021. godinu predviđene su aktivnosti:

- projekat: Monitoring i evaluacija mera i aktivnosti za Poglavlje 10 (mart 2021);
- organizacija SWOT analize stanja i aktivnosti za Poglavlje 10 (mart 2021);
- razmatranje realizacije Medijske strategije (jun 2021);
- pobraćanje nadležnim organima i organizacijama u vezi stanja priprema za poglavlje 10 i predlaganje potrebnih mera (tokom 2021);
- izrada priloga za Knjigu preporuka NKEU (mart 2021);
- razmatranje Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu (septembar 2021);
- praćenje priprema Pregovaračke pozicije Srbije za Poglavlje 10 (tokom 2021);
- nastavak aktivnosti na reorganizaciji Radne grupe NKEU za Poglavlje 10 (tokom 2021);
- učesće u razvoju i praćenju realizacije Programa ekonomskih reformi (ERP) sa stanovišta aktivnosti iz oblasti Poglavlja 10.

Planirane aktivnosti u 2021. godini predstavljaju kontinuitet rada u odnosu na predhodni period, pri čemu je težište na stvaranju preduslova za otvaranje Poglavlja 10.

PREGLED REALIZOVANIH AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 10 U 2020. I DO 1. APRILA 2021. GODINE

Sve planirane aktivnosti su realizovane: organizacijom tri sednice radne grupe i tri radionice, komuniciranjem između članova radne grupe putem Slack platforme, koordinacijom aktivnosti između članova radne grupe, saradnjom i informisanjem Nacionalnog konventa o aktivnostima radne grupe, saradnjom u okviru međusektorskih grupa, informisanjem medija o aktivnostima radne grupe i kroz kontakte sa nadežnim organima i organizacijama.

Održane sednice i radionice Radne grupe NKEU za Poglavlje 10:

1. Sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 10 (održana 28. aprila 2020. godine)

- a) *Odgovori i komentari Ministarstva za trgovinu, turizam i telekomunikacije povodom Izveštaja Radne grupe NKEU za Poglavlje 10*
- b) *Monitoring stanja rada institucija i primena mera Vlade RS za vreme pandemije*

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je, na sednici održanoj 28. aprila 2020. godine, razmatrala „Monitoring stanja rada institucija i primena mera Vlade za vreme pandemije“.

Uočeno je da organizacije i kompanije koje imaju veći stepen digitalizacije poslovanja, efikasnije prilagođavaju svoje poslovanje novim okolnostima za vreme pandemije. Povećava se interesovanje za primene savremenih informaciono-komunikacionih tehnologija (IKT).

Neke kompanije ukazuju da neće moći da ostvare planirani rast i izgubile su neke korisnike.

IT sektor pruža i posebne korisne doprinose za vreme pandemije time što omogućava rad od kuće, uvođenje novih servisa eUprave eliminiše potrebu da se ide na šaltere, realizuje se učenje na daljinu, koriste se novi uređaji i servisi bazirani na primeni IKT, primenjuju se platforme za sastanke i prezentacije na daljinu (Zoom, Webex, MS Teams, GoTo Meeting i druge). Konstatovano je, da je sticajem okolnosti, za vreme pandemije došlo do ubrzanog širenja pojedine primene IT servisa.

Vlada Republike Srbije je, odmah po objavljivanju vanrednog stanja, uputila poziv kompanijama i organizacijama da svoje digitalne platforme besplatno stave na raspolaganje svim zainteresovanim za učenje, rad na daljinu, čitanje knjiga, gledanje filmova i slično. Pregled oko 200 besplatnih digitalnih platformi je na sajtu www.digitalnasolidarnost.gov.rs. Potrebno je popularisati korišćenje besplatnih platformi.

Za vreme vanrednog stanja je povećana ugroženost bezbednosti svih informacionih sistema. Primena Zakona o informacionoj bezbednosti, delovanje CERT-a u RATELU i drugih tela, pozitivno utiču na bezbednost informacionih sistema. Uočen je porast krivičnih dela preko interneta.

U ovom trenutku informatizacija u zdravstvu zaostaje za savremenim trendovima, jer ne postoji usvojeni koncept integralnog informacionog sistema. Međutim, delovi tog sistema postoje (zakazivanje kod lekara, elektronski recept i drugi) i oni su dragoceni, jer smanjuju potrebe građana da dolaze u domove zdravlja.

Nastava za osnovne i srednje škole se zbog pandemije održava preko RTS2, RTS3 i platforme RTS Planeta. Pokrenuti su sajtovi www.mojaskola.gov.rs i www.rasporednastave.gov.rs. Potrebno je podržavati onlajn nastavu i organizovati istraživanje efekata i eventualnih problema u realizaciji onlajn nastave.

Ostvareni rezultati bili bi i veći da nije bilo otežavajućih okolnosti koje se ogledaju u sporom usaglašavanju sa pravnim sistemom Evropske unije.

2. Sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 10 (održana 4. decembra 2020. godine)

Na sednici održanoj 4. decembra 2020. godine, Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je *razmatrala Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu* u oblasti Poglavlja 10.

U pomenutom Izveštaju i vođenoj diskusiji ocenjeno je da:

- Ostvaren je samo „vrlo ograničen napredak“ u 2020. godini i to se, pre svega, odnosi na donošenje i primenu propisa iz oblasti eTrgovine i ePlaćanja, sprovođenje Regionalnog sporazuma o romingu, izmene i primene Zakona o informacionoj bezbednosti i unapređivanje digitalnih veština.
- „Preporuke iz predhodnog Izveštaja uglavnom i dalje važe“, jer Srbija nije uskladila zakonodavstvo u oblasti elektronskih komunikacija sa ažuriranim regulatornim okvirom EU, uključujući i novi Evropski zakonik o elektronskoj komunikaciji.
- Nije obezbeđena puna finansijska i operativna nezavisnost Regulatorne agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL) i Regulatornog tela za elektronske medije (REM) u skladu sa pravnim tokovima EU. Ne preduzimaju se mere „zaštite konkurencije i pristupa odgovarajućoj infrastrukturi za operatore na tržištu (kanali, stubovi, optička vlakna i infrastruktura lokalne petlje), pre svega na nivou lokalne uprave“. Ministarstvo za trgovinu, turizam i telekomunikacije smatra da Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge u skladu sa Zakonom, sve više radi na obezbeđivanju razvoja delotvorne konkurencije, vrši analizu relevantnih tržišta i u skladu s njom utvrđuje operatora sa značajnom tržišnom snagom i određuje mu odgovarajuće obaveze.
- Regulatorna agencija za elektronske medije (REM) ne uspeva da „efikasno prati i kažnjava emitere“ koji ne ispunjavaju sve zakonske obaveze u pogledu programskih sadržaja.
- Ne ostvaruje se „univerzalniji i dosledniji pristup digitalizaciji kao ni efikasna koordinacija svih zainteresovanih strana da bi se prevazišla visoka fragmentacija i nedoslednost u sprovođenju politike“. Već nekoliko godina, Radna grupa NKEU za Poglavlje 10, Društvo za informatiku Srbije, a i šira stručna informatička javnost, predlažu Vladi da se obrazuje državni organ koji bi bio nadležan za jedinstven i organizovan pristup digitalizaciji u svim delatnostima i u celoj državi i izbegla sadašnja podeljena nadležnost u tri organa i pretežna orijentacija na razvoj eUprave.

Ocenjeno je da treba sačiniti projekat „Monitoring i evaluacija mera i stanja za Poglavlje 10“ i sagledati šta je ko uradio ili propustio da uradi u proteklom periodu.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 se obratila Vladi i nadležnim organima i organizacijama i ukazala na preporuke koje se ne sprovode. Predložila je Vladi da obaveže nadležne državne organe da neizvršene zadatke iz Izveštaja unesu u svoj program rada.

3. Radionica „Primene IKT poželjne za prijem Srbije u Evropsku uniju“ (održana 19. maja 2020. godine)

Radionica na temu „Primene IKT poželjne za prijem Srbije u Evropsku uniju“ je održana 19. maja 2020. godine.

Uprkos utisku o izvanrednim domaćim IT uspesima, ukupno stanje u IT nije zadovoljavajuće. Utvrđeno je da nisu ostvarena očekivanja da će se primene IKT i veličina IT tržišta u 2020. godini, približiti proseku u EU.

Nije ostvaren planirani obim primene širokopojasnog interneta i očekivanje da će se primene IKT i veličina IT tržišta u 2020. godini približiti proseku u EU. Prema podacima kompanije „Mincocomputers“, IT tržište u EU iznosi oko 800 evra po glavi stanovnika, a u Srbiji samo 82 evra.

Vladi i nadležnim organima je predloženo da preduzmu podsticajne mere kojim bi se ubrzala digitalizacija poslovanja i obezbedilo da IT tržište do 2025. godine dostigne jednu milijardu evra, odnosno prosečno ulaganje od 150 evra po glavi stanovnika.

Predloženo je formiranje Ministarstva za informatiku, povećanje kvota za 100% za studiranje informatike u naredne tri godine, usvajanje novog Zakona o elektronskim komunikacijama, omasovljenje digitalizacije poslovanja i drugo.

Mali je obim digitalizacije poslovanja kompanija, pretežno nedostatak kadrova, slaba je informisanost o podsticajnim fondovima EU itd. Za prijem u EU je neophodan intenzivniji proces informatizacije u Srbiji.

Izveštaj sa predlogom mera je dostavljen nadležnim državnim organima i medijima.

4. Radionica „Ekonomski i investicioni plan EU za Zapadni Balkan“ (održana 24. decembra 2020. godine)

Uočeno je da se otvaraju velike mogućnosti za nove investicije i da su domaće IT kompanije veoma zainteresovane za učešće.

5. Sednica Radne grupa NKEU za Poglavlje 10 (održana 19. marta 2021. godine)

a) „Monitoring i evaluacija mera i aktivnosti za Poglavlje 10 (informaciono društvo i mediji)“

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je, 19. marta 2021. godine, razmatrala izveštaj „Monitoring i evaluacija mera i aktivnosti za Poglavlje 10 (informaciono društvo i mediji)“.

U diskusijama je ukazano:

- SWOT analiza ukazuje na moguće pravce unapređivanja aktivnosti u korist Poglavlja 10;
- ostvarivanje Akcionog plana za realizaciju Medijske strategije će dinamizirati aktivnosti u oblasti medija;
- treba analizirati realizaciju usvojenih strategija iz oblasti IKT-a;
- telekomunikacioni operatori očekuju da težište novog Zakona o komunikacijama bude na propisima EU iz 2018. godine;
- zašto se ne realizuje inicijativa za uvođenje sistema hitnih poziva 112 i drugo.

Monitoring je obuhvatio analizu aktivnosti Ministarstva za trgovinu, turizam i telekomunikacije, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstva kulture i informacija, Kancelarije za IT i eUpravu i Radne grupe NKEU za Poglavlje 10.

Utvrđeno je da je: unapređen zakonodavni sistem u nekoliko oblasti, ostvaren veliki razvoj u eTrgovini i ePlaćanju, unapređen nacionalni portal eUprave, napredovala primena zakona o informacionoj bezbednosti i drugo.

Međutim, pored prikazanih uspeha, u izveštaju Evropske komisije je rečeno da je Srbija ostvarila „ograničen uspeh“, jer već tri godine nije usvojen novi Zakon o elektronskim komunikacijama usaglašen sa „ažurnim regulatornim okvirom EU“, nije obezbeđena „finansijska i operativna nezavisnost regulatornih tela“ i nije ostvaren „univerzalniji i dosledniji pristup digitalizaciji“.

SWOT analiza pokazuje da se efekti u Poglavlju 10 mogu povećati: ubrzanjem rada državnih organa, dinamičnijom harmonizacijom propisa sa Evropskom unijom, poboljšanjem informisanja građana o efektima ulaska u Evropsku uniju, formiranjem jedinstvenog organa za informatiku.

Monitoring pokazuje da su nadležni državni organi u osnovi dobro planirali aktivnosti u 2021. godini, ali evaluacija pokazuje da programe treba dopuniti preostalim aktivnostima iz Izveštaja Evropske komisije kao što su: „harmonizacija propisa sa Evropskom unijom“, „finansijska i operativna nezavisnost regulatornih tela“, „univerzalniji i dosledniji pristup digitalizaciji“, „usklađivanje sa standardima Evropskog sistema uvođenjem broja 112 za hitne pozive“ i drugi.

Predloženo je da Vlada obaveže državne organe da predloge koje dobiju od radnih grupa NKEU razmatraju i da ih obaveste o svom stavu.

b) Nacrt Pregovaračke pozicije Srbije za Poglavlje 10

Nacrt Pregovaračke pozicije Srbije za Poglavlje 10 razmatran je na sednici Radne grupe 31. marta 2021. godine.

Nacrt je predstavila i obrazložila Tatjana Andan, načelnica Odeljenja za planiranje, razvoj i nadzor u oblasti elektronskih komunikacija u Ministarstvu za trgovinu, turizam i telekomunikacije.

Nacrt obuhvata veliki broj aktivnosti (prihvatanje pravnih tekovina EU, razvoj mreža nove generacije, saradnja u Digitalnoj agendi za Zapadni Balkan, regionalna interoperabilnost i druge).

Pregovaračka pozicija ima četiri poglavlja, pri čemu se planira kontinuirana realizacija aktivnosti do stupanja Republike Srbije u članstvo EU.

Radna grupa je podržala Nacrt i očekuje da, kada bude završen, razmatra i predlog Pregovaračke pozicije Srbije za Poglavlje 10.

6. Radionica „Digitalizacija kao podrška održivom razvoju“ (održana 31. marta 2021. godine)

Radna grupa Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 10 (informaciono društvo i mediji) organizovala je, 31. marta 2021. godine, radionicu „Digitalizacija kao podrška održivom razvoju“. Na radionici su prikazana IKT rešenja i iskustva kao podrška održivom razvoju u Srbiji.

Digitalizacija je sastavni deo i činioc održivog razvoja u savremenim uslovima, jer podrazumeva transformaciju poslovanja primenom savremenih informacionih i komunikacionih tehnologija.

Uvodničari i učesnici u diskusiji su bili eksperti za održivi razvoj i poznati menadžeri iz IT kompanija. Oni su ukazali da održivom razvoju doprinose sledeće digitalne aktivnosti:

- **razvoj eUprave** omogućava automatizaciju rada na prikupljanju, obradi, memorisanju i korišćenju podataka u obavljanju poslova iz nadležnosti državnih organa i lokalne samouprave. Tako se smanjuju troškovi i korišćenje resursa od strane građana i same uprave. Procenjuje se da će se u bliskoj budućnosti umnogome smanjiti uloga šaltera za komunikaciju sa građanima i troškovi za njihovo funkcionisanje;
- **eTrgovina i ePlaćanje** doživljavaju ubrzani razvoj, jer smanjuju troškove proizvođača, trgovaca, banaka i klijenata. U Srbiji je, najviše pod uticajem pandemije, eTrgovina porasla sa 17 na 33 milijarde dinara u 2020. godini;
- **rad na daljinu (od kuće)** smanjuje potrebe i troškove za poslovni prostor, njegovo zagrevanje, osvetljenje i hlađenje, kao i troškove zaposlenih za odlazak i povratak sa posla;
- **cloud computing (računarstvo u oblacima)** smanjuje troškove korisnika za nabavku i korišćenje IKT opreme i potrošnju električne energije u proseku za oko 40%;
- **eNabavke** doprinose smanjivanju mogućnosti za zloupotrebu javnih nabavki, ali i značajno smanjuju troškove angažovanja svih resursa;
- u osnovi svih **ekoloških aktivnosti** je digitalizacija za planiranje, organizaciju i izvođenje; ona može značajno da smanji ukupne troškove u ovoj oblasti;
- **domaća IT industrija je razvila mnoga softverska rešenja i uređaje** koji doprinose uštedi resursa, pre svega električne energije, ali i energetske stabilnosti pri korišćenju uređaja za napajanje i hlađenje;
- **razvijeni su solarni punjači za vozila i korišćenje obnovljivih izvora energije**, koji doprinose primeni obnovljivih izvora energije;
- **onlajn sastanci** putem platformi (Zoom, Webex, MS Team i druge) postaju neminovnost u uslovima pandemije COVID-19 – omogućili da se smanje troškovi za organizaciju sastanaka, a i sastanci kraće traju.

Istaknuto je, da je potrebno popularisati još dinamičniji i masovniji proces digitalizacije poslovanja u kompanijama, ali i razvoj obrazovanja, inovacija i infrastrukture.

Korisne efekte digitalizacije treba visoko ceniti ali ne treba sve idealizovati, jer neki od njih u uslovima pandemije otežavaju koordinaciju i timski rad, uvode monotoniju u radne procese, brišu razliku između radnog vremena i slobodnog vremena, smanjuju ljudske kontakte i drugi.

Učesnici radionice su konstatovali da je isticanjem korisnih efekata digitalizacije učinjen doprinos njihovoj afirmaciji i popularizaciji.

Za dalji uspešnu primenu koncepta održivog razvoja neophodno je da se na nivou države usvoji Strategija održivog razvoja i time odrede: ciljevi, očekivani efekti, potrebni preduslovi, akteri, indikatori i drugo.

Digitalizacija omogućava efikasniji i ekonomičniji rad i time postaje moćna podrška održivom razvoju.

Takođe, u okviru aktivnosti Radne grupe NKEU za Poglavlje 10, praćena je izrada Akcionog plana za realizaciju Medijske strategije, u saradnji sa Ministarstvom kulture i informisanja Na kraju 2020. godine, Vlada je usvojila Akcioni plan za realizaciju Medijske strategije – očekuje se njegova realizacija u kojoj će učestvovati Radna grupa NKEU za Poglavlje 10.

Nastavljena je reorganizacija Radne grupe NKEU za Poglavlje 10, koja je na početku 2020. godine imala 37 članova. Nakon analize rada i razgovora sa pojedinim članovima, razrešeno je 10 članova (zbog odlaska u penziju, promene interesovanja i slično). Prihvaćeno je sedam novih članova. Sada ova radna grupa ima 34 aktivna člana. Nastavlja se proces unapređivanja organizacije Radne grupe NKEU za Poglavlje 10.

Evaluacija aktivnosti Radne grupe NKEU za Poglavlje 10

Radna grupa je nastojala da, u kontaktu sa nadležnim organima i organizacijama, prati ukupne pripreme u oblasti Poglavlja 10 i realizovala je sve planirane aktivnosti. Ukupno gledano, posebnu vrednost i efekat rada Radne grupe NKEU za Poglavlje 10 predstavlja podrška svim učesnicima i uspeh da se o stanju priprema za Poglavlje 10 govori javno i da se Vladi, nadležnim državnim organima, medijima i najširoj javnosti saopštavaju objektivne i kritičke ocene o stanju priprema i potrebnim merama koje vode bržem pristupu Evropskoj uniji.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je, u proteklom periodu, podnela desetak inicijativa Vladi RS i nadležnim državnim organima, ali na njih najčešće nije dobila odgovor i bilo bi korisno da se uspostavi obaveza da se one komentarišu ili zajednički realizuju. U posebnom poglavlju ovog izveštaja su prikazane neke podnete inicijative.

Vesti o aktivnostima i stavovima Radne grupe NKEU za Poglavlje 10 su, do sada, objavljene samo na sajtu Nacionalnog konventa i u IKT Biltenu koji izdaje Društvo za informatiku Srbije za interno informisanje. Jedino je radionica „Digitalizacija kao podrška održivom razvoju“ izazvala veće interesovanje medija.

Planira se dalji rad na reorganizaciji i podizanju kapaciteta radne grupe.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 se, nakon održanih sednica u 2019. i 2020. godini, obratila Vladi i nadležnim ministrima i ukazala da se ne sprovode pojedini zadaci iz Izveštaje Evropske komisije, što usporava naš pristup u Evropsku uniju. Nadležnim ministrima je predloženo da iznete predloge imaju u vidu kada analiziraju i planiraju rad ministarstva.

Predlog potrebnih mera:

Procenjuje se da bi za dalji rad bile korisne mere kao što su:

- obezbediti da Vlada donese odluku po kojoj bi nadležni državni organi i organizacije bili dužni da odgovore na podnete inicijative i predloge radne grupe;
- podići kadrovski kapacitet nadležnih državnih organa i organizacija (Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo kulture i informisanja i Kancelarija za IT i eUpravu), kako bi bili osposobljeni za još efikasniji rad na zadacima iz Poglavlja 10;
- mediji treba više da doprinose razvoju svesti i interesa za prijem Srbije u Evropsku uniju. Predlaže se unapređivanje informisanja javnosti o stanju priprema u Poglavlju 10 i to organizacijom konferencija za medije, izdavanjem saopštenja za medije, zajedničkim aktivnostima itd.

PREGLED NEKIH PODNETIH I NEREALIZOVANIH INICIJATIVA

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je, nakon razmatranja stanja priprema za Poglavlje 10, predlagala nadležnim organima pojedine mere i inicijative, od kojih mnoge nisu prihvaćene. Smatramo da one i dalje zaslužuju pažnju i ponovo ih iznosimo:

- Potrebno je uskladiti zakonodavstvo u oblasti elektronskih komunikacija sa ažurnim regulatornim okvirom Evropske unije. Ovu primedbu Evropska komisija ponavlja od 2018. godine. Ministarstvo za trgovinu, turizam i telekomunikacije planira i ove godine da predloži novi Nacrt zakona o elektronskim komunikacijama koji će biti usklađen sa regulativnim okvirom EU iz 2009. godine i delimično sa direktivom iz 2018. godine;
- Obezbediti punu „operativnu i finansijsku nezavisnost regulatornih tela“ (RATEL i REM);
- Ministarstvo za trgovinu, turizam i telekomunikacije (MTT) ima veliki broj zadataka u vezi Poglavlja 10, ali Evropska komisija je u svojim izveštajima konstatovala da Ministarstvo nema „odgovarajući administrativni kapacitet“ i da je „administrativni kapacitet resornog ministarstva (MTT) dodatno smanjen“. Potrebno je unaprediti adminstartivni kapacitet Ministarstva, jer to utiče na sporost u radu i neizvršavanje preuzetih obaveza;
- Preduzeti mere da se IT tržište, sa sadašnjih 82 evra po glavi stanovnika, podigne na 150 evra do 2025. godine;
- Potrebno je uskladiti se sa „Evropskim sistemom hitnih poziva 112“. Ne zna se čija je nadležnost;
- U naredne tri godine treba povećati kvote za studiranje informatike za 100%, jer će za tri do četiri godine doći do ogromnog nedostatka IT kadrova i to će ugroziti dalji razvoj i perspektivu razvoja digitalne Srbije;
- Pored nespornih IT uspeha u razvoju eUprave, delu privrede i finansijskim organizacijama neophodan je širi i sveobuhvatniji proces koordinirane i jedinstveno koncipirane digitalizacije svih delatnosti. Zato se predlaže obrazovanje jedinstvenog državnog organa za organizaciju, koordinaciju i usmeravanje razvoja digitalne Srbije;

- IT sektor podržava ulazak Srbije u EU. Trenutno 51% IT kompanija posluje u EU. IT kompanije ukazuju da imaju teškoće za nastupe na tenderima u EU, konkursima za sredstva, izlaganjima na sajmovima i drugo. Zato se predlaže da nadležna ministarstva i fondovi obezbede odgovarajuće podsticajne mere i sredstva;
- Predlaže se da Vlada Republike Srbije obaveže sve državne organe da razmotre predloge i inicijative iz Izveštaja Evropske komisije, kao i sa sednica radnih grupa NKEU, i da, ako ih prihvate, unesu u program rada, a ako ih ne prihvate da o tome obaveste podnosiocima.

Radna grupa je spremna da za sve podnete inicijative iznese detaljnija obrazloženja i insistiraće na njihovoj realizaciji.

Smatramo da bi se realizacijom predloženih inicijativa unapredile pripreme Srbije za prijem u Evropsku uniju, a i poboljšala saradnja nadležnih državnih organa sa radnim grupama Nacionalnog konventa o EU.

SARADNJA U PLANIRANJU I REALIZACIJI ERP-A

Radna grupa Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 10 od 2018. godine aktivno učestvuje u razmatranju i unapređivanju ERP-a (Program ekonomskih reformi).

Zajedničkim radom sa predlagračem obezbeđeno je da **se razvoj informacionog društva i digitalizacija prihvate kao ključni činioci strukturnih reformi i razvoja**. Digitalizacija je prihvaćena kao strukturna reforma i faktor razvoja u skoro u svim oblastima koje obuhvata ERP. Međutim, problem je što je digitalizacija uglavnom prihvaćena samo formalno i ima malo operativnih mera.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10, pored prihvaćenih predloga, ukazuje da bi aktuelnu verziju ERP-a trebalo dopuniti i sledećim:

- koncept digitalne ekonomije treba da obuhvati i digitalizaciju procesa rada, pružanje digitalnih usluga, razvoj novih digitalnih proizvoda, proizvodnju softvera, primenu IND.4.0. u modernizaciji industrije i drugo;
- primena koncepta IND.4.0 je u savremenim uslovima najefikasniji faktor podizanja konkurentnosti industrije;
- uvođenje eFakture će omogućiti ogromne strukturne i organizacione promene u svim delatnostima;
- evidentiran je stalni rast novih elektronskih servisa, ali je nedovoljan broj servisa za potrebe privrede;
- u ERP treba uključiti i razvoj i primene 5G mobilne telefonije;
- obezbediti ažuriranje adresnog registra na celoj teritoriji Srbije, kombinovanje podataka katastra nepokretnosti i podataka iz organa lokalne samouprave.

Kriza izazvana pandemijom COVID-19 uticala je na usporavanje realizacije pojedinih aktivnosti u ERP-u, jer su nedostajali potrebni resursi, pa su neke aktivnosti morale da se prenesu u 2021. godinu. To je bio slučaj sa kašnjenjem u izgradnji optičke širokopojasne mreže u ruralnim oblastima u Srbiji.

Radna grupa Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 10 će nastaviti sa saradnjom na razvoju i primeni ERP-a.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVJE 10

Na osnovu prikupljenih informacije, sprovedenih analiza i obavljenih rasprava u Radnoj grupi, predlažu se sledeće poruke **nadležnim organima, Vladi Republike Srbije i Narodnoj skupštini Republike Srbije**:

- u protekloj godini, uprkos otežanim okolnostima, ostvaren je izvestan napredak u primeni usvojenih propisa, usvajanju propisa i Medijske strategije, razvoju novih aplikacija za eUpravu, unapređivanju funkcionalnosti portala www.euprava.gov.rs itd.
- ostvareni rezultati su značajni, ali nije ostvaren potreban nivo inkluzije u EU za otvaranje Poglavlja 10;
- iako su aktivnosti, pre svega Kancelarije za IT i eUpravu, sa otvaranjem novih aplikacija u uslovima pandemije COVID-19 vrlo uspešne, ipak većina ostalih priprema za Poglavlje 10 se i dalje obavlja usporeno;
- ukazano je na nekoliko preporuka na koje Evropska komisija upućuje još od 2018. godine i neophodno je da nadležni organi dopune svoje planove rada ovim aktivnostima.

Predlog potrebnih mera

Iskustva iz dosadašnjeg rada Radne grupe NKEU za Poglavlje 10 ukazuju da bi se pripreme u oblasti Poglavlja 10 mogle bitno unaprediti ako bi se preduzele sledeće mere:

- Hitno predložiti usvajanje novog Zakona o elektronskim komunikacijama i time obezbediti harmonizaciju sa pravnim okvirom Evropske unije;
- Obezbediti funkcionalnu i finansijsku nezavisnost regulatornih tela (RATEL i REM);
- Pristupiti uvođenju „evropskog servisa za hitne slučajeve 112“;
- Obezbediti realizaciju i praćenje ostvarenih efekata iz primene Akcionog plana za realizaciju Medijske strategije;
- Obezbediti da Vlada donese odluku po kojoj bi nadležni državni organi i organizacije bili dužni da odgovore na podnete inicijative i predloge radne grupe;
- Podići kadrovski kapacitet nadležnih državnih organa i organizacija kako bi bili bolje osposobljeni za zadatke iz Poglavlja 10;
- Iskoristiti potencijale novih tehnologija (5G, računarstvo u oblaku, internet stvari, BIG DATA, block chain...) za razvoj novih servisa i aplikacija za potrebe zadataka iz Poglavlja 10;
- Raditi na unapređivanju digitalnih kompetencija građana kako bi se što bolje uključivali u korišćenje potencijala informacionog društva;
- Mediji treba da doprinose razvoju svesti i interesa za prijem Srbije u Evropsku uniju. Neophodno je dalje unapređivanje informisanja javnosti o stanju priprema u Poglavlju 10.

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

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

Koordinatori:

EVROPSKI POKRET U SRBIJI (EPuS)

Miloš Milovanović

MREŽA ZA RURALNI RAZVOJ SRBIJE

Dragan Roganović

PRIKAZ POGLAVLJA

Programski period od 2014. do 2020. godine Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) Evropske unije, čiji ciljevi treba da obezbede stabilno snabdevanja evropskog tržišta poljoprivrednim proizvodima po pristupačnim cenama, sa posebnom pažnjom posvećenom obezbeđivanju adekvatnih prihoda poljoprivrednika, uključujući i značajnu pažnju usmerenu na mala poljoprivredna gazdinstva, je u svojoj poslednjoj godini realizacije.

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

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

Zajednička poljoprivredna politika 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.

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 planiranja, realizacije i kontrole čitavog seta aktivnosti i finansijske podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju, realizovao na efikasan način, čime bi se obezbedila njihova integracija u jedinstveno tržište EU.

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

Reforma i modernizacija 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:

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

Osim toga, pravne tekovine predviđaju detaljna pravila u oblasti veterinarstva, kao što su zdravlje i dobrobit životinja, identifikacija i registracija životinja, kontrola ostataka veterinarskih lekova, nekomercijalno kretanje kućnih ljubimaca, stavljanje na tržište hrane, hrane za životinje i sporednih proizvoda životinjskog porekla u koje spadaju i obavezne kontrole, kao i bezbednost hrane za životinje. U fitosanitarnoj oblasti, pravila 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 poglavlju Srbija mora imati odgovarajuću administrativnu strukturu koja će biti u stanju da sprovodi propise iz oblasti bezbednosti hrane, uključujući postojanje odgovarajućih laboratorija za analizu u kontrolu proizvoda. Istovremeno, potrebno je obezbediti efikasno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta EU, što je jedino moguće ukoliko su standardi bezbednosti hrane, 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 sprovesti 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

U okviru **Poglavlja 11**, do sada su održani eksplanatorni i bilateralni skriningi i pripremljen je Izveštaj o skriningu. U Briselu je od 18. do 20. marta 2014. godine održan eksplanatorni skrining, a od 14. do 16. maja 2014. godine bilateralni skrining. Izveštaj o skriningu za Poglavlje 11 je dostavljen Srbiji 24. februara 2015. godine.

Izveštaj o skriningu je konstatovao da Srbija nije dovoljno spremna za pregovore i da će pregovori biti otvoreni po ispunjenju dva merila:

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

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

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

Kada govorimo o **Poglavlju 12**, u dosadašnjem procesu pristupanja su realizovani eksplanatorni i bilateralni skrining. Eksplanatorni skrining je realizovan od 3. do 7. februara 2014. godine u Briselu. U okviru 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 osvrtnom na buduće aktivnosti u procesu usklađivanja sa pravnim tekovinama EU.

Izveštaj o skriningu za Pregovaračko poglavlje 12 i rezultati skrininga su publikovani u februaru 2017. godine. U Izveštaju je 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 dodeljivane 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.

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

Unutar Poglavlja 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, centralno mesto u komentarima Evropske komisije zauzima tekuća implementacija IPARD programa u Srbiji (takozvani IPARD II, za pe-

riod 2014-2020). U vezi s tim, posebno se naglašava da „U narednoj godini Srbija treba naročito da ubrza obradu 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, 27. decembra 2020. godine, održala sastanak (putem Zoom platforme) 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. Prvi IPARD poziv u Srbiji je raspisan 27. decembra 2017. godine, nakon tri godine od početka implementacije programa. Prema podacima predstavnika MPŠV RS (Uprave za agrarna plaćanja i Upravljačkog tela za ruralni razvoj), 22. decembra 2020. godine, a tokom tri godine implementacije IPARD II programa u zemlji, MPŠV RS/Uprava za agrarna plaćanja je raspisala ukupno devet poziva u vrednosti od 170,74 miliona evra. Ukupan broj primljenih zahteva je 1751, a ukupno odobrenih sredstava je 42,8 miliona evra. Ukupan broj isplaćenih zahteva/korisnika je 204, dok suma ukupno isplaćenih sredstava korisnicima iznosi 11,7 miliona evra.

Svakako da ovi podaci dodatno ilustruju potrebu za unapređenjem implementacije IPARD II programa u Srbiji, kao što to i Izveštaj o napretku za 2020. godinu jasno naglašava.

Pored toga, glavni nalazi godišnjeg Izveštaja o napretku Srbije su:

- konstatuje se da je Srbija ostvarila izvestan nivo pripremljenosti u ovom poglavlju, kao i da je ostvaren izvestan napredak u ispunjavanju preporuka iz prošlog izveštaja;
- uočavaju se inicijalni koraci preduzeti u vezi sa uspostavljanjem integrisanog sistema upravljanja i kontrole (IACS), kao i rad MPŠV RS na poveravanju daljih poslova u sprovođenju IPARD II programa;
- konstatuje se kašnjenje u sprovođenju Akcionog plana za usklađivanje sa pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja i ponovo se ukazuje na potrebu unapređenja Sistema računovodstvenih podataka na poljoprivrednim gazdinstvima u cilju postizanja pune reprezentivnosti;
- konstatuje se izostanak bilo kakvog napretka po pitanju plaćanja u poljoprivredi, odnosno, njihovog uslovljavanja ispunjenošću standarda u proizvodnji;
- naglašava se i kašnjenje po pitanju rada na zajedničkoj organizaciji tržišta, kao i u oblasti politike kvaliteta poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda;
- uočava se ostvaren napredak u oblasti jakih alkoholnih pića priznavanjem prve oznake geografskog porekla i akreditacijom kontrolnog tela za ovu oblast;
- naglašava se potreba potpunog usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u oblasti organske proizvodnje.

Izveštaj o napretku Srbije za Poglavlje 12

Kritično nizak ljudski kapacitet nadležnih državnih organa u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike, koji prethodi da ugrozi ne samo evropski put Srbije već i zdravlje stanovništva, uočen je od strane Evropske komisije, a u određenoj meri i od strane Vlade Republike Srbije. Naime, kako kod Uprave za veterinu, tako i kod Uprave za zaštitu bilja i Direkcije za nacionalne referentne laboratorije, uočavaju se koraci koje je Vlada preduzela u cilju otklanjanja

nja ovog problema i ponovne izgradnje administrativnih kapaciteta za formulisanje adekvatne nacionalne politike u oblasti Poglavlja 12.

Ipak, najveći deo preporuka iz ranijih izveštaja o napretku ostaje na snazi i ove godine, pa se tako naglašava da je potrebno da Srbija:

- razvije sveobuhvatnu strategiju za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike;
- nastavi da jača administrativne kapacitete direkcija za veterinarske, fitosanitarne i nacionalne referentne laboratorije, dovrši postupak zapošljavanja koji je u toku i zadrži kompetentno osoblje;
- dalje poboljšava primenu pristupa zasnovanog na proceni rizika u pogledu zvanične kontrole uvoza.

Pored uočavanja administrativnih napora uloženi za ukidanje obavezne vakcinacije protiv klasične kuge svinja, zvanično su potvrđeni prvi slučajevi afričke kuge svinja koja predstavlja novi izazov za domaće proizvođače i mesnu industriju.

U cilju sprečavanja pojave i širenja infektivnih bolesti životinja, neophodno je da Republika Srbija, po posebnom prioritetu, ukladi 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 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.

Takođe, konstatuje se da je prošla još jedna godina bez ikakvog napretka po pitanju usklađivanja zakonodavstva Srbije u oblasti genetički modifikovanih organizama (GMO) sa pravnim okvirom EU u ovoj oblasti. Pored toga, naglašava se da je dozvoljeni nivo aflatoksina u mleku i u zemlji i dalje pet puta viši nego u EU.

Kod integrisanog upravljanja granicom, neophodno je unapređenje razmene podataka između nadležnih službi: Uprave granične policije, Uprave carina, Granične veterinarske inspekcije i Granične fitosanitarne inspekcije. Upotreba integrisanog IT sistema omogućila bi sprovođenje analize rizika, a u radu granične veterinarske i fitosanitarne inspekcije primenom definisanih kriterijuma i postupaka bila bi transparentno, u skladu sa utvrđenim rizikom, određivana učestalost identifikacionog i fizičkog pregleda pošiljki.

Iako je lista odobrenih aktivnih supstanci u sastavu pesticida usklađena sa EU, potreban je dalji rad u cilju ublažavanja njihovog uticaja na javno zdravlje i životnu sredinu putem intenziviranja održivog upravljanja pesticidima, kao i bolju primenu već postojećeg zakonodavstva u zemlji u ovoj oblasti.

Izveštaj o napretku Srbije za Poglavlje 13

Slično kao i u poglavljima 11 i 12, i u oblasti ribarstva se ponavljaju iste konstatacije kao i u prethodnim izveštajima o napretku Srbije, što direktno upućuje na izostanak strukturnih reformi i

rada u ovoj oblasti, iako se konstatuje da je Srbija umereno pripremljena, kao i da je ostvarila ograničen napredak u sprovođenju ranijih preporuka.

Ključna konstatacija je da je „potrebno usvojiti akcioni plan 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“.

Konstatuje se da je Srbija tek na početku ovog procesa, da je potrebno poboljšati sveukupnu koordinaciju u ovoj oblasti (uključujući rad nadležnih inspeksijskih službi), kao i uspostaviti strukturne mere u ovom sektoru.

Uočava se pomak u prikupljanju statističkih podataka o akvakulturi, a koje je sprovedeno u skladu sa EU pravilima.

Regulisanje nezakonitog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova u skladu sa pravnim tekovinama EU ostaje prioritet, koji nije adresiran ni prethodne godine od strane nadležnih organa Srbije.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJA 11, 12 I 13

Radna grupa je formirana u junu 2014. godine i trenutno broji 43 člana.

U periodu od 2014. do 2020. godine organizovano je 14 sastanaka ove 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: 13. sednica radne grupe sa temom „Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu“ i 14. sednica radne grupe sa temom „Status pregovora u poglavljima 11, 12 i 13“, koja je održana 22. decembra 2020. godine.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 11

Radna grupa pozdravlja intezivnije korišćenje sredstava iz IPARD II programa u okviru akreditovanih mera 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 koji su u vezi sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom 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, postavljanje ambicioznijih ciljeva za ekološku i klimatsku akciju i očuvanje položaja poljoprivrede u srcu evropskog društva.
- Preporučujemo dalje jačanje kapaciteta u Upravi za agrarna plaćanja i Ministarstvu poljoprivrede/Sektoru za ruralni razvoj, kako bi proces implementacije IPARD II programa tekao nesmetanim tokom za sve akreditovane mere. U suprotnom, nedovoljno razvijeni kapaciteti mogu dovesti do nezadovoljavajuće dinamike u realizaciji IPARD II programa, a time i nemogućnosti utroška sredstava dodeljenih od strane EU.
- Ukazujemo na neophodnost bržeg sprovođenja IPARD programa za period od 2014. do 2020. godine za Srbiju, čime bi se stvorili preduslovi za puno iskorišćenje planiranih sredstava. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede u saradnji sa svim drugim relevantnim akterima treba da nastavi sa stvaranjem ambijenta za efikasnu realizaciju, uporedo sa stvaranjem preduslova od strane Uprave za agrarna plaćanja za bržu realizaciju postojećih mera.
- Nedovoljna iskorišćenost planiranih sredstava, predviđenih za sprovođenje IPARD programa za period od 2014. do 2020. godine, može dovesti do izostanka neophodnog investiranja u ruralni razvoj zemlje. Ovo je pogotovo važno imajući u vidu ograničenost nacionalnog agrarnog budžeta Srbije i nedovoljnu raspoloživost finansijskih sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede i ruralne ekonomije.
- Preporučuje se Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da, na osnovu iskustva iz implementacije IPARD II programa u tekućoj godini, nastavi sa započetim procesom pripreme IPARD III programa za period od 2021. do 2027. godine i akreditacijom mera, kako bi se u što kraćem roku otpočelo sa njegovom implementacijom.

- Preporučuje se administrativno i tehničko jačanje Sektora za poljoprivrednu politiku kao organizacione jedinice Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede koja je od suštinskog značaja za kreiranje nacionalne agrarne politike koja može da odgovori potrebama integracije Srbije u EU.
- Ulaganje dodatnih napora u uspostavljanje/jačanje administrativnih sistema podrške poljoprivrednoj politici poput IACS, LPIS i FADN¹. Napominjemo da je funkcionisanje ovih sistema neophodno za efikasno kreiranje i implementaciju adekvatne agrarne politike koja može da odgovori potrebama zemlje, kao i da oni predstavljaju sastavni deo mehanizma implementacije Zajedničke agrarne politike EU.
- Administrativno, brojno i stručno jačanje poljoprivredne stručne-savetodavne službe pod nadležnošću Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (Centralna Srbija) i Pokrajinskog Sekretarijata za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu (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 i udruženja u aktivnosti informisanja poljoprivrednika/ca o IPARD programu. Limitirani kapaciteti savetodavnih

¹ IACS – Integrirani administrativni sistem kontrole plaćanja; LPIS – Sistem identifikacije zemljišnih parcela; FADN – Sistem računovodstvenih pokazatelja sa farmi.

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 revizije postojećeg IPARD programa, kao i izrade nacрта IPARD III programa 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 pojačaju svoje aktivnosti na transferu znanja ka poljoprivrednicima i drugim privrednim subjektima u ruralnim područjima, a posebno kada je reč o diversifikaciji ekonomskih aktivnosti i implementaciji agro-ekoloških mera. Na ovaj način se mogu nadoknaditi uočeni nedostaci, uzrokovani limitiranim kapacitetima javnog sektora (poljoprivredne stručne službe, Ministarstvo, Uprava za agrarna plaćanja).
- Unapređenje sopstvenih kapaciteta i kapaciteta poljoprivrednih proizvođača u pripremi za uspostavljanje zajedničkih tržišnih organizacija (CMO).

Evropskoj uniji:

- Neophodno je da u procesu pripreme IPARD III programa podrže ubrzavanje ovog procesa, kao i unapređenje kapaciteta nacionalnih institucija. Jedna od mogućnosti je akreditacija mere tehničke pomoći, kao i aktivnije korišćenje programa EU (na primer TAIEX, bilateralni projekti podrške).
- Obezbediti na transparentan način proces konsultacija oko planiranja narednog IPARD III programskog perioda, kao i pravovremeno informisanje 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:**

- Preporučujemo administrativno (brojčano i stručno) jačanje Uprave za veterinu i Uprave za zaštitu bilja Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i to kako organizacionih jedinica nadležnih za kreiranje veterinarske i fitosanitarne politike, tako i nadležnih inspekcijских službi, jer njihov trenutni kapacitet može garantovati samo minimum procesa rada.
- Ponavljamo da je neophodno pokretanje sveobuhvatnog nacionalnog dijaloga i informisanja javnosti o GMO, utemeljenog na naučno i stručno potkrepljenim činjenicama, a u cilju izrade Nacrta i kasnijeg usvajanja izmena zakona o GMO koji već duži niz godina (od 2009. godine) onemogućava ulazak Srbije u Svetsku trgovinsku organizaciju, a koji pored toga nije kompatibilan ni sa zakonodavstvom EU u ovoj oblasti.
- Nastaviti sa daljim kadrovsko-tehničkim osposobljavanjem Nacionalne referentne laboratorije kako bi mogla da obavlja poslove nezavisne kontrole, saglasno visokim standardima kontrole kvaliteta u sektoru prehrambene industrije, uključujući i proizvodnju i preradu mleka.
- Potrebno je nastaviti sa implementacijom usvojenih administrativnih rešenja koja se odnose na unapređenje oblasti zaštite ljudi, životinja i biljaka, objekata za proizvodnju hrane, upravljanjem životinskog otpada, iskorenjivanja klasične i afričke kuge svinja, kao i analiziranja rizika i preduzimanja preventivnih mera zaštite od afričke kuge svinja.

Organizacijama civilnog društva:

- Potrebno je aktivnije učesće organizacija civilnog društva u usklađivanju domaćeg zakonodavstva, vezanog za Poglavlje 12, sa zakonodavstvom EU.
- Unaprediti dijalog i saradnju Ministarstva i vladinih institucija sa organizacijama civilnog društva u cilju obezbeđivanja javnosti rada Uprave za veterinu, konsultacija, učesća OCD-a u procesu donošenja propisa, kvalitetnog i pravovremenog informisanja javnosti i uspostavljanja partnerstva na projektima od opšteg interesa.
- Obezbediti veću uključenost i bolju informisanost javnosti u praćenje implementacije propisa u oblasti bezbednosti hrane, kao i kontinuirano informisanje potrošača.
- Korišćenje postojećih organizacija potrošača za kvalitetniju podršku u praćenju donošenja i implementacije zakona iz oblasti bezbednosti hrane i zaštite potrošača.
- Poboljšanje vidljivosti podataka iz oblasti bezbednosti hrane na nacionalnom i lokalnom nivou, kroz aktivno učesće OCD-a i njihovo uključivanje u info kampanje.

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/nadležne organizacione jedinice unutar, kao i Uprave za veterinu, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, kao i Ministarstva životne sredine, kako bi se odgovorilo na potrebe adekvatnog sistemskog uređenja sektora ribarstva.
- Obezbediti jave konsultacije sa zainteresovanim stranama u sektoru ribarstva i zaštite životne sredine u cilju donošenja adekvatnog strateškog i zakonskog okvira u sektoru, a koji je u nadležnosti nacionalnih vlasti.
- Obezbediti, od strane nadležnih organa, sistematsko prikupljanje podataka potrebnih za kreiranje mera politike namanjenih podršci razvoju sektora ribarstva.
- Unaprediti rad inspeksijskih 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 namanjenih 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.

2020.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 14 21

- ▶▶ TRANSPORTNA POLITIKA
- ▶▶ TRANSEVROPSKE MREŽE

Koordinator:

CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI RAZVOJ (CEKOR)

Zvezdan Kalmar

KRATKI ISTORIJSKI PREGLED TRANSPORTNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Transportna politika Evropske ekonomske zajednice bila je 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 politke 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;

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.

- ukloniti emisiju CO₂ za 40% u oblasti brodskog prevoza do 2050. godine;
- prebaciti 30% drumskog prevoza tereta, na daljinama preko 300 km, na železnice i vodni prevoz do 2040. godine i 50% do 2050. godine;
- utrostručiti dužinu brzih pruga do 2030. godine; većina putovanja na srednje dužine do 2050. godine mora da se obavlja na prugama;
- uspostaviti potpuno 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 smrtno ishode u saobraćajnim nesrećama do 2020. godine i potpuno ih iskoreniti do 2050. godine;
- uvesti informacioni 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 povezane saobraćajne mreže 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 bio je 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.

³ Videti: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8435375/KS-DK-17-001-EN-N.pdf/18d1ecfd-acd8-4390-ade6-ef858d746da>, strana 123, pristupljeno 13.12.2018.

- 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.

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 energetski 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 bilo je 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 ogleda se 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 EU, 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 pravcima (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.

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.

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) održan je 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);
- 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.

STATUS PREGOVORA U POGLAVLJU 14

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu⁶ 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, dok kod kombinovanog saobraćaja Srbija nema 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; 3) donošenje pouzdanih planova održavanja železničke i drumske mreže i njihovo sprovođenje; (iv) potreba pojednostavljivanja pograničnih procedura u drumskom i železničkom saobraćaju;
- 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.

⁶ Videti: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf.

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) merodavne, 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 energetske, 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.⁷

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.

⁷ Videti: https://plutonlogistics.com/cont/uploads/2020/09/Nacionalna_strategija_transporta_konsultant_2020.pdf.

Uticao 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 naročito je 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.

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 saobraćaji 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 2020. godinu pokazuje da je **nivo pripremljenosti Srbije u Poglavlju 21 – Transevropske mreže (TEN-T) umeren**.

Najvažnije preporuke iz Izveštaja su da Srbija treba da: 1) usvoji i primeni strategiju u skladu sa smernicama iz pravnih tekovina EU za razvoj TEN-T-a i 2) ojača kapacitete za prenošenje i primenu pravnih tekovina EU o TEN-T-u.

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.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJA 14 I 21

Radna grupa za poglavlja 14 i 21 je u 2020. godini imala izuzetno otežane uslove za rad. Mere za sprečavanje širenja epidemije negativno su se odrazile na održavanje sastanaka, ali su izrazito negativno uticale i na celu granu saobraćaja, koja je imala izuzetno otežane uslove poslovanja, što je onemogućilo redovan način rada ove radne grupe.

Jedina bitna problematika u vezi saobraćaja u prošloj godini bilo je redovno obavljanje teretnog saobraćaja i nastavak izgradnje saobraćajne infrastrukture, dok su svi ostali problemi zanemareni. Oni nisu time postali manji, niti su prestali da postoje, ali su značajno uticali na smanjenje aktivnosti članova radne grupe. Naročito su velike probleme imali vršioci javnog prevoza putnika u drumskom saobraćaju, koji su ranije bili veoma aktivni, a koji, zbog otežanih uslova poslovanja, nisu mogli da nastave sa istim obimom aktivnosti u 2020. godini. U sastavljanju ovog izveštaja urađene su telefonske konsultacije. Planirane su aktivnosti od maja 2021. godine.

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.

Potrebno je, u saradnji sa drugim ministarstvima, uspostaviti sistem subvencija koji će podstaći elektrifikaciju voznog parka građana, uz uvođenje mera za postupno izbacivanje vozila sa nižim standardima. Članice NKEU prepoznaju elektrifikaciju kao značajan korak ka smanjenju zagađenja, ekonomskog opterećenja makro-ekonomskog bilansa, kao i emisija GHG-a.

Neophodno da se stručna javnost, ali i šira javnost, posebno ekološke NVO, uključe i angažuju u proces izrade Pregovaračke pozicije zbog velikog uticaja ovog poglavlja na životnu sredinu.

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 skraćivanju 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 zagušenja.

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 međumesnom 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 međumesnog saobraćaja. Nekontrolisano povećanje dumskog 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 ubrzanja 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 poglavljima o koridorima i saobraćaju ekološki pokazatelji ne uzimaju kao glavni razlozi zašto mora da dođe do promene u strukturi saobraćaja u Srbiji. Smanjivanje zagađenja i emisija 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, odnosno 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 hidroenergetskih 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;
- Aktivnosti na izradi planova za poboljšanje kvaliteta vazduha na nacionalnom nivou i na nivou svih zakonom obaveznih lokalnih zajednica;
- Definisane indikatore uticaja zagađenja i emisija GHG-a za ocenjivanje isplativosti svih projekata;
- Definisane sisteme subvencija koji će podstaći elektrifikaciju voznog parka građana, uz uvođenje mera za postupno izbacivanje vozila sa nižim standardima.

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;
- Aktivnost gradova na izradi strategije saobraćaja povezanog sa ublažavanjem klimatskih promena;
- Definisati, 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;
- Uspostaviti nacionalne ciljeve redukcije emisija GHG-a od saobraćaja, uz obavezu praćenja redukcije korišćenja fosilnih goriva u saobraćaju;
- Pokrenuti aktivnosti za izradu lokalnih akcionih planova za poboljšanje kvaliteta saobraćaja u primeni novog Zakona o klimatskim promenama;
- 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;
- Pokrenuti nacionalni plan za izgradnju mostova-prelaza za divlje životinje iznad drumske i železničke infrastrukture.

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);
- 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;
- Započeti uvođenje integrisanog 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;
- 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 zagušenja);
- Preispitati i smanjiti državna zahvatanja na dizel goriva radi usaglašavanja sa direktivama EU i očuvanja konkurentnosti domaće komercijalne transportne privrede;
- Omogućiti pristup profesiji za vozače u skladu sa EU, merama socijalne politike i tržišnim ponašanjem poslodavaca, radi dostizanja potrebnog broja vozača.

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;
- Podsticanje uvođenja i primene novih tehnologija i IT inovacija u sektor javnog prevoza putnika u drumskom saobraćaju;

5. Jačanje institucionalnih kapaciteta

- Razmotriti potrebu osnivanja posebnog ministarstva za saobraćaj;
- Povećanje ljudskih kapaciteta u oblasti saobraćaja na raznim pozicijama unutar većeg broja institucija, odnosno u samom ministarstvu;
- Osaživanje 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;
- Nije moguće uskladiti obaveze koje proističu iz oblasti saobraćaja i oblasti zaštite životne sredine ako se ne osnaže;
- Jačanje specifičnih kapaciteta monitoringa stanja životne sredine u cilju definisanja mera za uvođenje alternativnih goriva i restrukturiranjem kroz planiranje urbanog i međumjesnog saobraćaja.

6. Značaj načina računanja vremena

- Ukinuti promenu letnjeg i zimskog vremena i u skladu sa odlukama EU.

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;

- 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;
- Utvrditi da li su TEN-T projekti usklađeni sa obavezama smanjivanja emisija GHG-a.

7b. Panevropske mreže (TEN-T) – energetika

- Usaglasiti TEN-T projekte sa ciljevima zaštite životne sredine i klimatskih promena u postupku strateške procene;
- 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;
- Usaglasiti mrežu visokonaponskih veza sa planovima izgradnje potrebnih velikih hidroenergetskih projekata i novih velikih vetrogeneratora.

▶▶ ENERGETIKA

Koordinator:

BEOGRADSKI FOND ZA POLITIČKU IZUZETNOST (BFPE)

Lidija Radulović

PRIKAZ POGLAVLJA

Upravljanje energetske sektorom predstavlja jednu od najznačajnijih oblasti delovanja institucija EU. Ciljevi energetske politike EU 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, zatim da redovno izveštavaju Komisiju o proizvodnji i uvozu nafte, troškovima snabdevanja i cenama 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 se zasnivaju na pravilima EU o konkurenciji i državnoj pomoći. Podsticanje obnovljive energije i energetske efikasnosti je činilo 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

Eksploatorni skrining za Pregovaračko poglavlje 15 je održan 29-30. aprila 2014. godine, dok je **bilateralni skrining** održan 11-12. juna iste godine. Septembra 2015. godine Republika Srbija je obavestena o rezultatu skrininga za Poglavlje 15 – procenjeno je da se ne može smatrati dovoljno spremnom za otvaranje ovog poglavlja.

PRESEK STANJA

Srbija je izjavila da je upoznata sa osnovnim delovima pravnih tekovina EU koje je, u velikoj meri, već ugradila u nacionalni zakonodavni okvir, što proizilazi iz članstva Srbije u Energetskoj zajednici. Srbija nije dala naznake o oblastima za koje bi mogla da zahteva dodatnu pomoć tokom pregovora.

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

- Srbija treba da predstavi akcioni plan za usklađivanje sa pravnim tekovinama Evropske unije koje se tiču minimalnih rezervi nafte i naftnih derivata. Ovaj Akcioni plan treba da pokaže vremenski okvir za zakonodavno usklađivanje, za utvrđivanje mera koje treba preduzeti u hitnim slučajevima, za sticanje skladišnih kapaciteta i za postepeno povećavanje nivoa zaliha do dostizanja minimalnog nivoa koji je utvrđen pravnim tekovinama Evropske unije.
- Srbija treba da usvoji pravno obavezujući plan, uključujući i vremenski okvir, za potpuno razdvajanje u gasnom sektoru, kako bi sprovela pravne tekovine Evropske unije u oblasti unutrašnjeg tržišta. Ovaj plan treba da uključi razdvajanje vertikalno integrisanog javnog preduzeća u skladu sa jednim od modela koje predviđa Direktiva o gasu iz 2009. godine.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za period od 2019. do 2020. godine

Evropska komisija je ocenila umerenu pripremljenost Srbije, kao i ograničan napredak u ovoj oblasti, uzimajući u obzir date preporuke. Prema tome, trebalo bi:

- potpuno razdvojiti Srbijagas, Transportgas i Jugorozgas i razviti konkurenciju na tržištu gasa, kao i obezbediti trećoj strani pristup gasnoj mreži;
- u potpunosti sprovesti mere povezivanja propisane Agendom povezivanja, uključujući podnošenje zahteva za licenciranje Elektrosevera u kontekstu uspostavljanja regionalnog tržišta;
- unaprediti zelenu energetska tranziciju kroz jačanje kapaciteta ljudskih resursa, povećanje energetske efikasnosti, kao i zamenu elektrana na uglj gasom i obnovljivim izvorima energije, proračunavanje prema potrošnji i cenama električne energije koje odražavaju stvarne troškove.

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 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 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 i to:

- Pariski sporazum je potpisan i ratifikovan od strane velikog broja zemalja (članica UNFCCC-a), te su ispunjeni uslovi za stupanje ovog Sporazuma na snagu. Analize izvršene u tom kontekstu ukazuju da indikativni nacionalni doprinosi (INDC), predloženi od strane zemalja potpisnica, kumulativno nisu dovoljni za ostvarenje ciljeva Sporazuma. Isto tako, došlo je do efektivnog uvećanja emisije gasova staklene bašte, dok su nova naučna istraživanja utvrdila da bi troškovi nedostizanja ciljeva Sporazuma mogli biti znatno veći od ranije predviđenih. Niz vremenskih nepogoda koje se dovode u vezu sa globalnim otopljavanjem, kao i ljudske žrtve koje su te nepogode uzrokovala, vrše značajan uticaj na svetsko javno mnjenje i političke odnose. Očekuje se znatno pooštavanje zahteva za smanjenje emisije gasova staklene bašte. U kojoj meri će biti izvršeno ovo umanjenje, biće rešeno na konferenciji o klimi u Glazgovu.
- Veliki broj finansijskih ustanova, investicionih fondova i banaka je prihvatilo 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 u kojima se koristi ugalj. Kao posledica ovih procesa, razvoj tehnologije za korišćenje uglja je znatno usporen ili zaustavljen u nekim oblastima.
- Odluke unutar Evropske unije su dovele do znatnog povećanja cene emisija ugljen-dioksida (i envivalenata) u okviru sistema trgovanja pravima emisije EU ETS. Na ovaj način je uvećan rizik investiranja u bilo koju tehnologiju sa intenzivnom emisijom ugljen-dioksida (i envivalenata).
- Došlo je do brzog razvoja pravnog okvira u domenu ljudskih prava, kojim su emisije klasičnih zagađujućih materija (čestice PM 2.5, sumpor-dioksid, azotni oksidi, živa i drugo), koje imaju uticaj na ljudsko zdravlje, indetifikovane kao vid kršenja ljudskih prava od strane država. Ovo je ustanovljeno odlukama Saveta Evrope, sudova za ljudska prava i sa šesnaest osnovnih okvirnih principa u oblasti zaštite ljudskih prava i zaštite životne sredine od strane Organizacije ujedinjenih nacija. Ove okolnosti potvrđuje i niz izveštaja Svetske zdravstvene organizacije. Treba očekivati da će se ovi principi naći u sadržaju Pregovaračkog poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava), čime će se (imajući u vidu značaj Poglavlja 23 u procesu pridruživanja EU) pred Poglavlje 15 postaviti ozbiljni dodatni zahtevi.
- Na konferenciji o klimi, koja će se održati u novembru 2021. godine u Glazgovu, potpisace se obavezujući sporazum po kome će i Srbija preuzeti obaveze za smanjenje CO₂. Te obaveze će imati materijalni karakter i biće obavezujuće. Rok za ispunjenje obaveza iz ugovora o Energetskoj zajednici ističe 2023. godine. U svrhu ispunjenja ovih obaveza, države regiona se postepeno odriču proizvodnje električne energije u termoelektranama na ugalj. Sve to ukazuje da će period nakon 2023. godine biti period dramatičnog nedostatka električne energije u regionu.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 15

Radna grupa Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 15 je, od 30. septembra do 1. oktobra 2020. godine, u Šapcu održala dvodnevnu sednicu. Tema sednice je bila „Prioriteti Srbije u oblasti zaštite životne sredine i energetike u kontekstu Agende 2030“. Pored članova radne grupe, sednici su prisustvovali i članovi Radne grupe NKEU za Poglavlje 27. Prvi deo je bio posvećen stanju životne sredine i energetike i pripremljenošću Srbije za sprovođenje ciljeva održivog razvoja iz ovih oblasti. U nastavku se razgovaralo na temu uticaja neobnovljivih i obnovljivih izvora na klimatske promene.

ne. Drugog dana su sastavljene preporuke za nacionalne prioritete u ovim oblastima. Zaključcima je određeno da je neophodno: usvajanje Strategije održivog razvoja kao krovnog dokumenta, usvajanje Strategije niskougljeničnog razvoja i zakona o klimatskim promenama, zaustavljanje projekta izgradnje dodatnog bloka TE Kolubara, rešavanje administrativnih prepreka za formiranje energetske zadruge, subvencionisanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora energije, pooštavanje kriterijuma za dobijanje državnih subvencija itd.

U oktobru 2020. godine, radna grupa se odazvala pozivu Ministarstva rudarstva i energetike i kroz komentare članova dala svoj doprinos izveštaju u okviru projekta o „Modalitetima za podsticanje korišćenja obnovljivih izvora energije u sektoru saobraćaja od strane ugovornih strana Energetske zajednice“, koji sprovodi pomenuto ministarstvo. Članovi Radne grupe NKEU za Poglavlje 15 su učestvovali u pisanju analize „Vladavina prava kroz Poglavlje 15 – Energetika“, u okviru projekta „Neka pravda vlada“.

Nastavljen je proces praćenja Programa ekonomskih reformi Republike Srbije u okviru koga je, u 2020. godini, izrađen monitoring izveštaj za ERP 2020-2022. U okviru ovog monitoring izveštaja, dat je doprinos ove radne grupe za strukturnu reformu 1: Razvoj energetske tržišta uz izgradnju energetske infrastrukture, kao i za strukturnu reformu 2: Unapređenje uslova za povećanje energetske efikasnosti kroz harmonizaciju zakonodavnog okvira i uspostavljanje održivog načina finansiranja projekata energetske efikasnosti. Pored toga, u ovom procesu su, u januaru 2021. godine, sastavljeni komentari na Nacrt ERP-a 2021-2023, koji su i usmeno predstavljeni na zajedničkom sastanku Međusektorske radne grupe za ERP i relevantnih ministarstava.

U januaru 2021. godine, resorno Ministarstvo je stavilo na javnu raspravu četiri zakona iz oblasti energetike, izmene i dopune Zakona o energetici i zakona o rudarskim i geološkim istraživanjima, kao i dva nova zakona – Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije i Zakon o energetske efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije. I pored činjenice da je javna rasprava tekla paralelno za sva četiri zakona, članovi Radne grupe NKEU za Poglavlje 15 su uspeali da pošalju svoje komentare na iste.

Članovi Radne grupe za Poglavlje 15 su učestvovali i na sastanku, održanom u februaru 2021. godine u Narodnoj Skupštini uz prisustvo resorne ministarke, na kome je obnovljen rad Parlamentarnog foruma za energetske politiku Republike Srbije. U okviru sastanka članovi radne grupe su imali priliku da iznesu svoje predloge i inicirali su javno slušanje o četiri zakona iz oblasti energetike koja su u tom momentu bili na javnoj raspravi.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 15 je revidirana početkom 2021. godine i trenutno okuplja 27 članica, organizacija civilnog društva, predstavnika akademske zajednice, privatnog sektora i pojedinaca. 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:	Obaveze koje se ostvaruju transpozicijom pojedinih odredbi u domaće zakonodavstvo	Obaveze iz kojih proističu strukturne promene u domaćem energetsom tržištu	Obaveze koje zahtevaju ostvarenje određenih merljivih materijalnih okolnosti
Vrste obaveza:			
Obaveze koje su utvrđene Ugovorom o Energetskoj zajednici uz odogovarajuće rokove	Transpozicija Trećeg energetskog paketa EU u unutrašnje zakonodavstvo	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

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Preporuke Radne grupe su dobrim delom uzete u obzir i dodate tekstu Programa ekonomskih reformi (ERP) za period od 2021. do 2023. godine. Usvojeni su komentari na strukturnu reformu 1: Razvoj energetskog tržišta uz izgradnju energetske infrastrukture.

Fiskalni i materijalni rizici, koji proističu iz stanja u kome se sada zatekao sektor energetike, zahtevaju detaljnu analizu koja se teško može uraditi bez znatnog poboljšanja transparentnosti i daljeg povećanja samostalnosti i sposobnosti, kako Zavoda za statistiku i preduzeća koja su aktivna u sektoru, tako i profesionalnih organizacija i zainteresovane javnosti.

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 ostavrenosti pojedinih obaveza koje su (ili nisu) navedene u tabeli.

Radna grupa Nacionalnog konventa o EU 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 još uvek nije započet, a pored toga 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.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU

Narodnoj skupštini Republike Srbije:

- Neophodno je razmotriti donošenje nacionalnog programa za smanjenje energetske siromaštva;
- Potrebno je unaprediti kapacitete narodnih poslanika na temu Poglavlja 15 i Ugovora o energetske zajednici, čime bi se pojačala nadzorna uloga Narodne skupštine;
- Potrebno je posvetiti dodatnu pažnju u donošenju odluka o investiranju i uzeti u obzir fiskalnu i fizičku realnost.

Vladi Republike Srbije:

- Potrebno je posvetiti pažnju primeni Akcionog plana za formiranje rezervi nafte i naftnih derivata, što je jedan od preduslova za otvaranje Poglavlja 15;
- Potrebno je uključiti javnost u izradu Nacionalnog integrisanog plana za energiju i klimu, kao i isti usvojiti do kraja 2021. godine;
- Potrebno je usvojiti Strategiju niskougljeničnog 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. Neophodno je pristupiti inovativnim načinima finansiranja – osnivanju Fonda za energetske efikasnosti kao nezavisne finansijske institucije;
- Neophodno je posvetiti pažnju brzom i održivom poboljšanju energetske efikasnosti kod domaćinstava koja su izložena riziku energetske siromaštva. Na taj način se može povećati zaposlenost i smanjiti rizici pandemije uz porast nacionalnog proizvoda;
- Potrebno je usaglasiti Zakon o eksproprijaciji, kao i zakone o planiranju i izgradnji, energetici i energetske efikasnosti sa Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice i međunarodnim pravnim tekovinama vladavine prava i zaštite ljudskih prava;

- Neophodno je povećati transparentnost i učešće građana u procesu donošenja važnih dokumenata iz 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, kako bi se izvršavanju obaveza Republike Srbije u oblasti energetske politike pristupilo na inovativan i ambiciozan način, ali i kako bi se na isti takav način prikupila i sredstva za primenu ovih inovativnih metoda;
- Ukazuje se na potrebu da akteri u komercijalnim i profesionalnim ustanovama blagovremeno daju pozitivan doprinos procesu pregovora i unapređenju mera i metoda energetske politike;
- Učešće profesionalnih organizacija i zainteresovane javnosti u detaljnoj analizi fiskalnih i materijalnih rizika koji proističu iz stanja u kome se sada zatekao sektor energetike.

Evropskoj uniji:

- Potrebno je 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 usaglasimo nacionalni zakonodavni okvir sa zakonodavstvom EU – takozvani *acquis communautaire*. Aki (*acquis*) predstavlja skup zakona i regulativa, direktiva, međunarodnih ugovora, standarda, sudskih presuda itd, koji su, kad je reč o Republici Srbiji, podeljeni u 35 poglavlja, zavisno od oblasti društvenog života koju regulišu. Pored usaglašavanja zakonodavnog okvira, proces pristupanja podrazumeva i jačanje i unapređenje institucionalnih i administrativnih kapaciteta. u konkretnoj oblasti Da bi pregovori o članstvu formalno i otpočeli, pregovaračko poglavlje (PP) mora biti otvoreno, pri čemu, kod određenih pregovaračkih poglavlja Evropska komisija (EK) postavlja konkretan uslov/uslove (takozvane *opening benchmarks*). Takođe, zatvaranje poglavlja podrazumeva ispunjenje određenih merila (takozvane *closing benchmarks*).

Važno pregovaračko poglavlje u oblasti ekonomije je Poglavlje 16, koje se odnosi na poreze, odnosno sistem oporezivanja. U okviru Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU), od decembra 2019. godine, NALED koordinira Radnom grupom za Poglavlje 16. U nastavku teksta, biće detaljnije objašnjeni sadržaj PP 16 i sistem oporezivanja u Republici Srbiji, status pregovora, kao i dalji koraci i preporuke za Ministarstvo finansija, u čijoj je nadležnosti poreska politika.

SADRŽAJ POGLAVLJA

Legislativa koja se odnosi na Poglavlje 16, u najvećoj mogućoj meri pokriva indirektno poreze, odnosno poreze na potrošnju, prvenstveno porez na dodatu vrednost (PDV) i akcize. Treba naglasiti da su carinska i monetarna politika jedinstveni i u nadležnosti EU, odnosno Evropske monetarne unije (EMU), te da su države kandidati u obavezi da potpuno usaglase svoje propise sa pravilima EU, odnosno EMU. Kada je u pitanju poreska politika, postoji znatno veća samostalnost i fiskalni suverenitet zemlje, tako da ona poreze može uvoditi svojim zakonima. Na nivou EU, poreski propisi i politike su usaglašeni kroz donošenje odgovarajućih direktiva, a zemlje kandidati imaju obavezu da, do momenta pristupanja EU, u potpunosti 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, odnosno vrši njihovo povećanje ili smanjenje, oslobođenja, olakšice itd. Evropska komisija, u principu, promoviše saradnju između država članica u pogledu borbe protiv izbegavanja plaćanja poreza i poreske evazije, eliminisanja diskriminacije i smanjenja administrativnog opterećenja građana i privrede.

Odgovarajuće definicije, obuhvat i principi oporezivanja potrošnje, kako je gore navedeno, propisani su direktivama EU. **Direktiva Saveta (2006/112/EZ)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**

¹ Videti: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

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 (2008/118/EC)² iz 2008. godine.** Ovom direktivom su precizno 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 legislativnog okvira u ovom pregovaračkom poglavlju tiče se, prevashodno, PDV-a i akciza, kao poreza na potrošnju. Treba naglasiti da porez na dodatu vrednost danas predstavlja najrasprostranjeniji i najznačajniji oblik opšteg poreza na promet u svetu. Naime, uveden je i primenjuje se u blizu 130 zemalja. Usaglašavanje sa PDV direktivom, kao i harmonizacija sistema akciza, sprovodi se sa istim ciljem, a to je stvaranje uslova za nesmetano funkcionisanje Jedininstvenog tržišta.

Za razliku od poreza na potrošnju, **kod direktnih poreza (rad i kapital) stepen harmonizacije je znatno manji**, budući da je procenjeno da porezi na faktore proizvodnje ne utiču direktno na funkcionisanje Jedininstvenog tržišta i realizaciju četiri osnovne slobode – sloboda kretanja ljudi, robe, kapitala i usluga. Stoga je **harmonizacija poreza na faktore proizvodnje usmerena, pre svega, na otklanjanje diskriminacije u poreskom tretmanu obveznika iz različitih država članica i sprečavanje 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 propisa, kojima su uređena ne samo pitanja koja se odnose na oporezivanje dobiti, već i proceduralna pitanja sa ciljem otklanjanja dvostrukog oporezivanja i sprečavanje štetne poreske konkurencije, te postupci za rešavanje sporova po pitanju transfernih cena. 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.

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.

STATUS POGLAVLJA

Od ukupno 35 pregovaračkih poglavlja, od decembra 2015. godine do kraja 2020. godine, otvoreno je 18 poglavlja, a dva su privremeno zatvorena. Poglavlje 16, koje se odnosi na poreze, nije otvoreno za pregovore s obzirom da, prema oceni Evropske komisije, **Republika Srbija nije ispunila uslove vezane za izjednačavanje akciznog opterećenja jakih alkoholnih pića između domaćih proizvođača i uvoznika³. Ni nakon pet godina od održanih sastanaka, bilateralnog i eksplanatornog skrininga, ovaj uslov nije ispunjen.** Pored toga, za ovo pregovaračko poglavlje

² Videti: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0118&from=GA>.

³ Inicijalni uslov Evropske komisije za otvaranje Poglavlja 16 se odnosio i na eliminisanje diskriminacije u pogledu akcize na kafu. U međuvremenu, izmenom Zakona o akcizama, krajem 2017. godine, ovaj uslov je ispunjen.

nije pripremljena ni Pregovaračka pozicija, koja bi, između ostalog, trebalo da sadrži i planove u pogledu izmena Zakona o akcizama, radi eliminisanja fiskalne diskriminacije koja postoji između jakih alkoholnih pića proizvedenih u zemlji i uvoznih.

Rezultati eksplanatornog i bilateralnog skrininga

Sastanci na temu eksplanatornog i bilateralnog skrininga (snimanja) za Poglavlje 16, održani su tokom 2015. godine, a 2016. godine objavljeni su rezultati skrininga. **Evropska komisija je ocenila da Republika Srbija, u oblasti oporezivanja, nije dovoljno spremna za pregovore.** Stoga je preporučeno da se ovo poglavlje otvori nakon ispunjenja merila u pogledu usaglašavanja zakonske regulative, konkretno Zakona o akcizama, sa odgovarajućom direktivom EU.

Pravila EU i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) strogo zabranjuju fiskalnu diskriminaciju, a postojeća zakonska regulativa u Srbiji je takva da favorizuje domaće proizvode u odnosu na akcizne proizvode iz uvoza. Konkretno, akciza na kafu se naplaćivala samo prilikom uvoza, a ne prilikom puštanja u promet, odnosno u momentu napuštanja akciznog skladišta, kako je propisano direktivom. Slična situacija je i u pogledu akciza na jaka alkoholna pića, s obzirom da se na alkoholna pića iz uvoza plaća veća akciza u odnosu na proizvodnju i promet sličnih pića u zemlji.

Izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije

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,⁴ 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**

⁴ Izveštaj za 2017. godinu nije javno dostupan.

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.

U poslednjem Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu, uočen je 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.*

UPOREDNI PREGLED VAŽEĆEG SISTEMA OPOREZIVANJA U SRBIJI I EU I DALJI KORACI U PROCESU HARMONIZACIJE PROPISA

U ostatku teksta biće detaljno prikazano oporezivanje potrošnje u Srbiji i EU, međusobno poređenje dva sistema, dalji koraci u pravcu usaglašavanja sa direktivama EU, jedan od najznačajnijih administrativnih problema privrede u oblasti PDV-a, neophodnost daljeg nastavka procesa transformacije Poreske uprave, perspektiva otvaranja poglavlja, kao i ključne preporuke Radne grupe NKEU za oblast oporezivanja, usmerene, pre svega, ka Ministarstvu finansija u čijoj je nadležnosti donošenje i izmena poreskih propisa.

1. AKCIZNA POLITIKA

1.1. Preduslov za otvaranje Poglavlja 16 – izjednačavanje akciznog opterećenja na jaka alkoholna pića

Kao što je navedeno u svim izveštajima Evropske komisije, Republika Srbija je ocenjena kao umereno pripremljena u oblasti oporezivanja, te je kao ključni uslov za otvaranje ovog veoma važnog poglavlja navedeno ujednačavanje visine akciza na jaka alkoholna pića za pića proizvedena u RS i za uvozna pića. Postojeći zakon propisuje različite iznose akciza prema vrsti pića, čime se direktno krši član 37 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji izričito zabranjuje fiskalnu diskriminaciju. Prema Zakonu o akcizama iz 2016. godine, akciza na kafu obračunavala se i plaćala samo prilikom uvoza, a ne nakon puštanja u promet⁵, tako da su uvoznici kafe bili u nepovoljnijem položaju u odnosu na domaće proizvođače. Izmenom Zakona o akcizama, krajem 2017. godine, ovaj vid diskriminacije je eliminisan. Međutim, ostala je odredba po kojoj se akciza na jaka alkoholna pića

⁵ Osnovno pravilo EU za obračun i plaćanje akciza je puštanje u promet, odnosno napuštanje akciznog skladišta određenog proizvoda. Isto pravilo je primenjeno i u našem Zakonu o akcizama (osim za proizvode od kafe do 2018. godine).

obračunava i plaća prema kategoriji u koju je piće razvrstano, a ne prema procentu alkohola koji je sadržan u određenom piću. Konkretno, u 2020. godini, **na rakije od voća, grožđa, vina i druge voćne rakije sa dodatkom ekstrakta bilja, plaćala se akciza od 134,6 dinara po litri, a za rakije od žitarica i ostalih poljoprivrednih sirovina 343,7 dinara po litri**⁶. To u praksi znači da su uvoznici ove kategorije proizvoda (na primer, različite vrste viskija) u neravnopravnom položaju u odnosu na domaće proizvođače (tradicionalne rakije na primer). Dakle, jedini razlog neotvaranja ovog značajnog ekonomskog poglavlja za pregovore je neusaglašenost srpskog poreskog zakonodavstva sa propisima EU u pogledu visine akciza na jaka alkoholna pića. Čak ni uspešno sprovođenje Programa transformacije Poreske uprave, kojim je znatno unapređen postupak naplate javnih prihoda, nije uticao na ocenu i eventualno dobijanje „zelenog svetla“ za početak pregovora.

1.2. Važeća regulativa u EU i RS, neophodnost dodatnog usaglašavanja sa Direktivom o akcizama

Akcizne dažbine na nivou EU su zakonski uređene Direktivom Saveta iz 2008. godine (2008/118/EZ⁷), koja, između ostalog, propisuje minimalnu visinu akciznih dažbina, dok je državama članicama ostavljena mogućnost da propišu akcize u iznosima koji su veći od minimalnog. **Prema važećoj direktivi, akciza se obračunava po jedinici mere** (kilogram, (hekto)litar, na 1000 cigareta itd), a **države članice su obavezne da oporezuju, odnosno uvedu akcize na:**

- **alkoholne proizvode** (sva alkoholna pića);
- **duvanske proizvode** (cigarete, cigare, cigarilose, rezani duvan i ostale duvanske proizvode) i
- **energente koji se koriste za grejanje i transport** (benzin, kerozin, gasna ulja, tečni naftni gas, prirodni gas, ugalj, koks i električnu energiju).

Pored toga, državama članicama je dato pravo da uvedu akcize i na promet drugih dobara, u skladu sa svojim ciljevima i prioritetima.

Sistem akciznog oporezivanja u Republici Srbiji regulisan je Zakonom o akcizama. U Republici Srbiji akcizama se oporezuju **četiri velike grupe dobara:**

- **alkoholna pića;**
- **duvanske preradevine** (cigarete, cigare, cigarilosi, rezani duvan, kao i tečnost za punjenje elektronskih cigareta);
- **energenti** (derivati nafte, biogoriva, biotečnosti i električna energija⁸);
- **kafa.**

U Srbiji, kao i u EU, postoje dve vrste akciza – specifična akciza, koja se utvrđuje u nominalnoj vrednosti – po jedinici mere (kg, l, paklica cigareta) i *ad valorem* akciza, utvrđena kao određeni procenat maloprodajne cene akcizne robe (33% MPC cigareta i 7,5% na električnu energiju za krajnju potrošnju).⁹

⁶ Iznosi akciza, propisani Zakonom, usklađuju se jednom godišnje indeksom potrošačkih cena, odnosno stopom inflacije. U tom smislu, iznosi za 2021. godinu su neznatno uvećani, ali to ne menja suštinu ove analize i preporuke koje slede iz nje, naročito imajući u vidu da se izveštaj izrađuje za prošlu, 2020. godinu.

⁷ Videti: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0118&from=GA>

⁸ Sredinom 2015. godine uvedena je akciza na električnu energiju za krajnju potrošnju.

⁹ Detaljniji prikaz akciza u EU i Republici Srbiji prikazan je na infografiku Ujednačavanje akciza na jaka alkoholna pića, videti: https://naled.rs/htdocs/Files/05988/Ujednacavanje_akciza_na_jaka_alkoholna_pica.pdf.

U pogledu visine i strukture akciznih stopa, Srbija je u značajnoj meri usaglašena sa direktivama EU, osim u delu akciza na jaka alkoholna pića. Pored ujednačavanja visine akciza na jaka alkoholna pića, u procesu pridruživanja EU biće neophodne određene, dodatne, izmene koje se odnose na visinu (na primer, akcize na cigarete). Sa aspekta predmeta oporezivanja energenata, do trenutka pridruživanja EU, Srbija će biti u obavezi da uvede akcize na energente, kao što su: prirodni gas, uglj i koks. U pogledu akciza na duvanske prerađevine, momentom pristupanja Evropskoj uniji, akcize na cigarete u Srbiji će biti povećane, jer su u apsolutnom iznosu (posmatrano u evrima/1000 cigareta) niže od minimalne akcize koju propisuje direktiva EU.

1.3. Akcize na jaka alkoholna pića u Evropskoj uniji

Direktivom o akcizama na alkoholna pića, duvanske proizvode i energente,¹⁰ propisana je minimalna akciza po hektolitru čistog alkohola u iznosu od 550 evra, odnosno oko 650 dinara po litri alkohola. Samo nekoliko zemalja EU u svom poreskom zakonodavstvu propisuje akcizu koja je nešto veća od minimalne,¹¹ dok najveći broj zemalja ima akcizu u visini od oko 1.000 evra po hektolitru čistog alkohola (takođe, direktivom propisana kao minimalna) – Austrija, Italija, Luksemburg, Slovačka. Ostale zemlje EU primenjuju znatno veći iznos od minimalne akcize,¹² što se posledično reflektuje i na visinu maloprodajnih cena jakih alkoholnih pića.

Uporedni pregled visine minimalne akcize, u slučaju jakog alkoholnog pića (40% alkohola, pakovanje od 0,7l) u EU prikazan je u tabeli:

EU minimalna akciza, po hektolitru čistog alkohola (EUR)	550	1.000
Po litri čistog alkohola ¹³ (EUR)	5,5	10
Po litri pića koje sadrži oko 40% alkohola (EUR)	2.2	4
Po boci od 0,7l i oko 40% alkohola (EUR)	1,54	2,8
Po boci od 0,7l i oko 40% alkohola (RSD)	182	330

1.4. Akcize na jaka alkoholna pića u Srbiji

U Srbiji je akciza utvrđena prema vrsti alkoholnog pića, nezavisno od procenta alkohola u konkretnoj vrsti pića. Da bi Evropska unija otvorila pregovaračko poglavlje, neophodna je izmena načina iskazivanja, odnosno obračuna akciza, tako da njihova visina bude opredeljena procentom alkohola koji je sadržan u određenom piću. Prema Zakonu o akcizama, dinarski iznosi akciza u 2020. godini su propisani u sledećim iznosima: na rakije od voća (na primer, šljiva) – 134,6 dinara po litri, a na rakije od žitarica (na primer, viski) - 343,7 dinara po litri.

Različit akcizni tretman domaćih i uvoznih jakih alkoholnih pića u Srbiji je ilustrovan na grafikonu, u okviru koga je prikazana struktura maloprodajne cene dve vrste jakih alkoholnih pića. Posmatrane su dve vrste jakih alkoholnih pića (oba u pakovanju od 0,7l) – rakija od šljive i viski

¹⁰ Videti: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/excise-duties-alcohol-tobacco-energy/excise-duties-alcohol_en

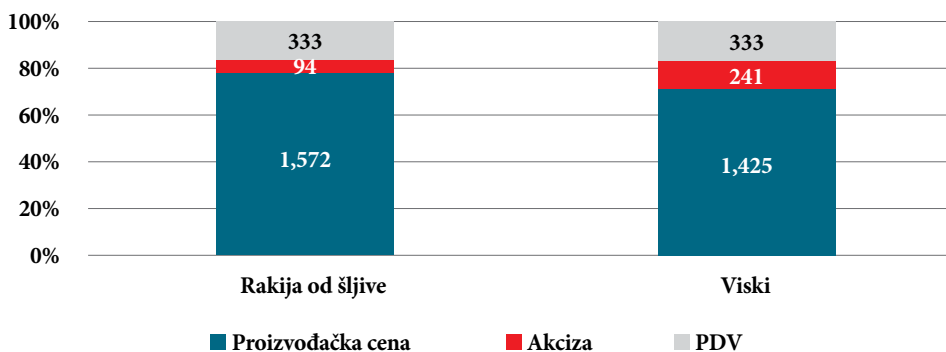
¹¹ Bugarska – 562,4 evra, Francuska - 573,6 evra, Hrvatska - 715,1 evro, Rumunija – 745,3 evra.

¹² Finska (4.880 evra), Švedska (4.781,3 evra) i Irska (4.257 evra) propisuju akcize koje su značajno veće od minimalne.

¹³ 1% etil alkohola bi iznosio oko 6,5 dinara.

(jako alkoholno piće od žitarica). Oba proizvoda imaju sličan procenat alkohola (preko 40%) i prodaju se po ceni od oko 2.000 dinara. Iako se na oba proizvoda plaća isti iznos PDV-a (333 dinara), jer je i MPC ista, iznos akcize značajno se razlikuje i, u tom smislu, više opterećuje cenu viskija. Na rakiju od šljive plaća se akciza u iznosu od 94 dinara (5% cene), a na viski 241 dinar (12% cene), odnosno akciza i PDV čine nešto malo više od petine maloprodajne cene domaće rakije, ali blizu 30% cene uvezenog viskija. Drugim rečima, iznos akcize u navedenom primeru šljivovice i viskija, bi trebalo da bude isti ili vrlo sličan (zbog male razlike u procentu alkohola) za oba proizvoda.

Struktura maloprodajne cene jakih alkoholnih pića



Izvor: Zakon o akcizama, obračun autora prema važećim poreskim stopama i maloprodajnim cenama

Imajući u vidu visinu minimalne akcize koju propisuje EU, **predlog je da se ujednači akcizno opterećenje jakih alkoholnih pića tako što će biti propisana ista akciza za sve vrste pića (rakije od voća i rakije od žitarica), jednaka minimalnoj u EU.** Drugim rečima, akciza bi trebalo da iznosi 650 dinara po litri čistog alkohola, odnosno 6,5 dinara za svaki procenat alkohola, što znači da bi akciza u predstavljenom primeru viskija i šljivovice (40% alkohola, pakovanje od 0,7l) iznosila oko 180 dinara. Time bi se eliminisala fiskalna diskriminacija između domaćih proizvođača i uvoznika ovih proizvoda, dok bi istovremeno efekat na prihode budžeta Republike bio neutralan ili pozitivan.

S druge strane, **Direktiva EU propisuje mogućnost primene nižih akciza na alkoholna pića proizvedena od strane malih proizvođača.** Naime „mali proizvođači“ (*small distilleries*), prema Direktivi, su ona lica koja godišnje proizvedu do 10 hektolitara (1.000 l) čistog alkohola i koja su u potpunosti ekonomski i pravno nezavisna od drugih proizvođača. Za male proizvođače je propisano da akciza ne može biti niža od 50% akcize propisane nacionalnim zakonodavstvom u određenoj državi članici. U nastavku je dat prikaz visine standardnih i sniženih akciza za male proizvođače, po zemljama EU.¹⁴ U čak sedam zemalja akciza iznosi tačno 50% regularne, propisane akcize, dok, na primer, u Španiji čini blizu 88%, u Nemačkoj 56% a u Austriji 54%.

¹⁴ Videti: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/excise-duties-alcohol-tobacco-energy/excise-duties-alcohol_en,

Država članica	Visina akcize po hektolitru (EUR)	Visina akcize po hektolitru (EUR), za „male proizvođače“
Bugarska	562,9247	281,2148
Hrvatska	715,1435	357,5718
Španija	958,94	839,15
Slovačka	1.080	540
Austrija	1.200	648
Nemačka	1.303	730
Slovenija	1.320	660
Portugalija	1.386,93	693,47
Danska	2.009,2425	1.004,6213
Letonija	2.025	1.012,5

Za razliku od EU, srpsko zakonodavstvo ne poznaje, takozvane, male proizvođače, s obzirom da su prema Zakonu o akcizama obveznici akcize svi proizvođači jakih alkoholnih pića koja se stavljaju u promet, nezavisno od proizvedene količine. Prema Zakonu o jakim alkoholnim pićima,¹⁵ proizvodnjom jakih alkoholnih pića može da se bavi pravno lice i preduzetnik koji je upisan u Registar proizvođača jakih alkoholnih pića, koji se vodi u ministarstvu nadležnom za poslove poljoprivrede.

1.5. Zaključak i preporuke u oblasti akcizne politike

Kao što je već navedeno, Republika Srbija je u oblasti oporezivanja jedan deo propisa harmonizovala sa EU (izmenom Zakona o akcizama 2018. godine, kada je ujednačen akcizni tretman kafe). Međutim, za otpočinjanje pregovora sa EU, čak i prema novoj metodologiji proširenja, prvi i jedini uslov predstavlja eliminisanje fiskalne diskriminacije u pogledu visine akciza na jaka alkoholna pića. Sve dok proizvođači jakih alkoholnih pića, pripremljenih od voća, budu plaćali za 60% manju akcizu u odnosu proizvođače pića od žitarica, EU neće odobriti otvaranje poglavlja i dalje pregovore o pristupanju. Uzimajući u obzir postojeći zakonodavni okvir i zahteve EK koji proizilaze iz Direktive o akcizama, ključne preporuke su:

- **da se iznos akcize na jaka alkoholna pića obračunava prema procentu alkohola**, a ne prema vrsti pića; predloženom izmenom Zakona o akcizama bi konačno bio eliminisan različiti tretman *de facto* domaćih i uvoznih jakih alkoholnih pića, što bi u potpunosti doprinelo otvaranju pregovora za članstvo;
- **da visina akcize na jaka alkoholna pića bude jednaka minimalnoj u EU** – u skladu sa prethodno navedenim primerom, to bi značilo da akciza po litri pića koje sadrži oko 40% alkohola treba da iznosi 260 dinara, bez obzira da li se radi o rakiji od voća (134,6 dinara) ili rakiji od od žitarica (343,7 dinara); pored toga, visina akcize na jaka alkoholna pića za, takozvane, „male proizvođače“ mogla bi biti propisana u iznosu od najmanje 50% akcize, odnosno oko 130 dinara po litri alkohola;

¹⁵ Videti: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-jakim-alkoholnim-picima.html>.

- **da se Zakonom o jakim alkoholnim pićima uvede kategorija „malih proizvođača“** – izmenom zakona trebalo bi utvrditi graničnu količinu u pogledu proizvodnje i prometa jakih alkoholnih pića, ispod koje bi se neko fizičko ili pravno lice moglo svrstati u kategoriju „malog proizvođača“.

2. OPOREZIVANJE POTROŠNJE POREZOM NA DODATU VREDNOST U EU I SRBIJI I KLJUČNI ADMINISTRATIVNI PROBLEM SRPSKE PRIVREDE

2.1. PDV u Evropskoj uniji

Kao što je i navedeno u objašnjenju sadržaja samog Poglavlja 16, Direktiva Saveta (2006/112/EZ) iz 2006. godine, kao jedan od najvažnijih propisa EU u oblasti PDV-a, utvrđuje zajednički sistem poreza na dodatu vrednost i uređuje čitav niz osnovnih elementa PDV-a, od definisanja poreskog obveznika i visine (minimalne) stope PDV-a, do oslobođenja od plaćanja PDV-a i posebnih postupaka oporezivanja. PDV direktiva se zasniva na nekoliko principa predstavljenih u nastavku.

Oporezivi promet je promet svih dobara i usluga koji nisu, u delu koji reguliše oslobođenja, eksplicitno navedeni. Promet određenih vrsta dobara i usluga je oslobođen od plaćanja PDV-a, bez prava na odbitak prethodnog poreza, uključujući usluge iz oblasti kulture, zdravstvene i obrazovne usluge, usluge finansijskog posredovanja, promet polovnih nepokretnosti i slično. Kada je u pitanju promet, odnosno nabavka osnovnih sredstava koja se koriste u obavljanju poslovne delatnosti, PDV se plaća, ali se istovremeno kupcu priznaje kao prethodno plaćeni porez (ima pravo na poreski kredit ili povraćaj PDV-a). Oporezuje se promet robe u onoj zemlji u kojoj će se i koristiti, što zapravo znači da se *prilikom uvoza u određenu zemlju PDV plaća, dok je izvoz roba oslobođen obaveze plaćanja PDV-a*. Kada je u pitanju promet usluga, zavisno od vrste usluge koja se pruža, PDV se plaća prema krajnjem odredištu primaoca usluge ili prema zemlji porekla. Treba napomenuti i da obaveza plaćanja poreza na dodatu vrednost nastaje u momentu ostvarivanja prometa robe, odnosno pružanja usluge i da Direktivom EU nije predviđeno (osim u posebnim slučajevima¹⁶) plaćanje PDV-a nakon naplate potraživanja.

U pogledu poreskih stopa, propisana je mogućnost primene jedne opšte (više) poreske stope i do dve snižene stope. U aneksu III Direktive je utvrđena grupa proizvoda i usluga koji mogu biti oporezovani nižom, odnosno nižim stopama. Na ovoj listi se nalaze osnovni prehrambeni proizvodi, uključujući i različite vrste bezalkoholnih pića, farmaceutski proizvodi, medicinska oprema, snabdevanje vodom, prevoz putnika i prtljaga, knjige, novine, različite vrste usluga u oblasti sporta, pozorišta, sajмова, pogrebne usluge i usluge vezane za komunalne poslove čišćenja ulica i tretman otpada.

Istovremeno, **Direktivom je predviđeno da standardna PDV stopa ne može biti niža od 15%, odnosno 5%, kada su u pitanju snižene stope.** Postoji mogućnost da zemlja članica uvede, takozvanu, super sniženu stopu (*super-reduced rate*) – manju od 5%, ali u izuzetnim slučajevima i uz odobrenje EU. Pojedine države članice – Irska, Španija, Italija, Luksemburg i Francuska primenjuju posebnu sniženu stopu u prometu određenih proizvoda ili usluga. Na primer, u

¹⁶ Članovi 63-67 Direktive.

Španiji se primenjuje super snižena stopa od 4% na promet lekova, knjiga, novina. U Francuskoj se, takođe, primenjuje super snižena stopa PDV-a od 2,1% na promet lekova, novina, ali i hrane i promet karata za bioskop, pozorište itd. U Irskoj se primenjuje stopa od 4,8% na promet hrane, ali i poljoprivrednih inputa. U Italiji je lista proizvoda koji se oporezuju PDV stopom od 4% znatno duža, te se pored hrane, knjiga, novina, na njoj nalaze i promet u oblasti građevinarstva (izgradnja stanova), kao i medicinska oprema za invalide. U Luksemburgu se primenjuje super snižena stopa od 3% na listu proizvoda i usluga, koja je znatno duža u odnosu na ostale četiri zemlje.

Dodatno, državama članicama koje su, 1. januara 1991. godine, primenjivale sniženu stopu PDV-a na promet određenih roba i usluga koji nisu predviđeni aneksom III Direktive, dozvoljeno je da nastave da primenjuju sniženu stopu ili jednu od dve snižene stope na promet tih roba i usluga umesto opšte stope, pod uslovom da ta stopa nije niža od 12%. Radi se o, takozvanoj, parking stopi (*parking rate*) koja se, kao i super snižena stopa, primenjuje u nekoliko država članica (Luksemburg Irska, Austrija, Portugalija i Belgija). Najnižu parking stopu ima Belgija – 12% na određene vrste uglja i unutrašnje i spoljašnje gume za traktore i druge mašine koje se koriste u poljoprivredi. Parking stopa od 13% se primenjuje u Austriji (na određena vina) i Portugaliji (vino, dizel gorivo koje se koristi u poljoprivrednoj proizvodnji). U Irskoj je parking stopa 13,5% (fotografske usluge, usluge auto škola, turističkog vođača itd), a u Luksemburgu 14% (određene vrste vina, gorivo, proizvodi za čišćenje itd).

Fiskalni suverenitet zemalja ogleda se u različitoj visini PDV stopa, uz strogo poštovanje pravila u pogledu visine propisane minimalne opšte i snižene stope. Tako, na primer, **Luksemburg ima najnižu opštu stopu PDV-a od 17% i jednu od najnižih sniženih stopa – 8%**. S druge strane, **Mađarska, sa opštom stopom PDV-a od čak 27% i sniženom od 18%, spada u red zemalja koje najviše oporezuju potrošnju.**

PDV stope u državama članicama Evropske unije (28)

	Standardna PDV stopa	Snižena PDV stopa (1)	Snižena PDV stopa (2)	Super snižena PDV stopa
Luksemburg	17	8		3
Malta	18	7	5	
Nemačka	19	7		
Kipar	19	9	5	
Rumunija	19	9	5	
Bugarska	20	9		
Estonija	20	9		
Francuska	20	10	5,5	2,1
Austrija	20	13	10	
Slovačka	20	10		
Velika Britanija	20	5		

	Standardna PDV stopa	Snižena PDV stopa (1)	Snižena PDV stopa (2)	Super snižena PDV stopa
Belgija	21	12	6	
Češka Republika	21	15	10	
Španija	21	10		4
Letonija	21	12	5	
Litvanija	21	9	5	
Holandija	21	9		
Italija	22	10	5	4
Slovenija	22	9,5	5	
Irska	23	13,5	9	4,8
Poljska	23	8	5	
Portugalija	23	13	6	
Grčka	24	13	6	
Finska	24	14	10	
Danska	25	0		
Hrvatska	25	13	5	
Švedska	25	12	6	
Mađarska	27	18	5	
PROSEK EU - 28	21	10	6	

Izvor: Evropska Komisija – PDV stope koje se primenjuju u zemljama EU na dan 1. januar 2020. godine

Fiskalni značaj prihoda od PDV-a, meren učešćem ovog prihoda u BDP-u, varira od zemlje do zemlje i kreće se u rasponu od 4,3% BDP-a u Luksemburgu do, čak, 13,7% BDP-a koliko iznosi u Hrvatskoj, što je i logično imajući u vidu visinu standardnih stopa koje primenjuju ove dve zemlje. Na nivou svih 28 država članica EU, prosečno učešće ovog poreskog oblika u BDP-u, u 2019. godini, iznosilo je 7,2%¹⁷.

2.2. Oporezivanje potrošnje u Republici Srbiji

U Srbiji se do 2005. godine plaćao porez na promet u „maloprodaji“, koji je zamenjen sistemom oporezivanja dodate vrednosti, u kome svaki učesnik u lancu proizvodnje i prometa plaća porez na vrednost koju je „dodao“ konkretnom proizvodu, odnosno usluzi.

¹⁷ Videti: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11469100/2-29102020-BP-EN.pdf/059a7672-ed6d-f12c-2b0e-10ab4b34ed07>.

Zakon o PDV-u donet je krajem 2004. godine i od tada je, praktično svake godine, menjan i dopunjavan. Svakako, osnovna struktura sistema oporezivanja dodate vrednosti u Srbiji zasnovana je na principima i pravilima definisanim Direktivom EU. U tom smislu, Zakonom¹⁸ su na sledeći način uređeni/definisani osnovni delovi sistema:

Oporezivi promet: Oporezivi promet je definisan kao promet dobara i usluga u Republici Srbiji i uvoz. Takođe, Zakon o PDV-u propisuje poreska oslobođenja sa i bez prava na odbitak prethodnog poreza, a koji predstavlja porez koji je obračunat i plaćen u prethodnoj fazi prometa dobara i usluga.

Trenutak nastanka obaveze: Kao i direktiva, Zakon daje mogućnost (član 36a) da, pod određenim uslovima, poreska obaveza i plaćanje nastanu nakon naplate potraživanja, ali u većini slučajeva obaveza i plaćanje nastaju u trenutku prometa dobara i usluga, tj. prilikom nastanka potraživanja.

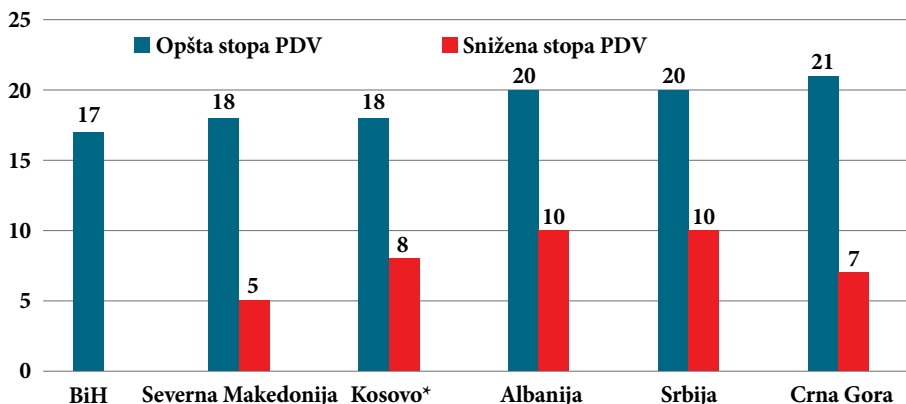
Obveznici PDV-a: Zakonom je definisan limit u pogledu visine godišnjeg prometa, iznad koga su privredni subjekti dužni da se registruju za PDV. U tom smislu, **svi privredni subjekti čiji je godišnji promet veći od osam miliona dinara moraju se registrovati za PDV**. S druge strane, **privredna društva kod kojih je godišnji promet manji od osam miliona dinara, predstavljaju male poreske obveznike**. Zakon daje mogućnost da se mali poreski obveznici opredele za jednu od dve varijante: ulazak u sistem PDV-a, koji podrazumeva obračun, vođenje propisane evidencije o PDV-u i plaćanje u tromesečnoj dinamici, uz pravo na odbitak prethodnog poreza. Mali poreski obveznik može da se opredeli da ne obračunava PDV, te u tom slučaju nema pravo na odbitak prethodno plaćenog poreza.

Poreske stope: Zakon o PDV-u, donet krajem 2004. godine, predvideo je dve stope – standardnu od visini od 18% i sniženu u visini od 8%. Visina stopa je, tokom prethodnog perioda, menjana u dva navrata – 1. oktobra 2012. godine **opšta stopa je sa 18% povećana na 20%**, dok je 15. januara 2014. godine **snižena stopa povećana sa 8% na 10%**.

U poređenju sa zemljama Evropske unije, Republika Srbija se sa opštom stopom PDV-a od 20% nalazi malo ispod proseka Evropske unije (28 država članica), dok je u pogledu snižene stope na nivou proseka od 10%. U odnosu na zemlje u okruženju, od Srbije veću opštu stopu PDV-a ima jedino Crna Gora, dok je u poređenju sniženih stopa u rangu sa Albanijom. Poređenjem stopa PDV-a zemalja EU i zemalja u regionu, opštu stopu PDV-a od 20% ima osam zemalja. Tri države od ukupnog broja zemalja imaju opštu stopu PDV-a od 25% (Danska, Hrvatska i Švedska), dok je Mađarska jedina zemlja sa najvišom stopom PDV-a od 27%. Takođe, sve zemlje imaju sniženu stopu (jednu ili dve), osim Danske i BiH, koje imaju jedinstvenu stopu poreza na dodatu vrednost – 25% i 17%, respektivno.

¹⁸ Videti: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-porezu-na-dodatu-vrednost.html>.

Uporedni pregled visine standardne i snižene PDV stope u Srbiji i zemljama u okruženju



*Rezolucija Saveta bezbednosti UN 1244

Kao i direktiva, **Zakon o PDV-u, članom 23, propisuje listu proizvoda i usluga koje se oporezuju po nižoj stopi od 10%** - osnovne životne namirnice, poput hleba, mleka, brašna, ulja, šećera, zatim lekovi, medicinska oprema, novine, snabdevanje vodom, prevoz putnika i prtljaga, udžbenici, pogrebne usluge, usluge vezane za upravljanje komunalnim otpadom itd. *Pored toga, na listi se nalaze i prirodni gas, toplotna energija za potrebe grejanja, prenos prava raspolaganja na stambenim objektima.*

Rokovi za plaćanje: Zakonom je propisan rok za plaćanje PDV-a – 15. u tekućem mesecu, za obavezu koja je nastala po osnovu prometa dobara i usluga u prethodnom mesecu ili prethodnom tromesečju. Na dinamiku plaćanja PDV-a prvenstveno utiče visina ostvarenog prometa u prethodnih 12 meseci. Naime, poreski obveznici čiji je promet dobara i usluga u prethodnih godinu dana bio veći od 50 miliona dinara, PDV plaćaju u mesečnoj dinamici, dok privredni subjekti sa prometom manjim od 50 miliona dinara (u koje spadaju i mali poreski obveznici) imaju obavezu plaćanja na kvartalnom nivou (januar, april, jul, oktobar).

Rokovi za PDV povraćaje: Ako je iznos prethodnog poreza veći od iznosa poreske obaveze, obveznik ima pravo na povraćaj razlike u vidu poreskog kredita, odnosno umanjenja obaveze za naredni poreski period ili povraćaja PDV-a. **Zakonom je propisan rok od najkasnije 45 dana za povraćaj PDV-a, odnosno 15 dana za poreske obveznike koji imaju status pretežnog izvoznika.** Uredbom Vlade RS¹⁹ su utvrđeni kriterijumi na osnovu kojih se utvrđuje šta se smatra „pretežnim“ prometom dobara u inostranstvo. Status „pretežnog izvoznika“ stiče PDV obveznik koji je, u periodu od 1. januara tekuće godine do isteka poreskog perioda za koji podnosi poresku prijavu, izveo dobara čija je vrednost u odnosu na ukupan promet dobara i usluga u istom periodu veća od 50%, odnosno najmanje 10 miliona evra.

¹⁹ Videti: <https://www.paragraf.rs/propisi/uredba-kriterijumima-osnovu-utvrđuje-smislu-zakona-pdv-inostranstvu.html>.

Zakonom je propisana obaveza poreskih obveznika koji su u sistemu PDV-a, a radi pravilnog obračunavanja i plaćanja, da vode evidenciju, te da za svaki poreski period sačine pregled obračuna PDV-a. Obaveza vođenja evidencija je predviđena Pravilnikom o obliku, sadržini i načinu vođenja evidencije o PDV-u i o obliku i sadržini pregleda obračuna PDV-a, o kome će biti reči kasnije u tekstu.

Nadležni organi: Prihod od PDV-a se sastoji od dve komponente: PDV u zemlji, koji naplaćuje **Poreska uprava** i PDV iz uvoza koji naplaćuje **Uprava carina**. Iz ukupno naplaćenog prihoda se obezbeđuju sredstva za povraćaje PDV-a privrednim subjektima koji podnesu zahtev Poreskoj upravi po isteku odgovarajućeg poreskog perioda. Nakon izvršenih kontrola od strane Poreske uprave, iznos povraćaja uplaćuje **Uprava za trezor** na račune poreskih obveznika. Iako su Zakonom propisani maksimalni rokovi za povraćaje, u praksi se često dešavalo da oni budu probijeni (duži od 45 dana), naročito kod poreskih obveznika koji ne spadaju u kategoriju pretežnih izvoznika. Ova kašnjenja u isplati, Poreska uprava je pravdala dužinom samih kontrola, koje prethode donošenju rešenja o isplati povraćaja. Postupci kontrole su tokom prethodnih par godina unapređeni, što je rezultiralo „skraćanjem perioda“ za povraćaje PDV-a, ali po mišljenju dela privrede u praksi i dalje postoji probijanje roka od 45 dana.

2.3. Dalji koraci u pogledu usaglašavanja sa Direktivom o PDV-u

Zakon o PDV-u je, u velikoj meri, usaglašen sa evropskim modelom PDV-a. Shodno tome, osnovna struktura sistema oporezivanja dodate vrednosti u Srbiji zasnovana je na principima i pravilima definisanim direktivom EU. To je, nakon eksplanatornog i bilateralnog skrininga, pokazao i izveštaj Evropske komisije, kao i kasniji izveštaji, zaključno sa Izveštajem o napretku Srbije za 2020. godinu, s obzirom da u oblasti oporezivanja potrošnje porezom na dodatnu vrednost ne postoje prepreke za otvaranje Poglavlja 16. U procesu pridruživanja EU, neće biti neophodne značajnije promene u načinu funkcionisanja PDV sistema Srbije, naročito kada je u pitanju visina stopa, kako standardne tako i snižene. Kao što je ranije u tekstu navedeno, merilo za otvaranje Poglavlja 16 se odnosi na Zakon o akcizama, odnosno ujednačavanje visine akciza na jaka alkoholna pića radi eliminisanja fiskalne diskriminacije između domaćih proizvođača i uvoznika ovih proizvoda.

S druge strane, biće potrebno da se pravila oporezivanja transakcija između zemalja članica, kao i pravila u vezi sa načinom definisanja poreskog obveznika, mesta nastanka poreske obaveze i slično, u potpunosti usklade sa direktivom EU. Iako su i opšta i snižena PDV-a stopa u Srbiji u skladu sa direktivama EU, na listi dobara čiji promet može biti oporezovan po sniženoj stopi u Srbiji nalaze se i neki proizvodi i usluge, za koje u skladu sa direktivom EU, odnosno aneksom III, nije predviđena mogućnost oporezivanja po nižoj stopi. Stoga će, **nakon otvaranja ovog poglavlja, kao i tokom pregovora, biti potrebne izmene Zakona kako bi se ti proizvodi i usluge oporezovali po višoj, standardnoj stopi od 20%. Radi se o dobrima kao što su prirodni gas, toplotna energija namenjena grejanju i prvi promet nekretnina.** Osim toga, u delu vezanom za poreska oslobođenja, biće neophodno ukinuti **oslobođenja od oporezivanja opreme za invalide, kupovine prvog stana, prometa u rečnom saobraćaju, kao i oslobođenja za verske zajednice.**

Značajan korak je učinjen u tom pravcu ukidanjem oslobođenja, odnosno povraćaja PDV-a za kupovinu hrane i opreme za bebe (do druge godine života deteta). Ova poresko-populaciona

mera se primenjivala od početka 2013. godine, a istekla je 1. jula 2020. godine, s obzirom da je kompenzovana povećanjem roditeljskog dodatka za prvo, drugo, treće i četvrto dete, izmenama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom.

Takođe, u procesu pristupanja biće neophodno ukinuti i oslobođenje od plaćanja PDV-a za isporuku dobara i usluga kupcima u Slobodnim zonama, i to za dobra i usluge koja se u Slobodnoj zoni koriste za finalnu potrošnju, a ne kao intermedijarno dobro. Ove promene će, u krajnjoj liniji, uticati na povećanje obima posla Poreske uprave, što zahteva organizaciono, kadrovsko i finansijsko unapređenje kapaciteta ove institucije.

Osim toga, za potpuno usklađivanje sa sistemom EU, biće neophodna kompletna integracija Srbije u elektronski sistem razmene PDV podataka između država članica. U pitanju je elektronski sistem razmene PDV podataka (*VAT Information Exchange System – VIES*).

Na kraju, sa aspekta fiskalne pozicije države i strukture javnih prihoda treba napomenuti da prihod od PDV-a (PDV u zemlji i PDV iz uvoza) predstavlja najveći prihod republičkog budžeta (više od 40%) i drugi po veličini (posle doprinosa za obavezno socijalno osiguranje) prihod budžeta opšte države. Prihod od PDV-a čini gotovo četvrtinu ukupnih javnih prihoda, dok je učešće PDV-a u BDP-u, u poslednjih nekoliko godina, iznosilo oko 10%, znatno više u odnosu na prosek Evropske unije (28 država članica). Što se tiče same strukture prihoda od PDV-a, najveći deo se odnosi na uvoznu komponentu (82,7% u 2020. godini) dok je ostatak (17,3% u 2020. godini) porez na domaću potrošnju, odnosno promet dobara i usluga u zemlji. Svakako, usaglašavanje u ovom domenu sa direktivom EU bi moglo imati fiskalne efekte, pre svega kroz veću naplatu prihoda od PDV, nakon pristupanja i redefinisanja liste proizvoda koji se oporezuju po nižoj stopi od 10%.

2.4. Ključni administrativni problem privrede u vezi sa PDV-om

Od uvođenja drugačijeg načina oporezivanja potrošnje, Zakon o PDV-u se menjao svake godine, kako zbog izmene poreskih stopa (povećanja), tako i radi unapređenja samog legislativnog okvira radi rešavanja problema koji su se javljali u praksi. Pored toga, svaka izmena i dopuna Zakona podrazumeva i donošenje odgovarajućih podzakonskih akata, kojima se detaljnije i preciznije objašnjava način primene pojedinih odredbi Zakona u praksi. Tako, na primer, iako je članom 23 Zakona o PDV-u definisana lista dobara i usluga koje se oporezuju nižom PDV stopom, ministar finansija donosi poseban Pravilnik o utvrđivanju dobara i usluga čiji se promet oporezuje po posebnoj stopi PDV-a,²⁰ a u kome se precizno navode konkretna dobra i usluge čiji promet se oporezuje nižom stopom.

Što se tiče rokova za podnošenje poreskih prijava i plaćanje PDV-a, kao što je gore u tekstu navedeno, oni dospevaju do 15. u mesecu za prethodni mesec ili prethodno tromesečje. **U oba slučaja poreski obveznici su, počev od 2012. godine, u skladu sa zakonom, bili u obavezni da vode i posebne evidencije na osnovu kojih su obračunavali PDV, ali ne i da ih podnose Poreskoj upravi prilikom podnošenja poreske prijave i plaćanja poreza.**

²⁰ Videti: https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik_o_utvrđivanju_dobara_i_usluga_ciji_se_promet_oporezuje_po_posebnoj_stopi_pdv.html.

Krajem 2016. godine je izrađen i donet novi Pravilnik o obliku, sadržini i načinu vođenja evidencije o PDV-u i o obliku i sadržini pregleda obračuna („Službeni glasnik RS“, br. 80/2016 i 109/2016), koji je propisivao značajno detaljniju evidenciju PDV-a, kao i dostavljanje pregleda obračuna PDV-a (POPDV) uz svaku poresku prijavu (PPPDV) – mesečno ili tromesečno. S obzirom da je Pravilnik donet u posljednjem kvartalu 2016. godine i da je, prema tvrdnjama računovodstvenih agencija i proizvođača programa za poresko knjigovodstvo, podrazumevao značajne softverske promene, ali i obuke zaposlenih, njegova primena je odložena za 2018. godinu. **U međuvremenu, u oktobru 2017. godine, donet je novi Pravilnik („Službeni glasnik RS“, br. 90/2017 i 119/2017), čija je primena otpočela 1. jula 2018. godine.** Sačinjavanje pregleda obračuna PDV-a je trebalo da unapredi proces kontrole PDV prijava od strane poreskih inspektora i olakša identifikaciju rizičnih privrednih subjekata.

U kontekstu procesa pristupanja EU, treba napomenuti da su Direktivom o PDV-u date samo opšte smernice fiskalnim vlastima država članica, prema kojima je potrebno podzakonskim aktima propisati obuhvat relevantnih podataka koji će nadležnim organima, konkretno Poreskoj upravi omogućiti bržu i efikasniju kontrolu. Drugim rečima, direktiva ne propisuje strukturu dodatnih obrazaca koje poreski obveznici popunjavaju i podnose zajedno sa poreskom prijavom, te je njegovo strukturisanje u potpunosti u nadležnosti Ministarstva finansija, odnosno Poreske uprave.

Neki od argumenata koje je privreda iznela protiv donošenja novog Pravilnika su:

- veliki troškovi za privredne subjekte – minimum 7,5 miliona evra;
- PPPDV je obimnija od prosečne u EU;
- novi Pravilnik neće doprineti boljoj naplati poreza i suzbijanju sive ekonomije;
- u Nemačkoj su evidencije i prijava znatno jednostavnije;
- nedovoljna transparentnost poreske politike, jer prilikom donošenja izmena Zakona o PDV-u, krajem 2015. godine, nije najavljena izmena PDV evidencija;
- novi Pravilnik nije usklađen sa propisima EU ili njihovim smernicama i predlozima.

S druge strane, predstavnici države su imali svoju argumentaciju u prilog donošenju novog Pravilnika:

- pravilnik je u skladu sa EU propisima;
- dodatni podaci i informacije dobijene putem POPDV-a će podići kvalitet poreske administracije na viši nivo;
- značajno će se smanjiti vreme za povraćaj PDV-a;
- veliki broj kontrola će se, zahvaljujući ovom Pravilniku, obavljati u kancelarijama Poreske uprave (kancelarijska kontrola) bez odlaska u poslovne prostorije poreskog obveznika.

Na osnovu intervjua sa predstavnicima privrede, nakon više od dve i po godine primene Pravilnika, došlo se do sledećih zaključaka:

- poreski obveznici su u potpunosti ispunili svoje obaveze, odnosno knjigovodstveni softveri su izmenjeni, ali uz dodatne troškove;
- poreski obveznici su u velikoj meri bili osposobljeni za primenu Pravilnika, s obzirom da su morali da prođu kurs obuke/seminar, što je rezultiralo većim troškovima;

- na sajtu Poreske uprave, od januara 2018. godine, može se naći Korisničko uputstvo²¹ za pripremu i popunjavanje POPDV-a, ali je u izvesnoj meri komplikovano i kompleksno;
- iako su softverska rešenja izmenjena i dalje se neke stavke u POPDV-u moraju ručno korigovati;
- u inicijalnom, prvom periodu, prilikom predaje PPPDV-a nije bilo kontrole priloga od strane Poreske uprave, što govori u prilog činjenici da se i sama Poreska uprava uhodavala za korišćenje ovog obrasca;
- primena novog Pravilnika u praksi je, kod većine poreskih obveznika, rezultirala skraćanjem rokova za povraćaj PDV-a;
- prilikom kontrola od strane inspeksijskih organa Poreske uprave, u vrlo malom broju slučajeva je razmatrana PDV evidencija, pri čemu je stav da je uzrok tome komplikovan obrazac i nedovoljna obučenosť poreskih inspektora.

S obzirom da se popunjavanje POPDV-a obrasca u praksi primenjuje gotovo dve i po godine, privreda se „prilagodila“ zahtevima i podnošenje ovog obrasca sa PPPDV-om je postalo uobičajeni, rutinski, odnosno tekući posao. Međutim, utisak privrede je da Poreska uprava u postupku kontrole „izbegava“ da koristi podatke iz evidencija, te u tom smislu opravdano postavlja pitanje svrsishodnosti samog obrasca.

S druge strane, kao osnovni razlog donošenja novog Pravilnika, predstavnici države, odnosno Poreske uprave, su naveli probleme koje su imali prilikom vršenja kontrola, u skladu sa Pravilnikom iz 2012. godine. Naime, evidencija koja je bila propisana Pravilnikom iz 2012. godine je evidencija koja se vodila isključivo kod poreskog obveznika i tek u kontroli je moglo da se pristupi analizi, pri čemu je sama evidencija dosta obimna i široka kada se ode u kontrolu nakon dužeg perioda. Poreskoj upravi su se slale samo poreske prijave (PPPDV), te je bilo teško upariti podatke (Poreska uprava je zahtevala dostavljanje podataka iz evidencija povremeno, u slučaju da se nešto posumnja u kontroli). **Cilj uvođenja samog obrasca pregleda obračuna je da sve evidencije, koje su propisane Pravilnikom iz 2012. godine, budu na sistematičan način popunjene i podnete Poreskoj upravi. Na taj način bi se Poreskoj upravi omogućio uvid u sve potrebne podatke, na osnovu kojih bi mogla da pripremi poresku prijavu za poreskog obveznika.** Dakle, osnovna intencija prvobitnog rešenja POPDV obrasca bila je da Poreska uprava unapred popuni i ponudi poreskom obvezniku poresku prijavu, na osnovu podataka iz ovog obrasca. Međutim, značajan otpor privrede, doveo je od toga da se Pravilnik izmeni, te se od 2018. godine primenjuje nešto jednostavniji obrazac POPDV-a.

U pogledu propisa EU u ovoj oblasti, Poreska uprava ističe da sama direktiva ne propisuje, ali i ne zabranjuje, državama članicama da ovu vrstu dopunskih informacija pribavi na način koji smatra celishodnim i opravdanim radi daljeg korišćenja u analizama i kontrolama poreskih obveznika. Kao primer slične prakse i postupanja navedena je Hrvatska, gde se, pored poreske prijave, popunjava još sedam dodatnih tabela.

Primena novog Pravilnika iziskivala je i stvorila dodatne troškove ne samo privredi već i državi, odnosno Poreska uprava je morala da se administrativno i tehnički pripremi za implementaciju i preuzimanje POPDV-a, zajedno sa PPPDV-om koji se, od 2017. godine, podnosi isključivo

²¹ Videti: <https://www.purs.gov.rs/sr/pravna-lica/pregled-propisa/korisnicka-uputstva/4674/korisnicko-uputstvo-za-iskazivanje-podataka-u-pregledu-obracuna-pdv-.html>.

elektronskim putem. U tom smislu, za svako novo polje je trebalo predvideti rešenje o tome gde će podatak biti primljen kako bi se izvršila adekvatna kontrola i validacija. Tokom perioda od šest meseci, Poreska uprava je pripremila odgovarajuće softversko rešenje, dok je za upotrebu primljenih podataka i temeljnu analizu rizika Poreskoj upravi bila potrebna cela kalendarska, odnosno fiskalna godina, praktično period od 12 meseci (2019. godine) za podnošenje poreskih prijave.

Iako su svi podaci iz POPDV-a dostupni u svakom trenutku poreskim inspektorima koji vrše kontrolu, podaci koji se u njoj nalaze nisu dovoljni da bi se iz njih automatski generisala poreska prijava, što je i bila intencija prvobitno donetog Pravilnika.

Na početku primene samog Pravilnika, Poreska uprava je primetila brojne greške u iskazivanju podataka u POPDV obrascima, što je onemogućilo kvalitetnu analizu rizika. Sa ciljem rešavanja problema koji su se pojavili u praksi, u prvih šest meseci primene Pravilnika, Poreska uprava se fokusirala na posmatranje ponašanja poreskih obveznika, a zatim i sprovođenje edukativnih aktivnosti za pravilno popunjavanje obrasca, kako bi on imao dodatnu vrednost za dalje analize. Prema statistikama Poreske uprave, čak 68% kontaktiranih obveznika je podnelo izmenjene poreske prijave.

POPDV i PPPDV imaju dovoljno podataka i informacija koji su potrebni poreskim inspektorima za identifikaciju i analizu rizika, kao i pripremu za postupak kontrole. S druge strane, u slučaju izlaska na teren, bez obzira da li se kontrola obavlja sa svrhom odobravanja povraćaja PDV-a ili ne, inspektori gledaju ne samo KUF i KIF, već i pojedinačne fakture primljene od dobavljača, odnosno fakture koje su izdate kupcima.

2.5. Zaključak i preporuke u vezi sa PDV-om

Kako je krajem prošle, 2020. godine, donet Zakon o fiskalizaciji, a istovremeno je najavljeno i donošenje novog zakona o e-fakturama tokom 2021. godine, osnovni **zaključak je da će počev od 2022. godine** (kada je predviđena puna primena oba zakona) **prestati potreba, odnosno obaveza privrede za popunjavanjem POPDV obrasca, što će svakako rasteretiti privredu administrativnih troškova**. Predstavnici privrede smatraju da će primena ova dva zakona, na neki način, „obesmisлити“ potrebu za vođenjem dodatnih evidencija, odnosno popunjavanja POPDV obrasca. Takođe, stav Poreske uprave je da će primena novih zakonskih rešenja obezbediti sve potrebne informacije i podatke, koji će omogućiti generisanje PPPDV-a, što će dodatno unaprediti kontrolnu funkciju i ojačati postupak procene rizika. Međutim, ovaj zaključak treba uzeti sa izvesnom rezervom, s obzirom da tek predstoji donošenje podzakonskih akata u vezi novog sistema fiskalizacije, te da u ovom momentu nije javno dostupan nacrt zakona o elektronskim fakturama, koji bi omogućio bolje i, pre svega, kvalitativno sagledavanje celokupnog okvira i veze sa trenutno važećim pravilnikom i propisanim evidencijama. Deluje realistično pretpostavka da će svi podaci koji se trenutno unose u POPDV biti sadržani u pojedinačnim računima, pri čemu će Poreska uprava imati pristup ovim podacima u realnom vremenu. U tom smislu, verovatno će biti moguća automatizacija PPPDV-a, odnosno njihova izrada od strane Poreske uprave. Na taj način, **obaveza popunjavanja POPDV obrasca ne bi više imala svrhu, odnosno prestala bi obaveza popunjavanja POPDV-a ukidanjem Pravilnika, što bi svakako dovelo do smanjenja administrativnih troškova privrede**. Svakako

proces digitalizacije, posebno u svetlu krize izazvane pandemijom COVID-19, dobija sve više na značaju, te može olakšati i, u značajnoj meri, unaprediti postupak podnošenja poreskih prijava tako da, s jedne strane, omogući nadležnim organima sve podatke koji su potrebni za analize i kontrole, a s druge strane, olakša i značajno rastereti privredne subjekte, odnosno poreske obveznike. Iako je predviđeno da se Zakon o fiskalizaciji primenjuje od početka 2022. godine, te da je potpuni prelazak na elektronske fakture između privrednih subjekata planiran u istom periodu, preporuka je da se obezbedi konzistentnost između ova dva zakona tako da se, počev od 2022. godine, ukine važeći Pravilnik. Ovo rešenje je optimalno, kako za državu tako i za privredu. Drugo rešenje bi išlo u pravcu pojednostavljenja obrasca, ali na način da njegova simplifikacija ne dovede do ponovnih i dodatnih troškova za izmenu softverskih rešenja koje koristi privreda.

3. Neophodnost nastavka procesa transformacije i modernizacije Poreske uprave

3.1. Ocena rezultata sprovedenih aktivnosti i ključni problemi

S obzirom na značaj koji moderna i efikasna Poreska uprava ima u okviru javnih finansija, strukturalna reforma „Transformacija Poreske uprave“ je sadržana u svim, do sada usvojenim, Programima ekonomskih reformi (ERP). Praktično, od 2015. godine, ovim strateškim dokumentom Vlade RS preciziran je i definisan pravac i aktivnosti u smeru daljeg unapređenja procesa rada i jačanja kapaciteta Poreske uprave. Pored ERP-a, transformacija Poreske uprave sadržana je u gotovo svim strateškim dokumentima Vlade RS **čiji je fokus na ekonomskim temama, posebno u oblasti fiskalne politike i efikasnog i transparentnog poreskog sistema, kao što su Program reforme upravljanja javnim finansijama, Fiskalna strategija za trogodišnji period, Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije, Akcioni plan za unapređenje pozicije Srbije na „Doing business“ listi Svetske banke. Dodatno, Program fiskalne konsolidacije**, koji je Republika Srbija sprovedla u sklopu trogodišnjeg Stand-by aranžmana, u periodu od 2015. do 2017. godine, kao i Instrument (Program) koordinacije politika, u periodu od jula 2018. do decembra 2020. godine (oba sklopljena sa MMF-om) je, kao integralni deo paketa fiskalnih mera, podrazumevao sprovođenje transformacije Poreske uprave.

Posmatrajući od 2015. godine do danas, ostvaren je veliki napredak u transformaciji Poreske uprave:

- unapređen je poreski sistem i povećana naplata poreskih prihoda;
- privodi se kraju proces potpunog prelaska na elektronsko podnošenje poreskih prijava – poreska prijava za PDV i porez na dobit pravnih lica od 2017. godine, porez na dohodak i doprinose za obavezno socijalno osiguranje od 2018. godine, porez na imovinu, nasleđe i poklon, prenos apsolutnih prava od 2019. godine, a počev od 2020. godine i elektronska prijava za preduzetnike paušalce;
- uvedena je jedinstvena poreska prijava za zaposlen,e kao i jedinstven račun za uplatu fiskalnih dažbina (poreza i doprinosa) koje se plaćaju na prihode zaposlenih lica;
- izrađen je plan poštovanja poreskih propisa za svaku godinu;
- unapređen je rad poreske inspekcije uvođenjem sveobuhvatne i posebne analize rizika;
- usvojena je nova organizaciona struktura i izvršene pripreme za konsolidaciju funkcija Poreske uprave, odnosno razdvajanje osnovnih (core) od sporednih delatnosti. Drugim rečima, razdvajanje poslova naplate poreskih prihoda, kao osnovne delatnosti Poreske uprave, od poslova

naplate taksi, naknada, kazni i ostalih neporeskih dažbina. Uvedena je i posebna organizaciona jedinica za poresko savetovanje;

- skraćeno je prosečno vreme povraćaja PDV-a sa 14 na šest nedelja.

S druge strane, identifikovani su specifični problemi u vezi sa radom ove važne institucije javnog sektora:

- neadekvatna organizacija rada i poslovnih procesa;
- neodgovarajući obim i struktura kadrovskih kapaciteta;
- nepostojanje odgovarajućeg sistema za procenu rizika;
- neujednačena praksa tumačenja poreskih propisa i komplikovane administrativne procedure;
- nedovoljna finansijska sredstva za punu implementaciju planiranih aktivnosti.

Takav način funkcionisanja Poreske uprave je direktno uticao na povećanje rizika i rast troškova poslovanja privrede. Stoga su u okviru svakog ERP-a, počev od 2015. godine, predviđene konkretne aktivnosti u pravcu transformacije Poreske uprave, sa definisanim vremenskim rokom i procenjenim troškovima njihove implementacije. U okviru ovog dokumenta, predviđeno je da se stepen ostvarenja planiranih aktivnosti meri putem definisanih indikatora, pri čemu je više puta najavljavano donošenje odgovarajuće metodologije za utvrđivanje indikatora i načine njihovog merenja.

Procenjeni troškovi implementacije ove strukturne reforme, kako sa aspekta uticaja na rashodnu stranu budžeta tako i u pogledu uticaja na prihode, prikazani su u gotovo svim ERP dokumentima. Međutim, ti troškovi su prikazani kao planske veličine bez naknadnog, *ex post*, izveštaja o tome koliko je novca potrošeno na realizaciju aktivnosti u procesu transformacije. Osim toga, planske, procenjene veličine za istu godinu se značajno razlikuju, bez navođenja, verovatno objektivnih, razloga za takva odstupanja, što dovodi do nekonzistentnosti budžetskog okvira.

3.2. Zaključak i preporuke za transformaciju Poreske uprave

Na osnovu detaljne analize ove strukturne reforme, koja je sadržana u svim do sada usvojenim ERP dokumentima, u okviru nezavisnog Monitoring izveštaja o ERP-u za period od 2020. do 2022. godine, date su sledeće preporuke u vezi procesa transformacije Poreske uprave:

- da se donese metodologija za utvrđivanje indikatora i načine njihovog merenja; način na koji su do sada definisani indikatori potrebno je unaprediti, tako da budu jasni, jednostavni za praćenje i nedvosmisleni;
- da se pripreme *ex post* izveštaji o stvarnim troškovima, odnosno rashodima, po svakoj aktivnosti, prema izvorima finansiranja (domaći vs. inostrani);
- da se dodatno ojačaju i unaprede kapaciteti Poreske uprave, ne samo sa aspekta olakšane i jednostavnije primene poreskih propisa, već i u pogledu jasnog i jednoznačnog tumačenja poreskih propisa.

PERSPEKTIVA OTVARANJA POGLAVLJA 16

Od 2021. godine **Evropska komisija primenjuje novu metodologiju pristupanja zemalja kandidata**, odnosno drugačiji pristup u pregovorima. Naime, umesto pregovora na nivou svakog pojedinačnog poglavlja (u skladu sa postavljenim kriterijumima za otvaranje – *opening benchmark*), 33 poglavlja su grupisana u odgovarajuće klasterne, odnosno tematske oblasti. Van ovog grupisanja ostala su dva pregovaračka poglavlja – 34 (Institucije) i 35 (Ostala pitanja – normalizacija odnosa sa Kosovom). Ideja je da se umesto otvaranja pojedinačnih poglavlja, zapravo otvaraju konkretni klasteri, što podrazumeva automatsko otvaranje svih pregovaračkih poglavlja unutar njih. S druge strane, poglavlja bi bila zatvarana pojedinačno, kao što je i danas slučaj. Konkretno, Pregovaračko poglavlje 16 se nalazi unutar klastera broj tri, pod nazivom „Konkurentnost i inkluzivni rast“, koje obuhvata ukupno osam poglavlja, od kojih su tri otvorena, dva privremeno zatvorena i tri neotvorena.

U kontekstu nove metodologije proširenja, ostaje otvoreno pitanje da li će klaster „Konkurentnost i inkluzivni rast“ biti otvoren tokom 2021. godine, imajući u vidu da je predviđeno da se otvaranje klastera realizuje sredinom ove godine. To bi značilo da Republika Srbija treba da do tada izmeni važeći Zakon o akcizama, tako da visinu akciza na jaka alkoholna pića propiše prema procentu alkohola koji je sadržan u konkretnom piću, a ne prema vrsti jakog alkoholnog pića. Izmeni zakona bi svakako trebalo da prethodi i javna rasprava i konsultacije sa OCD-om, što je izostalo u svim prethodnim izmenama poreskih zakona, pa i Zakona o akcizama, te je nepovoljno ocenjeno i od strane Evropske komisije u Izveštaju o napretku Srbije za 2020. godinu. U tom smislu, utisak je da ovo pregovaračko poglavlje, odnosno klaster, neće ni ove godine biti otvoreni za dalje pregovore, te ostaje da se vidi da li će u drugoj polovini godine biti izmenjen zakon i koliko će same izmene biti otvorene za javnost, u smislu održavanja javne rasprave i konsultacija sa svim zainteresovanim stranama.

Nakon ispunjenja uslova za otvaranje pregovora o ovom značajnom poglavlju, dalji tok pregovora i brzina zatvaranja će prvenstveno zavisiti od dogovorene vremenske dinamike usklađivanja poreskog sistema Srbije sa direktivama EU. U principu, sve izmene poreskih zakona moraju biti usvojene do zatvaranja pregovaračkog poglavlja. S druge strane, iskustva zemalja koje su pristupile EU pokazuju da postoji mogućnost da se za određene oblasti predvidi i, takozvani, tranzicioni period, što podrazumeva da se danom pristupanja zemlje Evropskoj uniji i dalje primenjuje stari poreski propis, sve do momenta potpunog prilagođavanja. Takođe, u pregovorima je moguće dogovoriti i manja odstupanja od opšteg pravila, ukoliko odgovarajuća direktiva to dozvoljava. Sa aspekta uticaja na budžet, odnosno visinu prihoda, biće potrebno sagledati fiskalne efekte izmena poreskih zakona, s obzirom da harmonizacija pr opisa podrazumeva veći obuhvat oporezive osnovice, izmene poreskih/akciznih stopa, manji broj poreskih oslobođenja u odnosu na trenutno važeće.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 16

Tokom 2020. godine su održana tri sastanka Radne grupe NKEU za Poglavlje 16 na kojima se razgovaralo o temama iz oblasti oporezivanja koje će biti predmet analiza i na kojima su predstavljeni i, u skladu sa komentarima, finalizirani materijali. Kao rezultat ovih aktivnosti, u

okviru projekta „Pripremi se za učešće“, izrađeni su materijali na temu PDV-a, akciza i poreske politike, od kojih su prva tri detaljnije opisana u prethodnim delovima ovog dokumenta:

- siže politika na temu „Ujednačavanja akciznog opterećenja na jaka alkoholna pića“;
- analiza strukturne reforme koja se odnosi na transformaciju Poreske uprave, a koja je sastavni deo Programa ekonomskih reformi Vlade RS za period od 2020. do 2022. godine;
- diskusioni papir na temu PDV-a, koji uključuje i analizu jednog od najvećih administrativnih problema privrede i
- analiza i uporedni pregled ekonomskih mera koje su zemlje Evrope i Zapadnog Balkana, uključujući i Srbiju, donele na početku krize izazvane pandemijom COVID-9.

Svi dokumenti su javno dostupni, a finalne verzije dokumenata o akcizama, transformaciji Poreske uprave i PDV-u su poslate nadležnim institucijama – Ministarstvu finansija, Poreskoj upravi i Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

KLJUČNE PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU

Na osnovu izrađenih analiza i utvrđenih merila za otvaranje ovog poglavlja, **ključne preporuke Radne grupe NKEU** su:

- **da se izmeni Zakona o akcizama u delu koji se odnosi na jaka alkoholna pića**, tako da se visina akcize utvrđuje prema procentu alkohola, a ne prema vrsti pića, kako bi se eliminisala fiskalna diskriminacija koja je duži niz godina prisutna kod akciza na jaka alkoholna pića;
- **da se intenzivira proces transformacije i modernizacije Poreske uprave**, posebno sa aspekta jačanja administrativnih kapaciteta (analiza i procena), unapređenja IT sistema i ustanovljavanja jednoznačnog tumačenja poreskih propisa;
- **da se ukine Pravilnik o obliku, sadržini i načinu vođenja evidencije o PDV-u**, kojim je propisano dostavljanje obrasca pregleda obračuna PDV-a (POPDV) uz svaku poresku prijavu (PPPDV), sa ciljem daljeg administrativnog rasterećenja privrede.

▶ 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, Mastroških 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 preduze-

ća 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

Relativno skorašnja praksa kupovine korporativnih obveznica od strane NBS na sekundarnom tržištu, i njihovo uključivanje u skup hartija od vrednosti koje se mogu koristiti kao kolateral prilikom sprovođenja operacija na otvorenom tržištu, može dati podsticaj razvoju tržišta obveznica u zemlji i pružanju, po potrebi, dodatne likvidnosti bankarskom sektoru. Međutim, činjenica da je mera inicijalno primenjena neposredno pošto su takve obveznice izdate od strane preduzeća u državnom vlasništvu može imati negativan efekat na kredibilnost nezavisnosti u postupanju NBS.

2. Ekonomska politika i ispunjavanje nacionalnih budžetskih okvira utvrđenih Direktivom Saveta 2011/85/EU

Republika Srbija je u 2020. godinije ostvarila zapažene makroekonomske performanse, pretrpevši jedan od najmanjih padova BDP-a u Evropi (samo -1,1%). Uz to, inflacija je zadržana unutar predviđenog opsega (1,2%), devizne rezerve zemlje ostale su gotovo nepromenjene, a uprkos naglom porastu fiskalnog deficita, nivo javnog duga je zadržan ispod granice Mastroškog kriterijuma od 60% BDP-a.

Tri faktora su doprinela povoljnim performansama privrednog rasta Srbije. Prvi je ekonomska struktura koja podrazumeva nizak udeo privrednih grana koje su najviše pogođene krizom, poput turizma i zabave, ali i visok udeo onih najmanje pogođenih, poput javnih službi i poljopriv-

vrede.¹ Takođe, fiskalni prostor stvoren proteklih godina omogućio je povećanje fiskalnog deficita na 8% BDP-a, a da pritom pristup Srbije međunarodnim tržištima kapitala nije bio ugrožen. Ova, u velikoj meri redistributivna potrošnja, nastala je posle (i povrh) naglog povećanja zarada u javnom sektoru, uvedeno krajem 2019. godine, što je sve zajedno značajno pomoglo da se nivo potrošnje održi tokom krize.²

Konačno, i možda najvažnije, Republika Srbija je u 2020. godinu ušla uz privredni rast koji već neko vreme hvata zalet vođen, prvenstveno, sve značajnijim nivoom stranih direktnih investicija, i kojem su se u skorije vreme pridružile i povećane javne investicije. Delovanje ovih faktora nije značajno oslabilo u 2020. godini. Velika zainteresovanost stranih investitora u dobroj meri se objašnjava ogromnim jazom između proizvodnog potencijala Srbije i nivoa zarada. Nakon gotovo decenije u kojoj su zarade uglavnom stagnirale, region Zapadnog Balkana je postao veoma atraktivan u poređenju sa konkurentima – novim članicama EU i Dalekim istokom. Tamo, realne zarade beleže dugoročni rast. Takođe, čini se da Srbija ima koristi od svog geopolitičkog položaja – nalazi se na pragu EU, a ipak je snažno povezana sa drugim regionalnim trgovinskim blokovima. Beograd posebno uživa u velikom rastu ulaganja u nekretnine, što se, barem delimično, takođe objašnjava geografskim položajem.

Međutim, i ovaj zamah praćen je rastom makroekonomskih neravnoteža, odsustvom napretka u upravljačkom kapacitetu vlasti, kao i namere da se sprovede složene ekonomske politike potrebne za rešavanje osnovnih strukturnih problema. Deficit tekućeg računa bilansa plaćanja više je nego udvostručen; realni kurs apesira, dok je zavisnost Srbije od inostranog kapitala među najvišima u Evropi. Što je najvažnije, tržište kvalifikovane radne snage očigledno sve više postaje usko grlo – sa naglim porastom jediničnih troškova rada u industriji (23,5%) tokom 2017-2019. godine, dok je prosečna produktivnost rada u industriji zapravo opadala, a u ukupnoj privredi stagnirala. Prevelik udeo u ukupnim investicijama čini gradnja koja podstiče domaću potražnju, ali ne daje proporcionalni doprinos uvećanju proizvodnog kapaciteta zemlje. U međuvremenu, domaće investicije su i dalje alarmantno niske, bez značajnih politika koje bi podržale njihovu produktivnost.

Odgovor makroekonomske politike na izazove koje je donela pandemija je, takođe, odražavao važna ograničenja administrativnih kapaciteta države. Iako su ekonomske mere kao odgovor na pandemiju, generalno posmatrano, bile adekvatne, imale su nepotrebno visoku cenu i bile su jedinstvene u 2020. godini po gotovo potpunom odsustvu napora da se pomoć usmeri ka preduzećima i delovima stanovništva kojima je podrška najpotrebnija. Tek u trećem paketu koji je trenutno u primeni veća pomoć je pružena najpogođenijim sektorima, ali kao deo opet preterano širokog paketa pomoći za privatni sektor u celini, koji teško da će moći da bude delotvoran.

S obzirom na to da su paketi pomoći prilično jednostavno formulisani, treba napomenuti i to da je Srbiji bilo potrebno mnogo više vremena da ih formuliše i primeni nego bilo kojoj drugoj državi u regionu. U stvari, prva dodatna likvidnost počela je da stiže do preduzeća tek na samom kraju prvog zaključavanja. Nema sumnje da je ovo rezultat uskih grla koja nastaju zbog preterano centralizovanog i, pri tome, paralelnog procesa odlučivanja o javnim politikama.

¹ Na ovakvu strukturu tokom 2020. godine povoljno su uticali trendovi međunarodne trgovine – rast cene poljoprivrednih proizvoda, proizvoda od metala i pad cena energenata.

² Povećanja plata su, takođe, imala direktan, u suštini računovodstveni pozitivan efekat na BDP od skoro 1 p.p.

S obzirom na dosadašnju istoriju politizacije uloge NBS prilikom skoro svake promene vlasti u zemlji, kredibilnost nezavisnosti u njenom postupanju jednako je važna, ako ne i važnija, od slova zaštite nezavisnosti u propisima. Stoga, upitna je svrshodnost podsticanja razvoja tržišta korporativnih obveznica kupovinom obveznica preduzeća u javnom vlasništvu, i to neposredno pošto su ona izdata, i u uslovima kad NBS za to nije imala potrebe, gledano striktno iz ugla sprovođenja monetarne politike.

3. Kvalifikacije za uspostavljanje potpuno funkcionalne tržišne privrede

Iako EK izveštava da je Program ekonomskih reformi za period od 2020. do 2022. godine podnet na vreme, da je analitička dijagnostika dobro pripremljena, kao i da su sprovedene konsultacije sa Nacionalnim konventom, odsustvo strateškog planiranja u Republici Srbiji relativizuje suštinu i prioritete ekonomskih reformi. Srbija nema najviša strateška dokumenta definisana Zakonom o planskom sistemu – Plan razvoja i Investicioni plan – a [novi] Prostorni plan je u izradi. 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. Prostorni plan koji bi trebalo da proizilazi iz ovih dokumenata, kao i da je proizvod obilatih i detaljnih javnih konsultacija, stavljen je na javnu raspravu, a da prethodno zainteresovane strane nisu bile [odgovarajuće] uključene u njegovu pripremu. Takođe, smatramo da konsultacije samo sa Nacionalnim konventom i međunarodnim partnerima nisu dovoljan mehanizam konsultacija u proizvodnji tako sveobuhvatnog strateškog dokumenta kao što je Program ekonomskih reformi.

Takođe, nedovoljni ekspertske 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 odbiru 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, po definiciji opterećuje mala i srednja preduzeća koja pretežno čine domaću privredu. Umesto rešavanja sistematskih administrativnih barijera crvenim tepihom koji se

postavlja (samo) velikim, uglavnom stranim, investitorima, te barijere se zaobilaze. 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.

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

Kretanja na tržištu rada, pored ohrabrujućih aspekata, upućuju i na dugoročne rizike po održivost rasta i dugoročnu konkurentnost privrede, kao i jačanje faktora emigracije stanovništva. Stagnacija ili pad prosečne produktivnosti danas je u razvijenim privredama česta posledica najnovije tehnološke revolucije. U Srbiji objašnjenje treba tražiti u strukturi investicija u proizvodnji, još uvek, tradicionalnog tipa. U uslovima snažnog rasta prosečnih zarada, ovo predstavlja jasan i značajan rizik za održivost rasta i konkurentnost srpske privrede. Takođe, smanjivanja stope nezaposlenosti tokom 2020. godine je posledica, ne samo visoke konjunktore i velike emigracije, već i fenomena „obeshrabrenja“ ponude rada u uslovima pandemije. To upućuje na produbljanje socijalnog raslojavanja onih građana koji ostaju u zemlji i postaje dalji podsticaj emigraciji.

Nedostatak inkluzivnosti ekonomske politike dodatno je naglašen u uslovima pandemije. Umesto da razvija mehanizme pomoću kojih bi pružala istinski solidarnu, odgovarajuću, podršku segmentima privrede i stanovništva koje bi potrebne mere zaštite javnog zdravlja najviše pogodile, Srbija se opredelila da same zdravstvene mere budu manje restriktivne. Nažalost, ne postoje pouzdani podaci o ceni ove politike u smislu uticaja na zdravlje stanovništva, a posebno medicinskih radnika.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 17

U prethodnom izveštajnom periodu radilo se na jačanjima kapaciteta Radne grupe NKEU za Poglavlje 17. Članovi ove Radne grupe učestvovali su u konsultacijama sa predstavnicima Ministarstva finansija Republike Srbije oko Programa ekonomskih reformi (ERP), na sastanku sa predsednicom Vlade Republike Srbije o održivom razvoju. Sa predstavnicima NBS-a održavani su sporadični kontakti.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Preporuke date u prethodnom izveštajnom periodu su:

- 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).

Preporuke nisu sprovedene.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU

Sve preporuke koje iz prethodnog izveštajnog perioda nisu sprovedene ostaju važeće.

Uz njih, preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 17 za naredni period su sledeće:

1. Povećati efikasnost upotrebe javnih sredstava kroz eksplicitno usvojenu srednjoročnu politiku održivosti budžeta, tj. javnog duga, koja će:
 - 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
 - izraditi procedure za postupanje u slučaju realizacije nepredviđenih negativnih šokova u ekonomiji.
2. Značajno pojačati pravovremeno uključivanje zainteresovanih strana i upoznavanje javnosti sa pripremom budžeta i njegovim izvršenjem, a naročito transparentnost odlučivanja o javnim investicijama.
3. 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.
4. 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.

5. Učiniti rad Saveta za ekonomski razvoj (Savet) transparentnim i dostupnim javnosti (uz objavljivanje zapisnika sa sednica)³. U skladu sa članom 26 Zakona o ulaganjima, objaviti 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.
6. Pristupiti izradi Plana razvoja i Investicionog plana u skladu sa zakonom, proaktivno uključujući u postupak zainteresovane strane. U međuvremenu koristi 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.
7. Značajno pojačati programe podrške razvoju malih i srednjih preduzeća uključujući, kroz povećani obim sredstava, jačanje kompetencija i kadrovske kapaciteta institucija koje im pružaju podršku, pojednostavljenje procedura za pristup programima podrške i značajno pojačanu transparentnost procedure dodele sredstava.
8. Značajno povećati ulaganja u energetske 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.
9. Obezbediti praćenje efekata uključivanja korporativnih hartija od vrednosti u monetarne operacije NBS 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.

³ 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. Stavljajući zapisnik 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.

2020.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **20**

► PREDUZETNIŠTVO I INDUSTRIJSKA POLITIKA

Koordinator:

EKONOMSKI INSTITUT

prof. dr Sanja Filipović

PRIKAZ POGLAVLJA

Industrijska politika i preduzetništvo su deo Pregovaračkog poglavlja 20. Evropska komisija pruža opšte smernice u vezi sa industrijskom politikom i razvojem preduzetništva, ali same politike su u nadležnosti zemalja članica. Generalni direktorat za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i mala i srednja preduzeća Evropske komisije, može da podrži, koordinira ili dopuni aktivnosti država članica, ali nema dodatna ovlašćenja, niti sprovodi harmonizaciju nacionalnih zakonodavstava.

Svaka zemlja kandidat mora da uskladi svoje nacionalno zakonodavstvo sa pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti industrijske politike i preduzetništva. Pravne tekovine EU u okviru Pregovaračkog poglavlja 20, u najvećem delu se sastoje od načela politike i instrumenata koji su sadržani u saopštenjima, preporukama i zaključcima Saveta i nije ih potrebno direktno prenositi u domaće zakonodavstvo. Jedine obavezujuće pravne tekovine u ovom poglavlju su: Direktiva 2011/7/EU o borbi protiv zakasnelog plaćanja u komercijalnim transakcijama (*Directive 2011/7/EU on combating late payment in commercial transactions*) i preporuka Evropske komisije u vezi definisanja mikro, malih i srednjih preduzeća.

Industrijska politika Evropske unije je bazirana na horizontalnom pristupu i buduće smernice industrijske politike idu u pravcu razvoja konkurentnosti, stvaranja povoljnog poslovnog okruženja u cilju podsticanja investicija, kao i kontinuiranog unapređenja preduzetništva i inovacija. Pored horizontalnih načela i instrumenata, moguće je razvijati i sektorske politike koje su usmerene na razvoj konkurentnosti i pokretanje inicijativa za pojedine sektore industrije.

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

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.

identifikovao ključne oblasti intervencije koje treba da omoguće tehnološke promene i održivi 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 unpređivanje znanja i veština zaposlenih, a sve u cilju kreiranja konkurentne industrije na međunarodnom tržištu. U partnerstvu sa državama članicama, regionima, gradovima i privatnim sektorom, evropska industrija treba da bude usmerena na: digitalizaciju, inovacije, investicije, internacionalizaciju, unapređenje znanja i veština zaposlenih i, takozvanu, *circular and carbon economy*.

U martu 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 MSP u savladavanju izazova i unapređenju njihovih veština, b) se formira do 240 digitalno-inovacijskih centara koji pružaju podršku za primenu digitalnih inovacija za proizvodnje, 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

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.

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 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 programa.¹¹

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 ulasku Republike Srbije u Evropsku uniju.

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>.

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, 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

¹³ Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pregovaracka_pozicija_srbije_poglavlje_20.pdf.

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

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ IZVEŠTAJA O SKRINIGNU I GODIŠNJEG IZVEŠTAJA EVROPSKE KOMISIJE

Izveštaj o skriningu

U Izveštaju o skriningu Evropska komisija konstatuje da je Srbija dostigla zadovoljavajući nivo usklađenosti sa *acquis*-om EU u oblasti preduzetničke i industrijske politike. Institucionalni okvir ima kapaciteta za kreiranje i sprovođenje politika podrške industriji, 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 preduzeticima 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 neophodno je potpuna usklađenost i to pre svega:

- obavezati javni sektor da plati robu i usluge u roku od 30 dana od dana fakturisanja;
- obezbediti 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.

¹⁴ Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_20_eu_pozicije.pdf.

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 EU programima.

Ocenjeno je da učešće u procesu praćenja sprovođenja Akta o malim preduzećima na Zapadnom Balkanu i u Turskoj, kao i u procesu praćenja usklađenosti politika sa SBA principima na nivou EU, predstavljaju dobar primer saradnje i dijaloga sa Evropskom komisijom. Prema poslednjem izveštaju o sprovođenju SBA, Srbija je imala veoma dobre rezultate na polju podsticanja inovativnosti kod MSP-a, dok su niske ocene bile kod preduzetničkog obrazovanja i stečaja (dela koji se odnosi na drugu šansu). Istaknuto je da su najveći problemi koji imaju negativan uticaj na ovu oblast zapravo predmet drugih poglavlja (konkurencija neformalnog sektora, siva ekonomija, neregulisana državna pomoć u nekim pojedinačnim slučajevima, administrativne barijere među kojima su najznačajnije građevinske dozvole i različiti paraafiskalni 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 2020. godinu

Prema Izveštaju Evropske komisije¹⁵ za 2020. godinu, postignut je određeni napredak u Poglavlju 20, pre svega, u vidu usvajanja nove Strategije industrijske politike za period od 2021. do 2030. godine, ali da je neophodno:

- definisati i početi sa primenom pratećeg akcionog plana nove Strategije industrijske politike i
- unaprediti poslovno okruženje tako da ono bude predvidljivije i da se poslovni sektor direktnije uključi u proces regulacije. U tu svrhu, potrebno je razviti merenja učinka za aktivnosti kreiranja politike i staviti veći naglasak na sprovođenje načela „mislimo prvo na male” (*think small first*).

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 2015-2020. godine.

Takođe, navedeno je da je, do juna 2020. godine, broj privrednih društava u procesu privatizacije opao sa 87 na 72 u odnosu na isti period prethodne godine, ali nije dostignut planirani cilj od 50 privrednih društava do kraja 2019. godine. Razlog tome je, pre svega, nedostatak interesa investitora.

Konstatovano je da Srbija i dalje koristi budžetske subvencije za otvaranje novih radnih mesta kao podsticaj stranim direktnim investicijama. Primećen je i nedostatak specijalizovanih usluga u vezi sa poslovanjem što ograničava potencijal modernizacije u domaćim preduzećima.

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, zateznih 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

Izveštaj Svetske banke (*Doing Business*) za 2020. godinu

U pogledu poslovne klime, koju na godišnjem nivou analizira Svetska banka u izveštaju *Doing Business*,¹⁷ Srbija za 2020. godinu zauzima 44. mesto od 190 analiziranih zemalja, što je za četiri pozicije bolje u odnosu na prošlu godinu.

Napredak je ostvaren u četiri, od ukupno deset, oblasti i to:

- Zaštita manjinskih akcionara (napredak za 46 mesta);
- Dobijanje priključka na sistem električne energije (napredak za 10 mesta);
- Rešavanje stečaja (napredak za 8 mesta) i
- Dobijanje građevinske dozvole (napredak za 2 mesta).

Rang je nepromenjen za oblasti Prekogranična trgovina i Izvršenje ugovora.

Na taj način, Srbija se našla među 42 zemlje koje su napredovale u tri ili više oblasti i, na osnovu toga, bile u izboru za države koje su ostvarile najveće reformske pomake.

Najbolji rezultat u pojedinačnim oblastima ostvaren je u domenu izdavanja građevinskih dozvola, gde je Srbija pozicionirana na devetom mestu, u odnosu na 186. poziciju koju je zauzimala 2015. godine. Napretku Srbije su doprinele i reforme kojima je ukinut pečat za privredu, olakšan upis imovine u katastar, unapređen stečajni postupak i prava manjinskih akcionara.

Cilj Srbije je da se, u narednih nekoliko godina, pozicionira na listi Svetske banke među prvih deset država po uslovima poslovanja, prateći preporuke iz Programa za unapređenje pozicije Republike Srbije u pojedinačnim oblastima¹⁸ i pratećeg akcionog plana.

¹⁶ Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0007>.

¹⁷ Dostupno na: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/s/serbia/SRB.pdf>.

¹⁸ Dostupno na: <https://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/doing-business-rang-lista-dokumenta>.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 20

Tokom 2020. godine, održane su tri onlajn sednice Radne grupe za Pregovaračko poglavlje 20.

Prva sednica je održana u 9. aprila 2020. godine, u saradnji sa koordinadorima radnih grupa 8 i 16 (NALED), a tema sastanka je bila „Program ekonomskih mera usmerenih ka otklanjanju posledica izazvanih COVID-19“. Tom prilikom je predstavljen uporedni prikaz mera koje su usvojile države članice EU, zemlje Zapadnog Balkana i Vlada Republike Srbije, nakon čega su diskutovane mere i potencijalni efekti. Na bazi ove sednice, kasnije je sastavljen Monitoring izveštaj.

Druga sednica je održana u 6. avgusta 2020. godine, a tema je bila kako lokalne samouprave i organizacije civilnog društva mogu doprineti lokalnom ekonomskom razvoju. O ulozi regionalnih razvojnih agencija u lokalnom ekonomskom razvoju je govorila Bojana Lanc iz Regionalne razvojne agencije Srem. O podsticajima lokalnom ekonomskom razvoju u Subotici govorila je Ljubica Mesaroš iz Regionalne razvojne agencije PanonReg iz Subotice. Ključne nalaze istraživanja „Lokalni privredni monitor“ je predstavila Stanka Parać Damjanović iz Centra lokalne demokratije.

Treća sednica je održana 3. decembra 2020. godine, a tema sastanka je bila pružanje državne pomoći u prehrambenoj industriji. Na sednici su prikazani nalazi Analize efekata podsticaja u prehrambenoj industriji koji je realizovan u okviru „Pripremite se za učešće – P2P“ koji je realizovao NALED zajedno sa Centrom za evropske politike (CEP) i Centrom za savremenu politiku (CSP). Rezultati istraživanja su predstavljali podlogu za razvoj diskusije i davanja sugestije koje bi bile unete u finalnu verziju analize.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Od mera koje je Radna grupa za Pregovaračko poglavlje 20 predložila u Knjizi preporuka za 2019. godinu, realizovana je preporuka da se prilikom izrade strategije industrijske politike organizuje privatno-javni dijalog u koji 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. Kako je u aprilu 2021. godine usvojen Akcioni plan za Strategiju industrijske politike za period od 2021. do 2023. godine, može se smatrati da su i zvanično ispunjene preporuke Evropske komisije iz Izveštaja za 2020. godinu.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU

Na osnovu analize stanja i preporuka relevantnih institucija, sa jasnim uvidom u probleme koji se dešavaju u praksi, dajemo preporuke koje imaju za cilj: povećanje transparentnosti i predvidivosti uslova poslovanja za privrednike, definisanje politike razvoja MSP-a i preduzetništva, usvajanje regulative koja bi omogućila MSP-u i preduzetnicima bolji pristup finansijskim izvorima, stvaranje preduslova za primenu koncepta cirkularne ekonomije, pružanje institucionalne podrške i unapređenje saradnje između privrede i naučno-istraživačkih institucija, a sve u cilju podrške poslovnih ideja koje se baziraju na inovacijama, digitalizaciji i principima cirkularne ekonomije.

Povećati transparentnost poslovanja pivrednih 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

- Neophodno je definisati i usvojiti javnu politiku za razvoj MSP-a, preduzetništva i konkurentnosti sa pratećim akcionim planom. U skladu sa Zakonom o planskom sistemu, neophodno je definisati prateći akcioni plan koji bi definisao finansijska sredstva i nadležne institucije za primenu definisanih mera.
- Pre definisanja nove politike podrške malim i srednjim preduzećima, neophodno je da se uradi *ex ante* analiza efekata i da se, tom prilikom, uradi privatno-javni dijalog sa svima zainteresovanim stranama.
- Neophodno je da se uradi analiza efekata postojećih programa podrške razvoju preduzetništva, 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 konkurentnosti malih i srednjih preduzeća (COSME) i Instrumenta za pretpriступnu 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 preduzetnicima bez kreditne istorije, pod određenim uslovima, pružio mogućnost da se zaduže u cilju pokretanja poslovne ideje) i da se usvoji Zakona o rizičnim fondovima koji bi omogućio uvođenje razvijenih modela alternativnog finansiranja.
- 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, bi povećale 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 preduzetnicima 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.

Kontrola primene nove Strategije industrijske politike

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 INSTRUMENATA

Koordinator:

EVROPSKI POKRET U SRBIJI (EPuS)

Gordana Lazarević

PRIKAZ POGLAVLJA

Šta je sadržaj poglavlja 22?

Pravni okvir ovoga poglavlja, u najvećoj meri, 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. Pored ovih fondova, u evropske strukturne i investicione fondove (ESI) spadaju i Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Evropski pomorski i ribarski fond, sa kojima se mora obezbediti koordinacija u planiranju i sprovođenju, a koji su deo pregovora u poglavljima 11 i 13. Pravila definišu način na koji se odobravaju i povlače sredstva evropskih fondova, kao i način kontrole sprovođenja odobrenih programa i projekata. Ova pravila odražavaju teritoriju organizacije svake od država članica ili budućih članica. O ovim programima i projektima, njihovim ciljevima i visini dodeljenih sredstava, vode se pregovori sa Evropskom komisijom, ali njihovo sprovođenje je isključiva odgovornost zemlje članice ili buduće članice. U sprovođenju ovih programa mora se poštovati opšta pravna regulativa EU, kao što je ona u oblasti javnih nabavki, konkurencije i zaštite životne sredine. Buduća zemlja članica mora imati funkcionalan institucionalni okvir i dovoljan broj obučениh državnih službenika kako bi omogućila da planiranje, sprovođenje, nadzor i vrednovanje bude pouzdano, nepristrasno i sprovedeno uz najmanje troškove sa stanovišta upravljanja i finansijske kontrole.

Pravne tekovine EU u Poglavlju 22 ne zahtevaju transpoziciju u nacionalno zakonodavstvo, ali zemlje kandidati moraju da imaju odgovarajući pravni okvir za realizaciju konkretnih odredbi u ovoj oblasti. Države članice, pa samim tim i zemlje kandidati, moraju uspostaviti institucionalni okvir i adekvatne administrativne kapacitete kako bi osigurale programiranje, implementaciju, monitoring i evaluaciju, kao i efikasne sisteme finansijskog upravljanja i kontrole. Sam proces programiranja obuhvata pripremu Partnerskog sporazuma i operativnih programa (programska dokumenta). Prilikom izrade programskih dokumenata, mora se sprovesti konsultativni proces, odnosno uključiti zainteresovane strane u proces izbora prioriteta i izradu planskih dokumenata¹. Neophodno je slediti politiku EU u vezi sa informisanjem javnosti o pripremi i sprovođenju dokumenata.

Zemlje koje pristupaju EU treba da izgrade institucije i obrazuju dovoljno ljudi sposobnih da organizuju, koordiniraju i prate pripremu planskih dokumenata i omogućе 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

¹ Zakon o planskom sistemu reguliše pitanja uključivanja zainteresovanih strana u proces pripreme planskih dokumenata. Takođe, u pripremi je i priručnik o načinu uključivanja zainteresovanih strana u konsultativni proces i javnu raspravu o planskim dokumentima. E-uprava vodi posebnu platformu o javnim raspravama u toku, <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/>.

i kontrolu², uključujući reviziju³, što podrazumeva određivanje i osnivanje svih struktura koje zahtevaju propisi, kao i uspostavljanje sistema za sprovođenje, s jasnom definicijom zadataka i odgovornosti uključenih tela. Kvalitet uspostavljenog institucionalnog okvira i izgrađeni administrativni kapaciteti dugoročno utiču na apsorpciju fondova u post-pristupnom periodu. Veoma važnu okosnicu budućeg sistema za upravljanje post-pristupnim evropskim strukturnim i investicionim fondovima, čini indirektni sistem za upravljanje (pretpristupnim) fondovima.

STATUS PREGOVORA U POGLAVLJU 22

Ministarstvo za evropske integracije predsedava 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. 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 uključenim 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. Očekuje se da će Predlog Zakona biti usvojen od strane Vlade u julu, a pregovaračka pozicija u septembru 2021. godine

Izveštaj o napretku Srbije za Poglavlje 22 se prati na osnovu ispunjavanja mera definisanih u Akcionom planu. Kao i prethodne godine, zadržano je vizualno praćenje napretka primenom semafor pristupa u kome je crvenom boljom označeno polje u kome nije bilo napretka, narandžastom aktivnosti koje su u realizaciji, a zelenom one aktivnosti koje su završene.

² Ministarstvo finansija u svom sastavu ima Sektor za ugovaranje i finansiranje programa iz sredstava Evropske unije, <http://www.cfcu.gov.rs/>.

³ Državna revizorska institucija (DRI) 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 DRI je odgovorna Narodnoj skupštini Republike Srbije. <https://www.dri.rs/>.

Ministarstvo finansija u svom sastavu ima Sektor za upravljanje sredstvima EU koji obavlja poslove finansijskog upravljanja, kontrole i računovodstva i izveštavanja u okviru sistema za upravljanje sredstvima pred-pristupne pomoći EU itd, kao i Sektor Centralna jedinica za harmonizaciju, <https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/informator-o-radu-ministarstva-finansija/>.

Matrica napretka u ostvarivanju Akcionog plana za Poglavlje 22

Br.	Mera	Rok	Odgovorna institucija	Napredak
1.1	Uspostavljen zakonodavni okvir za uvođenje kohezione politike EU	2020.	Ministarstvo za evropske integracije (MEI)	<p>Prema planu rada Vlade za 2021. godinu, MEI treba da dostavi Vladi na usvajanje Nacrt zakona o sistemu za upravljanje fondovima kohezione politike Evropske unije u Republici Srbiji. Vlada bi trebalo da predlog ovog zakona dostavi Narodnoj skupštini na usvajanje do jula 2021. godine.</p> <p>Zakon će biti osnov za sprovođenje aktivnosti za pripremu pravnih akata kojima bi se regulisalo planiranje i programiranje i sistem upravljanja i kontrole korišćenja fondova kohezione politike Evropske unije.</p> <p>Vlada, takođe, treba da, tokom marta 2021. godine, usvoji Zaključak o usvajanju višegodišnjeg planskog dokumenta: Partnerstvo za razvoj: prioriteti za međunarodnu pomoć za period do 2025. godine. Dokument će definisati prioritetne mere i aktivnosti za finansiranje iz sredstava međunarodne razvojne pomoći do 2025. godine.</p> <p>Za septembar 2021. godine je predviđeno da Vlada usvoji zaključak o usvajanju Pregovaračke pozicije za poglavlje 22 „Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata“.⁴ Radna grupa predlaže da MEI, posle usvajanja Zakona o sistemu za upravljanje fondovima kohezione politike Evropske unije u Republici Srbiji, izvrši reviziju Akcionog plana i uskladi rokove za realizaciju aktivnosti sa sprovođenjem zakona i stavovima u Pregovaračkoj poziciji za poglavlje 22.</p> <p>Radna grupa ističe da zakon 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 treba koristiti postojeće nacionalne institucije za korišćenje kohezionih fondova.</p> <p>Radna grupa je ukazala da se, u Zakonu o planskom sistemu, kao razvojni planovi navode: plan razvoja, investicioni plan, plan razvoja autonomne pokrajine i plan razvoja jedinice lokalne samouprave. Pitanje regionalnih planova razvoja, kao i uloga Razvojne agencije Srbije i regionalnih razvojnih agencija u planskom sistemu, nije ni dotaknuto. (Član 5 Zakona)</p> <p>Takođe, RG skreće pažnju da se mora ubrzati rad na pripremi nacionalnog razvojnog plana, kao i investicionog plana, kao buduće osnove za korišćenje kohezionih fondova i prioritizaciju izbora projekata za finansiranje.</p> <p>Radna grupa posebno ističe organizaciju statističkih podataka prema upravnim okruzima, jedinicama lokalne samouprave i prema 197 različitih pokazatelja.</p>

⁴ Izvor: Informatore o radu MEI, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/informator_mei/2021/plan_rada_vlade_21.pdf.

Br.	Mera	Rok	Odgovorna institucija	Napredak
1.1				<p>Ovi podaci se mogu koristiti preko Analičkog servisa na sajtu Republičkog sekretarijata za javne politike.⁵ Ovo je ocenjeno kao lak pristup podacima, njihovom korišćenju i transparentnosti svih procesa i podstiče pripremu programa i projekata zasnovanih na podacima.</p> <p>Ostali povezani propisi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zakon o planskom sistemu uspostavlja konzistentni sistem planiranja, odnosa različitih planskih dokumenata i načina upravljanja i kontrolom njihovog sprovođenja. • Zakon u članu 49 utvrđuje pripremu i usvajanje planskih dokumenata u procesu pristupanja Evropskoj uniji. <p>Zakon prate:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika i • Uredba o metodologiji pripreme srednjoročnih planova <p>Ovaj zakon prate i priručnici koji pomažu u procesu: pripreme planskih dokumenta, izrade različitih analiza, lakšeg izbora indikatora, procene troškova sprovođenja određenih planskih dokumenta itd. Instrumenti planiranja su usklađeni sa sličnim instrumentima korišćenim u procesima planiranja dokumenata u EU institucijama.⁶</p> <p>Radna grupa ističe da ovaj zakon postavlja osnovu za usaglašenost nacionalnih planova i projekata sa evropskim prioritetima.</p> <p>Zakon i prateće metodologije mere stepen uspešnosti javnih politika i projekata koji se finansiraju iz nacionalnih budžetskih sredstava.</p> <p>Radna grupa predlaže da se MEI poveže sa Republičkim sekretarijatom za javne politike i pripremi plan obuke o sprovođenju analize efekata javnih politika i propisa, utvrđivanju troškova javnih politika i propisa za državne službenike koji se bave poslovima planiranja i programiranja za korišćenje EU fondova.</p>

⁵ Videti: <https://rsjp.gov.rs/cir/analiticki-servis/>.

Br.	Mera	Rok	Odgovorna institucija	Napredak
1.2	Usvojen plan za usklađivanje zakondavnog okvira sa zahtevima kohezione politike	2020.	Ministarstvo za evropske integracije	<p>Ministarstvo za evropske integracije je, jula 2019. godine, započelo sprovođenje projekta Razvoj sistema za upravljanje sredstvima kohezionih fondova koji, između ostalog, treba da pomogne uspostavljanju sistema i institucija neophodnih za upravljanje kohezionim fondovima u Srbiji.</p> <p>Plan za usklađivanje zakonodavnog okvira sa zahtevima kohezione politike još uvek nije usvojen. Očekuje se da će biti usvojen u drugoj polovini 2021. godine, posle usvajanja Zakona o sistemu upravljanja kohezionim fondovima.⁷</p>
1.3	Uspostavljen zakonodavni okvir kojim se osigurava sufinansiranje i fleksibilnost budžeta	2021.	Ministarstvo finansija	<p>Zakon o budžetskom sistemu je imao više izmena koje omogućavaju⁸:</p> <ul style="list-style-type: none"> • korišćenje finansijske pomoći Evropske unije za namene utvrđene sporazumima između Evropske unije i Republike Srbije, kao i sprovođenje u skladu s istim; • finansiranje učešća Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti, u sprovođenju programa finansijske pomoći EU, može se obezbediti iz različitih izvora finansiranja; • administrativne provere, službene kontrole, nadzor i druge mere radi utvrđivanja prirode nepravilnosti u cilju zaštite finansijskih interesa EU, a samim tim i finansijskih interesa Republike Srbije. Ministarstvo finansija prati, otklanja i izveštava o nepravilnostima i preduzetim merama za njihovo otklanjanje. <p>Zakonom se predviđa sufinansiranje i predfinansiranje iz sredstava godišnjeg budžeta lokalnih organa vlasti i budžeta RS. Videti u članu 4 Zakona o budžetu za 2021. godinu kako se ovo izvršava.⁹</p>

⁶ Videti: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstima/zakon/2018/30/1/reg>.

⁷ Izvor: www.mei.gov.rs

⁸ Izvor: Zakon o budžetskom sistemu – član 2. definicije 46-47a.

⁹ Videti: <https://www.mfin.gov.rs/propisi/zakon-o-budzetu-republike-srbije-za-2021-godinu-sl-glasnik-rs-br-149-od-11-decembra-2020-god/>.

Br.	Mera	Rok	Odgovorna institucija	Napredak
1.3				<p>Zakon o budžetskom sistemu predviđa redovnu pripremu srednjoročnog budžetskog okvira i srednjoročnih finansijskih planova korisnika budžeta za period od tri godine, što je pretočeno i u uputstva za pripremu programskog budžeta. Korisnici budžeta usklađuju svoj srednjoročni plan sa sredstvima za njihovo sprovođenje utvrđenim u srednjoročnom budžetskom okviru, što odgovara planskim i finansijskim projekcijama budžeta EU. Ove izmene su izvršene na osnovu i radi usklađivanja sa Uredbom o metodologiji srednjoročnog planiranja.¹⁰</p> <p>Izmenama Uputstva za pripremu programskog budžeta daju se uputstva kako se biraju ciljevi i pokazatelji učinka programa, kako se prati i izveštava o učinku programa, kako se utvrđuju aktivnosti u okviru programa i meri učinak aktivnosti programa i projekata.¹¹</p> <p>Uputstvo za pripremu budžeta Republike Srbije za 2021. godinu, sa projekcijama za 2022. i 2023. godinu, sadrži i Instrukcije o obezbeđivanju iznosa sufinansiranja projekata koji se finansiraju iz finansijske pomoći Evropske unije.¹²</p> <p>Zakon o budžetskom sistemu utvrđuje:</p> <p>Upravljачku odgovornost, kao obavezu rukovodilaca korisnika javnih sredstava na svim nivoa da poslove obavljaju zakonito, poštujući principe ekonomičnosti, efektivnosti, efikasnosti i javnosti, kao i da za svoje odluke, postupke i rezultate odgovaraju onome koji ih je imenovao ili im preneo odgovornost. Takođe u uputstvu za pripremu programskog budžeta predviđeno je da se za svaki budžetski program imenuje odgovorno lice kod korisnika budžetskih sredstava. Usklađeno sa zahtevima iznetim u dokumentu „2020 Communication on EU Enlargement Policy“¹³</p> <p>Zakon o budžetskom sistemu reguliše i: pitanja interne finansijske kontrole, upravljanje i procene finansijskih rizika, interne revizije i regulisanje nepravilnosti. Vidi član 2 Zakona o budžetskom sistemu, tačke 51(6), 51(B), 51(I) i 51(D).</p>

¹⁰ Videti: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2019/8/8>.

¹¹ Izvor: Izmena uputstva za pripremu programskog budžeta septembar 2020 <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/11/Uputstvo-za-pripremu-programskog-budžeta-30-septembar-2020.pdf>.

¹² Izvor: <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2020/07/Uputstvo-za-pripremu-budžeta-IPA-2021-2023.pdf> i <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2020/07/Instrukcije-za-projektu-koji-se-finansiraju-iz-evropskih-fondova-IPA-2021-2023.pdf>.

¹³ Videti: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0352>

Br.	Mera	Rok	Odgovorna institucija	Napredak
1.3				<p>Ministarstvo finansija je donelo niz akata kojima se reguliše pripremanje, ocena, praćenje i finansiranje kapitalnih projekata.¹⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. <p>Investicioni plan predviđen Zakonom o planskom sistemu još uvek nije donet. U pripremi je izrada integrirane 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>U dokumentu Evropske komisije, „2020 Communication on EU Enlargement Policy“, zahteva se primena ovih pravila.¹⁵</p> <p>Radna grupa 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 novoga Programa za period od 2021. do 2025. godine.</p> <p>Reforme u javnim finansijama se sprovode iz godine u godinu i Zakon o budžetskom sistemu je referentni propis. Takođe, pri utvrđivanju institucija koje čine deo upravljačkih struktura, treba imati u vidu i različite sektore u Ministarstvu finansija koji se bave bitnim pitanjima za upravljanje i izveštavanje o fondovima EU koji se koriste u Srbiji.</p>

¹⁴ Videti: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/propisi/>.

¹⁵ Videti: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TX/?uri=CELEX:52020SC0352>.

Br.	Mera	Rok	Odgovorna institucija	Napredak
1.4	Završeno usklađivanje pravnih propisa u oblasti državne pomoći sa propisima EU	2019.	Ministarstvo finansija	<p>Vlada Republike Srbije je, 11. marta 2021. godine, donela Uredbu o uslovima i kriterijumima usklađenosti regionalne državne pomoći¹⁶ i Uredbu o pravilima i uslovima za dodelu pomoći male vrednosti (de minimis pomoći)¹⁷. Uredbe su, 16. marta 2021. godine, objavljene u „Službenom glasniku Republike Srbije“, broj 23/21, a stupile su na snagu 23. marta 2021. godine.</p> <p>U pripremi je donošene još dve uredbe: Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti horizontalne državne pomoći i Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za sanaciju i restrukturiranje. Uredbe su donete radi usklađivanja sa Zakonom o kontroli državne pomoći („Službeni glasnik RS“, broj 73 od 11. oktobra 2019. godine).</p>
1.5	Završeno usklađivanje pravnih propisa u oblasti javnih nabavki sa propisima EU	2019.	Kancelarija za javne nabavke	<p>Početkom januara 2020. godine, usvojen je Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, broj 91/2019).</p> <p>U skladu sa članom 241 ovog Zakona, Uprava za javne nabavke je prestala da postoji. Poslove javnih nabavki nastavlja da obavlja Kancelarija za javne nabavke.</p> <p>Vlada RS je usvojila Program razvoja javnih nabavki za period od 2019. do 2023. godine. U postupku je usvajanje Akcionog plana za 2021 godinu.</p>
1.5			Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	<p>Poglavlje 5 o javnim nabavkama je otvoreno u decembru 2016. godine. Kancelarija za javne nabavke koristi projekat unapređenja rada i podizanja kapaciteta, finansiran iz IPA sredstava do kraja 2021. godine.</p> <p>Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije li-mijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju („Službeni glasnik RS“, broj 9/2020 od 4. februara 2020. godine), a stupio je na snagu 12. februara 2020. godine.</p> <p>Evropska komisija, u svom dokumentu „2020 Communication on EU Enlargement“, traži preispitivanje odredbi ovog zakona, jer narušavaju slobodu konkurencije.</p>

¹⁶ Videti: <http://www.kkdp.gov.rs/doc/propsi/Uredba-o-uslovima-i-kriterijumima-uskla%C4%91enosti-regionalne-drzavne-pomoci.pdf>.

¹⁷ Videti: [http://www.kkdp.gov.rs/doc/propsi/Uredba-o-pravilima-i-uslovima-za-dodelu-pomoci-male-vrednosti\(de-minimis-pomoci\).pdf](http://www.kkdp.gov.rs/doc/propsi/Uredba-o-pravilima-i-uslovima-za-dodelu-pomoci-male-vrednosti(de-minimis-pomoci).pdf).

Br.	Mera	Rok	Odgovorna institucija	Napredak
1.6	Završeno usklađivanje pravnih propisa u oblasti JPP i koncesija sa propisima EU	2019.	Ministarstvo privrede	<p>Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama biće dostavljen Narodnoj skupštini na usvajanje u decembru 2021. godine. Zakon bi trebalo da omogući punu harmonizaciju sa <i>acquis-om</i> EU, kao i usklađivanje sa Zakonom o javnim nabavkama, s obzirom da se pri izboru privatnog partnera primenjuje postupak u skladu sa propisima kojima se uređuju javne nabavke.¹⁸</p>
1.7	Završeno usklađivanje pravnih propisa u oblasti SPUŽS i PUŽS sa propisima EU	2019.	Ministarstvo zaštite životne sredine	<p>Republika Srbija je skoro u potpunosti uskladila svoje zakonodavstvo s Direktivom o proceni uticaja na životnu sredinu (Direktiva 2011/92/EU), međutim, i dalje izostaje prenošenje Direktive 2014/52/EU, koja je doneta radi unapređenja postupka procene uticaja na životnu sredinu.</p> <p>Zbog izostanka izmena i dopuna Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, ovi postupci, ključni za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji od štetnih efekata različitih planova i projekata, i dalje nisu unapređeni.</p> <p>Prema planu rada Vlade RS za 2021. godinu, oba ova zakona su predviđena za usvajanje u decembru 2021. godine.</p> <p>Predlog zakona o odgovornosti za štetu koja je prouzrokovana prema životnoj sredini je, takođe, predviđen za usvajanje u decembru 2021. godine.</p> <p>Narodna Skupština je, 18. marta 2021. godine, usvojila Zakon o klimatskim promenama. Zakonom se transponuju relevantne odredbe o mehanizmu monitoringa, Odluke o zajedničkom naporu, Direktive o sistemu trgovine emisijama EU i prateće uredbe, kao i Direktive o dostupnosti informacija za potrošače o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisiji CO₂ u vezi sa prodajom novih automobila.¹⁹</p> <p>U trenutku pisanja ovoga izveštaja nema nijedne javne rasprave u vezi sa zakonima u pripremi, a koje se odnose na zaštitu životne sredine.</p>

¹⁸ Izvor: Plan rada Vlade za 2021. godinu.

¹⁹ Na sajtu e-Uprave – javne rasprave, <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/>.

Br.	Mera	Rok	Odgovorna institucija	Napredak
1.8	Završeno usklađivanje nacionalnih pravnih propisa u oblasti zaštite prirode sa Direktivom o staništima: Direktiva 92/43/EEZ, izmenjena i dopunjena Direktivom 97/62/EK, 2006/105/EK i Uredbom (EK) 1882/2003	2020.	Ministarstvo zaštite životne sredine	<p>Pripremljen je Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode. Javna rasprava je održana u periodu od 27. marta do 7. aprila 2021. godine. Cilj Zakona je da se otklone problemi do kojih je dovela izgradnja malih hidroelektrana u zaštićenim područjima i spreči dalja degradacija biljnog i životinjskog sveta, kao i izmena pojedinih odredbi kako bi se izvršilo usklađivanje sa propisima EU. U tom smislu, izmene su odredbe koje se odnose na postupak ocene prihvatljivosti za ekološku mrežu, a odredbe o ekološkoj mreži su detaljnije razrađene i potpunije definisane. Time se stvaraju uslovi za stvaranje ekološke mreže u Srbiji i sprovođenje Direktive 92/43/EEZ o očuvanju prirodnih staništa, divljih životinja i biljnih vrsta, kao i Direktive 2009/147/EZ o očuvanju divljih ptica.²⁰</p> <p>Planom rada Vlade RS za 2021. godinu, nije predviđeno da Vlada u 2021. godini pošalje Narodnoj skupštini ovaj Zakon na usvajanje.</p> <p>Takođe, planom rada Vlade RS za 2021. godinu, predviđeno je da, u martu 2021. godine, Vlada usvoji Program zaštite prirode Republike Srbije za period od 2021. do 2023. godine.</p> <p>Izveštaj EK o proširenju ukazuje koliko je važno da tema životne sredine postane glavni prioritet političke agende država, kako u regionu tako i šire. Upravljanje vodama i otpadom su veliki problemi i Srbija se tu nalazi tek na početku sprovođenja pravnih tekovina Evropske unije. Postoji ozbiljan nedostatak inspektora, pogotovo na lokalnom nivou. Postoji saradnja i određeni partnerski odnos između inspekcija i organizacija civilnog društva, koje mogu da pomognu vlastima da sprovede zakon na terenu.²¹</p> <p>U Nacrtu Programa ekonomskih reformi za period od 2021. do 2023. godine nije predviđeno finansiranje strukturnih reformi u oblasti zaštite životne sredine. Jedina oblast koja se odnosi na zaštitu čovekove sredine je uvođenje koncepta cirkularne ekonomije. I dalje ostaje problem transparentnosti informisanja, jer su podaci rasuti po različitim vladinim sajtovima.</p> <p>Takođe, uočeno je da se izuzetno dugo čeka usvajanje zakona iz oblasti životne sredine (do dve godine), što usporava njihovu primenu i bolju zaštitu životne sredine.</p>

²⁰ Izvor: <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/277>.

²¹ 2020 *Communication on EU Enlargement Policy*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf.

Br.	Mera	Rok	Odgovorna institucija	Napredak
1.9	Završeno usklađivanje zakonodavstva u oblasti energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije sa propisima EU	2021.	Ministarstvo rudarstva i energetike	<p>Tokom februara 2021. godine završene su javne rasprave o:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nacrtu zakona o obnovljivim izvorima energije; • Nacrtu zakona o energetskej efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije i • Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o energetici. <p>Izveštaji o rezultatima javne rasprave nisu dostupni u trenutku pisanja ovoga izveštaja. Prema planu rada Vlade RS, trebalo je da ovi zakoni budu dostavljeni Narodnoj Skupštini u februaru 2021. godine, što u trenutku pisanja ovoga izveštaja još nije učinjeno. Program ekonomskih reformi (ERP), kao prioritete oblasti finansiranja, utvrđuje projekte iz oblasti reformi tržišta energetike i transporta, posebno u oblasti železnica.</p> <p>Planom rada Vlade RS, predviđeno je da se, u decembru 2021. godine, Narodnoj skupštini dostave sledeći propisi na usvajanje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o putevima (cilj izmena je otklanjanje nedostataka uočenih tokom primene zakona) i • Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti u železničkom saobraćaju. <p>Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Srbije još traži konsultanta za izradu nove Nacionalne strategije transporta za period od 2022. do 2030. godine. Donošenje strategije bilo je odloženo za godinu dana.</p> <p>Cilj strategije je da doprinese razvoju proširene, poboljšane i sigurnije transportne mreže, što će doprineti boljitku u svim oblastima transportnih usluga i uticati na privlačenje investicija i u nerazvijena područja, ravnomerni regionalni razvoj, više ulaganja u inovacije itd.</p> <p>Strategija treba da uključuje i vremenski plan za institucionalne reforme i izgradnju novih kapaciteta kroz javna/privatna ulaganja, a ovim dokumentom biće obuhvaćeni svi vidovi transporta (drumski, železnički, vazdušni, vodni i multimodalni prevoz). Imajući u vidu kompleksnost problematike u saobraćaju, postoji mogućnost da se usvajanje strategije odloži za kraj 2022. godine godine.</p>
1.10	Završeno usklađivanje pravnih propisa u oblasti transportnih mreža sa propisima EU	2021.	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	

Br.	Mera	Rok	Odgovorna institucija	Napredak
1.11	Završeno usklađivanje pravnih propisa u oblasti zabrane diskriminacije i rodne ravnopravnosti	2019.	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog	<p>Prema planu rada Vlade RS za 2021. godinu, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog priprema za usvajanje, u toku 2021. godine, sledeće pravne akte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nacrt Zakona o istopolnom partnerstvu, odnosno o životnom partnerstvu dvoje lica istog pola. Zakon reguliše imovinsko-pravne, nasledne i socijalne odnose dva lica istog pola koja su u emotivnoj vezi. Javna rasprava je u toku. Vlada će Predlog ovoga zakona uputiti Narodnoj skupštini na usvajanje u novembru 2021. godine. • Predlog Zakona o rodnoj ravnopravnosti. Izradom i usvajanjem ovoga zakona stigla bi se veća usaglašenost domaćeg zakonodavstva sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i konvencijama, a posebno sa pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti. Predlog zakona biće upućen Narodnoj skupštini na usvajanje u decembru 2021. godine. • Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije. Izradom i usvajanjem ovoga zakona postiže se veća usaglašenost domaćeg zakonodavstva sa pravom EU. Predlog zakona biće upućen Narodnoj skupštini u decembru 2021. godine.
1.12	Uspostavljen pravni osnov za sprovođenje EGTS Uredbe	2023.	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS)	Još uvek nema aktivnosti u vezi sprovođenja ove mere.
2.1	Imenovane institucije i tela za sprovođenje kohezione politike	2019.	Ministarstvo za evropske integracije (MEI)	OCD nemaju dostupnih informacija o aktivnostima vezanim za sprovođenje ove mere.

Br.	Mera	Rok	Odgovorna institucija	Napredak
2.2	Pripremljene strategije organizacijskog razvoja za tela uključena u upravljanje OP	2021.	Upravljačka tela	Nije bilo aktivnosti za ovu meru.
2.3	Pripremljeni nacrti procedura i poslovnika o radu za upravljanje OP	2021.	Upravljačka tela	Nije bilo aktivnosti za ovu meru.
2.4	Određena tela za upravljanje operativnim programima	2023.	Koordinaciono telo	Nije bilo aktivnosti za ovu meru.
3.1	Uspostavljena politika zadržavanja kadrova kako bi se osigurala efikasna apsorpcija EU fondova	2021.	MDULS MOF	<p>U narednom periodu se očekuje nastavak reformi u oblasti zapošljavanja, upravljanja kadrovima i sistemu plata u sektoru državne uprave. Prema planu rada Vlade za 2021. godinu, predviđa se priprema:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, koji će se u junu 2021. godine dostaviti Narodnoj skupštini na usvajanje i • Predloga zakona o platama državnih službenika i nameštenika, koji će se, takođe u junu 2021. godine, dostaviti Narodnoj skupštini na usvajanje. <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>

Br.	Mera	Rok	Odgovorna institucija	Napredak
3.2	Sprovedenje programa izgradnje kapaciteta za institucije i tela uključena u sprovođenje kohezione politike	Kontinuirano od 2017.	Nacionalna akademija za javnu upravu	<p>Između ostalog, Strategija reforme državne uprave će posebnu pažnju usmeriti na stvaranje uslova za obrazovanje, usavršavanje i zadržavanje zaposlenih u državnoj upravi na poslovima vezanim za sprovođenje reformi.</p> <p>Novi sistem platnih razreda za sve zaposlene u javnom sektoru, uključujući vojsku i policiju, kao i izmene Uredba o katalogu radnih mesta, trebalo je da se primenjuje zajedno sa Zakonom o budžetu za 2021. godinu. Primena je odložena za 2022. godinu.</p> <p>Ministarstvo finansija formiralo je Registar za jedinstvenu evidenciju korisnika javnih sredstava za potrebe upravljanja ljudskim resursima koji je operativan od 2021. godine. U registru su prikupljeni podaci o organizacionoj strukturi, sistematizaciji, kadrovskim planovima i rasporedu zaposlenih, kao i drugi relevantni podaci u vezi sa obračunom zarada. Registar sadrži podatke za 120 korisnika budžeta.</p> <p>U toku je izrada Informacionog sistema za obračun zarada zaposlenih u javnom sektoru, koji bi postao operativan u 2023. godini.</p>
				<p>Ministarstvo za evropske integracije sprovodi obuke o upravljanju međunarodnom razvojnog pomoći i EU fondovima.</p> <p>Na sajtu Nacionalne akademije za javnu upravu 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 politiku EU. <p>U planu redovnih obuka Nacionalne akademije za javnu upravu za 2021. godinu nema drugih tema koje se odnose na pitanja evropskih integracija.</p> <p>Potrebno je obuke proširiti i na pripremu planskih dokumenata u skladu sa Zakonom o planskom sistemu, kao i sa obukama vezanim za uspostavljanje novog pravnog i institucionalnog okvira za upravljanje kohezionim fondovima.</p>

Br.	Mera	Rok	Odgovorna institucija	Napredak
3.3	Sprovedenje programa podizanja svijesti i izgradnje kapaciteta za partnere, potencijalne krajnje korisnike i širu javnost	Kontinuirano od 2017.	Ministarstvo za evropske integracije (MEI)	<p>Ministarstvo za evropske integracije, u saradnji sa Nacionalnom akademijom za javnu upravu, provodi obuke partnera o Planiranju i programiranju u kontekstu kohezivne politike.</p> <p>Sadržaj obuka nije dostupan široj javnosti. U planu obuka Ministarstva za evropske integracije za 2021. godinu nije predviđena obuka državnih službenika u vezi sa Poglavljem 22, planiranjem, upravljanjem, evaluiranjem projekta i slično.</p>
4.1	Usvojen plan za reviziju i usvajanje strateškog okvira, koji ispunjava zahteve koji proističu iz <i>ex ante</i> uslova	2019.	Ministarstvo za evropske integracije (MEI)	<p>Nije bilo značajnijih aktivnosti za ovu meru, osim konsultacija između relevantnih aktera.</p> <p>Nije izrađena ocena usklađenosti sa potencijalnim <i>ex ante</i> uslovima. Potrebno je uraditi ocenu stanja prema <i>ex ante</i> uslovima predviđenim za period posle 2020. godine i obezbediti koordinaciju sa drugim resorima u pogledu ispunjavanja uslova i njihove dinamike. <i>Ex ante</i> uslovi mogu da budu ograničavajući faktor u zatvaranju pregovora u ovom poglavlju.</p> <p>Potrebno je ojačati kapacitet u MEI i ojačati nedavno uspostavljenu Grupu za uspostavljanje i razvoj sistema za upravljanje strukturnim fondovima i kohezivnim fondom EU, opredeljivanjem službenika koji će se isključivo baviti poslovima pripreme, koordinacije i praćenja aktivnosti u vezi sa Akcionim planom za Poglavlje 22.</p> <p>Potrebno je uvesti elemente <i>ex ante</i> uslova u pripremu narednog ERP-a.</p> <p>Radna grupa za Poglavlje 22 ponavlja svoje preporuke u vezi sa <i>ex ante</i> uslovima, a koje nisu ispunjene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pokrenuti javnu diskusiju o prioritetima nacionalnog razvoja, u kakvom obliku treba da bude definisan plan nacionalnog razvoja u kome bi se definisali strateški prioriteti razvoja zemlje na dugi rok;

Br.	Mera	Rok	Odgovorna institucija	Napredak
4.1				<ul style="list-style-type: none"> • neophodno je hitno definisati odgovarajuću politiku nacionalnog razvoja u Republici Srbiji i utvrditi zakonodavni i strateški okvir regionalnog razvoja; u cilju adekvatnog definisanja zakonodavnog i strateškog okvira po pitanju politike regionalnog razvoja neophodno je otvoriti javnu raspravu o konceptima i pravcima nacionalnog i regionalnog razvoja u našoj zemlji; • potrebno je jasno pozicioniranje politike regionalnog razvoja u odnosu na druge dokumente od strateškog značaja, poput Programa ekonomskih reformi u kome se ova politika ne pominje; • potrebno je predložiti obuke za zaposlene u regionalnim razvojnim agencijama za korišćenje Analičkog servisa za pripremu projekata, kao i obuku o finansijskim pravilima za sprovođenje projekata finansiranih iz EU sredstava.
4.2	<p>Pripremljen instrument za planiranje i praćenje ispunjenja <i>ex ante</i> uslova</p>	2020.	MEI	Nije bilo aktivnosti za ovu meru.
4.3	<p>Odabrani svi relevantni partneri i uspostavljeno partnerstvo u skladu sa zahtevima Evropskog kodeksa ponašanja za partnerstvo</p>	2020.	MEI	Nije bilo značajnijih aktivnosti za ovu meru, osim konsultacija između relevantnih aktera.

Br.	Mera	Rok	Odgovorna institucija	Napredak
4.4	Pripremljen nacrt Sporazuma o partnerstvu	2021.	MEI	Nije bilo aktivnosti za ovu meru.
4.5	Pripremljeni nacrti OP za sprovođenje kohezione politike	2022.	MEI	Nije bilo aktivnosti za ovu meru.
4.6	Priprema tehničke i projektne dokumentacije za infrastrukturne projekte	Kontinuirano	MEI	Projekat „Razvoj sistema za upravljanje kohezionom politikom u Republici Srbiji“, koji se finansira sredstvima EU kroz program IPA za 2015. godinu u iznosu od gotovo 2.7 miliona evra, ima kao jedan od zadataka pripremu relevantnih planskih i programskih dokumenata za sprovođenje Kohezione politike. ²²
5.1	Sprovedena procena spremnosti za praćenje i vrednovanje u skladu sa zahtevima zakonodavnog okvira za kohezionu politiku	2019.	MEI	Nije bilo aktivnosti za ovu meru.

²² Videti: <https://management-cohesion-policy.eu/zatebe.rs/rs/o-projektu>.

Br.	Mera	Rok	Odgovorna institucija	Napredak
5.2	Usvojen plan za uspostavljanje sistema za praćenje i vrednovanje sprovođenja kohezione politike RE-MES	2020.	MEI	Nije bilo aktivnosti za ovu meru.
5.3	Izrađen sveobuhvatni strateški i metodološki okvir za praćenje i vrednovanje za potrebe sprovođenja kohezione politike (u okviru sprovođenja RE-MES)	2021.	MEI	Nije bilo aktivnosti za ovu meru.
5.4	Uspostavljen odbor/odbori za praćenje (u okviru sprovođenja REMES)	2024.	Upravljačka tela	Nije bilo aktivnosti za ovu meru.

Br.	Mera	Rok	Odgovorna institucija	Napredak
5.5.	Uspostavljen i operativan informacijski sistem za upravljanje (u okviru sprovođenja REMES) i informacijski sistem za program ETS prilagođen i operativan	2025.	Koordinacijsko telo	Nije bilo aktivnosti za ovu meru.

2020.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **23**

▶ PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

Koordinator:

KOMITET PRAVNIKA ZA LJUDSKA PRAVA – YUCOM
Jovana Spremo

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, i primeni, propisa sa pravnim tekovinama EU. Ulazimo u četvrtu godinu otkako je usvojena Zajednička pregovaračka pozicija Evropske unije, kada su data i prelazna merila. Imali smo prilike da vidimo da zastoj u pregovorima o Poglavlju 23 direktno utiče na pregovore o drugim poglavljima. Budući da je poglavlje otvoreno među 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

Kao i prethodnih godina, u nastavku pregleda napretka u ovom poglavlju, polazimo od onih tema na koje je Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 i ranije ukazivala. Godinu za nama obeležila je svetska pandemija korona virusa koja je u Srbiji ogolila stanje u institucijama koje treba da štite vladavinu prava. Pod izgovorom borbe protiv virusa, prava građana su neproporcionalno ograničavana i kršena što smo zabeležili u izveštaju „Vladavina prava i vanredno stanje“¹.

U 2020. godini, Srbija nije otvorila nijedno poglavlje, a razlog za to je stagnacija, odnosno odsustvo napretka u poglavljima 23 i 24. Zvanično je prihvaćena i primena nove metodologije pristupanja, prema kojoj Srbija neće moći da zatvara nijedno poglavlje dok se ne zabeleži napredak u prvom klasteru poglavlja koji se odnose na osnovne vrednosti i vladavinu prava.

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

Radna grupa za Poglavlje 23 održala je samo jednu sednicu u toku godine, koja se odnosila na proces revizije Akcionog plana za Poglavlje 23 i njegovo usklađivanje sa prelaznim merilima, te najveći deo zaključaka i preporuka za ovu godinu proizilazi iz rada članica ove radne grupe. Radna

¹ Dostupan na: https://uploads-ssl.webflow.com/5e9038a5fc30d378d256622b/5f8da9f8003d9ce613c16a4b_Monitoring-izvestaj-VLADAVINA-PRAVA-I-VANREDNO-STANJE.pdf.

grupa 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 Republici Srbiji je za proces pregovora u Poglavlju 23 nadležna Pregovaračka grupa za Poglavlje 23.² Koordinacijom i usmeravanjem reformi u ovom poglavlju rukovodi Ministarstvo pravde Republike Srbije. U skladu s tim, na internet prezentaciji Ministarstva pravde dostupni su svi dokumenti koji se odnose na ovo pregovaračko poglavlje. Poglavlje 23 je otvoreno u julu 2016. godine kada su data i, takozvana, prelazna merila (*interim benchmarks*) na osnovu kojih Srbija mora da usmerava dalji tok reformi iz pomenutih oblasti.

Zbog specifičnosti Srbije, istorije odnosa prema manjinama i velikog broja manjinskih grupa, zahtev Evropske unije je bio i da se unutar Poglavlja 23 izdvoji oblast manjinskih prava i uredi posebnim Akcionim planom, čiju izradu je sprovelo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave.

Radna grupa za Poglavlje 23 okuplja predstavnike i predstavnice nevladinih organizacija, strukovnih udruženja, pravosudnih profesija, akademske zajednice, instituta, kao i pojedinca. Model učešća u proceni napretka Srbije u pogledu uspostavljanja vladavine prava i zaštite osnovnih ljudskih prava, radna grupa crpi iz **systema ranog upozoravanja** predviđenog Akcionim planom za Poglavlje 23, kao i značaja **suštinskih konsultacija sa civilnim društvom**, kao preduslova za reformske procese i formalne uloge koju Nacionalni konvent o Evropskoj uniji ima u samom procesu pristupanja, a za koji sve manje ima prostora. Prema revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23, predviđa se širi konsultativni odnos sa civilnim društvom, ali se jasno ističe značaj i obaveza komunikacije sa Nacionalnim konventom o EU, iako je broj obaveznih sastanaka smanjen na dva godišnje.

² Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji („Službeni glasnik RS“, br. 84/13, 86/13, 31/14, 79/14 i 23/18). Koordinaciono telo čine predstavnici/e: Ministarstva unutrašnjih poslova; Ministarstva spoljnih poslova; Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave; Ministarstva odbrane; Ministarstva kulture i informisanja; Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture; Ministarstva rudarstva i energetike; Ministarstva zdravlja; Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja; Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja; Ministarstva finansija; Ministarstva za evropske integracije; Agencije za borbu protiv korupcije; Komesarijata za izbeglice i migracije; Kancelarije za ljudska i manjinska prava; Visokog saveta sudstva; Državnog veća tužilaca; Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo; Uprave za javne nabavke; Agencije za restituciju; Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom; Poverenika za zaštitu ravnopravnosti; Vrhovnog kasacionog suda; Republičkog javnog tužilaštva; Pravosudne akademije; Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva. U skladu sa istom Odlukom predsednik, zamenik predsednika, sekretar i zamenik sekretara Pregovaračke grupe za Poglavlje 23 imenuju iz reda predstavnika Ministarstva pravde.

PRESEK STANJA

Revizija Akcionog plana za Poglavlje 23 i uključivanje Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 u proces

I u prvom kvartalu 2020. godine, nastavljen je proces revizije Akcionog plana za Poglavlje 23. Ministarstvo je, u decembru 2019. godine, radnoj grupi prosledilo usklađeni dokument u delu koji se odnosi na Osnovna prava. Tim povodom, 27. decembra 2019. godine, održana je *treća sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 23*. Članice radne grupe iznosile su konkretne komentare na delove koje se odnose na položaj nezavisnih institucija, slobodu medija i izražavanja, princip nediskriminacije i socijalni položaj osetljivih grupa, procesne garancije i prava nacionalnih manjina.

Četvrta sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, održana 25. februara 2020. godine, posvećena je *drugoj verziji revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23*.³ Članice su davale komentare na delove dokumenta koji se odnose na pravosuđe i borbu protiv korupcije. U završnom delu dogovoreno je da će radna grupa NKEU pripremiti pisani zbirni komentar na ovu verziju revidiranog Akcionog plana.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 je, 13. marta 2020. godine, pripremila i uputila Ministarstvu pravde *Zbirni komentar na drugi nacrt Akcionog plana za Poglavlje 23*.⁴ Ukupno je 12 organizacija članica dostavilo komentare na dokument. S obzirom da je 15. marta 2020. godine proglašeno vanredno stanje u Republici Srbiji, nije bilo povratne informacije o prihvaćenosti komentara do juna 2020. godine. Radna grupa uputila je preko 150 komentara na dokument u drugom ciklusu konsultacija. Upućeni komentari, u velikoj meri, poklapali su se sa zamerka koje je Evropska komisija imala na prvi nacrt dokumenta.

Ministarstvo pravde Republike Srbije je, 5. juna 2020. godine, obavestilo Radnu grupu NKEU za Poglavlje 23 o završetku konsultativnog procesa povodom izmene Akcionog plana za Poglavlje 23. Radnoj grupi dostavljen je *Izveštaj o javnim konsultacijama sa NKEU*⁵ koji se odnosi na drugi ciklus konsultacija, a po zahtevu grupe, i poslednja verzija Akcionog plana za Poglavlje 23. Kako su naveli u Ministarstvu, Akcioni plan je u tom momentu upućen na mišljenje državnim organima u okviru procedure za usvajanje.

U tehničkom smislu ukupan procenat prihvaćenih komentara iz drugog ciklusa je 44,2%, delimično prihvaćenih 4,9%, a neprihvaćenih 45,4% od konkretnih komentara na tekst, dok opšti komentari, koji su od suštinskog značaja za pravac reformi u oblasti vladavine prava, pri kojima radna grupa ostaje, nisu ni razmatrani. Kao pozitivan rezultat javnih konsultacija ističe se usvajanje velikog broja komentara civilnog društva i unapređenje aktivnosti koje se odnose na slobodu medija, zabranu diskriminacije i procesne garancije. Međutim, za radnu grupu izrazito je zabrinjavajući odnos prema razmatranju komentara na deo Akcionog plana za Poglavlje 23 koji se odnosi na

³ *Izveštaj sa četvrte sednice Radne grupe za Poglavlje 23 povodom Drugog nacrta revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23* dostupan na: <https://www.yucom.org.rs/izvestaj-sa-cetvrte-sednice-radne-grupe-za-poglavlje-23-povodom-drugog-nacrta-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23/>.

⁴ *Zbirni komentar na drugi nacrt Akcionog plana za Poglavlje 23* dostupan na: <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/03/Zbirni-komentar-Radne-grupe-NKEU-za-Poglavlje-23-na-drugi-nacrt-revidiranog-AP-23.pdf>.

⁵ Dostupan na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30034/izvestaj-o-javnim-konsultacijama-sa-nkeu-pg-23-05062020.php>.

pravosuđe. Iako je veliki procenat prihvaćenih predloga, pojedini bitni predlozi nisu u celosti uneti u novi tekst Akcionog plana ili nisu adekvatno uneti, čime se promenila njihova suština. Dodatno, kada je reč o komentarima civilnog društva, za deo koji se odnosi na borbu protiv korupcije, procenat komentara koji nisu prihvaćeni je skoro 70%.

Radna grupa je izdala *Saopštenje povodom završetka javnih konsultacija u pogledu revidiranja Akcionog plana za Poglavlje 23*,⁶ kojim je uputila apel Vladi RS da ne usvaja Akcioni plan za Poglavlje 23 (AP 23) pre održavanja parlamentarnih izbora, budući da joj je istekao mandat i nema pun legitimitet za donošenje bitnih odluka po budućnost zemlje. Do momenta izrade ovog izveštaja, radna grupa nije dobila informaciju da li je Ministarstvo pravde poslalo Evropskoj komisiji na komentare finalni nacrt Akcionog plana za Poglavlje 23 i u kom formatu su dobili odgovor. *Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23* je, ipak, usvojen 10. jula 2020. godine, zajedno sa *Strategijom razvoja pravosuđa za period od 2020. do 2025. godine*.⁷ Formirano je novo Koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 u cilju koordinacije rada organa zaduženih za realizaciju aktivnosti. Telo će razmatrati i usvajati izveštaje o realizaciji AP 23, izveštavati Evropsku komisiju, Vladu RS i Narodnu skupštinu RS o sprovođenju, davati preporuke za unapređenje sprovođenja aktivnosti i pokretati mehanizam ranog upozoravanja u slučaju kašnjenja i drugih problema u realizaciji AP 23.

Nova Vlada nije formirana do oktobra 2020. godine. Do marta 2021. godine nije objavljen nijedan izveštaj, komentar ili predlog Koordinacionog tela. Podsećamo da država ne izveštava javnost o statusu ispunjenosti mera iz Akcionog plana od 2018. godine, a u ovom momentu možemo govoriti o kašnjenju mera predviđenih i novim revidiranim Akcionim planom, te se ponovo može postaviti pitanje zašto je bilo neophodno hitno usvajanje ovog dokumenta polovinom prethodne godine.

Poglavlje 23 i vanredno stanje u Republici Srbiji

U cilju sprečavanja širenja zaraze i posledica izazvanih virusom SARS-CoV-2, 15. marta 2020. godine doneta je *Odluka o proglašenju vanrednog stanja*.⁸ Ovom odlukom, kao i brojnim drugim propisima, koji su u naredna 52 dana doneti u vezi s istom, stvorila se zakonska osnova za ograničavanje određenih prava građana.

Članice radnih grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 23 i Poglavlje 24 su aktivno beležile i reagovala na usvajanje mera u vanrednom stanju, postupanje i reagovanje odgovornih institucija, kao i koje mere i na koji način su ograničile pojedina prava i kakav je to uticaj imalo na ranjive grupe. Radna grupa za Poglavlje 23 je pripremila izveštaj „Vladavina prava i vanredno stanje“ na osnovu informacija o radu organizacija civilnog društva i profesionalnih udruženja koja su članice navedenih radnih grupa Nacionalnog konventa o EU i na osnovu opštedostupnih podataka.⁹

⁶ *Saopštenje Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 povodom završetka javnih konsultacija u pogledu revidiranja Akcionog plana za Poglavlje 23*, 12. jun 2020. godine, dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/saopstenje-radne-grupe-nkeu-za-poglavlje-23-povodom-zavrsetka-javnih-konsultacija-u-pogledu-revidiranja-akcionog-plana-za-poglavlje-23/>.

⁷ Dokumenti dostupni na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-22072020.php>.

⁸ *Odluka o proglašenju vanrednog stanja*, Službeni glasnik RS”, br. 29 od 15. marta 2020. godine.

⁹ *Vladavina prava i vanredno stanje*, Nacionalni konvent o EU, jun 2020, dostupno na: https://uploads-ssl.webflow.com/5e9038a5fc30d378d256622b/5f8da9f8003d9ce613c16a4b_Monitoring-izvestaj-VLADAVINA-PRAVA-I-VANREDNO-STANJE.pdf.

Izveštaj detaljno ukazuje na stanje institucija, posebno pravosuđa i nezavisnih institucija. Vanredno stanje je ogolilo zavisnost ovih institucija od strane izvršne vlasti, budući da su reagovala, najčešće, nakon preporuka i komentara koje su dolazile od strane predstavnika ili organa izvršne vlasti.

Radna grupa je beležila stanje i povrede prava građana u sledećim oblastima: sloboda kretanja, sloboda izražavanja i sloboda medija, sloboda veroispovesti, pravo na pravično suđenje, zaštita podataka o ličnosti, prava osoba sa invaliditetom, prava nacionalnih manjina i prava deteta.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu i deo 2020. godine

Zbog proglašenja svetske pandemije korona virusa i nemogućnosti obavljanja terenskih poseta, Evropska komisija je objavila da će godišnji izveštaji o napretku zemalja Zapadnog Balkana u procesu pristupanja Evropskoj uniji biti odložen za drugu polovinu godine. U junu 2020. godine je objavljen *polugodišnji izveštaj o napretku u poglavljima 23 i 24, tj. Non-paper*.¹⁰

Izveštaj je skrenuo pažnju na bitna kašnjenja u reformama koje se sprovode u okviru Pregovaračkog poglavlja 23 i, posebno, ukazao na zabrinjavajuće trendove pritisaka na sve delove društva i institucije koje imaju odliku nezavisnosti. Navode se nedozvoljeni politički uticaji i medijska kampanja protiv predstavnika pravosuđa, nekažnjivost napada na novinare, pritisci na advokate koji su zastupnici u organizacijama civilnog društva i dalje dozvoljavanje poricanja genocida i govora mržnje u samoj Narodnoj skupštini.

Izveštaj je imao dosta blaži, delimično ohrabrujući ton, pa se tako u prvi plan stavlja pomak u određenim oblastima, umesto ozbiljnih kašnjenja i stajanja u mestu mnogo značajnijih reformi. Stručna javnost u Srbiji je reagovala na navode izveštaja u kojima se prvi put menja pravac komentarisanja Ustavnih reformi i ističe da nadležni odbor Narodne skupštine treba da se osloni na predlog izmena Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe, a koje je izradilo Ministarstva pravde. Ovaj zaokret u izveštavanju za Radnu grupu NKEU za Poglavljje 23 ostaje apsolutno neprihvatljiv, kada se uzme u obzir procedura koja nije bila u skladu sa Ustavom i atmosfera javne rasprave kada se pripremao tekst Ministarstva.

Bez obzira na svetsku krizu i pomeranje godišnjeg izveštaja Evropske komisije za septembar, izveštaj je imao ozbiljan osvrt na postupanje države za vreme vanrednog stanja, proglašenog zbog pandemije COVID-19. Jasno se navodi da su sudovi u vanrednom stanju postupali na osnovu preporuke Ministarstva pravde, što ukazuje na postojanje uticaja izvršne vlasti na sudstvo.

Izveštaj o napretku Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji Srbije za 2020. godinu je objavljen u oktobru 2020. godine.¹¹ Izveštaj je pokrio nešto duži period, uključujući period vanrednog stanja proglašenog usled pandemije zarazne bolesti COVID-19. Napredak u Poglavljju 23 ocenjen je kao **veoma ograničen**. Za stanje vladavine prava i zaštite ljudskih prava se navodi da u Srbiji pravni

¹⁰ Evropska komisija, *Non-paper o stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju*, jun 2020. godine, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_jun_20_srpski.pdf.

¹¹ Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji Srbije 2020*, oktobar 2020. godine, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf.

okvir postoji, ali da je primena zakona i strateških smernica neadekvatna, neusklađena ili čak i ne postoji. Navode se i velika kašnjenja u skoro svim predloženim izmenama pravnog okvira, posebno ističući višegodišnje kašnjenje sa izmenama Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe. Sam izveštaj nije ništa oštiji, preporuke koje su date za većinu obuhvaćenih oblasti nisu primenjene, te ostaju iste i dat je još slikovitiji prikaz stagniranja, posebno u delovima o vanrednom stanju.

Evropska komisija beleži da u oblasti **pravosuđa** postoji određeni nivo pripreme za reforme, ali da uopšte **nema napretka** u odnosu na prošlogodišnje preporuke. Komisija ponovo ističe da postoji zabrinjavajući i kontinuirani politički pritisak na pravosuđe koji najčešće dolazi od strane funkcionera i poslanika. Celu prethodnu godinu obeležilo je komentarisanje odluka i postupanja sudija i tužilaca, praćeno tabloidnim kampanjama, čime su urušavan njihov ugled, kako od strane poslanika u Narodnoj skupštini, tako i od predstavnika izvršne vlasti. Zabrinjava kašnjenje u vezi sa usvajanjem izmena Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe i pratećih pravosudnih zakona, a koji bi trebalo da doprinesu većoj nezavisnosti pravosuđa. Insistira se na budžetskoj i organizacionoj nezavisnosti sudova i tužilaštava. Strategija razvoja pravosuđa je usvojena bez procene uticaja.

Na stav da tekst Ministarstva pravde može biti osnova za izradu amandmana, potvrđuje se da se taj tekst može smatrati odobrenim od strane Vencijanske komisije. Podsetimo, Ministarstvo pravde je u toku 2017. i 2018. godine pripremlilo tekst, van Ustavom propisane procedure, bez adekvatne javne rasprave, koji je dobio zeleno svetlo po skraćenoj proceduri od Sekretarijata Venecijanske komisije. Nakon pritiska domaće i međunarodne javnosti, postupak je konačno vraćen u Narodnu skupštinu, koja je i zvanični predlagatelj izmena i koja treba da izradi tekst istog.

U delu koji se odnosi na ratne zločine se, takođe, ponavljaju prošlogodišnje ocene. Insistira se na saradnji sa Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične sudove, kao i na poštovanju i prihvatanju odluka i presuda iz Haga. I dalje nisu sudu isporučeni predstavnici Srpske radikalne stranke koji se terete za nepoštovanje suda, te se ratnim zločincima daje prostor za javnu promociju i poricanje genocida, čak i u samoj Narodnoj skupštini.

Za **borbu protiv korupcije** navodi se da je **napredak** u primeni preporuka **ograničen** i da je stanje u ovoj oblasti zabrinjavajuće. Ponovo se navodi da je neophodno unaprediti beleženje istraga, optužnica i presuda u slučajevima visoke korupcije, uključujući oduzimanje i konfiskovanje protivpravno stečene imovine. Traži se efikasna primena nedavno donetog Zakona o prevenciji korupcije i postupanje po preporukama GRECO-a, koje se tiču uloge Agencije za borbu protiv korupcije, kao ključne institucije za borbu protiv korupcije. Beleži se da, pune dve godine od isteka prethodne Strategije za borbu protiv korupcije, Srbija nema novu strategiju i prateći akcioni plan, kao ni mehanizam koordinacije svih pravnih odredbi i dokumenata koji služe prevenciji i suzbijanju korupcije. Komisija preporučuje Vladi da počne da saraduje sa Svetom za borbu protiv korupcije, posebno prilikom izrade nacrtu zakona.

U oblasti zaštite ljudskih prava i sloboda je istaknuto da Srbija ima **dobro postavljen pravni okvir**, ali da je neophodno primeniti ga, jer **primena izostaje** i u ovom izveštajnom ciklusu. U polju slobode izražavanja nije bilo napretka u odnosu na prethodne preporuke, uprkos činjenici da je konačno usvojena Medijska strategija. Insistira se na osnaživanju nezavisnih institucija, zaštititi od diskriminacije i zločina motivisanih mržnjom, kao i na unapređenju i zaštiti nacionalnih manjina, posebno Roma. Srbija mora da unapredi i primenu međunarodnih instrumenata zaštite ljudskih

prava. Bilo da govorimo o kršenju Evropske konvencije za ljudska prava ili samom neizvršenju presuda Evropskog suda za ljudska prava, možemo videti da izostaje svest o istinskom poštovanju preduzetih obaveza u pogledu zaštite ljudskih prava i sloboda.

Sloboda okupljanja i udruživanja su prilično šturo pokrivena Izveštajem Evropske komisije, iako se u prethodnoj godini beleži veliki broj slučajeva kršenja upravo ovih sloboda, posebno ukoliko se uzme u obzir i period vanrednog stanja kada je sloboda okupljanja bila jedno od prava koje je prvo derogirano. U pogledu početka primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, skreće se pažnja na nepovoljan položaj NVO-a koje godinama pružaju ovu vrstu podrške. Za branitelje i braniteljke ljudskih prava, navodi se da su konstantno izloženi govoru mržnje, pretnjama i nasilju, što potvrđuje izrazito visok broj ovakvih pritisaka i napada u toku 2019. i 2020. godine, koje je zabeležilo civilno društvo.

Ovo je prvi izveštaj Evropske komisije koji uključuje i informacije o stanju vladavine prava za vreme vanrednog stanja i predizborne kampanje. Ovi delovi kroz primere ilustruju postupanje institucija u vanrednom stanju i odstupanje od zaštite pojedinih ljudskih prava i sloboda. Izveštaj, tako, ukazuje na specifično funkcionisanje pravosuđa za vreme vanrednog stanja, pominje „Skype“ suđenja bez pravne osnove, a kao vid političkog pritiska ističe činjenicu da su sudovi postupali na osnovu preporuke Ministarstva pravde. Navodi se nepovoljan položaj lokalnih medija zbog centralizacije informisanja i hapšenje novinarku Ane Lalić zbog informisanja javnosti o stanju u pojedinim bolnicama. U vanrednom stanju, zbog strogih mera karantina, povećan je broj slučajeva nasilja u porodici, zabeležen je izuzetno nepovoljan položaj starijih od 65 godina, osoba sa invaliditetom i mentalnim poteškoćama i Roma koji žive u neformalnim naseljima.

Izveštaj samo u jednoj rečenici navodi da je usvojen revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, koji je usklađen sa prelaznim merilima. Budući da je to jedan od retkih koraka koji su ocenjeni kao pozitivni, postaje jasno zašto je Vlada, uprkos apelu Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 da se ne usvaja jer ima nedostatke, ipak usvojila ovaj dokument. Komisija nije ocenjivala sam kvalitet dokumenta.

Plenarana sednica Nacionalnog konventa o EU, povodom objavljivanja Izveštaja Evropske komisije o napretku Republike Srbije i, generalno, stanja u pogledu napretka u oblastima političkih kriterijuma, vladavine prava, socijalne politike i ekonomskih programa, održana je prvi put u onlajn formatu, 18. decembra 2021. godine.

U delu rasprave koji se odnosio na Poglavlje 23, istaknuti su svi tekući problemi, uz osvrt na nalaze Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 i nalaze Izveštaja Evropske komisije. Istaknuti su ključni problemi u oblastima nezavisnosti pravosuđa, procesa izmena Ustava u ovom delu, aktivnostima iz oblasti borbe protiv korupcije sa kojima se kasni, procesuiranju ratnih zločina i funkcionisanja sistema besplatne pravne pomoći. Nije bilo zajedničkih zaključaka u odnosu na Ministarstvo pravde, a cela atmosfera panela je protekla u animozitetu prema zaključcima, predlozima i predstavnicima radne grupe.

Oblasti u okviru Poglavlja 23 koje su bile u fokusu u toku 2020. godine

I u 2020. godini je nastavljen trend **ugrožavanja nezavisnosti pravosuđa**, pre svega kroz kršenje dužnosti državnih organa i funkcionera da svojim postupanjem i ponašanjem održavaju poverenje u nezavisnost i nepristrasnost sudija, ali i posredno kroz nesankcionisano ugrožavanje slobode izražavanja i udruživanja predstavnika pravosuđa, sudija i tužilaca.

Narodna skupština Republike Srbije je, i ove godine, bila najpogodnije tlo za komentarisanje postupanje sudija i tužilaca, posebno onih koji na bilo koji način kritikuju i komentarišu stanje vladavine prava u Srbiji. Tako je, u toku 2020. godine, zabeleženo najmanje 17 obraćanja narodnih poslanaka kojima se direktno komentarišu postupanja ili presude sudija, najčešće apelacionih sudova. Već u prva dva meseca 2021. godine, beleži se šest takvih obraćanja.¹² Prilike za napade su se, najčešće, dešavale na sednicama na kojima je na dnevnom redu bio izbor sudija i tužilaca.

Visoki savet sudstva nije reagovao na većinu ovih napada. Jedina reakcija desila se 28. januara, nakon nekoliko izjava visokih državnih funkcionera. Funkcioneri nisu imenovani, a savet je izrazio zabrinutost povodom toga što se izjavama u javnosti stvara nepoverenje u pravosuđe i ruši autoritet suda i sudija.¹³ Visoki savet sudstva objavio se još jednom, povodom intervjua predsednika Višeg suda u Novom Sadu, isključivo da opovrgne navode da su neki članovi napuštali sednice Visokog saveta.¹⁴ Stav sudija je da savet ne obavlja jednu od svojih glavnih uloga, a to je odbrana ugleda sudijske funkcije. S druge strane, sednice Državnog veća tužilaca se, od 15. marta 2020. godine, održavaju isključivo telefonskim putem. Dodatno, mandat Poverenika za samostalnost je istekao u martu 2020. godine. Sve ovo ukupno govori o tome da je stepen zaštite i sigurnosti sudija, kao i javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, na veoma niskom nivou.

Proces izmena Ustava je ostavljen po strani skoro cele 2020. godine. Novi rokovi za sprovođenje aktivnosti Akcionog plana za Poglavlje 23 su postavljeni za IV kvartal 2021. godine. Kako su se parlamentarni izbori održali u junu 2020. godine, nova Vlada je formirana u oktobru 2020. 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.¹⁵ Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 ostaje pri stavu da, nadležni odbor Narodne skupštine RS – Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, treba ispočetka da počne rad na tekstu amandmana na Ustav i pokrene široku javnu raspravu i slušanja kako bi se došlo do rešenja koja će zaista obezbediti nezavisnost pravosuđa.

Radne grupe koje rade na setu **pravosudnih zakona** su formirane još 2019. godine, ali Radna grupa NKEU za Poglavlje 23, u toku 2020. godine, nije imala uvid u njihov rad. *Nacionalna strategija o razvoju pravosuđa za period od 2020. do 2025. godine* je, 10. jula 2020. godine, usvojena zajedno sa Akcionim planom za Poglavlje 23.

Veliki problem predstavlja **nepostojanje informisanja građana o predstojećim izmenama Ustava**. Budući da se radi o izmenama Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe, jednu od grana vlasti, građani se moraju izjasniti na referendumu. Veliki broj građana smatra da pravosuđe nije nezavisno, što direktno utiče i na poverenje građana u sudove i tužilaštva. Uz konstantne napade na pravosuđe i načelno lošu percepciju građana o pravosuđu, nedovoljno je informacija o tome zašto je neophodno obezbediti nezavisno pravosuđe i šta ovi amandmani znače za same građane.

¹² Podaci izvučeni na osnovu steno beleški Otvorenog parlamenta, videti: <https://otvoreniparlament.rs/transkript>.

¹³ Visoki savet sudstva, *Saopštenje za medije*, 28. januar 2020. godine, dostupno na: <https://vss.sud.rs/sr-lat/saop%C5%A1tenja/saop%C5%A1tenje-visokog-saveta-sudstva-40>.

¹⁴ Visoki savet sudstva, *Saopštenje za medije*, 18. decembar 2020. godine, dostupno na: https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/%D0%A1%D0%B0%D0%BE%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B5%D1%9A%D0%B5%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%98%D0%B5_0.pdf.

¹⁵ Videti: Paragraf, *Predlog za promenu Ustava Republike Srbije - Tekst propisa*, dostupno na: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/071220/071220-vest12.html>.

Prema važećim propisima, upravljanje sudstvom je podeljeno između Narodne skupštine, Visokog saveta sudstva, Ministarstva pravde i sudske uprave, a upravljanje tužilaštvom je povereno Narodnoj skupštini, Državnom veću tužilaštva, Ministarstvu pravde i javnim tužiocima na čelu sa Republičkim javnim tužiocem. U novembru, odnosno decembru, održani su **izbori za izborne članove Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva**. Već su, 1. oktobra 2020. godine, donete: *Odluka o otpočinjanju postupka predlaganja kandidata za izborne članove Državnog veća tužilaca iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca* i *Odluka o otpočinjanju postupka predlaganja kandidata za izborne članove Visokog saveta sudstva iz reda sudija*.¹⁶

Bilo je ukupno 13 kandidata za Državno veće tužilaca, dok se za Visoki savet sudstva prijavilo 24 kandidata, ali je jedan kandidat odustao uz obrazloženje da nije bilo omogućeno vreme za predstavljanje kandidata. Iako je, u jeku pandemije COVID-19, lično predstavljanje kandidata bilo omogućeno, zabeleženo je da nije bilo dovoljno vremena za kampanju, posebno za tužilačke kandidate. Važno je napomenuti da je većina programa sadržala odnos kandidata prema ustavnim promenama. Visoka izlaznost, posebno u svetlu epidemije korona virusa, pokazala je da predstavnici pravosuđa shvataju značaj uloge koje će najviša pravosudna tela imati u pogledu predstojećih ustavnih izmena. Da li će izabrani predstavnici imati pun mandat, zavisice upravo od prelaznih rešenja nakon usvajanja amandmana na Ustav.

U pogledu **procesuiranja ratnih zločina**, ni u 2020. godini nije bilo pomaka. Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina za period od 2016. do 2020. godine je istekla, a ne vide se njeni efekti. 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. I dalje kriterijumi za prioritizaciju predmeta nisu jasni, te tako i nema optužnica protiv visokorangiranih učilaca ratnih zločina. Ministarstvo pravde bi u toku 2021. godine trebalo da jasno izmeri efekte ovog dokumenta i pripremi novu ili revidiranu Strategiju.

Kada govorimo o potpoglavlju **borba protiv korupcije**, važno je navesti da je došlo do promene sistema za praćenja primene Akcionog plana za Poglavlje 23 i sada će za ovaj process biti zaduženo koordinaciono telo Vlade koje će takoreći biti garant postojanja političke volje. U planu je usvajanje Operativnog plana za sprečavanje korupcije u posebno rizičnim oblastima, kao i posebno Koordinaciono telo za primenu Operativnog plana. Agencija za sprečavanje korupcije će sada biti direktno uključena u praćenje primene aktivnosti iz ovog potpoglavlja, što može omogućiti veću nezavisnost postupka praćenja.

Od 31. avgusta 2020. godine, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije nije više na snazi. Primena **Zakona o sprečavanju korupcije** otpočela je 1. septembra 2020. godine. Petočlano Veće Agencije je trebalo da bude izabrano prethodne godine. Agencija za borbu protiv korupcije promenila je ime u Agencija za sprečavanje korupcije. Veće Agencije odlučuje o žalbama na odluke koje donosi direktor, zauzima načelne stavove za primenu zakona, nadzire rad direktora i prati njegovo imovinsko stanje. Neophodne pravilnike je Ministarstvo pravde donelo 4. septembra 2020. godine,

¹⁶ Videti: *Odluka o otpočinjanju postupka predlaganja kandidata za izborne članove DVT iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca* dostupna na: <http://www.dvt.jt.rs/wp-content/uploads/2020/10/Odluka-o-otpocinjanju-postupka-predlaganja-kandidata-za-izborne-clanove-DVT-1.doc> i *Odluka o otpočinjanju postupka predlaganja kandidata za izborne članove VSS iz reda sudija* dostupna na: https://vss.sud.rs/sites/default/files/files/4016_001.pdf.

dok je javni konkurs za članove Veća objavljen na sajtovima Ministarstva, Agencije i Pravosudne akademije 22. oktobra 2020. godine.¹⁷ Primena novog Zakona o javnim nabavkama počela je 1. jula 2020. godine. Većina neophodnih smernica i podzakonskih akata objavljena je na dan kada je primena zakona počela, a u vezi sa tekstovima tih akata nisu bili organizovane ni javna rasprava ni javne konsultacije.

Što se tiče podataka o **delovanju represivnih državnih organa u pogledu gonjenja korupcije**, karakteristično je da je nemoguće podatke porediti sa prethodnim periodima, da se u statistikama ne mogu pronaći potpuni podaci o oduzetoj imovinskoj koristi u slučajevima korupcije, te da nedostaju podaci o korišćenju udarnih grupa i finansijskih forenzičara u istragama korupcije, kao i podaci o finansijskim istragama koje su, eventualno, sprovedene uporedo sa krivičnim. Posebna odeljenja viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije ne objavljuju periodične izveštaje. U 2020. godini nije bilo napretka u suzbijanju korupcije na visokom nivou.

Vlada RS i dalje ne razmatra izveštaje koje objavljuje **Savet za borbu protiv korupcije**.¹⁸ Na ovo je upozorila i Evropska komisija u poslednjem izveštaju. Iako su članice Radne grupe NKEU predlagale unapređenje Akcionog plana u ovom delu, revidirani document sadrži nedovoljno konkretne dužnosti Vlade u vezi sa razmatranjem izveštaja Saveta i uvodi nova pravila za izbor članova ovog tela. Umesto da se razmatraju izveštaji Saveta, predstavnici Vlade, pa i sama predsednica, razmatrali su rad Saveta.¹⁹ Savet se oglasio povodom pritiska.²⁰ Izveštavanje Saveta ticalo se poslovanja kompanije „Telekom Srbija“ koja je u većinskom državnom vlasništvu.

U pogledu **prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja**, važno je istaći da, godinu dana od prvog zabeleženog slučaja zaraze virusom COVID-19 u Srbiji, javnost ostaje uskraćena za informacije o nabavci respiratora i druge medicinske opreme, kapacitetima i resursima zdravstvenih ustanova tokom trajanja pandemije, broju testiranih, obelilih, izlečenih, odnosno preminulih građana itd. Javnost je ostala uskraćena za informacije koje se odnose na javne nabavke organa vlasti, rad javnih preduzeća, različite vrste subvencija ili oprosta dugova javnim preduzećima i druge, kao i u pogledu informacija koje se odnose na razne međudržavne sporazume koji se potpisuju sa drugim državama i organizacijama, poput onih koje je Republika Srbija potpisala sa Kinom.²¹ U svom izveštaju za 2020. godinu, Poverenik navodi da se stanje u oblasti pristupa informacijama od javnog značaja ne može oceniti zadovoljavajućim, između ostalog i zbog toga što je dobijanje informacija od organa vlasti i dalje u velikoj meri otežano bez

¹⁷ Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, novembar 2020. godine, dostupno na: <http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1610/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u-shtml>.

¹⁸ Izveštaji dostupni na: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028/index/>.

¹⁹ Kurir, *Brnabić o napadima na svog i predsednikovog brata: Molim Savet za borbu protiv korupcije da iznese dokaze*, 27. septembar 2020. godine, dostupno na: <https://www.kurir.rs/vesti/politika/3538315/brnabic-o-napadima-na-svog-i-predsednikovog-brata-molim-savet-srbije-za-borbu-protiv-korupcije-da-iznese-dokaze>.

²⁰ *Saopštenje za javnost povodom dopisa potpredsednice Vlade Zorane Mihajlović upućenog Savetu*, 8. septembar 2020. godine, dostupno na: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/saopstenja/cid1011-3301/saopstenje-za-javnost-povodom-dopisa-potpredsednice-vlade-zoranemihajlovic-upucenog-savetu>; N1, *Vasilčić zbog „brata“ na udaru vrha vlasti, za N1 kaže – nema snage da odgovara*, 28. septembar 2020. godine, dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a654784/Vasilic-na-udaru-vrha-vlasti-kaze-da-nema-snage-da-odgovara-na-pritiske.html>.

²¹ Više o uskraćivanju informacija tokom 2020. godine možete pogledati na sledećem linku: <https://www.partners-serbia.org/post?id=171>.

izjavljivanja žalbe Povereniku, tj. tužbe Upravnom sudu, te da se u velikom broju slučajeva pristup informacijama uskraćuje čak i nakon naloga Poverenika.²²

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je, u januaru 2021. godine, formiralo novu Radnu grupu za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopuna ZoSPIJZ, bez uključivanja javnosti u ovaj proces, uz najave zvaničnika da će on biti okončan u vrlo kratkom roku, odnosno do kraja prvog kvartala 2021. godine. Ovaj proces je prethodno započet još 2018. godine, a pojedini predlozi izmena pretili su da ugroze dostignuti nivo prava javnosti da zna i da značajno otežaju kontrolu rada nosilaca javnih vlasti. Izmene Zakona su predviđene Akcionim planom za Poglavlje 23²³, kao i Akcionim planovima za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu (OGP),²⁴ međutim, probijeni su rokovi koji su bili predviđeni za izmenu ovog propisa i prema AP za 23 i AP za OGP.

Koalicija za slobodan pristup informacijama, koju čine i članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, u februaru 2021. godine je uputila Ministarstvu zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja sa pitanjima koja se odnose na rad formirane radne grupe i dalje planove, ali odgovor nije dobijen. Nakon sastanka sa predsednikom Vlade RS, 22. februara 2021. godine, dogovoreno je da će se naći model uključivanja predstavnika Nacionalnog konventa o EU u rad radne grupe. Kako je dogovoreno, predstavnici NKEU imaju ulogu eksperta posmatrača koji mogu da daju komentare tokom rada radne grupe. Na nekoliko sastanaka u toku februara i marta 2021. godine, delegirani predstavnici su izneli svoju zabrinutost u pogledu kvaliteta daljeg procesa izmena zakona, kao i zakonskih rešenja. Na ovaj način je i otvoreno pitanje uključenja organizacija civilnog društva u radnu grupu za izmene Zakona i predloženo da se omogući organizovanje novog kruga javne rasprave. NKEU nastavlja da prati dalji proces izmena i dopuna Zakona.

Prva godina **primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći** je protekla u jeku pandemije COVID-19. Uprkos povećanoj potrebi za dobijanjem opštih pravnih informacija o pravnom položaju građana u vezi sa poštovanjem epidemijskih propisa, kako zbog konfuznih i kontradiktornih poruka nadležnih tako i zbog širenja lažnih vesti, pristup besplatnoj pravnoj pomoći je bio ograničen.²⁵ Istraživanje o prvih šest meseci primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći je pokazalo da je tek manji broj opština formirao službe za besplatnu pravnu pomoć (17%), uprkos postojanju izričite zakonske obaveze, te da u većem broju opština ovu uslugu građanima pružaju pojedinci (44%), dok se u jednom broju opština pomoć ona uopšte ne pruža (39%). Nedostatak polaznih podataka o broju i vrsti ranije pružene besplatne pravne pomoći, kao i ograničenje procene zakonopisca samo na one oblike koji se finansiraju iz budžeta, ograničava mogućnosti davanja objektivne procene uspeha ili neuspeha Zakona. Podaci ukazuju na izuzetno lošu procenu potreba građana, štetan uticaj pandemije, neobaveštenost građana i opstrukciju opštinskih službenika koji su odbijali

²² *Izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2020. godinu*, dostupan na: <https://www.poverenik.rs/sr/o-нама/годишњи-извештаји/3511-извештај-повереника-за-2020-годину.html>, str. 25.

²³ *Akcionni plan za Poglavlje 23*, str.138, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcionni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf>.

²⁴ Izmene Zakona bile su predviđene Akcionim planom koji je važio za period od 2018. do 2020. godine: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-OGP-2018%E2%80%932020..pdf?script=lat>, kao i novim AP koji važi do 2022. godine: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Akcionni-plan-POU-2020-2022-.-dec-2020.pdf?script=lat>.

²⁵ Tokom trajanja vanrednog stanja, nadležne opštinske službe ovu uslugu nisu mogle neposredno da pružaju građanima, već samo putem telefona ili imejla.

prijem zahteva građana. Veliki ideo odobrenih zahteva (5367) u odnosu na podnete (6883) deluje ohrabrujuće, ali njihov ukupan broj ukazuje na potrebu sprovođenja kontinuirane informativne kampanje.²⁶

Kako je zabeležen nedostatak informacija i zahteva za besplatnu pravnu pomoć u ustanovama socijalnog staranja i zatvorima, na predlog članica Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 ovo pitanje je regulisano kroz revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 u okviru pokazatelja rezultata za aktivnost 3.5.1.4. Sprovođenje informativne kampanje u cilju pružanja informacija građanima o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Uprkos tome, posete ovim ustanovama su pokazale da zahtevi nisu dostupni korisnicima.²⁷ Suštinski nedostaci u vezi sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći i dalje ostaju, pre svega nepostojanje standarda koji se tiču obrazovanja i rada službi besplatne pravne pomoći, kao stuba oslonca sistema besplatne pravne pomoći i nepostojanje održivog modela finansiranja rada ovih službi.

U Beogradu su, 7. jula 2020. godine, počeli protesti na kojima je zabeleženo mnoštvo slučajeva **policijskog zlostavljanja**.²⁸ I dok su građani, koji su bili optuženi za vršenje prekršaja na protestima, ekspresno procesuirani, a neki od njih i kažnjavani u sudskim postupcima, gotovo svi postupci za utvrđivanje odgovornosti policijskih službenika su još uvek „na početku“, što pokazuje koliko sporo teče proces angažovanja države na utvrđivanju propusta predstavnika državnih organa. Oštećeni građani su tek početkom 2021. godine pozivani da daju iskaze, dok su prekršajni postupci za napade građana na policajce pokretani iste večeri ili u narednim danima, a mnogi od njih su već okončani, što pokazuje različito angažovanje organa države.

Zaštitnik građana, u svim slučajevima u kojima je postupao gde postoje snimci na kojima se vidi da policajci tuku građane, nije uspeo da utvrdi ko je tačno tukao. Epilog je konstatacija da je pravo podnosioca pritužbe povređeno od strane nepoznatih policijskih službenika, što ostaje veliki problem za utvrđivanje odgovornosti i kažnjavanje u krivičnom postupku onih policijskih službenika koji su vršili zlostavljanje.

Nakon neuspešnih onlajn konsultacija 2017. godine o izmenama i dopunama **Zakona o Zaštitniku građana**, te najava iz Ministarstva da će se proces okončati do kraja 2019. godine, do kraja 2020. godine nije bilo aktivnosti koje se odnose na izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana. Problemi uočeni u radu Zaštitnika građana su kulminirali odlukom Potkomiteta za akreditaciju Globalne alijanse nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI) da, krajem 2020. godine, odloži odluku o reakreditaciji ove institucije u najvišem statusu A. Ova odluka je, delimično, prozrokovana nedostatcima vezanim za zakonsko uređenje položaja Zaštitnika građana, a delimično kritikama NVO-a iz Srbije o narušavanju institucije na koje trenutni Zaštitnik građana nije dao adekvatan odgovor. Naime, odluka ukazuje da Zaštitnik građana ne ispunjava, u potpunosti, međunarodne standarde za institucije koje se bave zaštitom ljudskih prava. Odluka, takođe, ukazuje i da međunarodna zajednica prepoznaje trend urušavanja rada Zaštitnika građana, koji preti da ovu

²⁶ Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM, *Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – prvih šest meseci primene*, Beograd, 2020, dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/07/Primena-zakona-BPP-2.pdf>

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Zbog policijskog zlostavljanja na julskim protestima, Beogradski centar za ljudska prava je **podneo 32 krivične prijave**, a u istom broju slučajeva su inicirani i postupci kontrole zakonitosti postupanja MUP-a pred Zaštitnikom građana.

važnu instituciju pretvori u formalnost bez suštinske uloge u zaštiti prava građana. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je, tek u martu 2021. godine, otvorilo javne konsultacije u postupku pripreme nacrtu Zakona izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana.²⁹ Kao i u slučaju izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, predstavnici NKEU su pozvani da prate rad radne grupe.

I pored usvajanja i početka primene novog pravnog okvira u oblasti **zaštite podataka o ličnosti**, ovo pravo građana Srbije i dalje nije adekvatno zaštićeno. Prema Revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23, do poslednjeg kvartala 2020. godine trebalo je da bude sprovedena *Analiza sektorskih propisa i izrada plana za njihovo usklađivanje sa novim Zakonom o zaštiti ličnih podataka*, a samim Zakonom predviđena je i obaveza Republike Srbija da odredbe drugih zakona uskladi sa ZZPL. Međutim, ovaj proces još nije započet. Pandemija virusa COVID-19 je, osim evidentnih posledica po zdravlje, uticala i na pravo na privatnost građana. Borba protiv virusa tako je donela nove izazove za privatnost i zaštitu podataka, uspostavljanjem obimnih baza podataka o zaraženim i obolelim građanima, kao i građana koji su ušli u proces vakcinacije.

Svi problemi i izazovi u vezi sa privatnošću koji su postojali i pre pandemije, nastavili su da se ispoljavaju i tokom 2020. godine. U toku 2020. godine je zabeleženo najmanje 63 detaljnih povreda prava na privatnost.³⁰ Na osnovu evidentiranih povreda privatnosti, primećuje se da su one natprosečno zastupljene u oblastima zdravstva i javne uprave. Analize pokazuju da sudska praksa u poblasti zaštite privatnosti i zaštite ličnih podataka gotovo ne postoji i da predmeti najčešće stoje na relaciji tužilaštvo-policija.³¹ Epilog je da tužilaštva ne iniciraju sudske postupke, zbog čega izostaje krivičnopravna zaštita u slučajevima povreda ličnih podataka i privatnosti građana. Ukoliko se ovakva praksa nastavi, izostanak predistražnih i istražnih radnji, nepreduzimanje zakonskih obaveza u cilju krivičnog gonjenja izvršilaca i pasivno držanje institucija, izvesno će na kraju dovesti do sistemskih povreda prava na zaštitu privatnog i porodičnog života pojedinaca zbog nedelotvornih i neefikasnih istraga, ali i demotivisati građane da prijavljuju povrede svoje privatnosti.

U toku 2020. godine i početkom 2021. godine, više ne govorimo samo o ugrožavanju nezavisnosti pravosuđa i medija, već načelno o **ugrožavanju svih aktera koji nezavisno deluju i zalažu se za javni interes i zaštitu prava građana**. Napadane su direktno članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, od strane predstavnika izvršne vlasti, Uprave za sprečavanje pranja novca, narodnih poslanika, provladinih medija, GONGO udruženja i različitih portala koji služe isključivo za vođenje direktne kampanje i narušavanja ugleda aktivista i aktivistkinja.³² Branitelji i braniteljke ljudskih prava bili su u toku 2020. godine na meti, a zabeležen je najmanje 101 napad, a najčešće ugrožena prava branitelja

²⁹ Videti: <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/javne-konsultacije-u-postupku-pripreme-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-zastitniku-gradjana/?script=lat>.

³⁰ Informacije dostupne u onlajn *Bazi povrede privatnosti*, dostupno na: <https://monitoring.mojipodaci.rs/>.

³¹ Partneri Srbija, *Postupanje javnih tužilaštava i sudova u Republici Srbiji u predmetima iz oblasti zaštite podataka o ličnosti*, 2021, dostupno na: https://www.partners-serbia.org/public/documents/Postupanje_javnih_tuzilastava_i_sudova_u_Republici_Srbiji_u_predmetima_iz_oblasti_zastite_podataka_o_licnosti_web.pdf.

³² Povodom napada na neke od osnivača, reagovao je Programski savet NKEU. Videti *Saopštenje za javnost povodom napada na članice i osnivače Nacionalnog konventa*, 17. jun 2020. godine, dostupno na: <https://www.eukonvent.org/aktuelno/saopstenje-za-javnost-povodom-napada-na-clanice-i-osnivace-nacionalnog-konventa-2>.

bila su: sloboda udruživanja, sloboda izražavanja i pravo na rad.³³ Indikativno je da je najveći deo ovih napada bio izvršen direktno od strane državnih organa (afera „Spisak“) ili indirektno putem fantomskih internet portala za koje postoje jake indicije o povezanosti sa državom (Prismotra). Sa, i dalje aktuelne teme, suočavanja sa prošlošću i ratnim zločinima, koja je preko 20 godina služila za demonizaciju civilnog društva, fokus je 2020. godine preusmeren na branitelje koji štite pravo na informisanost tokom pandemije COVID-19, zdravu životnu sredinu, zelene površine u gradovima, pa čak i socio-ekonomska prava, poput prava na dom.

Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medija i Radna grupa za Poglavlje 23 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, osudile su u saopštenju ugrožavanje bezbednosti novinara i novinarki istraživačke mreže KRIK u izjavama narodnih poslanika, kao i tabloidnim izveštavanjem medija bliskih vlasti. Radne grupe su pozivale Vladu Republike Srbije i nadležno Ministarstvo da se oglase i preduzmu sve mere kako bi KRIK nastavio sa radom bez pritisaka koji su nastali kao posledica očigledno koordinisane kampanje tabloidnog linča.³⁴

Istog dana, u Narodnoj skupštini, poslanik Aleksandar Martinović je na redovnom zasedanju pretio da se svako ko kritikuje vlast „biti prebijen u džaku“, time otvoreno pozivajući na nasilje. Radne grupe NKEU za Poglavlja 23 i 24 i međusektorske radne grupe za političke kriterijume i slobodu izražavanja i medija su izrazile podršku i solidarnost sa direktno napadnutom organizacijom CRTA, kao i sa drugim organizacijama i pojedincima koji su, od strane poslanika Martinovića, optuženi da učestvuju u „državnom udaru“. Od članova Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja, tražena je hitna smena sa funkcije predsednika Odbora, od predsednika Skupštine, Ivica Dačića, je traženo da sankcioniše drastično kršenje Kodeksa ponašanja narodnih poslanika, a od poslanika Martinovića da se javno izvini organizaciji CRTA.³⁵ Nijedan od zahteva nije ispunjen.

Iz svega navedenog se vidi da nema realnog napretka u oblastima iz Poglavlja 23. Prema postojećem okviru, jasno je da će, ukoliko dođe do zastoja u ovim poglavljima, jedna od posledica biti nemogućnost otvaranja drugih poglavlja. Srbija u toku 2020. godine, iz razloga nepostojanja napretka u ovom poglavlju, kao i u Poglavlju 24, nije otvorila nijedno poglavlje. Zastoj i nepostojanje političke volje za realnim unapređenjem vladavine prava su više nego očigledni tako da, bez obzira na činjenicu da su pojedina poglavlja u potpunosti spremna za otvaranje, nije moglo da se govori o otvaranju poglavlja. U skladu sa novom metodologijom koju je Srbija prihvatila, u narednom periodu neće biti moguće ni zatvaranje drugih poglavlja dok se ne ispune prelazna merila za poglavlja 23 i 24. Poglavlja će se ubuduće otvarati po klasterima, ali tek nakon što države članice EU dobiju uvid u ispunjenost merila iz poglavlja 23 i 24 i procene da su ona u dovoljnoj meri dostignuta.

³³ Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM, *Solidarno za prava svih – Izveštaj o napadima na branitelje ljudskih prava za 2020. godinu*, april 2021. godine. Videti *Mapu incidenata* na: <https://www.yucom.org.rs/mapa-incidenata/>.

³⁴ Saopštenje Međusektorske radne grupe za slobodu izražavanja i medija i Radne grupe za Poglavlje 23 Nacionalnog konventa o EU, *Ozbiljno ugrožena bezbednost novinarima i novinarkama KRIK-a*, 10. mart 2021. godine, dostupno na: <https://www.eukonvent.org/aktuelno/saopstenje-ozbiljno-ugrozena-bezbednost-novinarima-i-novinaricama-krik-a>.

³⁵ Saopštenje Radne grupe za Poglavlje 23, Radne grupe za Poglavlje 24, Međusektorske radne grupe za političke kriterijume i Međusektorske radne grupe za slobodu izražavanja i medija Nacionalnog konventa o EU, *Poziv na otvoreno nasilje prema nevladinim organizacijama zahteva sankciju i smenu Aleksandra Martinovića sa čela skupštinskog odbora*, 15. mart 2021. godine, dostupno na: <https://www.eukonvent.org/aktuelno/poziv-na-otvoreno-nasilje-prema-nevladinim-organizacijama-zahteva-sankciju-i-smenu-aleksandra-martinovica-sa-cela-skupstinskog-odbora>.

Ovako jasnije uslovljavanje daljeg napretka u drugim oblastima, dok se ne obezbedi nezavisnost pravosuđa, omogućiti tužilaštvu i policiji da deluje bez diktata vladajuće strukture, radi na suzbijanju korupcije i organizovanog kriminala i, iznad svega, obezbedi ostvarivanje ljudskih prava građanima Srbije, je izrazito važno, pre svega, jer pokazuje koliko je vladavina prava važna i za sve druge oblasti u kojima usklađujemo pravni okvir sa EU. Na ovaj način EU vraća prioritet na vrednosti na kojima je zasnovana.

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.

Četvrta sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 povodom drugog nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, održana je 25. februara 2020. godine. Članicama je data mogućnost da daju komentare na deo Akcionog plana koji se odnosi na pravosuđe i borbu protiv korupcije.³⁶ Sednici su prisustvovali predstavnici Pregovaračkog tima, Radne grupe za Poglavlje 23 Ministarstva pravde, kao i eksperti koji su radili na izradi nacrtu.

Opšte preporuke:

- Pregovarački tim organizovaće zajednički sastanak sa radnim grupama Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za poglavlja 23 i 24, na temu uvezivanja aktivnosti i potencijala za prihvatanje primene nove metodologije, o čemu Srbija tek treba da se izjasni nakon Samita u maju 2020. godine;
- Povezati konkretne aktivnosti iz oblasti „Borba protiv korupcije“ u okviru Poglavlja 23 sa konkretnim aktivnostima oblasti „Borba protiv organizovanog kriminala“ u okviru Poglavlja 24 – predlog je da se napravi jasna tabela, poput uvezivanja Nacionalne strategije za razvoj pravosuđa i Akcionog plana za Poglavlje 23;
- Radna grupa NKEU priprema pisani zbirni komentar na ovu verziju revidiranog Akcionog plana i isti dostavlja Ministarstvu pravde do 13. marta 2020. godine.

Zaključci i preporuke koji se odnose na deo „Borba protiv korupcije“ druge revidirane verzije Akcionog plana za Poglavlje 23:

- Još jednom razmotriti aktivnost izrade Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije – iako su pojedini delovi obuhvaćeni Akcionim planom za Poglavlje 23, to bi trebalo da bude širi dokument od onog koji zahteva Evropska komisija i jasna politička poruka opredeljenosti za borbu protiv korupcije;

³⁶ Izveštaj sa treće sednice Radne grupe za Poglavlje 23 povodom drugog nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, 27. decembar 2019. godine, dostupno na: <http://www.yucom.org.rs/odrzana-sednica-radne-grupe-nkeu-za-poglavlje-23-povodom-druge-verzije-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23/>.

- Detaljno razmotriti kako obezbediti efikasno funkcionisanje antikorupcijskog koordinacionog mehanizma, kako bi se izbegao scenario prethodnog mehanizma koji se skoro uopšte nije sastajao;
- U okviru prelaznog merila 2.2.8, potrebno je definisanje konkretnijih aktivnosti radi poboljšanja učinka Zakona o javnim nabavkama, odnosno radi smanjenja rizika od korupcije;
- Uraditi detaljnu analizu potreba sveobuhvatne izmene Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku, kako bi se izbegle parcijalne izmene i dopune koje u prosequ imamo jednom godišnje i koje izazivaju dodatne probleme. U kontekstu represije korupcije, pojedina krivična dela vezana za korupciju nisu jasno formulisala ili predviđena, nije predviđeno da li će se posebni javni tužioci baviti ovim krivičnim delima, kao ni posebne istražne tehnike vezane za ovu oblast.

Zaključci i preporuke koji se odnose na deo „Pravosuđe“ druge revidirane verzije Akcionog plana za Poglavlje 23:

- Razviti aktivnost podizanja svesti o potrebi daljeg sprečavanja obezbeđivanja javnog prostora za osuđene ratne zločince, posebno u javnim institucijama, kao i prisustva u medijima;
- U delu 1.1.4. koji se odnosi na delotvorno sprovođenje adekvatnih istraga optužbi i jednak tretman osumnjičenih, uvesti aktivnost izrade nove ili revidiranje postojeće Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina, nakon procene efekata strategije koja ističe;
- Prelazno merilo 1.4.3. – Srbija obezbeđuje inicijalnu evidenciju svih istraga, gonjenja i presuda većeg broja slučajeva, uključujući slučajeve protiv osumnjičenih visokog profila, kao i slučajeve koji su prosleđeni Srbiji iz MKSJ – mora biti dodatno razrađeno, budući da aktivnosti koje se odnose na nacionalnu i tužilačku strategiju ne odgovaraju direktno na merilo. Posebno razraditi aktivnosti u pogledu slučajeva protiv osumnjičenih visokog profila, u skladu sa trenutnom situacijom u kojoj nemamo podignutu nijednu optužnicu protiv okrivljenih ovog profila;
- Neophodno je u korake u okviru aktivnosti 1.1.1.1, u pogledu izmena Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe, vratiti da će se tekst amandamana, koji izradi nadležni odbor Narodne skupštine, slati na mišljenje Venecijanskoj komisiji. Dokument pripremljen od strane Ministarstva pravde, koji je slat na mišljenje, ne bi trebalo da bude formalna polazna osnova, već je potrebno ponovo pristupiti izradi teksta. Dopunjavanje aktivnosti je neophodno, jer bi sa tekstom trebalo slati i tekst Ustavnog zakona;
- Rokove za aktivnost koja se odnosi na izbor novog sastava pravosudnih saveta postaviti načelno, budući da se ne zna kako će izgledati prelazne i završne odredbe po izmenama Ustava;
- Pripremiti komentare za unapređenje mehanizma ponuđenog u aktivnosti 1.1.5.1;
- Definirati sudski budžet i prilagoditi aktivnosti da odgovaraju obezbeđivanju pune budžetske nezavisnosti pravosudnih saveta, kako nalaže prelazno merilo.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 23, zajedno sa Radnom grupom za Poglavlje 24 i međusektorskim grupama za slobodu izražavanja i medija i političke kriterijume, učestvovala je u organizaciji

sastanka povodom afere „Spisak“, sa direktorom Uprave za sprečavanje pranja novca, održanom 15. oktobra 2020. godine.³⁷ Više informacija u delu o napretku u Poglavlju 24.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 je, 11. februara 2021. godine, održala i *interni sastanak povodom planova za 2021. godinu*. Među prioriternim oblastima biće: praćenje izmena Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe, prećenje rada radnih grupa koje će raditi na setu pravosudnih zakona, izmene i dopune Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Krivičnog zakonika, primena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, položaj i postupanje nezavisnih institucija, kao i izmene zakonskog i strateškog okvira za zaštitu od diskriminacije i položaj nacionalnih manjina.

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 za Poglavlje 23 je usmeravala svoje poruke ka građankama i građanima Srbije i pokušala da im približi značaj pregovora i tema koji su obuhvaćeni 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. Dodatno, pripremljen je set analiza koje povezuju Poglavlje 23 sa drugim poglavljima.³⁸ Konkretno preporuke za unaprednje vladavine prava u ovim poglavljima, mogu se pronaći u analizama.

³⁷ Otvoreno o Spisku: Udruženi građani za bezbedno društvo, 15. oktobar 2020. godine, agenda dostupna na: <https://www.gradjanske.org/otvoreno-o-spisku-udruzeni-gradjani-za-bezbedno-drustvo/>.

³⁸ Vladavina prava kroz Poglavlje 8 – Politika konkurencije, dostupna na: https://uploads-ssl.webflow.com/5e9038a5fc30d378d256622b/5fbb7b6008565f4bbd314ba8_Vladavina%20prava%20kroz%20Poglavlje%208%20-%20Zastita%20konkurencije.pdf;

Vladavina prava kroz Poglavlje 15 – Energetika, dostupna na: https://uploads-ssl.webflow.com/5e9038a5fc30d378d256622b/5fbb6ef3605f0ec7541a948c_Vladavina%20prava%20kroz%20poglavlje%2015.pdf;

Vladavina prava kroz Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, dostupna na: https://uploads-ssl.webflow.com/5e9038a5fc30d378d256622b/5fb545051b45b271dbaf6edf_Vladavina%20prava%20kroz%20poglavlje%2019-ispravke.pdf;

Vladavina prava kroz Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene, dostupna na: https://uploads-ssl.webflow.com/5e9038a5fc30d378d256622b/5fb7b8d8cb30f910d5cf07f7_Vladavina%20prava%20kroz%20poglavlje%2027.pdf;

Vladavina prava u Poglavlju 28 – Zaštita potrošača i javno zdravlje, dostupna na: https://uploads-ssl.webflow.com/5e9038a5fc30d378d256622b/5fa539d3a30f6053d4716b0b_Vladavina%20prava%20Poglavlje%2028.pdf.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. 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.

2. Izmene Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe

- Obezbediti uslove da Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine pristupi izradi nacrtu amandamana na Ustav, uzimajući u obzir već date komentare civilnog društva i međunarodnih institucija;
- Održati javna slušanja uz uključivanje svih zainteresovanih aktera;
- Započeti aktivno informisanje građana o procesu evropskih integracija, u skladu sa preuzetim obavezama iz Akcionog plana za Poglavlje 23, posebno u pogledu predstojećeg referenduma o Ustavu, u delu koji se odnosi na pravosuđe.

3. 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“;
- Krivični zakonik je neophodno poboljšati u cilju veće efikasnosti primene zakonodavnog okvira za suzbijanje korupcije. U tom cilju je neophodno propisivanje krivičnog dela kojim se kažnjava odmazda prema uzbunjivačima, kao i krivičnog dela nezakonitog bogaćenja, te poboljšati opise drugih koruptivnih dela u skladu sa međunarodnim standardima;
- Vlada RS treba redovno i na transparentan način da razmatra izveštaje i preporuke Saveta za borbu protiv korupcije i da sprovodi mere za rešavanje problema koji se navode u tim izveštajima.

4. Slobodan pristup informacijama od javnog značaja

- U pogledu daljeg procesa izmena Zakona, sa ciljem unapređenja prava na pristup informacijama, obezbediti transparentnost i inkluzivnost procesa;
- Javno objavljivati sve informacije od značaja za proces donošenja Zakona, što uključuje

informacije o planu rada radne grupe, objavljivanje teksta koji je polazna osnova za rad radne grupe, zapisnike sa sastanaka radne grupe, komentara i predloga koje su izradili članovi radne grupe, kao i druge konsultovane institucije i slično;

- Uključiti zainteresovanu javnosti u proces donošenja Zakona, kroz mogućnost učešća i monitoring rada radne grupe i organizovanje novog kruga javnih rasprava, nakon što javnosti budu poznati predlozi koje izradi radna grupa.

5. 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;
- 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.

6. Položaj nezavisnih institucija – Zaštitnik građana

- Usvojiti izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana uz najšire konsultacije sa svim relevantnim društvenim akterima i uz puno poštovanje preporuka međunarodnih institucija i Pariskih principa, a radi sprečavanja daljeg urušavanja institucije Zaštitnika građana.

7. 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.

8. Položaj branitelja i braniteljki ljudskih prava

- Obustaviti praksu označavanja pojedinaca i organizacija koji se zalažu za unapređenje ljudskih prava kao izdajika, 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;
- 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.

9. Izveštavanje o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23

- Budući da do kraja 2020. godine nije objavljen nijedan izveštaj o primeni aktivnosti iz revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, hitno obavestiti javnost o statusu aktivnosti i objaviti izveštaj.

► PRAVDA, SLOBODA, BEZBEDNOST

Koordinatori:

**BEOGRADSKI CENTAR ZA
BEZBEDNOSNU POLITIKU (BCBP)**

Bojan Elek

i

Sonja Stojanović Gajić

I krajem 2020. godine, prema Evropskoj komisiji, opšta ocena stanja u Poglavlju 24 je da postoji izvestan nivo pripremljenosti za sprovođenje pravnih tekovina u oblasti pravde, slobode i bezbednosti. To je, u skali od 1 do 5 ocenjivanja Evropske komisije, ocena 2.

Najveći napredak je postignut u oblastima od značaja za zemlje članice EU, kao što su migracije, azil i zaštita granica, borba protiv krijumčarenja i trgovine narkoticima na zapadnim tržištima. Srbija je obezbedila zdravstvenu zaštitu migranata i tražilaca azila tokom prvog talasa pandemije COVID-19, uz ograničenje slobode kretanja i prva je zemlja u svetu koja je 2021. godine počela da vakciniše migrante. Takođe, Srbija je potpisala sporazume o saradnji sa glavnim telima za sprovođenje zakona u EU (Evropol, Fronteks, Evrodžast itd), koji će omogućiti još intenzivniju profesionalnu saradnju i razmenu podataka u suprotstavljanju najtežim krivičnim delima i prekograničnim pretnjama.

Najmanji napredak postignut je u sprečavanju delovanja organizovanog kriminala i desnih ekstremističkih grupa koje propagiraju nasilje i koje su ga upotrebile protiv migranata. Pokrenuto je nekoliko većih slučajeva protiv organizovanih kriminalnih grupa koje su dominantno delovale u Srbiji, a bez otkrivanja njihovih veza sa političkim odlučiocima. Glavne prepreke u realizaciji reformi u borbi protiv organizovanog kriminala nisu nedostatak zakonodavnog okvira i stručnih kadrova, već politizacija operativnog postupanja policije i tužilaštva i neadekvatno upravljanje. Evropska komisija očekuje rezultate u vidu pokretanja proaktivnih istraga visokog profila koji za cilj imaju rasturanje velikih organizacija koje su rasprostranjene širom sveta, povećan broj pravosnažnih presuda u najozbiljnijim slučajevima i da je na osnovu delotvorne finansijske istrage pronađena, a zatim i zamrznuta i oduzeta imovina stečena kriminalom. Zakon o policiji i dalje treba da se uskladi sa Zakonikom o krivičnom postupku i da se omogući značajnija uloga tužilaštva u vođenju istraga. U analiziranom periodu došlo je do jačanja desnog ekstremizma unutar zemlje i zloupotrebe instrumenata za borbu protiv finansiranja terorizma za zastrašivanje organizacija civilnog društva i medija koji kritički deluju prema vlastima. Specijalni izvestioci Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija izdali su, 11. novembra 2020. godine, zaključak da su srpske vlasti zloupotrebile nacionalni mehanizam za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma kako bi zastrašile organizacije građanskog društva, koje se kritički odnose prema radu Vlade i ograničile njihov rad. I najrelevantnije međunarodno telo za oblast sprečavanja finansiranja terorizma – FATF (Radna grupe za finansijske mere protiv pranja novca), ocenilo je da države ne mogu da sprovedu istragu ukoliko nema osnovane sumnje da je akter, koji je predmet istrage, umešan u pranje novca ili finansiranje terorizma. U slučaju upita Uprave za sprečavanje pranja novca o transakcijama 37 organizacija civilnog društva i 20 pojedinaca nije bio slučaj.

Novu metodologiju proširenja treba primeniti tako da omogući bolje uvezivanje reformi rasutih u okviru prvog stuba Osnova, a pre svega za dalje usklađivanje politika u poglavljima 23 i 24 i funkcionisanje demokratskih političkih institucija. To praktično znači sledećih nekoliko promena u postupanju nadležnih organa. Imajući u vidu zahtev nove strategije proširenja, da se kandidati za članstvo u EU više politički usklađuju sa EU, potrebno je u većoj meri uskladiti viznu politiku sa EU. Prestati sa zloupotrebom politika za borbu protiv organizovanog kriminala (širenje lažnih vesti) i terorizma za pritiske na delovanje građanskog društva i medija. Pre planiranih izmena Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku radi usklađivanja sa pravnim normama EU u poglavljima 23 i 24, organizovati stručnu analizu i dijalog sa svim

zainteresovanim stranama o slabostima i nedostacima krivičnog postupka. Sadržaj ove analize treba da obuhvati i izvlačenje lekcija iz postupanja u konkretnim slučajevima. Pored uključivanja predstavnika tužilaštva, sudova, policije, advokata i visoko-školskih ustanova u Radnu grupu koja se planira na ovu temu, treba organizovati i dijalog sa organizacijama civilnog društva. Osigurati da planirane izmene krivičnog zakonodavstva u Poglavlju 24 usklade vremenski i sadržinski sa izmenama istih zakona planiranim u Poglavlju 23. Cilj usklađivanja između ova dva poglavlja treba da bude unapređena saradnja policije i tužilaštva, zaštita prava žrtava u krivičnom postupku i izbegavanje parcijalnog menjanja sistemskog zakona bez razmatranja posledica po krivični sistem.

U julu 2020. godine je završena revizija Akcionog plana za Poglavlje 24, započeta krajem 2017. godine. Revizija je pokrenuta sa ciljem da nova verzija AP omogući ispunjenje prelaznih merila koja su dobijena na međuvladinoj konferenciji, u maju 2016. godine, kada je i otvoreno ovo poglavlje. Izmenama ovog dokumenta, Vlada Srbije želi da ukaže da je spremna da dobije merila za zatvaranje ovog poglavlja. Veliki broj aktivnosti, planiran za realizaciju tokom 2020. godine, nije realizovan u skladu sa pomeranim rokovima. Dok je razumljivo da su, zbog pandemije izazvane pandemijom COVID-19, postojale prepreke za realizaciju aktivnosti, poput obuka, nije jasno zašto se kasni sa pripremom analiza i modela zakona.

PRIKAZ POGLAVLJA

U okviru korpusa komunitarnog prava Evropske unije (*acquis communautaire*), Pregovaračko poglavlje 24 obuhvata **politike iz oblasti pravde, slobode i bezbednosti**. Preciznije, ovo poglavlje obuhvata politike koje većinom spadaju u domen unutrašnjih poslova jedne države i od kojih, u velikoj meri, zavisi sigurnost građana i građanki, kao i njihov pristup pravdi. Poglavlje 24 sadrži skup propisa, koji predstavljaju najbolje evropske prakse i standarde, u oblastima poput zaštite spoljnih granica, policijske saradnje među državama članicama, regulisanju migracija, pravosudnoj saradnji, borbi protiv terorizma i ostalim oblastima od suštinske važnosti za bezbednost građana.

Uz Poglavlje 23, koje obuhvata oblasti pravosuđa i osnovnih prava, politike iz Poglavlja 24 predstavljaju okosnicu takozvanog „novog pristupa“ Evropske unije politici proširenja. Ovaj „novi pristup,“ nastao kao odgovor na nezadovoljavajući stepen napretka u ovim ključnim oblastima prilikom prethodnih talasa proširenja, uvodi neke ključne novine u proces pregovora o članstvu zemalja Zapadnog Balkana:

- prvo, ova dva poglavlja otvaraju se rano u procesu pregovora i zatvaraju na samom kraju u cilju obezbeđivanja što više vremena za suštinske reforme u oblasti vladavine prava (poglavlja 23 i 24);
- drugo, tokom pregovora o ovim oblastima, Evropska komisija igra ključnu savetodavnu ulogu kroz pružanje pomoći i konsultacija o pravcu i sadržini reformi na čije ispunjavanje se država kandidat za članstvo obavezuje;
- zatim, uvedena su prelazna merila (*interim benchmarks*) i završna merila (*closing benchmarks*), koja imaju za cilj da osiguraju da sprovedene reforme zaista proizvode rezultate na terenu;
- na kraju, a možda i najbitnije, jeste i mogućnost da se pregovori u okviru ostalih poglavlja suspenduju ukoliko napredak u poglavljima 23 i 24 nije ocenjen kao zadovoljavajući.

Najnovija Strategija proširenja,¹ usvojena u februaru 2020. godine, predvidela je da ovo poglavlje, zajedno sa poglavljima 23 (Pravosuđe i osnovna prava), 5 (javne nabavke), 18 (statistika), 32 (Finansijska kontrola), ekonomskim kriterijumima, reformom javne uprave i funkcionisanjem demokratskih institucija, bude svrstano u **klaster „Osnove“**. U ovom dokumentu je predviđena mogućnost da se pregovori zaustave, ili čak vrate unazad, ako reforme u oblasti vladavine prava dožive ozbiljno ili dugotrajno stagniranje ili nazadovanje

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

Potpolitike u Poglavlju 24

Poglavlje 24 obuhvata politike grupisane u deset podoblasti, tj. deset potpolitika:

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

Dodatno, bitno je pomenuti da je u pitanju oblast koja sadrži, takozvano, „tvrdo pravo“ (*hard acquis*) i da su stvari oko kojih se pregovara veoma tehničke i zahtevaju veoma specifična znanja, poput načina istrage krivičnih dela, o kojima je teško steći znanja na civilnim fakultetima.² 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. Najveća ekspertiza organizacija okupljenih u Radnoj grupi NKEU za Poglavlje 24 je u oblasti migracija i azila. Stoga je praćenje politika iz ovog poglavlja poseban izazov za građansko društvo, što se može videti i iz iskustava zemalja iz prethodnih talasa proširenja.

¹ Evropska komisija, *Unapređenje procesa pristupanja – kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan*, Brisel, 5. 2. 2020, str. 7.

² 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/>.

STATUS POGLAVLJA

U nastavku teksta je prvo prikazana hronologija reformi u Poglavlju 24, zatim pregled stanja u deset potpoglavlja unutar EU politika koje se tiču pravde, bezbednosti i slobode i, na kraju, ključne aktivnosti Radne grupe NKEU za Poglavlje 24, kao i njene preporuke.

Hronologija reformi u Poglavlju 24

U skladu sa „novim pristupom“ proširenju, **analitički pregled usklađenosti srpskog zakonodavstva** u okviru Poglavlja 24 sa evropskim, takozvani skrining (*screening*), obavljen je još pre nego što je Srbija zvanično otpočela pregovore o pristupanju u januaru 2014. godine. Proces skrininga sproveden je krajem 2013. godine i to u dve faze. Prvo je eksplanatorni skrining, koji obuhvata predstavljanje propisa Evropske unije u ovoj oblasti državi kandidatu za članstvo, obavljen u periodu od 2. do 4. oktobra 2013. godine. Nakon toga, održan je i bilateralni skrining za Poglavlje 24, na kom je Srbija predstavila domaće zakonodavstvo u okviru politika iz Poglavlja 24 i utvrdila razlike koje postoje u odnosu na evropski korpus prava. Bilateralni skrining je obavljen u periodu od 11. do 13. decembra iste godine. Nakon završenog procesa skrininga, Evropska komisija (EK) je pristupila izradi Izveštaja o skriningu za Srbiju za oblast pravde, slobode i bezbednosti (Poglavlje 24). Ovaj Izveštaj sadrži sistematski pregled srpskog zakonodavstva i institucionalnih okvira za sprovođenje politika koje spadaju pod Poglavlje 24, utvrđuje postojanje nedostataka u odnosu na evropske norme u ovoj oblasti, te daje preporuke u cilju usklađivanja propisa Srbije sa komunitarnim pravom Evropske unije. Izveštaj o skriningu je objavljen 15. maja 2014. godine.³

Ministarstvo unutrašnjih poslova je, na osnovu preporuka iz Izveštaja o skriningu, pristupilo izradi **Akcionog plana za Poglavlje 24** (AP za P24), kao najvažnijeg strateškog dokumenta koji daje pregled mera na čije sprovođenje se Republika Srbija obavezuje u cilju harmonizovanja domaćeg zakonodavstva sa evropskim. Akcioni plan za Poglavlje 24 predviđa niz mera u cilju ispunjavanja preporuka Evropske komisije iz Izveštaja o skriningu, daje vremenske rokove u kojima će konkretne mere biti sprovedene, navodi institucije i organe državne uprave koji su nadležni za njihovo sprovođenje, te utvrđuje neophodna sredstva i izvore finansiranja za predložene aktivnosti. Izrada ovog dokumenta je, ujedno, bila i merilo za otvaranje ovog poglavlja (*opening benchmark*).⁴ U skladu sa velikim značajem koje ovaj dokument ima, budući da predstavlja plan za korenite reforme brojnih politika u oblasti unutrašnjih poslova od kojih direktno zavisi kvalitet života i bezbednost građana i građanki, u njegovu izradu je bilo neophodno uključiti sve zainteresovane strane. Međutim, Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao nadležno za izradu AP za ovo poglavlje, uključilo je zainteresovanu javnost u raspravu tek kada je drugi nacrt Akcionog plana bio gotov, krajem januara 2015. godine.⁵

³ Tekst Izveštaja o skriningu za Poglavlje 24 na srpskom jeziku dostupan je ovde: <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/skrining/izvestaji-i-rezultati-skrininga/rezultati-skrininga/rezultat-skrininga-za-poglavlje-24>.

⁴ Nezvanično su, kao kriterijum za ocenu spremnosti za otvaranje poglavlja, razmatrani još usvajanje Zakona o policiji koji bi uveo predušlove za upravljanje ljudskim resursima zasnovano na zaslugama, kao i izrada prve Strateške procene organizovanog i ozbiljnog kriminala (SOCTA) u skladu sa metodologijom Evropola.

⁵ Komentari Radne grupe za Poglavlje 24 na drugi nacrt AP za P24 dostupni su na: https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/komentari_ocrd_na_ap_-_final.pdf.

Tokom cele 2015. godine su trajale javne rasprave oko izrade Akcionog plana za Poglavlje 24, a koje su se sa predstavnicima građanskog društva vodile u okviru Radne grupe NKEU za Poglavlje 24. U procesu konsultacija sa predstavnicima građanskog društva kroz mehanizam NKEU, kao i kroz dodatna mišljenja EK, usledile su dodatne revizije predloga teksta Akcionog plana za Poglavlje 24, tako da je treći nacrt objavljen 30. marta 2015. godine, a usvojen na sednici Vlade 27. aprila 2016. godine⁶. Četvrta, blago doterana verzija AP je izrađena u septembru iste godine i EK je 9. septembra dala pozitivno mišljenje na AP za P24, čime je otpočeo proces ocene AP za P24 od strane Saveta. To mišljenje je dalo glavno telo unutar Saveta, zaduženo za praćenje procesa pristupanja – Radna grupa Saveta EU za proširenje – COELA (*Working Party on Enlargement and Countries Negotiating Accession to the EU*), koja okuplja predstavnike država članica EU pri Savetu koje odlučuju o ovoj politici. Dodatno, u oktobru 2015. godine, EK je izradila Izveštaj o ispunjenosti merila za otvaranje poglavlja – OBAR izveštaj (*Opening Benchmark Assessment Report*), čime je i formalno pozitivno ocenila da mere iz AP za P24 odgovaraju merilima koja su bila postavljena u Izveštaju o skriningu.⁷ Konačno, Akcioni plan za Poglavlje 24 usvojen je na Vladi Republike Srbije u maju 2016. godine.⁸

Dodatno, u avgustu 2015. godine, Vlada je usvojila akta kojima se, iako sa zakašnjenjem, kompletira institucionalni okvir za učestvovanje u pregovorima. Tako je Vlada donela Odluku o obrazovanju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, a naknadno i imenovala osobe koje su članovi Tima. Dodatno, sa kašnjenjem je usvojen i Zaključak kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u procesu sprovođenja skrininga iako je, marta 2015. godine, proces skrininga za Srbiju već bio završen. I na kraju, usvojen je Zaključak o postupku izrade pregovaračkih pozicija, kojim se propisuje procedura oko izrade nacrti i mehanizma konsultacija u procesu usvajanja pregovaračke pozicije.

Nakon što je EK dala pozitivno mišljenje o AP za P24, Vlada je pristupila izradi **Pregovaračke pozicije za Poglavlje 24**. Pregovaračka pozicija referiše na mere iz AP za P24 i njome se Srbija pravno obavezala na njihovo sprovođenje. Vlada je usvojila Predlog pregovaračke pozicije za Poglavlje 24, koja je zatim dostavljena Odboru za evropske integracije Narodne skupštine RS. Odbor se o njoj pozitivno izjasnio neobavezujućim mišljenjem, na sednici održanoj u maju 2016. godine, uz prethodnu konsultaciju sa Nacionalnim konventom o EU. Organizacije okupljene u Radnoj grupi za Poglavlje 24 imale su uvid u sažetak Pregovaračke pozicije, budući da dokument u ovoj fazi pregovora nije dostupan javnosti u svojoj integralnoj formi, a svoje komentare dostavile su u pisanoj formi kako Odboru, tako i Pregovaračkom timu i Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 24.⁹

⁶ Komentari Radne grupe za Poglavlje 24 na treći nacrt AP za P24 dostupni su na: https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/nceu_comments_to_3rd_ap_24.pdf.

⁷ Izveštaj OBAR dostupan je na: <http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/72db7f92-ff86-44a5-af59-648ab7891e53/OBAR+CH+24+RS.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lGahGrp&CVID=lGahGrp&CVID=lGahGrp>.

⁸ *Ibid.*

⁹ Komentari su dostupni na: https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/preporuke_radne_grupe_za_poglavlje_24_pravda_slob.pdf.

Vlada je, zatim, usvojila Pregovaračku poziciju za Poglavlje 24,¹⁰ dostavila ju je Evropskoj uniji koja je, zatim, sastavila Zajedničku pregovaračku poziciju koju je predstavila na međuvladinoj konferenciji na kojoj su pregovori o Poglavlju 24 i formalno otvoreni, a koja je održana u Briselu 18. jula 2016. godine.¹¹ Na ovoj konferenciji, EU je ujedno predstavila i **prelazna merila**¹² za Poglavlje 24, na osnovu kojih će se meriti napredak Srbije u harmonizaciji u predstojećem periodu. Osnovno prelazno merilo se tiče delotvornog, detaljnog i stalnog praćenja sprovođenja Akcionog plana u oblasti Pravde, slobode i bezbednosti „kroz jak i multidisciplinarni mehanizam, kojim se, po potrebi, mogu aktivirati korektivne mere, naročito vodeći računa o adekvatnosti ljudskih i finansijskih resursa, institucionalnom kapacitetu, zahtevima za obuke, poštovanju utvrđenih krajnjih rokova, stvarnom dijalogu sa civilnim društvom i adekvatnom razmatranju njihovih predloga“. U okviru Poglavlja 24 ukupno ima 41 prelazno merilo i to najviše u vezi sa policijskom saradnjom i borbom protiv organizovanog kriminala (vidi tabelu ispod). Prelazna merila najviše se fokusiraju na dokazivanje primene i učinka mera (*track record*) iz AP, kako bi se pokazala promena stanja na terenu kroz jasno merljive indikatore. BCBP je, ovim povodom, izradio i objavio Pozicioni papir o Poglavlju 24 kojim se građanima približavaju konkretne reforme planirane u okviru ovog poglavlja.¹³

Tabela 1: Pregled prelaznih merila u Poglavlju 24

Potpoglavlje	Broj prelaznih merila
Opšte prelazno merilo	1 - Praćenje sprovođenja Akcionog plana i aktiviranje korektivnih mehanizama
Migracije	6
Azil	3
Kontrola spoljnih granica i Šengen	5
Vizna politika	2
Pravosudna saradnja (u trgovinskim, građanskim i krivičnim stvarima)	5
Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala	13
Saradnja u borbi protiv terorizma	1
Saradnja u oblasti droga	5
Carinska saradnja	Nema prelaznih merila
Falsifikovanje evra	Nema prelaznih merila

¹⁰ Dostupna je na: <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-24>.

¹¹ Zajednička pozicija EU dostupna je na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/PG24_Zajednicka_pozicija_EU.pdf.

¹² Izdvojena prelazna merila iz Zajedničke pozicije su dostupna na: http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/b2895342-f93d-4762-9d54-6417ce909481/ПРЕЛАЗНА+МЕРИЛА+ЗА+ПРЕГОВАРАЧКО+ПОГЛАВЉЕ+24.pdf?MOD=AJPERES&CVID=I_GacMzo.

¹³ Elek, B. (2016), *Šta nas očekuje nakon otvaranja pregovora o poglavlju 24?*, BCBP, Beograd, dostupno na: https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/sta_nas_cka_nakon_otvaranja_pregovora__o_poglavlju.pdf.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24

Krajem 2017. godine je započeta **revizija akcionih planova za poglavlja 23 i 24**¹⁴ sa ciljem da se omogući ispunjenje prelaznih merila i dobiju merila za zatvaranje ovog poglavlja. Glavna novina jeste da su preporuke iz skrining izveštaja obrisane iz dokumenta i umesto njih, kao osnov za definisanje aktivnosti, navedeno je pripadajuće prelazno merilo¹⁵. S obzirom da je prethodna verzija Akcionog plana pisana na osnovu preporuka iz Izveštaja o skriningu, ona nije sadržala aktivnosti za sva prelazna merila dobijena u okviru Zajedničke pregovaračke pozicije Republike Srbije i Evropske unije (str. 19-30), jula meseca 2016. godine¹⁶. Pored toga, kao smernice za nove reforme uzete su i mere predložene u okviru dokumenta *Verodostojna perspektiva proširenja i pojačano angažovanje Evropske unije sa Zapadnim Balkanom* iz 2018. godine i novih strateških dokumenata EU za politike koje pokriva Poglavlje 24.¹⁷

Druga novina je pomeranje rokova za neispunjene ili delimično ispunjene aktivnosti. Nedostignuti rokovi su pomereni i usklađeni sa dinamikom predviđenom Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU.¹⁸ U ovom dokumentu je rok za usaglašavanje sa pravnim tekovinama EU pomeren sa 2018. na 2021. godinu, ili najkasnije do 31. decembra 2022. godine, pri čemu je uzeto u obzir da pregovarački proces mora biti završen dve godine pre zvaničnog ulaska u EU, za šta je projektovana 2025. kao okvirna godina. Iz dostupnog predloga revidiranog Akcionog plana, nije jasno da je Pregovaračka grupa ispunila obavezu iz prelaznog merila o policijskoj saradnji da je „sprovedla sveobuhvatnu analizu i na osnovu nje menjala svoj akcioni plan“. Osim menjanja rokova koji su propušteni i preciziranja aktivnosti i nosilaca aktivnosti, nije jasno da li su u pripremi AP identifikovane prepreke ili dobre prakse u ostvarenju ciljeva. Puko pomeranje rokova bez ovakve analize neće doneti rezultate ni u narednom periodu.

Cilj revizije je bilo i preciziranje aktivnosti, te su mnoge aktivnosti razbijene na delove. Na primer, aktivnosti vezane za normativna i planska dokumenta su razdvojene na posebno definisane aktivnosti koje se tiču: a) usvajanja normativnih/planskih akata, b) usvajanje podzakonskih akata, c) aktivnosti koje se odnose na njihovo sprovođenje. Takođe, ključne aktivnosti za realizaciju planskih dokumenata koji se navode kao mere u Akcionom planu, dodate su kao zasebne aktivnosti u revidiranom AP.¹⁹ Precizirani su i rokovi i izvori finansiranja za svaku pojedinačnu aktivnost. I dalje ostaju otvorena pitanja u vezi sa realnošću procene troškova

¹⁴ Pregovaračke grupe su, 20. decembra 2017. godine, imale sastanak u Briselu sa predstavnicima EK na temu revizije Akcionog plana

¹⁵ Prelazno merilo koje se tiče policijske saradnje i organizovanog kriminala je razbijeno u dva potpoglavlja AP. Vidi uvod u revidirani Akcioni plan dostupan na: shorturl.at/IRT23.

¹⁶ Dostupna na: <http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/b2895342-f93d-4762-9d54-6417ce909481/IPEJLA3HA+MEP/ИЛЈА+3А+ИРЕГОВАРАЧКО+ПРОГЛАВЉЕ+24.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IGacMzo>

¹⁷ Primer je Strategija Evropske unije: *Upravljanje oružjem – zaštita građana i Komunikacija Evropske unije o interoperabilnosti IT sistema*.

¹⁸ Ministarstvo za evropske integracije, *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (treća verzija)* je usvojen 1. marta 2018. godine i dostupan na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2018_2021.pdf.

¹⁹ Na primer, uspostavljanje Komisije za lako i malokalibarsko oružje je jedna od ključnih aktivnosti za sprovođenje Akcionog plana za implementaciju Strategije za kontrolu lakog i malokalibarskog oružja u Republici Srbiji, pa je dodata kao nova posebna aktivnost u revidiranom AP-u. Pored navedenog, glavne aktivnosti koje pripadaju oblastima koje će detaljno biti razrađene u okviru Nacrta akcionog plana za ulazak u Šengenski prostor, taksativno su navedene u okviru potpoglavlja „Spoljne granice i Šengen“.

sprovedenja aktivnosti iz AP, na šta je Radna grupa NKEU za Poglavlje 24 ranije ukazivala. Vrlo je vidljivo da su troškovi, koji su planirani da budu pokriveni iz IPA i drugih projekata iz međunarodne pomoći, preciznije i ambicioznije budžetirani. Za druge važne aktivnosti, koje će biti pokriveno iz budžeta Srbije, predviđena su skromnija sredstva ili se navodi da ne iziskuju nikakve dodatne troškove, nezavisno od kompleksnosti i realnih potreba. Ovo je, na primer, slučaj sa izradom i primenom nove Strategije za integrisano upravljanje granicom za period od 2021. do 2025. godine, gde stoji da ova aktivnost ne iziskuje nikakve troškove, uprkos činjenici da se primena trenutno važeće Strategije za integrisano upravljanje granicom finansira kroz trogodišnju sektorsku budžetsku podršku iz IPA sredstava u vrednosti od 27 miliona evra. Iako se za veliki broj aktivnosti navodi da nema troškova, odnosno da je to deo redovnih aktivnosti zaposlenih, potrebno je napisati procenu broja dana koji će zaposleni raditi na sprovođenju određene aktivnosti, kao i kumulativnu vrednost prosečnog dana za obavljeni posao.

Aktivnosti koje Pregovaračka grupa smatra realizovanim su izbrisane iz tabelarnog prikaza, a detaljno su obrazložene i navedene u uvodnom delu Akcionog plana. Važno je napomenuti da je Evropska komisija ukazala da ovo ne smatra dovoljnim dokazom da su aktivnosti realizovane i da zadržava pravo da u bilo kom trenutku ponovo proceni ispunjenost aktivnosti. Za određene aktivnosti su promenjeni nosioci aktivnosti i/ili indikatori rezultata. Praćenje realizacije Akcionog plana će ubuduće biti teže, jer je izbrisana kolona sa izvorima provere ili verifikacije.

Najveća sadržinska promena revidiranog Akcionog plana je da su isključene **informacije o reformi policijske organizacije, u skladu sa preporukom iz Izveštaja o skriningu da se preduzmu mere za profesionalizaciju i racionalizaciju njene strukture u cilju unapređenja efikasnosti policije**. Ovo je važno jer su aktivnosti, poput reforme organizacione strukture, definisanja potrebnog broja zaposlenih, razlikovanje civilnih od policijskih službenika, uvođenja karijernog napredovanja, preduslov za sve druge reforme u okviru Poglavlja 24, kao i za ispunjenje prelaznog merila o operativnoj nezavisnosti policije. Informacije o realizaciji i učinku ovih aktivnosti nedostaju na sajtu MUP-a, kao i u izveštajima o sprovođenju Strategije policije. Imajući u vidu da planirane aktivnosti na reformi policijske organizacije, navedene u prethodnim verzijama Akcionog plana, nisu u potpunosti sprovedene, ove informacije treba vratiti u uvodni deo AP ili kao poseban prilog AP. Jedino na taj način će moći da se prati ispunjenje preduslova za operativnu nezavisnost policije, što je deo prelaznog merila za policijsku saradnju. Pored toga, ove aktivnosti će imati uticaj na živote građana Srbije, kao i potencijalnu promenu radno-pravnog statusa zaposlenih u MUP-u (gubljenje beneficija, promena radnog mesta), te je potrebno pravovremeno i kontinuirano informisati javnost o ovim reformama. Detaljan pregled hronologije dat je u tabeli 2.

Tabela 2: Hronologija pregovora o Poglavlju 24

2-4. oktobar 2013.	Održan eksplanatorni skrining u Briselu, na kome su predstavljani propisi Evropske unije u Poglavlju 24
11-13. decembar 2013.	Održan bilateralni skrining u Briselu, na kome je Srbija predstavila domaće zakonodavstvo u okviru politika iz Poglavlja 24 i utvrdila razlike koje postoje u odnosu na evropski korpus prava
21. januar 2014.	Prva međuvladina konferencija na kojoj su zvanično otvoreni pregovori Srbije sa EU i predstavljen Pregovarački okvir
15. maj 2014.	Evropska komisija dostavila Srbiji Izveštaj o skriningu za Poglavlje 24
24. jul 2014.	Odlukom Vlade uspostavljena je Pregovaračka grupa za Poglavlje 24
8. septembar 2014.	Prvi Nacrt akcionog plana za Poglavlje 24 završen i dostavljen EK
septembar 2014 - septembar 2015.	U procesu konsultacija sa EK, građanskim društvom i ostalom zainteresovanom javnošću, AP za P24 se revidira još tri puta
9. septembar 2015.	EK dala pozitivno mišljenje na AP za P24
9. oktobar 2015.	EK izradila Izveštaj o ispunjenosti merila za otvaranje poglavlja (OBAR) u kom je i formalno pozitivno ocenila AP za P24
januar - maj 2016.	Srbija radi na pripremi Pregovaračke pozicije za Poglavlje 24 i usvaja je Vlada Republike Srbije na sednici 24. maja 2016. godine
18. jul 2016.	Održana Međuvladina konferencija na kojoj je Poglavlje 24 otvoreno i na kojoj je predstavljena pregovaračka pozicija, kao i prelazna merila za ovo poglavlje
9. novembar 2016.	Evropska komisija objavila godišnji Izveštaj o napretku Srbije (<i>Country Report</i>)
januar 2017.	MUP objavio prvi šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP za P24 za period jul - decembar 2016. godine
maj 2017.	Evropska komisija objavila <i>Non-paper</i> , tj. Izveštaj o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju
jul 2017.	MUP objavio drugi šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP za P24 za period januar - jun 2017. godine
novembar 2017.	Evropska komisija objavila <i>Non-paper</i> , tj. Izveštaj o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju
decembar 2017.	Počele pripreme za reviziju AP na osnovu konsultacija sa Evropskom komisijom u Briselu.
januar 2018.	MUP objavio treći šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP za P24 za period jul - decembar 2017. godine

februar 2018.	Evropska komisija objavila strategiju proširenja, tj. <i>Verodostojnu perspektivu proširenja i pojačano angažovanje EU sa Zapadnim Balkanom</i>
april 2018.	Evropska komisija objavila godišnji izveštaj; Stupio na snagu radni aranžman za saradnju sa Agencijom Evropske unije za obuku organa za sprovođenje zakona (CEPOL)
avgust 2018.	MUP objavio četvrti šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP za P24 za period januar - jun 2018. godine
novembar 2018.	Evropska komisija objavila <i>Non-paper</i> , tj. Izveštaj o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju
15. januar 2019.	Savet odobrio zaključivanje Statusnog sporazuma između Srbije i Fronteksa – Evropske granične i obalske straže
februar 2019.	MUP objavio peti šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP za P24 za period jul - decembar 2018. godine
4. mart i 8. april 2019.	Potpisan Sporazum između Republike Srbije i Agencije Evropske unije za saradnju u sprovođenju zakona (Evropola) o upućivanju oficira za vezu
maj 2019.	Evropska komisija objavila godišnji Izveštaj o napretku Srbije
avgust 2019.	MUP objavio šesti šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP za P24 za period januar - jun 2019. godine
novembar 2019.	Evropska komisija objavila <i>Non-paper</i> , tj. neformalni radni dokument ili Izveštaj o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju
12. novembar 2019.	Potpisan je Ugovor o saradnji Republike Srbije i Kancelarije EU za pravosudnu saradnju (Evrodžast) u Beogradu.
19. novembar 2019.	EU i Srbija su potpisale aranžman za sprovođenje Zajedničkog akcionog plana za borbu protiv terorizma za Zapadni Balkan, koji pokriva period od 2019. do 2020. godine
decembar 2019.	Zakon o ratifikaciji Sporazuma o saradnji između RS i Kancelarije EU za pravosudnu saradnju (Evrodžast) je usvojen 9. decembra, stupio je na snagu dan kasnije i počeo da se primenjuje od 11. decembra 2019. godine
5. februar 2020.	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 „Osnove“
6. maj 2020.	Održan onlajn Samit EU-Zapadni Balkan ²⁰

²⁰ Zagrebačka deklaracija, 6. maj 2020, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/media/43789/zagreb-declaration-bs-06052020.pdf>.

jun 2020.	Evropska komisija izdala <i>Non-paper</i> , tj. Izveštaj o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju
jul 2020.	Usvojeni revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24
24. jul 2020.	Evropska komisija je predstavila Strategiju za bezbednu uniju, novu petogodišnju strategiju unutrašnje bezbednosti za period od 2020. do 2025. godine
oktobar 2020.	Evropska komisija objavila godišnji izveštaj za 2020. godinu
decembar 2020.	Potpisan radni aranžman između Republike Srbije i Evropskog centra za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA)
decembar 2020.	Evropska komisija objavila novu strategiju za borbu protiv terorizma

Praćenje sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 24

Nakon otvaranja Poglavlja 24, zvanično je počela primena AP za P24. Odlukom Vlade Republike Srbije 05 broj 337-12526/2016-1 o izveštavanju, praćenju i vrednovanju Akcionog plana za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, usvojenom 29. decembra 2016. godine, uređen je proces izveštavanja, praćenja i vrednovanja sprovođenja AP. Za proces vrednovanja sprovođenja i izveštavanja bili su zaduženi i odgovorni oni koji su bili odgovorni za pisanje samog Akcionog plana.

Prvo, o realizaciji svake pojedinačne aktivnosti sadržane u Akcionom planu izveštavalo je odgovorno lice za njeno sprovođenje iz nadležne institucije koja je navedena kao nosilac ili koordinator realizacije te aktivnosti u AP. U drugom koraku, o realizaciji aktivnosti sadržanih u jednom od deset potpoglavlja unutar Poglavlja 24, koordinatori potpoglavlja su izveštavali užu Pregovaračku grupu za Poglavlje 24. Tom prilikom su navodili stepen realizacije aktivnosti, njen rezultat, uticaj, kvalitet, kao i probleme u realizaciji ili razloge za neispunjenost, uz obrazloženje za rešavanje problema na višem nivou odlučivanja. Pored toga, o finansijskim aspektima ispunjenosti AP izveštavaju uže organizacione jedinice zadužene za oblast upravljanja finansijama svih organa državne uprave, zaduženih za sprovođenje aktivnosti u sklopu Akcionog plana i jedinice odgovorne za oblast upravljanja projektima finansiranim iz pretpristupnih fondova Evropske unije. Na osnovu ovih doprinosa, uži sastav pregovaračke grupe za Poglavlje 24 izveštavao je Vladu Republike Srbije, tj. Koordinaciono telo za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, ministarku zaduženu za evropske integracije, Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i Ministarstvo za evropske integracije (MEI). Važno je napomenuti da se šestomesečni izveštaji o realizaciji AP objavljuju na posebnoj internet stranici MUP-a, posle prosleđivanja Evropskoj komisiji. Objavljeni tabelarni pregled prikaza sprovođenja AP u šestomesečnim izveštajima na internet stranici MUP-a ne sadrži kvalitativnu ocenu realizacije AP²¹ i utroška finansijskih sredstava.

Za potrebe izveštavanja Evropske komisije, Pregovaračka grupa za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, preko šefa pregovaračkog tima, dostavlja polugodišnje izveštaje Evropskoj ko-

²¹ Napomene koordinatora potpoglavlja o uspesima, rezultatima, problemima u realizaciji.

misiji, svakog januara i jula meseca u toku kalendarske godine. Pored toga, Pregovaračka grupa za ovo poglavlje prikuplja statističke podatke za, takozvane, *track record* tabele ili tabele sa pokazateljima rezultata aktivnosti, na primer, broj istraga, optužnica i presuda za organizovani kriminal. Na sastanku Radne grupe NKEU sa Pregovaračkom grupom, 27. decembra 2016. godine, obrazloženo je da EK ima vlasništvo nad tabelama, ali da same informacije iz tabela nisu poverljive te da mogu biti stavljene na uvid javnosti.²² Na osnovu ovih podataka, kao i uvida skupljenih na osnovu konsultacija sa građanskim društvom, državama članicama, drugim međunarodnim organizacijama, EK dva puta godišnje izdaje izveštaj o realizaciji reformi u poglavljima 23 i 24, takozvani *Non-paper*. U jesen se objavljuje izveštaj za prvu polovinu godine, a na proleće za drugu polovinu godine. Ovaj dokument je namenjen, pre svega, informisanju država članica i Vlade Srbije o napretku, a dobra praksa je što ga Pregovarački tim objavljuje na stranici Ministarstva za evropske integracije, mada sa kašnjenjem od nekoliko meseci.

U revidiranom Akcionom planu je zadržan proces izveštavanja, praćenja i vrednovanja primene AP za P24 na tri nivoa: na nivou aktivnosti, potpoglavlja i celokupnog dokumenta. Međutim, nestao je opis, takozvanog, sistema „semafora“, koji predviđa da nadležni za sprovođenje AP mesečno izveštavaju koordinate za pojedinačne potpolitike, a da koordinatori podnose kvartalne izveštaje Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 24 o ispunjenosti Akcionog plana. Nije jasno da li je ovaj sistem izveštavanja napušten, pošto se u revidiranom AP pominju odgovorni organi za izveštavanje, ali ne i dinamika. Ovo je dodatno važno iz razloga što je sistem „semafora“ bio predviđen za upozoravanje o kašnjenju i/ili preprekama u sprovođenju pojedinačnih aktivnosti, što se dešavalo u dosadašnjoj primeni AP za P24, pa ostaje nejasno na koji način će se osigurati rano upozoravanje o problemima u sprovođenju aktivnosti, kao i povratni mehanizam za njihovo blagovremeno otklanjanje. Dodatno, nedostatak odgovornosti za kašnjenje ili neispunjavanje obaveza pokazao se kao jedan od ključnih razloga za zastoje u primeni AP za P24 i sva je verovatnoća da se ranije identifikovani problemi neće otkloniti ukoliko se nastavi sa principom da neispunjavanje obaveza prolazi bez posledica po odgovornost. U opisu metodologije revidiranog AP potpuno nedostaje kada i ko je zadužen evaluaciju ili vrednovanje ispunjenosti ciljeva. Do sada je Pregovaračka grupa izveštavala javnost samo o ispunjenosti aktivnosti, ali ne i o rezultatima i ispunjenosti ciljeva. Da bi uspeli u ocenjivanju promene, pokazatelji rezultata, nakon sprovođenja aktivnosti, bi trebalo da budu sadržajni u kvalitativnom i kvantitativnom smislu, ali i da ukažu kako utiču na pokazatelj uticaja, koju promenu stvaraju.

Pregovaračka grupa se i u predlogu revidiranog Akcionog plana obavezala da jednom godišnje izveštava Narodnu skupštinu Republike Srbije, odnosno nadležne odbore. Izveštavanja dva puta godišnje, u skladu sa dinamikom izveštavanja EU, omogućilo bi poslanicima da ostanu upućeni u ovaj važan posao i pravovremeno pomognu. Ovo je važno jer Narodna skupština ima ulogu u usvajanju zakona koji su važni za ispunjenje merila za članstvo u EU, a nakon članstva će učestvovati i u usvajanju pravnih tekovina EU. Uz to, Pregovaračka grupa izveštava reprezentativne sindikate koji deluju u sklopu Ministarstva unutrašnjih poslova o statusu sprovođenja aktivnosti po Akcionom planu za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost. Nije definisana učestalost izveštavanja sindikata u MUP-u, niti postoji program obuke ili informisanja za zapo-

²² Nakon sastanka, Pregovarački tim je predstavnicima RG NKEU za Poglavlje 24 dostavio spisak oblasti za koje je EK od Srbije tražila popunjavanje *track record* tabela.

slene u MUP-u o toku pregovora. Ovo bi moglo biti realizovano u sklopu redovnog programa stručnog usavršavanja za zaposlene u MUP-u, kao i preko Intraneta i drugih kanala namenjenih za komunikaciju sa internom javnosti u MUP-u. Na ovaj način bi se osiguralo da se cela policijska organizacija sprema za članstvo u EU i razume osnovne pojmove vezane za obaveze MUP-a u budućem članstvu u evropskoj bezbednosnoj zajednici.

Prema revidiranom Akcionom planu iz jula 2020. godine, definisano je da se, dva puta u toku godine, Pregovaračka grupa sastaje sa nevladinim organizacijama okupljenim oko Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, u plenumu i u okviru tematskih sastanaka posvećenih politikama sadržanim u ovom poglavlju. Ovakvo formulisana obaveza je manje precizna nego ona koja je stajala u prethodnoj verziji AP u kojoj su bila predviđena najmanje dva sastanka u plenumu i dva tematska sastanka godišnje: prvi na temu migracija, azila, viza i upravljanja granicom i drugi na teme vezane za politike borbe protiv organizovanog kriminala, terorizma, droga. Do sada ovaj plan nikada nije ispunjen i **susreti Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 i Pregovaračke grupe nisu postali redovna i izvesna aktivnost.**

Rok za objavu izveštaja o sprovođenju Akcionog plana, preko zvanične internet prezentacije Ministarstva unutrašnjih poslova (www.mup.gov.rs), ne postoji i u prethodnom periodu izveštaji su kasnili i nekoliko meseci. Prvi šestomesečni izveštaj o njegovoj ispunjenosti, za period jul - decembar 2016. godine, MUP je objavio u januaru 2017. godine, a pre nego što je konsultovao nadležnu Radnu grupu NKEU.²³ Drugi polugodišnji izveštaj za prvih šest meseci 2017. godine, objavljen je u julu iste godine nakon konsultacija sa Radnom grupom NKEU.²⁴ Treći šestomesečni izveštaj za period jul - decembar 2017. godine, MUP je objavio početkom 2018. godine. Četvrti šestomesečni izveštaj za period januar - jun 2018. godine, objavljen je u avgustu 2018. godine bez konsultacija o njegovoj sadržini sa Radnom grupom NKEU. Peti šestomesečni izveštaj o sprovođenju AP za period jul - decembar 2018. godine, nije objavljen na internet stranici MUP-a do kraja 2018. godine i nije bilo konsultacija sa Radnom grupom NKEU o njegovom sadržaju i proceni ispunjenosti. Ovaj izveštaj je objavljen tek u februaru 2019. godine na internet stranici MUP-a. Šesti šestomesečni izveštaj o sprovođenju AP za period januar - jun 2019. godine, objavljen je u leto 2019. godine bez konsultacija sa Radnom grupom NKEU. U 2020. godini objavljeni je izveštaj je sedmi izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul-decembar 2019. godine. Tokom 2020. godine nije ispoštovana dinamika objavljivanja šestomesečnih izveštaja, već je jedan izveštaj objavljen na osnovu revidiranog AP sredinom aprila 2021. godine. Takođe, od polovine 2019. godine, MUP je prestao da objavljuje statistički izveštaj o stepenu realizacije planiranih aktivnosti iz Akcionog plana. To ukazuje na **neredovnost i nepotpunost informisanja javnosti o realizaciji obaveza proisteklih iz pregovora o ovom poglavlju.**

²³ Dostupan je na: http://bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_za_poglavlje_24_izvestaj.pdf.

²⁴ Dostupan je na: <https://goo.gl/YjdClh>.

Tabela 3: Procena Pregovaračke grupe Vlade RS o ispunjenosti aktivnosti iz AP²⁵

Period	jul - dec 2016.	jan - jun 2017.	jul - dec 2017.	jan - jun 2018.	jul - dec 2018.	jan - jun 2019.	jul - dec 2019.	2020.
Realizovano	37,7% 106 aktivnosti	46,35% 140 aktivnosti	51,43% 162 aktivnosti	55,56% 175 aktivnosti	61,1% 195 aktivnosti	62,5% 200 aktivnosti	Nisu objavljeni statistički pregledi ispunjenosti mera	
Najviše realizovano iz sličnih potpoglavlja	<ul style="list-style-type: none"> migracije spoljne granice i Sengen pravosudna saradnja u građanskim, trgovačkim i krivičnim stvarima falsifikovanje evra 	<ul style="list-style-type: none"> migracije azil falsifikovanje evra 	<ul style="list-style-type: none"> migracije azil policijska saradnja organizovani kriminal falsifikovanje evra 	<ul style="list-style-type: none"> migracije azil spoljne granice i Sengen policijska saradnja organizovani kriminal falsifikovanje evra 	<ul style="list-style-type: none"> azil falsifikovanje evra migracije borba protiv terorizma protiv terorizma spoljne granice i Sengen 	<ul style="list-style-type: none"> falsifikovanje evra azil migracije borba protiv terorizma spoljne granice i Sengen policijska saradnja organizovani kriminal 		
U toku	44,8% 126 aktivnosti	29,47% 89 aktivnosti	29,21% 92 aktivnosti	29,84% 94 aktivnosti	26,9% 86 aktivnosti	25,6% 82 aktivnosti		

²⁵ Procene Radne grupe za Poglavlje 24 se ne podudaraju sa procenama ispunjenosti do kojih su došle specijalizovane organizacija civilnog društva koje prate sprovođenje reformi u ovom poglavlju. Na primer, nakon objavljivanja prvog šestomesečnog izveštaja o sprovođenju AP za ovo poglavlje, članice Radne grupe NKEU su izrazile zabrinutost o nekim aspektima izveštavanja. Tako, u tom izveštaju su navedene kao realizovane neke od aktivnosti koje to nisu, pre svega, kada je reč o zakonima i podzakonskim aktima koji su u fazi nacrti ili predloga, ali koji još uvek nisu usvojeni. Ovo je bio slučaj sa, na primer, Nacrtom zakona o ratifikaciji Haške konvencije (aktivnost 5.2.1 iz AP za P24). Dodatno, pojavljivale su se nelogičnosti u izveštaju, tj. kao realizovane se navode aktivnosti koje su usvojene uspešnim završetkom prethodnih aktivnosti koje su označene kao nepotpuno sprovedene. Jedan ovakav slučaj bio je Zakon o azilu i privremenom zaštiti koji tada nije usvojen, ali se realizovanom smatrala aktivnost koja se odnosi na usvajanje podzakonskih akata u vezi s njim (aktivnosti 2.1.4.3 i 2.1.4.4 iz AP za P24). Za kvalitativnu analizu postignutog, vidi polugodišnje izveštaje – Alarm Koalicije prUgovor na: www.pregovator.org.

Period	jul - dec 2016.	jan - jun 2017.	jul - dec 2017.	jan - jun 2018.	jul - dec 2018.	jan - jun 2019.	jul-dec 2019.	2020.	
Potpoglavije koje je najzastupljenije u aktivnostima „u toku“	<ul style="list-style-type: none"> • azil • vizna politika • organizovani kriminal • borba protiv droga • carinska saradnja 	<ul style="list-style-type: none"> • vizna politika • policijska saradnja 	<ul style="list-style-type: none"> • vizna politika • saradnja u oblasti droga 	<ul style="list-style-type: none"> • pravosudna saradnja u građanskim, trgovačkim i krivičnim stvarima • saradnja u oblasti droga 	<ul style="list-style-type: none"> • carinska saradnja • saradnja u oblasti droga • pravosudna saradnja u građanskim, trgovačkim i krivičnim stvarima 	<ul style="list-style-type: none"> • carinska saradnja • saradnja u oblasti droga 	<ul style="list-style-type: none"> • carinska saradnja • saradnja u oblasti droga 		
Nerealizovano	17,4% 49 aktivnosti	24,17% 73 aktivnosti	19,36% 61 aktivnost	14,60% 46 aktivnosti	11,9% 38 aktivnosti	11,9% 38 aktivnosti			
Najmanje ispunjeno iz sličnih potpoglavija (preko 20% aktivnosti)	<ul style="list-style-type: none"> • spoljne granice i Sengen • pravosudna saradnja u građanskim, trgovačkim i krivičnim stvarima • saradnja u oblasti droga • borba protiv organizovanog kriminala • borba protiv terorizma • carinska saradnja 	<ul style="list-style-type: none"> • spoljne granice i Sengen • pravosudna saradnja u građanskim, trgovačkim i krivičnim stvarima • borba protiv terorizma • carinska saradnja 	<ul style="list-style-type: none"> • vizna politika • borba protiv terorizma • carinska saradnja 	<ul style="list-style-type: none"> • vizna politika • borba protiv terorizma • carinska saradnja 	<ul style="list-style-type: none"> • carinska saradnja • borba protiv terorizma • vizna politika 	<ul style="list-style-type: none"> • carinska saradnja • borba protiv terorizma • vizna politika 	<ul style="list-style-type: none"> • vizna politika 		

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE PO POTPOGLAVLJIMA IZ IZVEŠTAJA O SKRININGU²⁶

Prikaz sprovođenja preporuka u okviru deset pojedinačnih potpolitika, sastavljen je na osnovu analiza Evropske komisije, izveštaja Pregovaračke grupe i šestomesečnih izveštaja iz senke koalicije prEUgovor o reformama vezanim za vladavinu prava²⁷, kao i drugih članica ove radne grupe NKEU.

1. Migracije

Ovo je oblast u koju je Vlada najdoslednije ulagala napore da ispuni uslove postavljene u pristupanju. Ovo se može objasniti značajem koji su ove teme dobile migrantskom krizom 2015. godine, kao i pažnjom i podrškom EU i pojedinačnih članica. U oblasti upravljanja migracijama, u većoj meri, su ispunjena prelazna merila koja se tiču a) analize potreba pravnih, tehničkih i institucionalnih promena i obuke u oblasti zakonitih i iregularnih migracija, b) obezbeđivanja smeštajnih kapaciteta za presretute iregularne migrante i c) smanjenja broja neosnovanih zahteva za azil koji podnose državljani Srbije u zemljama EU. Postignuti su i značajni rezultati u d) identifikovanju i razbijanju organizovanih kriminalnih grupa odgovornih za krijumčarenje migranata na teritoriji Srbije, ali je ovo ostao i najveći izazov. Preostala dva merila su delimično ispunjena: e) usklađivanje pravnog okvira sa pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti, f) zaključivanje sporazuma o readmisiji i delotvorna podrška za dobrovoljan povratak iregularnih migranata u njihove zemlje porekla. Razlog ovome su i učestale promene normi na nivou EU, kao i nedostatak volje za saradnjom u ključnim zemljama iz kojih dolaze iregularni migranti poput Avganistana, Pakistana.

Srbija je delimično usklađena sa pravnim tekovinama EU u oblasti upravljanja migracijama i uspostavljen je sistem za upravljanje migracijama usvajanjem zakona o graničnoj kontroli, o strancima i o azilu i privremenoj zaštiti, u martu 2018. godine, kao i izmenama zakona o strancima, zapošljavanju stranaca i Krivičnog zakonika 2019. godine. Takođe, usvojena je i strategija za suprotstavljavanje iregularnim migracijama. U novoj fazi usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, planirane su izmene skoro svih zakona, kao i usvajanje strateških dokumenata u ovoj oblasti do kraja 2021. godine.

Oblast **zakonitih migracija** u pravnom sistemu Srbije je delimično usklađena sa pravnim tekovinama EU. Glavna izmena je bila donošenje novih propisa u vezi sa boravkom, statusom, studiranjem i radom stranih državljana. Zakon o strancima je usvojen u martu 2018. godine, a u 2019. godine je usvojen i set izmena i dopuna ovog zakona, sa ciljem regulisanja izdavanja privremenih boravišnih dozvola, koje su stupile na snagu 2020. godine. Preostalo je da se ovaj zakon uskladi u oblastima koje se tiču izdavanja jedinstvene dozvole, kao i radnih dozvola, zapošljavanje visokokvalifikovanih radnika, sezonskih radnika i *au-pair* programa. Zakon o strancima reguliše da dozvole za boravak izdaje nadležna područna policijska uprava, prema mestu boravišta stranca. Pored toga, Zakon o zapošljavanju stranaca omogućava da se radne dozvole odobravaju u filijali nacionalne službe za zapošljavanje, prema mestu obavljanja profe-

²⁶ Stavovi i zaključci, izneseni u ovom delu izveštaja, nisu nužno i stavovi Grupe 484.

²⁷ Videti: <http://preugovor.org/Publikacije/131/Alarm-izvestaji.shtml>.

sionalne aktivnosti. S obzirom da mesto boravka i mesto poslovanja ne mora biti isto, planirano je da se izmenama usklade rešenja iz ova dva zakona tako da olakšaju položaj stranih državljana i omogućće da se na jedinstvenom upravnom mestu podnese i obrađuje zahtev za boravak i radna dozvola.

U oblasti sprečavanja **iregularnih migracija** usvojena je Strategija za suprotstavljanje iregularnim migracijama i izmenjen je Krivični zakonik (KZ) kako bi se povećale kazne za lica koja omoguććavaju nedozvoljen prelaz državne granice, nedozvoljen boravak ili tranzit kroz Republiku Srbiju. Novim izmenama Krivičnog zakonika potrebno je dodatno urediti kazne za nezakonito prelaznje granice, krijumčarenje ljudi i krivičnu odgovornost poslodavca koji namerno zaposli stranca protivno odredbama zakona, odnosno radno angažuje iregularnog migranta.

Ministarstvo unutrašnjih poslova i Republičko javno tužilaštvo su, 4. aprila 2016. godine, potpisali Memorandum o saradnji u oblasti borbe protiv krijumčarenja ljudi koji, između ostalog, omoguććava kreiranje zajedničke Stalne udarne grupe za suzbijanje krijumčarenja ljudi (*task forces*). Aktivnosti Stalne udarne grupe obuhvataju: sprovođenje istražnih radnji u vezi sa kriminalnim radnjama pojedinaca, kriminalnih i organizovanih kriminalnih grupa koje se odnose na krijumčarenje ljudi na nacionalnom i međunarodnom nivou, kao i usmeravanje i koordinaciju aktivnosti svih aktera u borbi protiv krijumčarenja ljudi. Radi unapređenja saradnje u borbi protiv organizovanih kriminalnih grupa za krijumčarenje migranata (ali i drugih radnji koje predstavljaju krijumčarenje migranata prema nacionalnom pravnom okviru) na jednom od važnih migracionih tokova kroz Srbiju, u februaru 2020. godine je donet Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Severne Makedonije o saradnji u oblasti borbe protiv krijumčarenja migranata.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je tokom 2020. godine unapredilo standardne operative postupke za profilisanje, proveru i prijavu iregularnih migranata, ali se kasni sa revizijom plana obuke za njihovo sprovođenje. Zbog velikog priliva nezakonitih migranata poslednjih godina, ažuriran je plan odgovora i mehanizam evaluacije za procenu smeštajnih kapaciteta za iregularne migrante na stalnoj osnovi. Tokom 2020. godine je bilo 19 aktivnih smeštajnih kapaciteta (centara za azil, prihvatnih i tranzitnih centara). Tokom 2020. godine su renovirani centri u Bujanovcu i Pirotu i preduzete su mere za dalje povećanje kapaciteta u Prihvatnom centru Obrenovac, kao i za pripremu promene njegove namene i pretvaranja u centar za azil, prema standardima za prihvatanje Evropske kancelarije za podršku azilu. Postojeći smeštajni kapaciteti odgovaraju trenutnom broju migranata prisutnih na teritoriji Srbije, a bili su opterećeni tokom vanrednog stanja.

Vlada Srbije je, tokom vanrednog stanja, zabranila napuštanje prihvatnih objekata migrantima, izbeglicama i tražiocima azila i obustavljeni su postupci razmatranja zahteva za azil. Svim strancima, koji su po bilo kom od osnova iz Zakona o strancima boravili u Srbiji, produžen je zakonit boravak dok traje vanredno stanje. Najviše ljudi je boravilo u ovim centrima u aprilu 2020. godine (9000) i tada su otvorena dva privremena objekta (Miratovačko polje i Morović²⁸). Organizacije civilnog društva su pružile značajnu humanitarnu, psiho-socijalnu pomoć

²⁸ Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na azil u Republici Srbiji u periodu januar-jun 2020*, Beograd: BCLJP, str. 31.

migrantima, ali nisu omogućene posete centrima za azil i prihvatnim centrima organizacijama koje pružaju besplatnu pravnu pomoć²⁹. Zabrinjavajuće je što je bezbednost tražilaca azila i izbeglica bila posebno ugrožena, o čemu svedoči slučaj nasilnog ponašanja privatnog obezbeđenja prema deci bez roditeljske pratnje u centru za azil u Bogovodi³⁰. Nakon završetka vanrednog stanja doneta je naredba³¹ kojom je nastavljeno „*de facto*“ lišavanje slobode migranata i tražilaca azila, te su stoga Beogradski centar za ljudska prava, Humanitarni centar za integraciju i toleranciju, Indigo – grupa za decu i mlade i Praxis podneli inicijativu Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti i zakonitosti Naredbe³². Ova naredba je ukinuta 14. maja 2020. godine. Uspeh je što je, tokom prvog talasa COVID-a, zabeleženo samo četiri slučaja zaraze među migrantima i osam među radnicima Komesarijata za izbeglice i migracije.³³ Srbija je i prva zemlja u svetu koja je 2021. godine počela da vakciniše migrante.

Nakon vanrednog stanja ponovo je primetan problem značajnog broja migranata koji borave na otvorenom, pogotovu u pograničnim područjima (Somboru, Šidu) i u centru Beograda. Među njima, u 2020. godini, najbrojniji su bili: Avganistanci (1.561), Sirijci (297), Pakistanci (264), Iračani (102) i Bangladešani (100)³⁴. Nastavljene su policijske akcije okupljanja izbeglica i migranata koji borave van centra i njihovo prebacivanje u zvanične centre. Kako Grupa 484 ističe u prEUgovor izveštaju³⁵, u jesen 2020. godine je organizovano nekoliko ovakvih akcija koje je sprovedla žandarmerija, specijalna policijska jedinica umesto redovne ili granične policije, uz poruke ministra Vulina o zaštiti migranata unutar kampova i „zaštiti načina života i građana“³⁶. Takvo postupanje signalizira da su migranti pretnja koja zahteva posebne odgovore i može doprineti zastrašivanju građana i anti-migrantskom raspoloženju u društvu. Ovo je suprotno nalazima iz analiza MUP-a, koje pokazuju da migranti čine manje od 1% počinilaca krivičnih dela u Srbiji³⁷.

Primetan je rast anti-migrantske retorike koji su promovisale ekstremne grupe preko društvenih mreža, a kasnije i neke političke partije u kampanji za izbore sredinom 2020. godine. Ovo je dovelo i do fizičkih napada na migrante i druge grupe građana (o tome više u delu o borbi protiv nasilnog ekstremizma).

Srbija je nastavila da ulaže napore u rešavanju **pojave neosnovanih zahteva za azil koje su podneli državljani Srbije u državama Šengena**, uključujući intenzivnu saradnju sa državama članicama EU na operativnom nivou. Ukupan broj onih koji iz Srbije traže azil u državama članicama EU se neznatno smanjuje na godišnjem nivou od 2016. godine, dok je porast broja

²⁹ NKEU (2020), *Vladavina prava i vanredno stanje*, Beograd: NKEU, str. 23.

³⁰ Lazar Marinković, „Maloletni migranti i izbeglice bez pratnje roditelja u Srbiji: deca koja nemaju pravo da budu deca“, BBC, 1. jul 2020, dostupno na: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-53197198>.

³¹ Naredba o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil.

³² NKEU (2020), *Vladavina prava i vanredno stanje*, Beograd: NKEU, str. 23

³³ UNHCR, *Serbia Monthly Update*, avgust 2020.

³⁴ Trifunović, Ana (ur) (2020), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, str. 16.

³⁵ Pejić Nikić, Jelena (ur), „prEUgovor izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24“, maj 2021, str.84-85.

³⁶ Ministar Vulin, Policija će nastaviti da vodi računa da naš svakodnevni život ni na koji način ne bude ugrožen, dostupno na: <https://www.vulin.rs/aktuelno/migranti-subotica.html>

³⁷ „Boneli: U Srbiji oko 7.000 migranata, situacija nije van kontrole“, Radio slobodna Evropa, 12. novembar 2020, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/30944047.html>.

zahteva zabeležen u nekim državama članicama EU, posebno u Francuskoj. Evropska komisija je ocenila da je nije bilo napretka u poboljšanju sistema za reintegraciju povratnika, posebno najranjivijih grupa kao što su Romi koji čine veliki broj povratnika. Potrebna je bolja komunikacija i koordinacija između vlada članica EU i Srbije, između centralnih vlasti i lokalnih organa u Srbiji, kao i sa međunarodnim organizacijama i nevladinim organizacijama koje su aktivne u reintegraciji povratnika.

Evropska komisija je ocenila zadovoljavajućim sprovođenje Sporazuma o readmisiji sa EU. Srbija nije u mogućnosti da sprovede readmisiju građana iz ključnih trećih zemalja (Avganistana, Pakistana, Alžira, Maroka, Irana i Iraka), jer na zahteve Vlade Srbije za potpisivanjem sporazuma o readmisiji nije bilo pozitivnog odgovora³⁸. Ponovo su, u 2019. godini, pokrenute inicijative za potpisivanje sporazuma sa ovim državama. Nakon Uredbe o utvrđivanju Programa za podršku dobrovoljnog povratka stranaca za period od 2019. do 2021. godine, Zakonom o budžetu su predviđena sredstva koja, u saradnji sa IOM-om, finansiraju aktivnosti vezane za redovno informisanje i identifikaciju potencijalnih povratnika. U 2019. godini je vraćeno manje migranata nego u prethodnoj godini. Preporuka o nalaženju sličnog aranžmana sa Kosovom je prebačena u pregovore o normalizaciji odnosa u okviru Poglavlja 35.

I dalje je visok udeo zabeleženih neregularnih povratka građana trećih zemalja iz susednih država, naročito iz Rumunije i Mađarske, u Srbiju³⁹. Istovremeno, početkom 2021. godine, Ustavni sud Srbije je presudio da su nadležni organi Srbije nezakonito proterali grupu migranata iz Srbije u Bugarsku u februaru 2017. godine⁴⁰ i prema njima postupali nečovečno.

Pohvalno je što je pripremljena metodologija za praćenje sprovođenja planskih dokumenata u oblasti migracija i upravljanja granicom. U jednoj matrici su objedinjeni strateški ciljevi, mere i aktivnosti iz osam strateških dokumenata, Akcionog plana za Poglavlje 24, kao i relevantni ciljevi održivog razvoja, i o tome se izveštava u Migracionom profilu Srbije. Ovaj model uvezivanja javnih politika koje pokrivaju jednu tematsku oblast, poput migracija, valjalo bi ponoviti i za druge oblasti koje se pokrivene velikim brojem strateških dokumenata, kao što je, na primer, politika borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala koja je sada rascepkana u poglavljima 23 i 24.

2. Azil

Normativni, institucionalni i strateški okvir Srbije za obezbeđivanje zaštite ljudi je, gotovo u potpunosti, uspostavljen, mada je neophodno nastaviti dalje usaglašavanje potreba da bi se ostvario funkcionalan i holistički sistem u skladu sa standardima EU, uključujući i sistem žalbi.

Pravni okvir Srbije je, u velikoj meri, usklađen sa pravnim tekovinama EU. Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, koji je usvojen u martu 2018. godine, doneo je važne promene,

³⁸ Zahtevi su poslani 2017. godine i ponovljeni 2019. godine.

³⁹ UNHCR, *Snapshots Serbia*, dostupno na: <http://www.unhcr.rs/en/dokumenti/izvestaji/snapshots.html>.

⁴⁰ Beogradski centar za ljudska prava, Ustavni sud Srbije utvrdio da je 17 tražilaca azila iz Avganistana bilo nezakonito proterano iz Srbije, 22. januar 2021, dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/ustavni-sud-srbije-utvrdio-da-je-17-trazilaca-azila-iz-avganistana-bilo-nezakonito-proterano-iz-srbije/>.

uključujući pojednostavljenje prvih administrativnih koraka u postupku za dobijanje azila (uključujući registraciju). U drugoj fazi je potrebno uskladiti Zakon o azilu i privremenoj zaštiti u cilju uspostavljanja EURODAC sistema za upoređivanje otisaka prstiju i sprovođenja. Pored toga, potrebno je i uvođenje kriterijuma i mehanizama za utvrđivanje države članice koja je zadužena za obradu zahteva za međunarodnu zaštitu, koji državljanin treće zemlje ili lice bez državljanstva preda u jednoj od država članica – Dablinska uredba, mada trenutno ne postoji suglasnost oko njene primene unutar EU.

Evropska komisija je ocenila da „**pristup i pružanje informacija u vezi sa postupkom azila treba poboljšati u svim fazama**“⁴¹. Sličnu ocenu je izneo i Beogradski centar za ljudska prava, „dosadašnja praksa MUP-a ne obezbeđuje neometan pristup postupku azila u RS“⁴². Nekoliko je prepreka ostvarenju ovog prava. Prvo, Kancelarija za azil i Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije nisu omogućili podnošenje zahteva za azil u svim smeštajnim objektima, uključujući i prihvatne centre, već samo u dva centru za azil, i to ne u bilo koje vreme. Drugo, policijski službenici ne informišu tražiocima azila o pravima i obavezama na jeziku koji stranci razumeju⁴³, zbog čega mnogi stranci iz neznanja propuštaju da preduzmu procesne radnje i tako ostaju van sistema azila. Rok za podnošenje prijave za azil je kratak⁴⁴, a relevantne institucije nisu omogućile preduslove da tražioci azila imaju pristup postupku u skladu sa propisanim vremenskim ograničenjem. Takođe, potvrda o izraženoj nameri za traženje azila se izdaje na srpskom jeziku ćirilničnim pismom. Jezička barijera između tražilaca azila i državnih službenika bi mogla da bude ublažena, ako bi se potrebni formulari i brošure o pravima i postupku za traženje azila prevele na najčešće jezike koje koriste tražioci azila i učinile dostupnim u svim objektima za smeštaj migranata i organizacionim jedinicama MUP-a. Pored toga, Beogradski centar za ljudska prava je ukazao da službenici Stanice granične policije Beograd ne donose obrazložene odluke o odbijanju ulaska stranaca u Republiku Srbiju preko aerodroma Beograd. To je u suprotnosti za preporukama Specijalnog izvestioca UN-a za mučenje u Srbiji u kojima je tražio da te odluke budu dokumentovane i predmet nezavisne sudske revizije.

Broj izraženih namera i podnetih zahteva za azil je znatno manji tokom 2020. godine, u poređenju s prethodnim godinama, što je verovatno posledica i otežanog pristupa postupku azila, ograničenja slobode kretanja i ostvarivanja drugih prava tokom vanrednog stanja. Stranci, u velikom broju slučajeva, još uvek koriste potvrde o registraciji za potrebe privremenog regulisanja pravnog statusa u RS ili boravka u objektima za smeštaj tražilaca azila i migranata do odlaska u neku drugu državu, što doprinosi opterećenju sistema azila. Srbija trenutno ne primenjuje listu sigurnih trećih zemalja porekla, već razmatra sigurne treće zemlje u pojedinačnim slučajevima. Ipak, **politički uticaj na rad organa za razmatranje zahteva za azilom** je vidljiv na osnovu slučaja Dževdeta Ajaza. Komitet protiv mučenja doneo je odluku kojom je Republiku Srbiju oglasio odgovornom zbog ekstradicije kurdske političke aktiviste Dževdeta Ajaza Turskoj 25.

⁴¹ Evropska komisija, *Republika Srbija Izveštaj za 2020. godinu*, Brisel, 6. 10. 2020, str.55, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf.

⁴² Teodorović, Zorana (2019), *Pristup postupku azila u: Toskić, Sonja (ur) Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava, str. 23.

⁴³ Ovo je propisano *Standardima prijema tražilaca azila u Evropskoj uniji*, UNHCR, Ženeva, jul 2000, dostupno na: <https://bit.ly/2Qbewq9>.

⁴⁴ Ukoliko se stranac, nakon što je registrovan, ne javi u centar za azil ili drugi objekat namenjen za smeštaj tražilaca u roku od 72 sata, na njega će se primenjivati propisi koji regulišu pravni položaj stranaca, a ne tražilaca azila.

decembra 2017. godine⁴⁵. Komitet je utvrdio da je su organi nadležni za sprovođenje postupka azila i postupka ekstradicije povredili član 3 Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, jer prilikom odlučivanja nisu ispitali postojanje rizika da bude mučen u slučaju izručenja Turskoj.

Glavni izazov je što Vlada Republike Srbije, pre svega, pristupa pitanju tražilaca azila kao **tranzitna zemlja, te se ne posvećuje adekvatna pažnja perspektivi „dugoročne integracije“** za azilante i korisnike statusa međunarodne zaštite. Trenutno postoji relativno mali broj pozitivnih odluka (odobranje azila ili statusa međunarodne zaštite). To se uglavnom objašnjava činjenicom da podnosioci zahteva ne ostaju u Srbiji dovoljno dugo da bi postupak mogao da se završi. Za mali broj tražilaca azila, kojima su odobreni zahtevi, primenjuju se **programi socijalnog integrisanja**, pristupa smeštaju, učenja jezika i pristupa tržištu rada, kao i upisa dece u škole. Međutim, osobe kojima je odobren azil ili međunarodna zaštita još ne mogu dobiti putne isprave. Takođe, ovim osobama se izdaju privremene papirne lične karte. Centar za zaštitu i pružanje pomoći tražiocima azila (APC/CZA) je ukazao da su zbog ovoga osobe kojima je odobren azil nailaze na prepreku jer većina zaposlenih u lokalnim samoupravama, zdravstvenom sistemu, bankama i stanodavci ne prepoznaju ovu vrstu dokumenata.

Srbija ima **neophodne institucije za obradu zahteva za azil** i to su: Kancelarija za azil u sastavu Uprave granične policije, Komisija za azil i Upravni sud, koje u prvom i drugom stepenu razmatraju žalbe na rad Kancelarije za azila i Komesarijat za izbeglice i migracije (KIRS) koji je nadležan za prijem i smeštaj tražilaca azila, upravljanje centrima za azil i integraciju lica kojima je pružena međunarodna zaštita. U prethodnom periodu, podignuti su njihovi kapaciteti popunjavanjem radnih mesta u Kancelariji za azil (24 od 30 planiranih pozicija u Pravilniku o sistematizaciji), obukama za zaposlene u Kancelariji za azil i KIRS-u, kao i kroz obezbeđivanje sredstava za saradnju sa jedinicama lokalne samouprave i organizacijama građanskog društva. U odnosu na trenutni broj tražilaca azila u Srbiji, Kancelarija za azil ima dovoljan broj osoblja za obradu svih zahteva za azil. Njen kapacitet da rešava slučajeve i procenjuje osnovanost prijave i dalje se poboljšava, uključujući informacije o zemlji porekla. Potrebna je kontinuirana standardizovana i održiva obuka osoblja Kancelarije za azil. Poboljšani su određeni aspekti odlučivanja, poput priznavanja specifičnih zahteva za dete, zahteva zasnovanih na seksualnoj orijentaciji i rodno zasnovanog progona. Nedostatak je što nijedno od ovih tela nije u mogućnosti da zaposli prevodioce, već se i dalje oslanjaju na prevodioce koje obezbeđuju međunarodne organizacije. U srednjoročnom periodu, biće potrebno da Ministarstvo unutrašnjih poslova promeni svoje administrativne procedure, kako bi se omogućilo angažovanje spoljnih saradnika za prevodilačke poslove.

Kancelarija za azil upravlja i elektronskom bazom sa biometrijskim podacima o tražiocima azila i informacijama o fazi postupka azila. Pripreme za povezivanje sa EU bazom otisaka prstiju tražilaca azila (Eurodac) su u početnoj fazi i pripremljeni su planovi za poboljšanje povezanosti ovih baza podataka, kako bi se ubrzao proces verifikacije identiteta. Lokalnim policijskim stanicama ponekad nedostaje kapacitet da olakšaju efikasnu obradu zahteva. MUP i Komesarijat za izbeglice i migracije saraduju sa Evropskom kancelarijom za podršku azilu (*European Asylum*

⁴⁵ Videti: <http://www.bgcentar.org.rs/komitet-protiv-mucenja-i-drugih-svirepih-necovecnih-ili-ponizavajućih-kazni-ili-postupaka-oglasio-srbiju-odgovornom-zbog-ekstradicije-kurdskog-politickog-aktiviste-dzvedeta-ajaza/>

Support Office – EASO) na osnovu sveobuhvatnog plana. Srbija je dobila status posmatrača u mreži prijema koju je organizovao EASO. Evropski službenik za vezu u oblasti migracija, koji deluje iz Beograda, odgovoran je za ceo region.

3. Vizna politika

U oblasti vizne politike, najveći izazov je što **Vlada RS ne usklađuje viznu politiku sa viznom politikom EU**. Imajući u vidu zahtev nove strategije proširenja da se kandidati za članstvo u EU više politički usklađuju sa EU, ova politika će verovatno ostati jedna od prepreka u pristupanju. Srbija je dobro usklađena sa zakonodavstvom EU, dok će preostala usaglašavanja biti deo mera u okviru Akcionog plana za ulazak u šengenski prostor. Smanjeni su, mada ne i rešeni, izazovi izdavanja viza na granici i zloupotrebe bezviznog režima sa EU za podnošenje zahteva za azil u državama Šengena. Srbiji je produžena vizna liberalizacija, nakon analize obavljene u Trećem izveštaju EK u okviru mehanizama za suspenziju viza⁴⁶, ali je upozorena da treba da u većoj meri uskladi viznu politiku sa EU, poboljša saradnju na readmisiji građana trećih zemalja u Srbiju, kao i iregularnu migraciju preko svoje teritorije.

Sistem izdavanja viza je delimično u skladu sa Kodeksom EU o vizama. Uspostavljeni su pravni instrumenti, kako bi se osiguralo da podnosioci zahteva budu obavešteni o ishodu svog zahteva za izdavanje vize, da bi eventualno mogli da izjave žalbu na odbijanje zahteva. U pogledu **bezbednosti dokumenata i karakteristika viza**, postignut je najviši stepen usklađenosti, posebno sa ICAO standardima (Međunarodne organizacije za civilnu avijaciju). Oblik i format vizne nalepnice sličan je šengenskoj nalepnici, sa razlikom u boji i bezbednosnim elementima. Puna harmonizacija biće moguća tek kada primimo poverljive tehničke specifikacije o jedinstvenom formatu Šengenske vize, koji će morati da bude primenjen pre formalnog pristupa. Broj viza izdatih na granicama je smanjen u odnosu na prethodne godine i to se, pre svega, radi u izuzetnim slučajevima (hitni zdravstveni razlozi, humanitarna pomoć ili lični i profesionalni razlozi kao, na primer, za sportske timove) za kratak boravak – jedan ulazak i boravak do 15 dana u skladu sa važećim Zakonom o strancima. Najavljeno je da će biti poboljšana i intenzivirana saradnja sa organizatorima velikih sportskih događaja kako bi se, pravovremeno, vize mogle odobriti u diplomatskim misijama ili konzularnim predstavništvima Republike Srbije i time nastavio trend smanjenja broja izdatih viza na granici.

Nacionalni Vizni informacioni sistem uspostavljen je 2012. godine, prema modelu koji se koristi u državama članicama EU i povezo je 91 diplomatsko-konzularno predstavništvo Republike Srbije, odnosno Ministarstvo spoljnih poslova i Ministarstvo unutrašnjih poslova. Poslednje je priključeno konzularno predstavništvo u Teheranu koji prethodno nije bio obuhvaćeno. **Obuka za Vizni informacioni sistem EU (VIS)** za konzularno osoblje je zaustavljena zbog pandemije COVID-19. Ponovo je odloženo sprovođenje analize finansijskih, pravnih i administrativnih mera (kao i infrastrukture), neophodnih za **usklađivanje srpskog viznog informacionog sistema sa Viznim informacionim sistemom EU**.

⁴⁶ Report from the Commission to the EP and the Council: Third Report under the Visa Suspension Mechanism, COM (2020) 325 final, 10. 07. 2020, dostupno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/20200710_com-2020-325-report_en.pdf.

Vizni režim Republike Srbije proizilazi iz odluka Vlade Republike Srbije i bilateralnih sporazuma i većim delom je usklađen sa Uredbom broj 539/2001/EZ. Pored toga, Vlada je donela Odluku o ulasku bez viza u Republiku Srbiju nosioca stranih pasoša koji poseduju važeću vizu ili imaju regulisan boravak u državama Šengen zone, državama članicama EU ili u SAD-u, čime im je od 2014. godine omogućen ulazak, tranzit i boravak u Srbiji do 90 dana u periodu od šest meseci. **Uvođenjem bezvизnog režima za određeni broj zemalja koje se nalaze na negativnoj listi EU, Vlada RS je odstupila od usklađivanje vizne politike sa viznom politikom EU.** Najveći problem je napravljen uvođenjem bezvизnog režima za državljane Irana 2017. godine, koji je rezultovao talasom iregularnih migranata koji su došli avionom u Beograd, te je ovaj režim ukinut 17. oktobra 2018. godine. Poslednja zemlja čijim građanima je omogućen bezvизni ulazak u Srbiju u oktobru 2019. godine, suprotno negativnoj listi Šengena, je Jermenija. Trenutno ima 22 zemlje koje uživaju viznu slobodu u Srbiji, a potrebna im je viza za ulazak u šengensku zonu: Jermenija, Azerbejdžan, Bahrein, Belorusija, Bolivija, Burundi, Kina, Kuba, Gvineja Bisao, Indija, Indonezija, Jamajka, Kirgistan, Kuvajt, Kazahstan, Mongolija, Oman, Katar, Rusija, Surinam, Tunis i Turska. Pored toga, tu je i 20 zemalja sa pozitivne listu EU, a kojima je potrebna viza za Srbiju⁴⁷. Stav Vlade je da nastavlja da uvezuje viznu politiku Srbije sa prioritetima ekonomske saradnje i ostaje pri cilju da se, šest meseci pre pristupanja, u potpunosti uskladi sa viznom politikom EU. Pre prijema u članstvo Evropske unije, Republika Srbija će u potpunosti uskladiti svoj vizni režim sa onim koji važi za države članice i usvojiće dinamiku posebnih i vremenski ograničenih aktivnosti – Plan harmonizacije viznog režima.

4. Spoljne granice i Šengen

Najveća promena u prethodnom periodu je potpisivanje **Sporazuma o statusu sa EU, novembra 2019. godine, za raspoređivanje timova Evropske granične i obalske straže (Frontex), pri čemu članovi tima mogu imati izvršna ovlašćenja.** EU i Srbija su finalizovale svoje postupke ratifikacije i Sporazum je stupio na snagu u martu 2021. godine.⁴⁸ Pored toga, ubrzo nakon proglašenja vanrednog stanja, 15. marta 2020. godine, svi granični prelazi su bili zatvoreni za međunarodni drumski, železnički ili vodni saobraćaj (uključujući granični prelaz na aerodromima) do kraja vanrednog stanja, 6. maja iste godine. Komercijalni letovi su bili otkazani od 19. marta do 21. maja 2020. godine. Usled epidemije COVID-19, pomerene su aktivnosti, planirane da se završe do kraja 2020. godine, za kraj 2021. godine – Akcioni plan za ulazak u šengenski prostor, kao i nacrt nove Strategije za integrisano upravljanje granicom.

U okviru ovog potpoglavlja, glavni zahtevi u ovoj fazi pregovora se tiču jačanja bezbednosti granica kroz opremanje graničnih prelaza, jačanje integrisanog odgovora svih državnih organa zaduženih za upravljanje granicama, otklanjanje korupcije u graničnoj policiji i unapređenje operativne saradnje sa susedima radi delotvornog sprečavanja ilegalnog prelaska granica i borbe protiv prekograničnog kriminala. Ovo uključuje i potpunu normalizaciju u odnosima sa Kosovom u smislu dostizanja istog nivoa kontrola na administrativnoj liniji kakve su sa ostalim susedima. Pored toga, iako Srbija članstvom u EU neće postati i članica Šengenskog prostora, očekuje se da, već u fazi pristupanja EU, izradi **Šengenski akcioni plan.** Ovaj plan treba da

⁴⁷ Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24, februar 2020, str. 72.

⁴⁸ Zakon o potvrđivanju Sporazuma o statusu između Republike Srbije i Evropske unije o akcijama koje sprovodi Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu u Republici Srbiji, „Službeni glasnik RS“, br. 3/2021.

sadrži korake za ulaganje u infrastrukturu i opremu, potrebe za popunjavanjem ljudskih kapaciteta i njihovo obučavanje, mere za izgradnju institucija i izmene zakonodavstva neophodne za sprovođenje relevantnih delova šengenskih pravnih tekovina nakon pristupanja EU ili, po potrebi, nakon pristupanja Šengenskom prostoru. Priprema Akcionog plana za ulazak u šengenski prostor je, zbog pandemije COVID-a, obustavljena 1. aprila 2020. godine. Rok za sve aktivnosti na pripremi ovog plana pomerene su za godinu dana, tj. do kraja četvrtog kvartala 2021. godine. Jedna od mera, u sklopu priprema za pristupanje Šengenskoj zoni, je i upodobljavanje nacionalnog informacionog sistema u cilju kompatibilnosti sa Šengenskim informacionim sistemom (SIS). Srbija i dalje treba da stvori jedinstveni koordinacioni centar za razmenu policijskih informacija i da započne pripreme za uspostavljanje kancelarije SIRENE (zahtev za dopunske informacije kod nacionalnih unosa).

Glavni napredak u ovoj oblasti, a koji se odnosi na zakonodavstvo, je usvajanje i početak prime- ne Zakona o graničnoj kontroli i Zakona o strancima, koji su usklađeni sa odredbama EU koje se odnose na: uslove ulaska, overu putnih isprava, olakšan ulazak lica (iz humanitarnih razloga, nacionalnih interesa ili zbog međunarodnih obaveza), izdavanje viza na granici, odstupanje od režima graničnih provera, detaljne granične provere, prvu i drugu liniju kontrole, nadzor državne granice putem mobilnih i fiksni uređaja, posebna pravila za specifične vrste saobraćaja i prelazak granice određenih kategorija lica, upravljanje graničnim prelazima, putovanje ma- loletnika, kompenzatorne mere, na odbijanje ulaska na teritoriju Republike Srbije, mogućnosti za otvaranje zajedničkih graničnih prelaza, dužinu boravka (90 dana u toku 6 meseci). Pored toga, Zakonom o graničnoj kontroli je pojašnjeno da je odgovornost za planiranje, održavanje i izgradnju graničnih prelaza na Republičkoj direkciji za imovinu, što prethodno nije bilo jasno definisano i predstavljalo je prepreku za održavanje graničnih prelaza. Sačinjen je dokument o standardizaciji i uređenju graničnih prelaza, kao i o kadrovskim potrebama, ali još uvek nije usvojen. U Upravi granične policije je napravljena reorganizacija i osnovan je nov Odsek za integrisano upravljanje granicama u Odeljenju za granične provere, Odsek za suzbijanje ilegal- nih migracija i trgovine ljudima, kao i Odsek za prihvati i smeštaj stranaca u okviru Službe za strance.

Srbija ima 83 granična prelaza, od kojih su 76 u funkciji, a na sedam nema saobraćaja. Pored toga, postoji i 40 stanica granične policije i sedam regionalnih centara. Zajednička kontrola uvedena je na graničnom prelazu Preševo-Tabanovce na granici sa Severnom Makedonijom. Na osnovu natpisa iz medija⁴⁹, Vlada Srbije je počela i postavljanje **žičane ograde na granici sa Severnom Makedonijom**. Grupa 484, članica Radne grupe NKEU za Poglavlje 24, ističe da ova praksa „nije u suprotnosti sa međunarodnim pravom, ali praksa drugih zemalja koje su podigle zidove na granici pokazuje nam da podizanje ograde na granicama radi kontrolisanja migracijskih kretanja stvara izazove u vezi sa nadležnošću, što potencijalno vodi ka političkoj nestabilnosti i obično uključuje rizik od kršenja međunarodnih izvora ljudskih prava“⁵⁰. Došlo je do napretka po pitanju modernizacije infrastrukture i opreme na graničnim prelazima u Bajmoku, Gostunu, Kotromanu, Sotu, Nakovu i aerodromu Morava. Najprometniji granični prelazi, preko kojih se odvija 95% prekograničnog saobraćaja, povezani su sa bazom podataka

⁴⁹ Videti: <https://rs.n1info.com/vesti/a630949-srbija-postavlja-ogradu-na-granici-sa-makedonijom/>.

⁵⁰ Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, novembar 2020, str. 69, dostupan na: <http://preUgovor.org/Alarm-izvestaji/1610/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>.

Interpola. Nabavljena je i specijalizovana oprema za obezbeđivanje granice (poput dronova, čamaca), identifikovanje krijumčarenja (noćni dvogledi, inspeksijska ogledala, detektori otkućaja srca i detektori narkotika i eksplozivnih materija itd). Unapređen je video nadzor i postavljene su kamere za nadzor saobraćaja na 13 graničnih prelaza, koje omogućavaju građanima da prate stanje na prelazima preko zajedničkog servisa MUP-a i Auto-moto saveza Srbije (AMSS). Planirano je da svi granični prelazi budu uvezani u zajednički sistem video nadzora, mada nije prethodno urađena procena uticaja na pravo na privatnost u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka. Nije bilo napretka u postavljanju šest stalnih integrisanih graničnih prelaza između Srbije i Kosova, kao što je utvrđeno sporazumom o integrisanom upravljanju granicama u okviru dijaloga Beograda i Prišine, ali je i ova materija prebačena za praćenje kroz Poglavlje 35. Preduzeti su koraci da se razjasni status svih alternativnih puteva sa susedima, bilo sprečavanjem prolaska ili formalizovanjem tih graničnih prelaza kroz zaključivanje lokalnih sporazuma o prelasku granice. Uspešno su zaprečeni putni pravci koji su pogodni za nezakonit prelazak državne granice sa Bosnom i Hercegovinom⁵¹, dok je sa Crnom Gorom napravljen napredak u zaprečavanju prelaza, ali ovaj proces nije okončan⁵².

Što se tiče **integrisanog upravljanja granicom** (*Integrated Border Management – IBM*), saradnja različitih službi (granična policija, carina, fitosanitarna i veterinarska inspekcija) je dobila zamah uspostavljanjem mehanizma za koordinaciju integrisanog upravljanja granicom. Koordinaciono telo za sprovođenje Strategije za integrisano upravljanje granicom je usvojilo Plan zajedničke obuke svih službi uključenih u integrisano upravljanje i pripremio model Zajedničke analize rizika za sve službe, koji je prvi put primenjen u decembru 2019. godine. Uputstva za razmenu informacija između Operativnog centra Uprave granične policije i Komandnog centra Uprave carina su usvojena oktobra 2018. godine. Krajem 2019. godine uspostavljena je i platforma za elektronsku razmenu informacija⁵³ koju bi koristile sve službe IBM-a. Postojeća Strategija za integrisano upravljanje granicom je kofinansirana kroz sektorsku budžetsku pomoć EU Srbiji, a priprema analize sprovođenja stare strategije za IBM i priprema nacrtu nove Strategije za IBM, koja treba da bude u skladu sa novim konceptom IBM u EU, su pomereni sa kraja 2020. godine za treći kvartal 2021. godine.

Svaka služba u sistemu integrisanog upravljanja granicom je izradila svoj Plan prevencije koruptivnog ponašanja, a potom i Zajednički plan prevencije koruptivnog ponašanja. Potpisan je Sporazum o saradnji u oblasti prevencije i suzbijanja korupcije na granici između Republičkog javnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva finansija, kojim su definisane oblasti saradnje, kao i aktivnosti koje će biti preduzete u cilju suzbijanja korupcije na granici. Sporazumom je, između ostalog, predviđena i mogućnost formiranja zajedničkih istražnih timova policije, tužilaštva i carine za borbu protiv korupcije. Uprava granične policije je izradila procenu rizika od korupcije i Sektor unutrašnje kontrole je podneo krivičnu prijavu protiv pripadnika granične policije, a urađene su i kontrolne aktivnosti u regionalnim centrima. Zajedničke obuke za prevenciju korupcije su zaustavljene zbog COVID-19. Efekti ovih mera nisu vidljivi.

⁵¹ Zaprečeno je 11 lokacija – pet je uradila Republika Srbija i šest Bosna i Hercegovina.

⁵² Planirano je zaprečavanje 29 prelaza, 16 u Srbiji, 14 u Crnoj Gori i jedan sa obe strane granice. Srbija je blokirala četiri prelaza.

⁵³ Videti: <https://ibm.ite.gov.rs/>.

Postoji dobra bilateralna i regionalna saradnja u upravljanju granicom sa susedima Srbije. Zajednički kontakt centri sa Bugarskom, Severnom Makedonijom, Hrvatskom, Mađarskom, Rumunijom i trilateralni centar sa Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom funkcionišu, iako i dalje nema dovoljno zaposlenih za dvadesetčetvoročasovno funkcionisanje. Zajedničke patrole se organizuju sa svim susednim državama, osim sa Hrvatskom. Početak zajedničkih patrola sa Hrvatskom je pomeren za kraj 2021. godine. Novina je da je, u skladu sa Strategijom proširenja, zaživeo Radni aranžman između Evropske agencije za graničnu i obalsku stražu (FRONTEX) i Srbije, kojim je omogućeno da službenik za veze FRONTEX-a, odgovoran za ceo region, deluje iz Beograda. Stalne aktivnosti sa FRONTEX-om su obuhvatale učešće u zajedničkim povratnim letovima, statističko izveštavanje, analizu rizika, operativne aktivnosti, izradu liste ekspe-rata i opreme dostupne za zajedničke operacije, kao i jačanje saradnje posredstvom kontakt lica FRONTEX-a u Malom Zvorniku. Srbija je aktivno učestvovala u Mreži Zapadnog Balkana za analizu rizika koju vodi FRONTEX. Podstaknuta migrantskom krizom, Srbija je, od oktobra 2016. godine, počela operaciju Specijalne mere 2, kojom su na srpsko-bugarskoj granici, pored srpskih policajaca, raspoređeni i angažovani policijski službenici iz država članica Evropske unije i to: Mađarske, Slovačke, Češke Republike, Republike Slovenije. Ova mera je naknadno proširena i na srpsko-makedonsku granicu.

Saradnja sa trećim zemljama je indentifikovana kao ključni element obezbeđivanja delotvornog upravljanja spoljnim granicama Evropske unije. Shodno tome, Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu podstiče i olakšava tehničku i operativnu saradnju između država članica Evropske unije i trećih zemalja. Prva zajednička operacija, na osnovu sporazuma o statusu između FRONTEX i treće zemlje, počela je da se sprovodi na albanskoj granici sa Grčkom, u maju 2019. godine. Republika Srbija je, u septembru 2018. godine, parafirala Sporazum o statusu između Republike Srbije i Evropske agencije za graničnu i obalsku stražu, o aktivnostima koje će ova Agencija sprovoditi na teritoriji Republike Srbije. Ovim sporazum je stvorena mogućnost angažovanja pripadnika agencije na teritoriji Republike Srbije. Evropska unija je ratifikovala sporazum tokom 2020. godine, a Srbija marta 2021. godine.

Tabela 4: Ključni elementi Sporazuma o statusu između Republike Srbije i FRONTEX-a⁵⁴

Oblast	Kako je rešeno za Srbiju
Suspenzija i prekid operacije	Član 5 – Izvršni direktor Fronteksa i Republika Srbija mogu obustaviti ili prekinuti operaciju ako se ne poštuje Sporazum o statusu ili operativni plan, a posebno u slučajevima kršenja osnovnih prava, principa nevraćanja (<i>non-refoulement</i>) i pravila o zaštiti podataka.
Privilegije i imunitet za članove tima FRONTEX-a	Član 7 – Članovi tima Fronteksa imaju imunitet od krivične, građanske i upravne nadležnosti Republike Srbije za dela izvršena u obavljanju zvanične dužnosti. Izvršni direktor Fronteksa ima diskreciono pravo da potvrdi da li su dela izvršena pri obavljanju dužnosti. Matična država članica EU iz koje je član tima Fronteksa može da skine imunitet za svog građanina.

⁵⁴ Videti: <https://www.statewatch.org/analyses/2021/briefing-external-action-frontex-operations-outside-the-eu/>

Oblast	Kako je rešeno za Srbiju
Obaveza predstavljanja dokaza u svojstvu svedoka	Član 7 – Članovi Fronteks tima nisu obavezni svedočiti u svojstvu svedoka.
Postupanje za zemlju domaćina koja nije članica EU	Član 5 – Zadaci i ovlašćenja se mogu sprovesti samo na osnovu uputstva, i kao opšte pravilo, u prisustvu graničnih policajaca ili drugih policijskih službenika RS. Nadležno telo RS može ovlastiti članove Fronteks tima da deluju u njihovo ime, ali samo dok celokupna odgovornost i funkcije komandovanja i kontrole ostaju pri graničnim policajcima ili drugim policijskim službenicima RS.
Diskriminacija	Član 9 – Nije dozvoljena arbitrarna diskriminacija na osnovu pola, rasne ili etničke pripadnosti, vere i uverenja, invaliditeta, uzrasta ili seksualne orijentacije.
Obaveza neugrožavanja krivičnog postupka	Ovo pitanje je uređeno u sporazumima sa Albanijom, BiH, Crnom Gorom, Severnom Makedonijom, ali ne i sa Srbijom.
Pristup nacionalnim bazama podataka	Član 5 – RS može članovima Fronteks tima saopštiti relevantne informacije iz nacionalnih baza podataka, ako je to potrebno za postizanje operativnih ciljeva i sprovođenje akcija. RS i članovi Fronteks tima mogu razmenjivati druge informacije i nalaze.
Korišćenje oružja	Član 5 – Članovi Fronteks tima su ovlašćeni za upotrebu sile, uključujući i službeno oružje, municiju i opremu, ali u prisustvu graničnih policajaca ili drugih policijskih službenika RS. RS može ovlastiti članove Fronteks tima da koriste sredstva prinude, u odsustvu graničnih policajaca ili drugih policijskih službenika. Oružje mogu koristiti samo kada je preko potrebno u samoodbrani.

5. Pravosudna saradnja u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima

Reforme u sklopu pregovora sa EU treba da doprinesu da pravosudni organi Srbije budu osposobljeni za neposrednu saradnju i razmenu podataka sa pravosuđem u zemljama članicama. Na taj način bi i građani Srbije mogli da dobiju pravosudnu zaštitu u postupcima u kojima učestvuju državljani i kompanije sa sedištem u EU. Da bi se to desilo, Evropska komisija je definisala pet zahteva – prelazna merila u oblasti pravosudne saradnje: 1) priprema sveobuhvatne analize potreba za usklađivanjem sa pravnim tekovinama EU u oblasti pravosudne saradnje i 2) izmena propisa, 3) priprema za neposrednu saradnju pravosudnih organa sa pravosuđem u zemljama članicama EU, a posebno zapošljavanje dovoljno eksperata u Ministarstvu pravde, sudovima i tužilaštvima, kako bi se omogućilo blagovremeno rešavanje zahteva za pravosudnu saradnju, 4) potpisivanje sporazuma sa Evropskom agencijom za pravosudnu saradnju – Evrodžast (*Eurojust*) i 5) kreiranje inicijalne evidencije o efikasnom rešavanju pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima i primena konvencija. Pored toga, traženo je ostvarivanje „istog nivoa saradnje sa Kosovom, kao i sa drugim susedima u skladu sa sporazumom o integrisanom upravljanju granicama“.

Do sada je ispunjeno samo prelazno merilo koje se tiče potpisivanja sporazuma o saradnji sa Agencijom EU za pravosudnu saradnju – Evrodžastom. Sporazum je potpisan u novembru 2019. godine, a ratifikovan 9. decembra 2019. godine. Počeo je da se primenjuje 11. decembru 2019. godine, a kao osoba za vezu imenovana je tužiteljka Gordana Janićijević. Ona je počela da radi kao tužiteljka za vezu u martu 2020. godine i koordinira razmenom podataka i učešćem Srbije u zajedničkim istražnim timovima. Potpisivanje ovog sporazuma je važno, jer je omogućilo Srbiji dvosmernu saradnju između ove agencije EU i Srbije. Od početka saradnje 2007. godine, do potpisivanja ovog sporazuma, članice Evrodžasta su mogle da šalju zamolnice, urgencije i upite ka Republici Srbiji, a kontakt tačke u Ministarstvu pravde i Republičkom javnom tužilaštvu su bile dužne da odgovore, bez mogućnosti da traže isto⁵⁵. Preduslov za potpisivanje ovog sporazuma je bilo usvajanje Zakona o zaštiti podataka o ličnosti usklađenog sa uredbom EU o zaštiti pojedinca u vezi sa obradom podataka o ličnosti i slobodnom kretanju tih podataka (GDPR), kako bi Srbija mogla da razmenjuje lične podatke i dokaze.

Srbija je peta po redu među trećim zemljama sa najvećim brojem zahteva u vezi sa radom Evrodžasta na konkretnim slučajevima. Srbija je svake godine uključena u sve veći broj slučajeva Evrodžasta u vezi sa prevarama i podvalama, trgovinom drogom i pranjem novca⁵⁶. Srbija je tokom 2020. godine, takođe, aktivno saradivala u tri zajednička istražna tima. Pored toga, Visoki savet sudstva, Vrhovni kasacioni sud, Republičko javno tužilaštvo, Pravosudna akademija i Ministarstvo pravde uključeni su, kao posmatrači, u rad Evropske mreže za pravosudnu saradnju u građanskim i trgovinskim stvarima, Evropske mreže za pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, Asocijacije državnih veća i vrhovnih upravnih sudova Evropske unije, Evropske mreže pravosuđa i Evropske mreže za obuku u pravosuđu, Mreže generalnih tužilaca pri vrhovnim sudovima Evropske unije i Mreže za zakonodavnu saradnju između ministarstava pravde Evropske unije.

Što se tiče prelaznih merila za usklađivanje sa pravnim propisima EU za pravosudnu saradnju, rokovi su ponovo pomereni u revidiranom akcionom planu. Završena je analiza potreba Srbije u cilju usklađivanja sa pravnim tekovinama EU u pogledu pravosudne saradnje u građansko-pravnim stvarima, a 2019. godine i u pogledu pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. U pogledu građanskopravnih stvari, biće potrebno da se izmeni veći broj zakona, uključujući Zakon o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja, zakone o parničnom postupku i vanparničnom postupku, o izvršenju i obezbeđenju, stečaju i Sudski poslovnik. U martu 2020. godina, ratifikovana je i Haška konvencija od 23. novembra 2007. godine o međunarodnom ostvarivanju izdržavanja dece i drugih članova porodice. U oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, planirana je izmena Zakona o krivičnom postupku, što je potrebno uskladiti sa reformama u Poglavlju 23 kako bi se izbeglo parcijalno menjanje sistemskog zakona bez razmatranja posledica po krivični sistem. Pored toga, planirana je izrada Zakona o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima sa državama članicama EU, a rok za izradu nacрта je pomećen za kraj 2021. godine. Ovaj zakon bi u budućnosti trebalo da omogući i primenu evropskog naloga za hapšenje, to jest izručivanje sopstvenih državljana članicama EU, van bilateralnih sporazuma. Takođe, potrebno je iskoristiti potencijal zajedničkih istražnih timova, kao sredstva saradnje u okviru Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi.

⁵⁵ Videti: <https://www.danas.rs/politika/skupstina-potvrdila-sporazum-o-saradnji-sa-evrodzastom/>.

⁵⁶ 41 slučaj u 2019. godini, u odnosu na: 34 slučaja 2018. godine, 28 tokom 2017. godine i 15 tokom 2016. godine.

Kasni se u realizaciji procene potreba za popunjavanjem ljudskih resursa, potreba za obukama, kao i troškovima i izvorima finansiranja ovih reformi. Glavni izazov uvođenju direktne komunikacije između sudova i tužilaštva Srbije i zemalja članica EU je nedovoljan broj ljudi koji se bave zamolnicama u našem pravosuđu. Trenutno nema dovoljno osposobljenih kadrova koji mogu kvalitetno i blagovremeno da ostvare direktnu saradnju sa pravosudnim organima EU. Poseban problem je jezička barijera prema državama van regiona, kao i nepoznavanje propisa EU o pravosudnoj saradnji u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima. Korak ka rešavanju ovog problema je onlajn kurs u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima koji sprovodi Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, a koji omogućava zaposlenima da na srpskom jeziku prođu obuku u ovoj oblasti. Da bi ovo pitanje bilo rešeno na održiv način, u sklopu sprovođenja Nacionalne strategije reforme pravosuđa, neophodno je razviti konzistentan i delotvoran program obuke i organizovati sistematičniju obuku. Ove potrebe se ne odnose samo na pravosudne organe, nego i na druge institucije trenutno uključene u pravosudnu saradnju. Nosioci pravosudne saradnje u građanskim i trgovinskim stvarima su: sudovi, Ministarstvo pravde, Ministarstvo za rad, zapošljavanje i boračka i socijalna pitanja (porodična pitanja), Ministarstvo finansija i Kancelarija za ljudska i manjinska prava (naplata izdržavanja), osnovni, viši i privredni sudovi, kao i upravni sudovi nadležni su za pružanje pravosudne saradnje u građanskim i trgovinskim stvarima. Po pitanju pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, ključne institucije su sudovi i tužilaštva, Ministarstvo pravde (centralni organ preko koga se odvija pravosudna saradnja u krivičnim stvarima), Ministarstvo spoljnih poslova i Ministarstvo unutrašnjih poslova. Izmenjenim akcionim planom za Poglavlje 24, rok za izradu procene potreba za zapošljavanjem, obukama i troškovima je pomeren za četvrti kvartal 2021. godine, a zapošljavanje dovoljnog broja ljudi koji mogu direktno da realizuju pravosudnu saradnju je pomeren za kraj 2022. godine. Ostvarivanje ovog prelaznog merila je u bliskoj vezi sa ispunjavanjem uslova iz Poglavlja 23, koja se tiču unapređenja efikasnosti i nezavisnosti pravosuđa i zaštite osnovnih prava, posebno zaštite ličnih podataka.

Odeljenje za međunarodnu pravnu pomoć u Ministarstvu pravde je centralni organ zadužen za komunikaciju u pogledu bilateralnih sporazuma u ovoj oblasti. Od 2011. godine ovo Odeljenje koristi softverski program Luris za prikupljanje podataka i izradu statističkih izveštaja po različitim parametrima (kao što su broj zahteva po državi, po sporazumu, po vrsti pravne pomoći itd). Uz podršku Holandije, ovaj softver je nadograđen 2015. godine tako da je unapređena efikasnost postupanja, omogućavanjem automatskog rešavanja predmeta pritiskom na dugme u velikom broju zahteva za, takozvane, opšte vidove pravne pomoći koja dolazi iz zemalja bivše SFR Jugoslavije. Takođe, nadgradnja Luris-a omogućava i bolje praćenje i mogućnost identifikacije uzroka gomilanja nedovršenih predmeta. U junu 2019. godine, ekspert EU je izradio procenu uticaja koja može da posluži za dalje unapređenje u oblasti IT-a i statistike koje se tiče pravosudne saradnje. Ministarstvo pravde priprema, na šestomesečnoj osnovi, tabele sa statističkim podacima o pravosudnoj saradnji koje dostavlja Evropskoj uniji.

Srbija je zemlja sa najvećim brojem zahteva za pravosudnu saradnju u regionu. Pravosudna saradnja se odvija **uglavnom sa državama članicama EU i unutar regiona**, uključujući i direktno između sudova i tužilaštava. Po pitanju građanskopravnih stvari, najintenzivnija saradnja između Srbije i stranih sudova ostvarena je sa Austrijom, Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom, Nemačkom, Crnom Gorom i Švajcarskom. Po pitanju krivičnih stvari, najintenzivnija bilateralna saradnja između sudova Srbije i tužilaštava ostvarena je sa Austrijom, Bosnom i Hercegovinom.

nom, Hrvatskom, Nemačkom, Mađarskom, Italijom, Crnom Gorom i Švajcarskom. Možemo zaključiti da je najintenzivnija saradnja sa zemljama bivše Jugoslavije, onima u kojima je velika dijaspora ili onima u kojima kriminalne grupe iz Srbije operišu. Još uvek nije obezbeđeno izvršenje presude u slučaju bivšeg predsednika Državne zajednice Srbije i Crne Gore, Svetozora Marovića, koji je osuđen u Crnoj Gori, a sada boravi u Srbiji. Crna Gora je zahtev za izručenjem poslala još u aprilu 2019. godine.

Aktivnosti proistekle iz potpisivanja sporazuma o integrisanom upravljanju granicama, a koje se tiču **uspostavljanja istog nivoa pravosudne saradnje sa Kosovom** kao i sa drugim susedima, prebačene su u dijalog o normalizaciji između Beograda i Prištine i biće praćene pod okriljem Poglavlja 35 – Ostala pitanja. Do sada je Vlada Republike Srbije usvojila (7. marta 2013. godine) tekst procedura za pružanje uzajamne pravne pomoći (Zaključak 05 br. 018-1862/2013-1), što je predviđeno Tehničkim protokolom o integrisanom upravljanju granicama. Ministar pravde i državne uprave doneo je, 15. novembra 2013. godine, Instrukciju o načinu sprovođenja ove procedure u čijoj realizaciji učestvuju državni službenici ministarstva pravde i državne uprave i kancelarije Uprave za zajedničke poslove republičkih organa. Na osnovu analize koju je uradio YUCOM⁵⁷, potrebno je formalizovati saradnju srpskih vlasti sa pravosudnim organima na Kosovu, kako bi se stvorila mogućnost za ispunjavanje pojedinih prelaznih merila iz Poglavlja 35 koje se tiču pravosuđa i omogućiti postizanje i primenu ostalih povezanih sporazuma, poput Sporazuma o matičnim knjigama, Sporazuma o katastru i Sporazuma o univerzitetskim diplomama, čija primena utiče na funkcionisanje pravosuđa i pristup građana pravdi.

6. Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala

Ova oblast predstavlja jednu od najznačajnijih potpolitika u okviru poglavlja, što se vidi i po tome što je najveći broj prelaznih merila u ovoj oblasti – čak 13. Evropska komisija je procenila da većina ranijih preporuka i dalje nije ispunjena i potvrdila je i ocenu organizacija civilnog društva da je potrebno napraviti značajniji napredak u borbi protiv organizovanog kriminala i osiguranju operativne nezavisnosti policije. Konkretno, potrebno je sa ispitivanja slučajeva male i srednje važnosti preći na upravljanje slučajevima visokog profila koji za cilj imaju rasturanje velikih organizacija koje su rasprostranjene širom sveta. Kao pokazatelj uspeha, Evropska komisija analizira pokretanje proaktivnih istraga i broj pravosnažnih presuda u najozbiljnijim slučajevima i da li je na osnovu delotvorne finansijske istrage pronađena, a zatim i zamrznuta i oduzeta, imovina stečena kriminalom.

Do sada je veći deo preporuka koje se tiču **međunarodne policijske saradnje** uspešno realizovan. U novembru 2019. godine, Srbija je ratifikovala izmenjeni sporazum sa Evropolom o operativnoj i strateškoj saradnji, kako bi se omogućilo raspoređivanje službenika za vezu Evropola. Međutim, do toga još nije došlo jer se čeka njegova/njena akreditacija. Takođe, nije usvojen ni predlog Uredbe o policijskim službenicima upućenim na rad u inostranstvo kojim bi bile precizirane uloge, obaveze i zadaci srpskih oficira za vezu u stranim zemljama. Nastavljeno je jačanje ljudskih resursa i operativnih kapaciteta za sprovođenje različitih instrumenata na planu

⁵⁷ Spremo, J, Golubović, K. i Toskić, K. (2021), *Integracija pravosuđa u pravosudni sistem Kosova u kontekstu evropskih integracija i dijaloga Beograda i Prištine*, Beograd: YUCOM, str. 42, dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2021/03/Integracija-srpskog-pravosudja-na-Kosovu.pdf>.

policijske saradnje, naročito Prumskog ugovora i Švedske inicijative. Saradnja sa Interpolom i Evropolom je ocenjena kao dobra, a posebno je pohvaljena značajna razmena podataka preko sigurnog komunikacionog kanala SIENA. Potrebno je završiti predstavljanje SIENE i u drugim delovima MUP-a kako bi se ova praksa raširila u celoj policiji. Takođe, pohvaljeno je i učešće Srbije u ciklusu politika EU u vezi sa teškim i međunarodnim organizovanim kriminalom – EMPACT (Evropska multidisciplinarna platforma protiv krivičnih pretnji), za period od 2018. do 2021. godine, kroz doprinos izradi analiza⁵⁸ i učešće u zajedničkim akcionim danima u kojima se uvežbava saradnja u suzbijanju prekograničnog kriminala. Ispunjeno je i prelazno merilo koje se tiče saradnje sa Agencijom Evropske unije za obuku organa za sprovođenje zakona (CEPOL), jer imenovane su nacionalne kontakt tačke, rukovodioci i koordinatori razmene. Međutim, izazov predstavlja što nisu obezbeđena dovoljna sredstva za povećanje broja zaposlenih – upućenih na zajedničke obuke sa kolegama iz EU. Do jačanja policijske saradnje, u kontekstu normalizacije odnosa sa Kosovom, nije došlo. Poslednjih godina je nastavljena posredovana saradnja, uključujući učešće obe policije u operacijama i vežbama EU.

Najviše zabrinjava što **nije bilo suštinskog napretka u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije**. U prethodnom periodu je uveden „model upravljanja policijskim poslovima zasnovan na obaveštajnim podacima“ ili „**policijsko-obaveštajni model**“ (POM)⁵⁹ u svim upravama i odeljenjima u okviru Policije. Ovo bi trebalo da obezbedi usklađeni pristup u policiji za prikupljanje i razmenu obaveštajnih informacija, uključujući modernizaciju IT alata. Još uvek nije razvijena platforma integrisane informacione tehnologije preko koje bi svi korisnici u MUP-u mogli da doprinose POM-u. U septembru 2019. godine je potpisan Sporazum o saradnji na uspostavljanju Nacionalnog **kriminalističko-obaveštajnog sistema (KOS)**. To je preduslov za uspostavljanje bezbedne i jedinstvene platforme za upravljanje podacima i razmenu podataka u oblasti ozbiljnog i organizovanog kriminala između organa za sprovođenje zakona i organa pravosuđa. Kasni se sa razvojem standardnih operativnih procedura za korišćenje te platforme. Usvojena je nova nacionalna **Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA) za period od 2020. do 2023. godine**⁶⁰ i razmatrani su prioriteti na sastancima strateškog nivoa u okviru kriminalističko-obaveštajnog rada policije. Nedostaju podaci o tome da li je to uticalo na određivanje prioriteta, raspoređivanje zadataka, ljudskih i materijalnih resursa, tj. da li su u praksi smernice iz Strateške procene ozbiljnog i organizovanog kriminala (SOCTA) primenjene i integrisane u strateškom i operativnom planu policije. Pošto je ovaj najvažniji strateški dokument usvojen pre izbijanja pandemije COVID-19, važno je ažurirati i prilagoditi postupanje novim trendovima kriminala kojima je doprinela pandemija⁶¹. Neophodno je zaokružiti nacionalni kriminalističko-obaveštajni sistem (KOS) obezbeđivanjem procedure i bezbednih kanala za razmenu podataka, te uvezivanjem različitih strateških procena sa redovnim procesima planiranja i policijskog rada zasnovanog na kriminalističko-obaveštajnim saznanjima.

⁵⁸ Postoji konstantan napredak u doprinosu analizama za teški i organizovani kriminal, dok je u oblasti borbe protiv terorizma vidljiv pad od 2018. godine.

⁵⁹ Eng. *intelligence-led policing*.

⁶⁰ Videti: <https://bit.ly/2SuU07a>.

⁶¹ Đorđević, Saša (2020), „Kriminal na Zapadnom Balkanu u vreme virusa Korona: prva zapažanja“, Beograd: BCBP, dostupno na: <https://bezbednost.org/publikacija/kriminal-na-zapadnom-balkanu-u-doba-korone-prva-zapazanja/>.

Uprkos navedenim promenama, suštinske **pretpostavke za delotvornije suprotstavljanje kriminalu i korupciji nisu uspostavljene**. Glavna prepreka tome je što nije osigurana **operativna autonomija policije** u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova u predistražnoj i istražnoj fazi, niti nađeno adekvatno rešenje za ulogu bezbednosnih službi u krivičnom postupku. Nisu stvoreni uslovi za sprovođenje prelaznog merila koje se tiče otklanjanja **uticaja političara i upliva kriminala na predistražne i istražne radnje policije**. Nova aktivnost u revidiranom akcionom planu (6.1.1.25) je neadekvatna, jer podrazumeva da je u problem u policijskim službenicima, i zato su predviđene obuke o integritetu u policiji i preventivne kontrole Sektora za unutrašnje poslove. Nije predviđena ni jedna aktivnost koja odgovora na problem političkog uticaja i upliva kriminala. Na sastancima Radne grupe NKEU, šef Pregovaračke grupe za Poglavlje 24 je više puta dovodio u pitanje relevantnost ovog prelaznog merila.

Evropska komisija je u poslednjem godišnjem izveštaju ocenila da **pravni okvir nije dovoljan da se njime garantuje operativna nezavisnost policije** od Ministarstva unutrašnjih poslova. Ponovo su kritikovane izmene Zakona o policiji iz 2018. godine, kojima je urušen nivo transparentnosti procedura zapošljavanja, jer su ministru unutrašnjih poslova data šira diskreciona ovlašćenja u odnosu na prethodnu verziju zakona⁶². U poslednjih nekoliko godina bilo je više slučajeva gde je nekoliko visoko pozicioniranih policijskih oficira prebačeno na druge položaje bez poštovanja odgovarajućeg postupka ili bez dostavljanja objašnjenja javnosti. Neposredno pred odlazak sa mesta ministra unutrašnjih poslova, Nebojša Stefanović je neke od svojih bliskih saradnika postavio na neka od najodgovornijih mesta za profesionalne policajce u MUP-u Republike Srbije.⁶³ Uticaj politike je dokumentovan i kroz selektivnu primenu policijskih ovlašćenja i kontrole rada tokom kriznih događaja u 2020. godini. Konkretno, tokom vanrednog stanja, proglašenog usled pandemije COVID-19, policija je dozvolila kretanje tokom policijskog časa simpatizerima vladajuće stranke, a koji su uznemiravali građane paleći baklje na krovovima stambenih zgrada.⁶⁴ Takođe, istraživanje BCBP-a⁶⁵ je ukazalo da su političari uticali na izdavanje dozvola za kretanje.

Drugi rizik od politizacije postupanja policije jeste što **Sektor unutrašnje kontrole nije nezavisan u radu**. Ministru unutrašnjih poslova omogućeno je da daje smernice i obavezna uputstva za rad (osim u predistražnom i istražnom postupku po zahtevu javnog tužioca), propisuje način vršenja unutrašnje kontrole, kontroliše rad načelnika Sektora unutrašnje kontrole (SUK), te bira osobe koje će vršiti bezbednosnu procenu zaposlenih u SUK-u. Na taj način je ugrožena politička, funkcionalna i operativna nezavisnost SUK-a. Ovo je bilo vidljivo u slučaju Savamale, kada je Sektor unutrašnje kontrole, tek nakon dva zahteva Višeg javnog tužilaštva za prikupljanje potrebnih obaveštenja i 14 meseci nakon rušenja, dostavio izveštaj tužilaštvu.⁶⁶ To nije u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku, po kome je SUK trebalo da obavesti tužilaštvo o merama i radnjama koje je preduzeo, najkasnije u roku od

⁶² Videti: https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/unapreenje_predloga_izmena_i_dopuna_zakona_o_polic.pdf

⁶³ Videti: <https://nova.rs/vesti/hronika/kadrirao-pred-smenu-stefanovicevi-ljudi-ostaju-u-vrhu-mup/>

⁶⁴ Videti: <http://www.bgcentar.org.rs/podneta-inicijativa-zastitniku-gradana-za-pokretanje-postupka-kontrole-zakonitosti-i-pravilnosti-rada-mup-a-tokom-zabrane-kretanja/>

⁶⁵ Đorđević, Saša (2020), „Policija u vreme vanrednog stanja“, Beograd: BCBP, dostupno na: <https://bezbednost.org/publikacija/policija-u-vreme-vanrednog-stanja/>

⁶⁶ „Šabić: Tužilaštvo mora da dostavi izveštaj MUP-a o rušenju u Savamali“, Beta, Insajder, 14. septembar 2017.

30 dana od dana kada je primio zahtev. SUK nije u potpunosti istražio slučajeve potencijalne zloupotrebe policijskih ovlašćenja prema građanima tokom protesta nakon parlamentarnih izbora 2020. godine, a na koje su ukazivale organizacije civilnog društva, koje su i podnele preko 30 krivičnih prijava protiv policajaca.⁶⁷ SUK je podneo samo jednu krivičnu prijavu protiv policajca u slučaju premlaćivanja autističnog muškarca u Novom Sadu, uprkos tome što postoje video snimci još mnogo slučajeva nepotrebne i prekomerne upotrebe sile prema demonstrantima.⁶⁸ Sve ovo ukazuje na trend namerne promene i selektivne primene propisa sa ciljem smanjenja kontrolnih mehanizma i povećanja diskrecije u odlučivanju, kako bi se policija stavila pod kontrolu partikularnih stranačkih interesa i izbegle istrage veza političara sa korupcijom i kriminalom.⁶⁹

Zakon o policiji i dalje treba da se uskladi sa Zakonikom o krivičnom postupku i da se omogući u praksi značajniju uloga tužilaštva u vođenju istraga. I sada, prema Zakonu o krivičnom postupku (ZKP), tužilac ima vodeću ulogu, tako što rukovodi predistražnim postupkom koji sprovodi policija, a kasnije vodi istražni postupak uz uključivanje, po potrebi, i drugih državnih organa, na primer, BIA, poreske policije, carine, Uprave za sprečavanje pranja novca itd. Međutim, u praksi su evidentni problemi koordinacije i saradnje između policije i tužilaca u skladu sa ZKP-om. Policija često izostavlja, ili kasno uključuje, nadležno tužilaštvo. Ministarstvo unutrašnjih poslova uglavnom i dalje upravlja odnosima sa javnošću, uključujući izjave za štampu o tekućim operacijama, a ne tužilaštvo i/ili policija. Neka od masovnih hapšenja, pompezno najavljivana u medijima, su pokazala da tužilaštvo nije bilo upoznato niti uključeno u te akcije, te je značajan broj onih protiv kojih nisu podignute optužnice ili su podignute za dela koja ne spadaju u organizovani kriminal.⁷⁰ Zato Evropska komisija, u Izveštaju o napretku Srbije za 2020. godinu, zahteva da se sagleda pitanje nepoklapanja broja hapšenja koja izvrši policija, pre svega, tokom „masovnih hapšenja“ sa mnogo manjim brojem hapšenja koje utvrdi tužilac. Evropska komisija kritikuje što policija tokom predistražne i istražne faze i dalje podnosi izveštaje MUP-u, a ne samo tužilaštvu. Pored toga, informacije iz tekuće istrage u slučaju organizovanog kriminala, uključujući i osetljive lične podatke žrtava, objavljivali su policijski rukovodioci uživo u medijskim nastupima⁷¹ i optuživali ljude za koje nisu podignute optužnice⁷². Potrebno je da tužilaštvo, a ne političari, donosi odluke o pokretanju i toku istrage, uključujući i objavljivanje informacija iz istrage.

Uprkos učestalim promenama zakonodavnog i institucionalnog okvira, intezivnoj međunarodnoj saradnji i policijskim akcijama, EU je, u više izveštaja, ocenila nedovoljnim reforme u Srbiji

⁶⁷ Pokuševski, Dušan i Petrović, Vesna (2021), *Stanje ljudskih prava u Srbiji*, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, str. 59-63.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Đorđević, Saša, „Zarobljavanje policije“, u: Predrag Petrović i Jelena Pejić Nikić (ur), (2020), *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji*, Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku str. 35-48, dostupno na: <https://bezbednost.org/publikacija/zarobljavanje-sektora-bezbednosti-u-srbiji/>.

⁷⁰ „Dve trećine uhapšenih pušteno na slobodu“, *KRIK*, 20. januar 2019, dostupno na: <https://www.krik.rs/rezultat-policijske-akcije-dve-trecine-uhapsenih-pusteno-na-slobodu/>.

⁷¹ „Analitičar tabloida suflirao načelniku UKP-a šta da kaže u emisiji“, *Raskrinkavanje*, 8. februar 2021. godine, dostupno na: <https://www.raskrinkavanje.rs/page.php?id=-Analiticar-tabloida-sufliarao-nacelniku-UKP-a-sta-da-kaze-u-emisiji-778>.

⁷² „Filip Korać: Državni neprijatelj bez poternice“, *KRIK*, 20. januar 2020. godine, dostupno na: <https://www.krik.rs/filip-korac-drzavni-neprijatelj-bez-poternice/>.

i smatra da Srbija **tek treba da prikaže ubedljive rezultate (*track record*) u pogledu efikasnih istraga, krivičnog gonjenja i pravosnažnih presuda** u slučajevima teškog i organizovanog kriminala, uključujući slučajeve pranja novca. Takođe, finansijske istrage treba da omoguće da se sistematski prate tokovi novca od kriminala i dovode do zamrzavanja i oduzimanja imovine stečene kriminalom. Ovo je ujedno postavljeno i kao ključno prelazno merilo (*interim benchmark*), tj. kriterijum u odnosu na koji će biti ocenjivano da li je Srbija spremna da dobije merila za zatvaranje pregovora i samim tim se značajnije približi članstvu u EU.

U prilog tvrdnji da nema dovoljno pouzdanih dokaza o suprotstavljanju organizovanom kriminalu idu i rezultati iz najnovijeg rata protiv mafije⁷³ koji je Vlada objavila u oktobru 2020. godine. Pokrenuto je nekoliko većih slučajeva protiv organizovanih kriminalnih grupa koje su pretežno delovale u Srbiji, ali bez otkrivanja njihovih **veza sa političkim odlučiocima**. Prvi je slučaj Jovanjica, nazvan po imanju, veličine 12 hektara, na kom je otkrivena plantaža marihuane. Pokrenuta su dva sudska postupka protiv vlasnika plantaže, Predraga Koluvijske i njegove organizovane kriminalne grupe (Jovanjica 1)⁷⁴ i protiv pripadnika policije, BIA i vojnih službi koji su štitili Koluvijsku i ođavali mu podatke (Jovanjica 2)⁷⁵. Ni u jednom od dva postupka nisu ispitani dokazi o povezanosti Koluvijske sa svim političarima visokog ranga, uprkos činjenici da su imanje posetili ministri u Vladi RS i da je za ovaj projekat iz državnog budžeta izdvojeno 3,6 miliona evra⁷⁶. Slična je praksa i sa istragom protiv navijačko-kriminalne grupe – Principi, koja je delovala kao deo kavačkog klana. Uhapšeni su lider Veljko Belivuk i pripadnici njegove grupe, uključujući i neke rukovodioce u policiji, koji su im navodno pružali podršku, ali do sada nije ispitana veza ove grupe sa najvišim političkim vrhom.⁷⁷ Na ovaj način ostaju neosvetljeni važni delovi kriminalne mreže, pogotovu oni koji omogućavaju legalizaciju novca stečenog od kriminala. Posebno je zabrinjavajuće što su poslanici vladajuće stranke sa skupštinske govornice proglasili novinare KRIK-a, koji su dokumentovali veze grupe Belivuka sa porodicom predsednika⁷⁸ i drugim najvišim funkcionerima SNS-a, za pripadnike kavačkog klana. Redakcija KRIK-a koji istražuje organizovani kriminal i visoku korupciju⁷⁹, ovim izjavama je ne samo blačena bez osnove, već i izložena realnoj opasnosti da nastrada od pripadnika škaljarskog klana koji je u sukobu sa kavačkim klanom. Potrebno je do kraja **istražiti i velike slučajeve koju ukazuju na sistemske veze organizovanog kriminala i korupcije sa političkim vrhom**, kao što su Savamala, Jovanjica, Krušik, Belivuk. Na ovo su pozvali i poslanici Evropskog parlamenta.⁸⁰

Pored istrage velikih slučajeva koji utiču na javnost, potrebno je i unaprediti institucionalna re-

⁷³ „Sve objave rata mafiji”, *Radio slobodna Evropa*, 29. 10. 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/31UhJ2s>; 7. april 2021. godine, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/sve-objave-rata-mafiji-u-srbiji/30919690.html>.

⁷⁴ „Detalji Koluvijske optužnice: funkcioneri, policajci i obaveštajci”, *KRIK*, 16. jul 2020. godine, dostupno na: <https://www.krik.rs/detalji-koluvijske-optuznice-funkcioneri-policajci-i-obavestajci/>.

⁷⁵ „Koluvijski ‘Savet za bezbednost’: Kako su iz MUP-a, BIA-a i VOA-a štitili plantažu marihuane”, *KRIK*, 26. januar 2021. godine, dostupno na: <https://www.krik.rs/koluvijski-savet-za-bezbednost-kako-su-iz-mup-a-bia-e-i-voa-e-stitili-plantazu-marihuane/>.

⁷⁶ „Slučaj Jovanjica – afera čiji se kraj ne nazire”, *Insajder*, 5. januar 2020. godine, dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/16558/>.

⁷⁷ „Vuletić o Partizanu: Kumovske svade, pravi šefovi huligana i uticaj politike”, *KRIK*, 6. mart 2021. godine.

⁷⁸ „Konfiskovan telefon reportera KRIK-a pošto je fotografisao sina predsednika”, *KRIK*, 12. jun 2020. godine.

⁷⁹ „Rat balkanskog podzemlja: ubice, veze u policiji i u vrhu države”, *KRIK*, 5. maj 2020. godine, dostupno na: <https://www.krik.rs/rat-balkanskog-podzemlja-ubista-veze-u-policiji-i-u-vrhu-drzave/>.

⁸⁰ Videti: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0115_EN.html.

šenja za ovo pitanje. Zato je neophodno obezbediti i operativnu nezavisnost policijskih istraga i „preći sa pristupa slučajeva na pristup strategije protiv organizacija, kao i sa upravljanja slučajevima male ili srednje važnosti na upravljanje slučajevima visokog profila koji za cilj imaju rasturanje velikih organizacija koje su rasprostranjene širom sveta i zaplenu imovine“. Takođe, EK insistira na uspostavljanju evidencije proaktivnih istraga, krivičnih gonjenja i osuđujućih presuda u borbi protiv organizovanog kriminala. I dalje nije nađeno rešenje za prikupljanje unificiranih statističkih podataka o kriminalnim delima, već i dalje policija, tužilaštvo i sudovi vode evidencije na različite načine, te njihovi podaci nisu uporedivi. Policija evidentira podatke na osnovu broja prijavljenih krivičnih dela, tužilaštvo prema broju prijavljenih lica, a sudska statistika se vodi na osnovu broja sudskih predmeta. Urađena je prva verzija Šifarnika krivičnih dela prema Međunarodnoj klasifikaciji krivičnih dela (ICCS), ali proces nije okončan zbog „nemogućnosti održavanja normalnih sastanaka“⁸¹ usled pandemije COVID-19. Sve mere na uspostavljanju kredibilnog sistema za prikupljanje statističkih podataka o kriminalu, treba uskladiti sa reformama u okviru Poglavlja 18 (Statistika) u okviru koga se statistički sistem Srbije usklađuje sa Eurostatom. U izveštajima EK je ukazano na mali broj pravosudnih presuda za dela organizovanog kriminala, kao za zaplenu imovine stečene ovim krivičnim delima. Takođe, i Evropska komisija i organizacije civilnog društva su ukazale da „korišćenje sporazuma o priznanju krivice treba pažljivo izbalansirati sa potrebom za sprovođenjem pravde i izbegavanjem privida nekažnjavanja u slučajevima teškog i organizovanog kriminala“.⁸²

Koordinacija i saradnja policije i tužilaštva treba da se unapredi u skladu sa ZKP-om i kao i multidisciplinarna saradnja državnih organa. Stoga je izmenama Akcionog plana planirano da se formira Radna grupa sačinjena od predstavnika tužilaštva, sudova, policije, advokata i visoko-školskih ustanova koja bi se bavila analizom svih delova krivičnog postupka, u cilju identifikovanja i otklanjanja slabosti i nedostataka krivičnog postupka. Ova aktivnost je trebalo da bude gotova do kraja 2020. godine, ali nije ni počela zbog epidemije COVID-a, a bez razloga je pomerena na kraj 2021. godine. Rezultat rada te radne grupe treba da bude sveobuhvatna analiza efektivnosti krivičnog postupka, sa posebnim fokusom na oduzimanje imovine proistekle iz kriminala. Analiza treba da obuhvati normativni i organizacioni okvir, kadrovske i tehničke kapacitete svih učesnika, kao i izvlačenje lekcija iz okončanih slučajeva, kako bi se identifikovale preporuke za otklanjanje nedostataka u krivičnom postupku.

Zabrinjavajuće je što nema nikakvog napretka po pitanju **preispitivanja uloge i prakse bezbednosnih službi u fazi kriminalističke istrage**, u skladu sa zadržavanjem podataka i standardima ljudskih prava, iako su, pre skoro deceniju, na ovaj problem ukazivali i Zaštitnik građana i Poverenik. BIA ima policijska ovlašćenja i ulogu u krivičnom postupku, te je nejasna podela nadležnosti u odnosu na MUP po pitanju borbe protiv najozbiljnijih krivičnih dela, kao što je organizovani kriminal. Pored toga, kako prEUgovor koalicija izveštava,⁸³ BIA je jedna od 25 agencija na svetu koje koriste softver izraelske kompanije koji omogućava da se za nekoliko sekundi locira svaki telefon na teritoriji Srbije i da se prati komunikacija korisnika ovih uređaja. Problem je i to što se oprema za presretanje komunikacija nalazi u Bezbednosno-informativnoj agenciji (BIA), te policija mora da se oslanja na resurse BIA prilikom tajnog nadziranja

⁸¹ *Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 24 za 2020. godinu*, str.78.

⁸² Evropska komisija, *Republika Srbija Izveštaj za 2020. godinu*, Brisel, 6. oktobar 2020. godine, str.48.

⁸³ Pejić Nikić, Jelena (ur), „prEUgovor izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24“, maj 2020, str. 86.

komunikacija. Ovo je bilo predviđeno kao privremeno rešenje 2015. godine,⁸⁴ ali je i dalje na snazi. U prethodnom periodu, pripadnici BIA su postupali u nekim od najosetljivijih slučajeva u koje su uključeni i političari. Na osnovu medijskih tekstova o hapšenju uzbunjivača Aleksandra Obradovića,⁸⁵ koji je ukazao na koruptivne veze između fabrike oružja Krušik i firme oca tadašnjeg ministra unutrašnjih poslova, Nebojše Stefanovića, možemo zaključiti da se BIA postavila kao zaštitnica interesa političara, a ne prava javnosti. Nije jasno zašto je rešenje za problem uloge BIA u krivičnom postupku u revidiranom Akcionom planu da se ponovo radi analiza iskustava drugih zemalja po ovom pitanju i zašto je prvi put analiziran samo slučaj Rumunije. Nova analiza je trebalo da bude gotova krajem 2020. godine, u skladu sa revidiranim Akcionim planom, a rok joj je pomećen za treći kvartal 2021. godine. Treba iskoristiti već postojeća istraživanja koja su obavile domaće institucije i EU, kao i pouke iz skorašnjih reformi u Severnoj Makedoniji kojima su pokušali otkloniti rizike mešanja službi bezbednosti u rad drugih organa. Pored toga, najnovija „afera prisluškivanja“, po kojoj je policija navodno prisluškivala predsednika,⁸⁶ ukazuje da sistem primene posebnih istražnih mera u policiji nije pod efektom demokratskom kontrolom. Na osnovu javno dostupnih informacija, ostaje nejasno da li je predsednik bio meta prisluškivanja ili je snimljen u razgovoru sa licima koji su opravdani predmet interesovanja policije. Navodi iz intervju bivišeg inspektora Sektora za unutrašnju kontrolu,⁸⁷ ukazuju na to da su umesto profesionalaca o primeni ovih mera odlučivali najbliži politički saradnici ministra. To upućuje na moguću političku zloupotrebu ovog najosetljivijeg instrumenta policijskog rada. Potrebno je unaprediti pravni okvir i razdvojiti ovlašćenja za presretanje komunikacija za krivične istrage od presretanja za potrebe nacionalne bezbednosti i uspostaviti mehanizam za nadzor i pokrenuti ga kako bi se izbegle zloupotrebe.

Pored presretanja komunikacija i boljeg regulisanja uloge bezbednosnih službi u krivičnim istragama, potrebno je urediti i druge posebno osetljive oblasti za zaštitu ljudskih prava, kao što je pitanje uzimanja DNK uzoraka. Zakonom o nacionalnom registru DNK, iz 2018. godine, uspostavlja se registar za potrebe vođenja krivičnog postupka i utvrđivanje identiteta nestalih ili nepoznatih lica i leševa i delova tela. Ovaj zakon je potrebno **uskладiti sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL)**, kako bi se za različite svrhe obrade podataka uspostavili različiti režimi zaštite ličnih podataka u skladu sa ZZPL-om, uredila pitanja kao što su uslovi pod kojima se vrši upis i brisanje podataka u DNK registru, rokovi čuvanja podataka, napravila razlika između osumnjičenih, okrivljenih i osuđenih lica, te o vrsti i težini izvršenog krivičnog dela. Najvažnije, način vođenja Registra, kao uslovi za razmenu i prenošenje podataka iz Registra drugim državama, moraju biti uređeni zakonom, a ne aktom koji propisuje Vlada.⁸⁸ I druge ključne zakone iz Poglavlja 24 treba uskladiti sa odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, za šta je zakonom bio predviđen rok do kraja 2020. godine.

⁸⁴ „Pravilnik o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjenje obaveze zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 88/2015.

⁸⁵ Videti: <https://javno.rs/vest/uzbunjivac-obradovic-za-birn-zeleo-sam-da-se-sazna-istina-o-krusiku>.

⁸⁶ Videti: <https://www.istinomer.rs/analize/osluskivanje-prisluškivanja-i-ukazivanje-drzavnog-udara/>.

⁸⁷ Videti: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1928870>.

⁸⁸ Ružić, Nevena i Toskić Cvetinović, Ana (2020), *Analiza propisa iz koji uređuju sektor bezbednosti iz aspekta zaštite podataka o ličnosti*, Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji, dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/1/473013.pdf>.

7. Borba protiv terorizma

Nije bilo značajnog napretka u ostvarivanju prelaznog merila za ovu oblast, osim u delu oko usklađivanja pravnog okvira. Evropska unija, u okviru prelaznog merila za borbu protiv terorizma, od Srbije očekuje usklađivanje strateškog i zakonodavnog okvira sa normama na snazi u EU, osposobljavanje nadležnih tela za suprotstavljanje terorizmu i ekstremizmu, delotvorne napore za sprečavanje radikalizacije i ekstremizma i saradnju i razmenu informacija sa EU i njenim državama članicama. U analiziranom periodu je došlo do **jačanja desnog ekstremizma unutar zemlje i zloupotrebe instrumenata za borbu protiv finansiranja terorizma za zastrašivanje organizacija civilnog društva i medija koji kritički deluju prema vlastima.**

Strateški i pravni okvir za suprotstavljanje terorizmu su u većoj meri uspostavljeni, ali njihov sadržaj ne odgovara na relevantne pretnje u Srbiji i ne prati se i ne ocenjuje njihovo sprovođenje na odgovarajući način. Nacionalna strategija za sprečavanje i borbu protiv terorizma (2017-2021), sa pratećim Akcionim planom u skladu sa starom Strategijom EU za borbu protiv terorizma,⁸⁹ usvojeni su ranije i usklađeni sa tada važećom strategijom EU. Glavni nedostatak Strategije je što je usmerena na suprotstavljanje pretnjama koje potiču od islamskog terorizma i što **ne prepoznaje druge vrste ekstremizma, a pre svega „vezu između desnog krila ekstremizma i fudbalskog huliganstva“**⁹⁰. Ovo je dodatno zabrinjavajuće jer je, u međuvremenu, istekla Nacionalna strategija za borbu protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama za period od 2013. do 2018. godine, a da nije zamenjena. Ona **nije usklađena ni sa novim strategijom EU za borbu protiv terorizma,**⁹¹ koja se oslanja na četiri stuba: predviđanje, sprečavanje, zaštitu i odgovor na terorističku pretnju. Tek je u septembru 2020. godine, tri godine od usvajanja strategije i godinu dana pred njen istek, uspostavljena radna grupa za izradu izveštaja i analitičkih materijala u vezi sprovođenja važeće strategije.

Deo strateškog okvira u ovoj oblasti je i Zajednički akcioni plan za borbu protiv terorizma za Zapadni Balkan⁹², kome se Srbija pridružila 2018. godine. Krajem 2019. godine, EU i Srbija su potpisale aranžman⁹³ za sprovođenje ovog Zajedničkog akcionog plana, koji pokriva period od 2019. do 2020. godine. Kao glavni prioriteti u sprovođenju ovog aranžmana definisani su: a) uključivanje u nacionalnu strategiju svih oblika radikalizacije i nasilnog ekstremizma, bez obzira na njihove političke, verske ili etnonacionalističke uzroke, b) obezbeđivanje adekvatnih ljudskih i materijalnih resursa za rad Nacionalnog koordinatora za borbu protiv terorizma, c) unapređenje aktivnosti prevencije i svih formi radikalizacije i nasilnog ekstremizma u saradnji sa lokalnim akterima i građanskim društvom, d) usvajanje zakona o nacionalnoj bazi za prevenciju i e) borba protiv terorizma i primena zakonodavstva za sprečavanje finansiranja terorizma. Srbija još uvek nije imenovala kontakt lice za sprovođenje ovog aranžmana.

⁸⁹ Detaljna analiza nedostataka Strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma je dostupna u *Izveštaju Koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, oktobar 2016, str. 47-49.

⁹⁰ Evropska komisija, godišnji Izveštaj o napretku Srbije za 2019. godinu, str. 41.

⁹¹ Videti: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0795&from=EN>.

⁹² Videti: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/news/docs/20181005_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf.

⁹³ Videti: https://ec.europa.eu/home-affairs/news/commission-authorities-serbia-endorse-arrangement-on-counter-terrorism-cooperation_en

Donekle je ispunjen i deo prelaznog merila koji se tiče usklađivanja nacionalnih propisa i okvira javnih politika Srbije sa pravnim tekovinama EU i međunarodnim instrumentima za borbu protiv terorizma. Republika Srbija je potpisnica ukupno 15 međunarodnih pravnih instrumenata (konvencija) za borbu protiv terorizma, čime se svrstala u sam vrh država članica Ujedinjenih nacija po broju ratifikovanih univerzalnih antiterorističkih instrumenata (*Universal Anti Terrorist Instruments*). Tokom 2018. godine, dodatno su menjani zakoni kako bi se sprovele preporuke Radne grupe za finansijske mere protiv pranja novca (FATF) i Ekspertske grupe Saveta Evrope za ocenu usklađenosti zemalja sa normama sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma – MONEYVAL-a. U maju 2018. godine je izmenjen Zakon o zamrzavanju sredstava u cilju sprečavanja terorizma i širenja naoružanja za masovno uništenje i uspostavljen je mehanizam za sprovođenje sistema UN o ciljanim finansijskim sankcijama za terorizam. Na osnovu njega, podaci UN-a se automatski prenose u nacionalni sistem, što omogućava zamrzavanje imovine spornih lica odmah nakon njihove identifikacije, kao i da Srbija predloži lica za stavljanje na UN listu. Vlada Republike Srbije je 2018. godine usvojila takvu listu, a sredstva lica na toj listi su zamrznuta u roku od 24 sata po donošenju vladine odluke. U maju 2019. godine je revidiran krivični zakon kojim je inkriminisano putovanje u svrhu „izvršenja, planiranja ili pripreme ili učešća u terorističkim aktima ili pružanja ili primanja terorističke obuke“, kao i finansiranje u skladu sa standardima FATF-a. Organizacije civilnog društva su kritikovale zamenu kazne od trideset do četrdeset godina zatvora doživotnom kaznom bez mogućnosti pomilovanja, uključujući i za delo terorističkog napada. Nisu usvojeni Zakon o nacionalnoj bazi podataka za borbu protiv terorizma, niti podzakonska akta za sprovođenje Zakona o kritičnoj infrastrukturi, a koji su bili planirani Akcionim planom za Poglavlje 24.

Što se tiče **unapređenja operativnih kapaciteta**, u aprilu 2019. godine je osnovano Nacionalno koordinaciono telo za sprečavanje i borbu protiv terorizma, a u junu 2019. godine je imenovan Nacionalni koordinator. Problematično je što je na ovo mesto prvo, u aprilu 2019. godine, imenovana Dijana Hrkalović, koja je u to vreme obavljala funkciju državnog sekretara u MUP-u Srbije, za koju su se vezivale i brojne afere, poput veza sa kriminalnim i navijačkim grupama⁹⁴ i politizacija policije. Tek nakon njenog iznenadnog povlačenja sa svih pozicija u MUP-u, promenjena je odluka Vlade i imenovan je direktor policije kao nacionalni koordinator. Funkcija nacionalnog koordinatora još uvek mora biti jasno definisana. U prethodnom periodu su u Službi za borbu protiv terorizma zaposleni novi kadrovi koji su učestvovali na mnogobrojnim obukama i nabavljena je oprema. U izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 24 nedostaju informacije o sprovođenju aktivnosti koje se odnose na mere unapređenja kapaciteta za: a) sprečavanje radikalizacije i nasilnog ekstremizma, uključujući i obuke za članove lokalnih saveta za bezbednost, b) sprečavanje zloupotrebe interneta od strane terorista i c) obavljanje intervjua sa pripadnicima ekstremističkih i terorističkih grupa. Većina aktivnosti na prevenciji radikalizacije se oslanja na donatorsku podršku međunarodnih organizacija, a upitni su i efekti održivost ovih aktivnosti kada se završe međunarodni projekti.

Nastavljena je saradnja i razmena informacija između policijske Službe za borbu protiv terorizma i ekstremizma i BIA, kao i njihova sa Evropolom, Interpolom i odgovarajućim radnim grupama iz regiona, poput Regionalne mreže nacionalnih koordinatora za borbu protiv terorizma

⁹⁴ Videti: <https://www.krik.rs/rad-dijane-hrkalovic-u-mup-u-mafijaska-ubistva-veze-kriminala-i-policije-i-prijave-protiv-nje/>.

i suzbijanje nasilnog ekstremizma, kojom rukovodi EU u okviru regionalne platforme za integrirano upravljanje unutrašnjom bezbednošću (IISG)/Inicijative za borbu protiv terorizma na Zapadnom Balkanu (WBCTi). Od juna 2019. godine, Služba za borbu protiv terorizma MUP-a ima direktan pristup platformi Evropola za sigurnu razmenu informacija u oblasti borbe protiv terorizma.

U 2019. godini nije bilo osuđujućih presuda za terorističko udruživanje ili finansiranje terorizma. Takođe, nije bilo presuda za regrutovanje i obuku za vršenje terorističkih akata ili javno podsticanje na teroristička krivična dela. Evropska komisija je ocenila da su naponi Srbije, u saradnji sa međunarodnim partnerima na suprotstavljanju islamskom ekstremizmu, odgovarajući nivou pretnje, ali da su **zanemareno rešavanje pretnji koji potiču od drugih oblika nasilnog ekstremizma**. U svom godišnjem izveštaju, Evropska komisija je posebno istakla veze između desnog krila ekstremizma i fudbalskog huliganstva. Ovo je zabrinjavajuće, jer je ekstremna desnica u poslednje vreme bila glasna prilikom promovisanja svojih ideja i vidljiva sa svojim pretnjama i napadima na migrante, manjine i borce za ljudska prava. U maju 2019. godine, slabo poznata desničarska organizacija Centar za bezbednost, istrage i odbranu DBA, predložila je obrazovanje paravojnih jedinica, takozvanih građanskih patrola, koje bi, navodno, pomagale policiji u obezbeđivanju građana u lokalim područjima. Početkom 2020. godine, prve takve „patrole“ su krenule da uznemiravaju izbeglice i migrante na ulicama Beograda. Desničarske organizacije Levijatani⁹⁵ i Narodne patrola su nastavile, i u 2020. godini, da maltretiraju migrante i da se ponašaju kao parapolicija, patrolirajući po gradu sa palicama i psima i ograničavajući kretanje migrantima. Većina ovih akcija je uživo prenošena na njihovim kanalima na društvenim mrežama. Uprkos pokretanju inicijative Zaštitnika građana⁹⁶ da ga MUP informiše o aktivnostima koje je policija preuzela povodom delovanja pomenutih organizacija, u javnosti nema informacija o tome koji je rezultat provera koje je MUP preduzeo i da li je tužilaštvo pokrenulo postupak protiv njih. Ove i druge desničarske stranke i pokreti su nastavili nesmetano da objavljuju lažne vesti o migrantima (pljačke, silovanja, uništavanje tuđe imovine)⁹⁷ na Fejsbuku, „a te se informacije kasnije prenose putem manjih ekstremno desnih sajtova i dobijaju izvorit vidljivost“⁹⁸. Društvene mreže i portali ovih organizacija se koriste i za pretnje smrću i govor mržnje prema pojedincima i organizacijama koji se suprotstavljaju njihovim rasističkim izjavama i koje se zalažu za prava migranata, uključujući i članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 24. Neki od pobornika ovih ideja su preuzeli i nasilne korake. U maju 2020. godine, član Levijatana je automobilom u punoj brzini upao u migrantski centar u Obrenovcu, za šta je kasnije osuđen na osam meseci zatvora.⁹⁹ Pripadnici ove grupe su, pod izgovorom zaštite prava životinja, u više navrata maltretirali pripadnike romske zajednice. Oni su se kandidovali na izborima 2020. godine. Imajući u vidu da ovi akteri dobijaju prostor u tradicionalnim medijima, a da nedostaje nedvosmislena javna osuda predstavnika javnih vlasti ovakvog delovanja, stiče se utisak da se normalizuju vrednosti koje propagiraju ovakve grupe.

⁹⁵ Videti: <https://www.istinomer.rs/analize/razvojni-put-levijatana-od-brige-za-pse-do-potere-za-migrantima/>.

⁹⁶ Videti: <https://ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/6849-up-d-d-s-vi-p-d-ivn-s-i-p-v-d-pr-nji-igr-n-i>.

⁹⁷ Videti: <https://www.istinomer.rs/analize/antimigrantski-talas-koje-se-sve-neistine-sire-o-migrantima-u-srbiji/>.

⁹⁸ Janjić, Stefan (2020), *Govor mržnje na portalima i društvenim mrežama u Srbiji*, Novi Sad: NNS, str. 8; više u: Stjepić, Darija (2020), *Govor mržnje i stereotipizacija u tradicionalnim i novim medijima*, Novi Sad: NNS.

⁹⁹ Videti: <https://rs.n1info.com/vesti/a607163-presuda-za-upad-kolima-u-migrantski-kamp-u-obrenovcu/>.

Srbija je, u junu 2019. godine, uklonjena sa spiska zemalja Radne grupe za finansijske mere protiv pranja novca (FATF) koje imaju strateške nedostatke za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Za Srbiju se i dalje primenjuje pojačana procedura praćenja MONEYVAL-a, dok se zemlja ne vrati u redovnu proceduru praćenja na osnovu procene postignutog napretka. Nova strategija za borbu protiv pranja novca i suzbijanje finansiranja terorizma za period od 2020. do 2024. godine je doneta februara 2020. godine. Vlada RS je, u junu 2018. godine, usvojila Procenu rizika od pranja novca i Procenu rizika od finansiranja terorizma sa pratećim Akcionim planom, kako bi ispunila preporuke FATF-a i MONEYVAL-a. Radna grupa NKEU za Poglavlje 24 i Građanske inicijative su pomogle Upravi za sprečavanje pranja novca Ministarstva finansija i Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom da organizuju nekoliko javnih događaja, namenjenih organizacijama civilnog društva radi upoznavanja sa temom sprečavanja zloupotrebe neprofitnog sektora za finansiranje terorizma, uključujući i jednu tematsku sednicu na ovu temu¹⁰⁰. Tokom 2019. godine je prvi put obavljen inspeksijski nadzor nad OCD-om u cilju smanjenja ranjivosti sistema od finansiranja terorizma¹⁰¹. Kontrola finansiranja neprofitnih organizacija je jedna od obaveza Republike Srbije u borbi protiv terorizma, ali ona ne sme da ugrozi demokratsko pravo na udruživanje i delovanje i stoga je važno da se ne posmatra celokupan sektor kao rizičan, već da se fokusira samo na organizacije podložne zloupotrebi.

Sprečavanje finansiranja terorizma zloupotrebjeno protiv građanskog društva

Uprava za sprečavanje pranja novca pri Ministarstvu finansija je, 13. jula 2020. godine, poslala svim komercijalnim bankama u Srbiji spisak 37 organizacija i 20 pojedinaca za koje je tražila uvid u sve njihove račune i transakcije od 1. januara 2019. godine do trenutka slanja dopisa.¹⁰² U dopisu je Uprava, kao pravni osnov za prikupljanje ovih podataka, navela član 73 Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma koji predviđa da Uprava može od banke da zahteva dostavljanje podataka ako „oceni da u vezi sa određenim transakcijama ili licima postoje *osnovi sumnje* da se radi o pranju novca ili finansiranju terorizma“. Na taj način je Uprava aktivirala mehanizam predviđen zakonom u cilju istraživanja mogućnosti učestvovanja u procesu „pranja para“ ili finansiranja terorizma.

Ovim povodom je Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, 15. oktobra 2020. godine, organizovao debatu pod nazivom „Otvoreno o spisku: Udruženi građani za bezbednije društvo“¹⁰³ sa ciljem da se kroz direktan dijalog sa predstavnicima vlasti javnosti predoče razlozi za objavljivanje spiska i objasne kriterijumi koji su korišćeni prilikom odlučivanja koja organizacija ili koji pojedinac će se naći pod posebnim nadzorom Uprave. V.d. direktora Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Željko Radovanović, naveo je da je primarni motiv Uprave bila strateška analiza i procena rizika i da je utvrđeno da je

¹⁰⁰ Detaljniji izveštaj sa sastanka, kao i prezentacije izlagača su dostupne na: <https://bezbednost.org/borba-protiv-finansiranja-terorizma-ne-sme-da-ugrozi-pravo-na-udruzivanje-2/>.

¹⁰¹ Popović, Dragan i dr. (2020), *Udruženja građana: sužavanje prostora za delovanje* Srbija 2019, Beograd: Građanske inicijative, dostupno na: <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2020/02/Udru%C5%BEenja-gra%C4%91ana-Su%C5%BEavanje-prostora-za-delovanje-OCD-2019-.pdf>.

¹⁰² Videti: <http://rs.n1info.com/Vesti/a624048/Spisak-novinar-a-i-organizacija-cije-transakcije-trazi-Uprava-za-spre-cavanje-pranja-novca.html>.

¹⁰³ Videti: <https://www.gradjanske.org/odrz-an-skup-otvorenoospisku/>.

rizik manji nego što su bile neke ranije procene. Takođe je negirao postojanje navodnog „Spiska“, već je istakao da je reč o „uzorku“ koji je činio određeni broj organizacija.

Javnost je i dalje ostala bez odgovora na pitanje koji je bio precizan **kriterijum za odabir organizacija sa „Spiska“**. Većina organizacija na spisku se bavi, takozvanim, ekspresivnim aktivnostima, tj. javnim zastupanjem i istraživačkim novinarstvom. Radna grupa za finansijske mere protiv pranja novca (FATF), glavno međunarodno telo koje postavlja standarde za borbu protiv finansiranja terorizma, procenilo je ekspresivne aktivnosti neprofitnog sektora kao nerizične za finansiranje terorizma u svojoj tipologiji rizika.¹⁰⁴ Pored neprofitnih organizacija, na spisku su i dve profitne kompanije: Business Info Group LLC (izdavač nezavisnog časopisa „Nova Ekonomija“) i Sava Immo City LLC. Još jedan od izuzetaka od logike rizika u neprofitnom sektoru je upit za račune novinara Vukašina Obradovića. On je do kraja 2017. godine bio predsednik Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), a u periodu za koji je Uprava poslala upit bankama nije bio ni stvarni vlasnik niti pravni zastupnik ni u jednoj neprofitnoj organizaciji. Pored toga, na „Spisku“ gotovo da nema tipa organizacija koje je FATF procenio kao potencijalno rizične za zloupotrebu za finansiranje terorizma. To su dobrotvorne i humanitarne organizacije koje pružaju usluge, a ne organizacije koje rade u geografskim podnebljima koja su meta za prikupljanje podrške terorizmu, niti organizacije koje finansiraju države koje su osumnjičene za podržavanje terorističkih grupa. Predmet provera nisu bila sportska udruženja ili verske zajednice čiji su godišnji prihodi višestruko veći od prihoda pojedinačnih OCD-a. Većina organizacija sa „Spiska“ ima sedišta u većim urbanim centrima: Beogradu, Novom Sadu i Nišu. Glavni donatori organizacija sa „Spiska“ su Evropska unija i razvojne agencije zemalja članica OECD-a, kluba razvijenih demokratija (USAID, SIDA, GIZ, Švajcarska itd). Ovakvo postupanje ukazuje da vlasti Srbije sumnjiče i svoje najveće donatore za finansiranje terorizma. Nekoliko fondacija koje se našlo na „Spisku“ (Trag, Catalyst) i koje podržavaju direktno prikupljanje sredstava od građana (*crowd-funding*), što se po tipologiji FATF-a može smatrati potencijalno rizičnim, Vlada Srbije je više puta istakla kao primer transparentnosti i uvrstila u Vodič za donatore¹⁰⁵ i pozvala ih da joj budu partneri u Savetu za filantropiju. Na „Spisku“ se nalaze i Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Građanske inicijative koje su, u prethodnom periodu, najviše angažovane da pomognu Upravi za sprečavanje pranja novca da ostvari saradnju sa građanskim društvom.

Ovo sve ukazuje da je jedina zajednička osobina organizacija i pojedinaca sa „Spiska“ to što su iznosili kritike po pitanju odgovornosti vlasti ili pružali podršku lokalnim aktivistima. Ovaj slučaj je kao posledicu imao štetu nanetu ugledu organizacija ili pojedinca sa „Spiska“, ali i civilnog sektora u celini. Dokumentovana je organizovana kampanja blaćenja,¹⁰⁶ u medijima bliskim vlastima, nakon objavljivanja „Spiska“ u kojima se organizacije koje se bave pitanjima odgovornosti sumnjiče za pranje novca i finansiranje terorizma. Prvi simptom dugotrajnih posledica predstavlja obazrivije postupanje banaka prilikom

¹⁰⁴ Videti: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf>.

¹⁰⁵ Videti: <http://www.apml.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/Rizici-od-zloupotrebe-NPO-sektora-za-FT-vodic-za-donatore-srp.pdf>.

¹⁰⁶ Videti: <https://www.gradjanske.org/medijska-kampanja-protiv-civilnog-drustva-i-medija-slucaj-kontrole-od-strane-uprave-za-sprecavanje-pranja-novca/>.

otvaranja računa od strane postojećih ili novoosnovanih organizacija civilnog društva, a u praksi su zabeležni i slučajevi odbijanja otvaranja tekućih računa čime se dovodi u pitanje Ustavom garantovano pravo na slobodu udruživanja, ali i na slobodu rada.

Pored obraćanja domaćoj javnosti i drugim organizacijama u građanskom društvu Srbije, organizacije sa „Spiska“ su se obratile i relevantnim međunarodnim organizacijama. Povodom ovog slučaja, Evropska komisija je u godišnjem izveštaju tražila objavljivanje detaljnih informacija od strane Uprave, kao i pojašnjenje kriterijuma prilikom odabira organizacija i pojedinaca koji su predmet kontrole.¹⁰⁷ Specijalni izvjestioci Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija su, 11. novembra 2020. godine, izdali saopštenje¹⁰⁸ u kome je zaključeno da su srpske vlasti zloupotrebile nacionalni mehanizam za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma kako bi zastrašile organizacije građanskog društva koje se kritički odnose prema radu Vlade i ograničile njihov rad. Izvjestioci su, uz to, poslali zahtev za dalje dostavljanje informacija u vezi sa ovim slučajem Vladi Srbije i ključnim međunarodnim telima iz ove oblasti – Radnoj grupi za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma (FATF) i Grupi stručnjaka Saveta Evrope za procenu mera za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL). FATF¹⁰⁹ je u svom odgovoru, od 18. decembra 2020. godine, naveo da države ne mogu da sprovedu istragu ukoliko nema osnova sumnje da je akter koji je predmet istrage umešan u pranje novca ili finansiranje terorizma, što u ovom slučaju nije bio slučaj. Osudili su neselektivne zahteve za informacijama za potrebe izrade analiza i nazvali ih „ribolovačkim ekspedicijama“ (*fishing expeditions*). Takođe, FATF je konstatovao da u izradi strateških analiza, finansijsko-obaveštajna tela, kakvo je Uprava za sprečavanje pranja novca, nemaju pravo da traže podatke od svojih obveznika, tj. komercijalnih banaka i da je u suprotnosti sa njihovim standardima da se podaci o konkretnim organizacijama i pojedincima prikupljaju bez osnovane sumnje.

U odgovoru Vlade Srbije na upit izvestilaca za ljudska prava UN-a,¹¹⁰ Uprava za sprečavanje pranja novca ponovila je svoje prethodne tvrdnje da nije sprovodila istragu, već stratešku procenu rizika u neprofitnom sektoru. Paradoksalno je da su kao razlozi za ovu analizu navedeni i a) identifikovanje neprofitnih organizacija čije aktivnosti ne ukazuju na sumnju u visokorizične radnje, kao i b) nalaženje organizacija koje mogu biti potencijalni partneri u izradi Nacionalne procene rizika od pranja novca i finansiranja terorizma. Kao objašnjenje zašto su koristili član 73 Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma, izneli su da nisu imali drugi način da prikupe podatke o donacijama organizacijama sa „Spiska“. Ovo objašnjenje je u direktnoj suprotnosti sa međunarodnim standardima i pokazalo je da ne postoji spremnost za istinsko partnerstvo sa građanskim sektorom u borbi protiv terorizma, jer je do ovih podataka Vlada mogla da dođe i molbom upućenom organizacijama da dobrovoljno daju podatke i ponudom da učestvuju u izradi dela analize. Takvi primeri dobre prakse partnerstva u primeni preporuke broj 8 FATF-a, koja se tiče sprečavanja zloupotrebe neprofitnog sektora za finansiranje terorizma, već postoje u Evropi, uključujući i susednu Severnu Makedoniju.

¹⁰⁷ Videti: <https://www.gadjanske.org/okruzenje-za-delovanje-civilnog-drustva-i-dalje-daleko-od-eu-standarda/>

¹⁰⁸ Videti: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26492&LangID=E>

¹⁰⁹ Videti: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=35813>

¹¹⁰ Videti: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=35826>

8. Saradnja na planu borbe protiv droga

U poslednjih nekoliko godina je povećan broj zaplena narkotika u zemlji i u državama članicama EU zahvaljujući efikasnim istragama i intezivnoj međunarodnoj policijskoj saradnji, uključujući i jedan zajednički istražni tim sa nemačkom kriminalnom policijom. Uprkos masovnim hapšenjima, mali je broj osuđenih lica u Srbiji za dela ilegalne trgovine narkoticima u domenu organizovanog kriminala. Stoga, možemo zaključiti da je borba protiv ponude droga uspeh policijskih akcija, ali da nema dugoročne efekte jer nije adekvatno procesuirana. EK je u izveštaju za 2020. godinu konstatovala „nesklad između velike količine zaplenjene droge i broja osuđujućih presuda“.

Uskoro ističe Strategija o sprečavanju zloupotrebe droga (2014-2021) koja polazi od prethodne Strategije EU za droge (2013-2020) i glavnih ciljeva obnovljenog Akcionog plana EU-Zapadni Balkan (2013) o drogama, a nije započeo rad na novom strateškom dokumentu. Nakon isteka Akcionog plana za sprovođenje ove Strategije (2014-2017), više godina nije usvojen novi dokument koji bi usmerio sistemski aktivnosti na realizaciji strategije. U izveštaju o sprovođenju AP za Poglavlje 24, navodi se da je izrađen akcioni plan za period od 2020. do 2022. godine, mada nije diskutovan sa zainteresovanim stranama i njegovo usvajanje je pomereno za polovinu 2021. godine. Tako će plan biti usvojen na pola roka za njegovu realizaciju, a u skladu sa strategijom čiji ciljevi nisu više relevantni. Pošto se prvo prelazno merilo za ocenu borbe protiv droga ticalo usvajanja ova dva dokumenta i izrade analize kvaliteta i efekta njihovog sprovođenja, možemo zaključiti da je samo delimično ispunjeno. U međuvremenu, EU je usvojila novu Strategiju za droge za period od 2021. do 2025. godine,¹¹¹ sa kojom treba uskladiti i novu strategiju Srbije u ovoj oblasti i uključiti u konsultacije zainteresovane organizacije civilnog društva.

Glavna promena do koje je dovelo sprovođenje Strategije i Akcionog plana jeste usmeravanje pažnje državnih organa na **smanjenje potražnje droga i prevenciju narkomanije**. Aktivnosti su uključile kampanje za podizanje svesti u visokoškolskim ustanovama, srednjim i osnovnim školama, vrtićima i na drugim mestima, posebno interesantnim za populaciju adolescenata. Vlada Republike Srbije je osnovala Komisiju za borbu protiv narkomanije u školama, u koju su uključena sva nadležna ministarstva i Kancelarija za borbu protiv droga, obučeno je 48 timova za prevenciju droge u školama koji sprovode programe po svim lokalnim sredinama na celoj teritoriji Republike Srbije. Nedostaju uvidi, da bi mogli da se ocene efekti ovih preventivnih programa. Međutim, usled pandemije COVID-a, nije ostvaren cilj da se razvije program prevencije upotrebe psihoaktivnih supstanci, zasnovan na naučnim dokazima.

Drugo prelazno merilo u ovoj oblasti se tiče unapređenja **operativnih rezultata organa za sprovođenje zakona i pravosuđa**¹¹² u borbi protiv trgovine i zloupotrebe droga, uključujući i dalje unapređivanje njihove saradnje, uvođenje savremenih istražnih metoda i sistematsku zaplenu imovine stečene izvršenjem krivičnih dela. Pored prevencije, Evropska komisija je preporučila

¹¹¹ Videti: <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2020/12/18/council-approves-the-eu-drugs-strategy-for-2021-2025/>

¹¹² Glavni akteri u borbi protiv trgovine drogom su: Uprava kriminalističke policije, Uprava policije, kao i Tužilaštvo za organizovani kriminal, a pored njih su uključeni i: Kancelarija za borbu protiv droge Vlade Republike Srbije, Ministarstvo zdravlja, Institut za javno zdravlje Srbije – Milan Jovanović Batut, Komisija za psihoaktivne kontrolisane supstance.

preduzimanje **mera za unapređenje**. EU je kao merilo posvećenosti ovom cilju uzela i popunjenost i obučenost ključnih organizacionih jedinica. To se, pre svega, odnosi na Službu za prevenciju narkomanije i suzbijanje krijumčarenja narkotika u Ministarstvu unutrašnjih poslova, da bi sistematski mogla da sprovodi proaktivne istrage. Kadrovska popunjenost organizacionih jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova, koje se u okviru svojih nadležnosti bave suzbijanjem narkotika, je 100% u odnosu na popunjenost predviđenu Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta. U novembru 2019. godine, u okviru ove službe su uspostavljena tri regionalna centra – u Nišu, Novom Sadu i Kragujevcu. U izveštaju o sprovođenju revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24, nedostaju podaci o rezultatima vezanim za unapređenje proaktivnih istraga na osnovu analize rizika u SOCTA, uspostavljanju ujednačene prakse za borbu protiv narkotika na teritoriji cele države, centralizaciji i standardizaciji evidencija i obrade statističkih podataka, kao i o efikasnijoj upotrebi resursa. Policijska saradnja u oblasti narkotika u Republici Srbiji je efikasna i sveobuhvatna i odvija se preko različitih kanala komunikacije: međunarodnih – agencije Interpol i Evropol, Evropskog centra za praćenje droga i zavisnosti od droga – EMCDDA, Centra za saradnju u Jugoistočnoj Evropi – SELEC, ali i bilateralnih kanala. Obim razmene podataka sa Evropolom nastavio je da se povećava, naročito nakon otvaranja posebnog poštanskog sandučeta za Službu za prevenciju narkomanije i suzbijanje krijumčarenja narkotika u aplikaciji za bezbednu mrežu razmene informacija (SIENA), u julu 2018. godine. U toku aprila 2019. godine, Srbija je usvojila izmene i dopune zakona o supstancama koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci.

Treće prelazno merilo se tiče obezbeđivanja nesmetane **saradnje između različitih tela odgovornih za sprečavanje zloupotrebe droga** i sveukupnu koordinaciju nacionalne politike borbe protiv droga. Takođe, ono obezbeđuje da ne dođe do preklapanja nadležnosti. Preduzeti su početni koraci u cilju uspostavljanja institucionalnih mehanizama za nesmetanu saradnju između različitih tela odgovornih za sprečavanje zloupotrebe droga i sveukupnu koordinaciju nacionalne politike borbe protiv droga, ali je u praksi došlo do preklapanja nadležnosti. Sa ciljem koordinacije različitih državnih organa i omogućavanje međuresornog pristupa poslovima suzbijanja narkomanije, 2014. godine je osnovana Kancelarija za borbu protiv droge. Kancelarija je uspostavila mrežu kontakt osoba iz institucija zaduženih za sprovođenje aktivnosti iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije i potpisala sporazume o saradnji sa organizacijama civilnog društva. Pored toga, uspostavljen je i Nacionalni centar za praćenje droga i zavisnosti od droga u okviru Ministarstva zdravlja, koji prikuplja, obrađuje i analizira podatke u oblasti droga i deli informacije, u skladu sa zakonom, među relevantnim državnim organima. Ovaj centar upravlja i Nacionalnim sistemom ranog upozoravanja (NEWS) o novim psihoaktivnim supstancama i nacionalna je kontakt tačka za saradnju sa Evropskim centrom za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA). Evropska komisija je i u poslednjem izveštaju konstatovala da odgovornosti nacionalnog centra moraju biti bolje razgraničene od ostalih državnih organa, posebno u pogledu koordinacije u odnosu na Kancelariju za borbu protiv droge, međuresornu kancelariju za koordinaciju i Vladine komisije za kontrolu uništavanja psihoaktivnih kontrolisanih supstanci.

U velikoj meri je ostvareno četvrto prelazno merilo da Srbija ostvari nesmetanu saradnju sa Evropskim centrom za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA) preko Nacionalnog centra za praćenje droga u okviru Ministarstva zdravlja i da redovno priprema izveštaje za EMCDDA. Nacionalni centar za praćenje droga je povezan sa Evropskim sistemom ranog upozoravanja, i radi na usklađivanju prikupljanja podataka, analize i izveštavanja o zaplenama dro-

ga sa zahtevima Evropskog centra za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA). Srbija je još uvek u procesu usklađivanja svoje baze podataka, analize i izveštavanja sa zahtevima i metodologijama EMCDDA. Prvi srpski profil sistema ranog upozoravanja objavljen je u julu 2019. godine na internet stranici EMCDDA¹¹³. U decembru 2020. godine je potpisan radni aranžman između EMCDDA i Republike Srbije, a na zahtev domaće Kancelarije za droge iz aprila 2019. godine. Ovaj sporazum¹¹⁴ treba da omogući unapređenje saradnje, koja je počela 2007. godine, tako što bi olakšao razmenu: a) podataka i upoznavanje sa metodologijom koja se koristi za prikupljanje podataka o potražnji, ponudi, pravnim aspektima i politikama borbe protiv droga, b) stručne procene i podataka o novim psihoaktivnim supstancama i jačanje sistema za rano upozoravanje na droge, c) iskustava o zdravstvenim i socijalnim odgovorima na probleme sa drogom, kao i d) podršku približavanju nacionalnog zakonodavstva i politike Srbije pravnim tekovinama i politikama EU. Za sprovođenje sporazuma u Srbiji zaduženi su Kancelarija za borbu protiv droga, Ministarstvo zdravlja i MUP.

Peto prelazno merilo se tiče postizanja rezultata u pogledu **povećane količine zaplenjene droge i obezbeđivanja bezbednog čuvanja i efikasnog uništavanja konfiskovane droge i prekursora u skladu sa standardima EU**. Srbija obezbeđuje da pravosnažne presude za krijumčarenje narkotika budu sistematski praćene odlukama o oduzimanju protivpravno stečene imovine lica osuđenih za kriminalne aktivnosti. Povećana pažnja Vlade Republike Srbije i međunarodna policijska saradnja su imale za rezultat **povećanje količine zaplenjene droge i obezbeđenje bezbednog čuvanja i efikasnog uništavanja konfiskovane droge i prekursora u skladu sa standardima EU**. Postojeće količine zaplenjenih narkotika uništavaju se dva puta godišnje u termoelektrani, u skladu sa prethodno razvijenom studijom o uticaju na životnu sredinu. Izazov velikih količina droge koju treba čuvati je posledica važećeg zakonodavstva koje onemogućava da se zadrži samo mali uzorak kao materijalni dokaz za sudski postupak umesto celokupne zaplenjene količine. Uz podršku Kraljevine Norveške, razvijeni su kapaciteti Ministarstva unutrašnjih poslova za potrebe uzorkovanja, skladištenja i uništenja zaplenjene količine psihoaktivnih kontrolisanih supstanci i izrađen je predlog Standardnih operativnih procedura za tretman sa zaplenjenim psihoaktivnim supstancama. Međutim, zbog prethodno navedenih sistemskih slabosti u borbi protiv organizovanog kriminala, **izostalo je da zaplene narkotika budu u značajnoj meri praćene pravosnažnim presudama za krijumčarenje narkotika i odlukama o oduzimanju protivpravno stečene imovine lica osuđenih za kriminalne aktivnosti**. U izveštaju za 2020. godinu, Evropska komisija je konstatovala da je potreban proaktivniji i sveobuhvatniji pristup borbi protiv droga.

9. Carinska saradnja

Republika Srbija će morati da ratifikuje Napuljsku konvenciju II - *Bliska saradnja među carinskim upravama EU-a* i da se pripremi da je sprovodi po pristupanju u EU. Skrining je pokazao da je Republika Srbija generalno usklađena sa pravnim tekovinama Evropske unije, ali ne i u pogledu oblika centralne koordinacione jedinice, posebnih oblika saradnje i ovlašćenja carinskih službenika. Što se tiče centralne koordinacione jedinice, Odeljenje za carinske istrage

¹¹³ Videti: https://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/serbia-early-warning-system-profile_en.

¹¹⁴ Videti: https://www.emcdda.europa.eu/system/files/attachments/13451/WA%20EMCDDA-Serbia-FINAL_Serbian.pdf.

(koje je u sastavu Sektora za kontrolu primene carinskih propisa) je odgovorno za razmenu informacija sa drugim carinskim upravama po osnovu Protokola 6 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i zaključenih sporazuma o carinskoj saradnji, kao i sa međunarodnim organizacijama na polju bezbednosti, borbe protiv krijumčarenja i carinskih istraga. Odeljenje za obaveštajne poslove, takođe, razmenjuje informacije sa drugim carinskim upravama. Saradnja i razmena informacija sa graničnim službama je prioritet Uprave carina. Zbog toga je Uprava carina potpisala niz memoranduma o razumevanju, protokola i sporazuma sa drugim državnim organima, među kojima su Uprava za sprečavanje pranja novca, Poreska uprava, Bezbednosno-informativna agencija, Ministarstvo unutrašnjih poslova i drugi. Planirani rok za izradu predloga izmena Zakonika o krivičnom postupku i Zakona o carinskoj službi, do kraja 2020. godine, nije ostvaren usled proglašenja pandemije COVID-19.

Što se tiče ovlašćenja carinskih službenika,¹¹⁵ potrebno je proširiti ih ovlašćenjima za posebne oblike saradnje koji će se realizovati po ratifikaciji Konvencije „Napulj II“, a koji se tiču hitne potere, prekograničnog nadzora, kontrolisane isporuke i zajedničkih specijalnih istražnih timova, dok će tajne istrage sprovoditi Ministarstvo unutrašnjih poslova. Kao deo Sektora za kontrolu primene carinskih propisa, Odeljenje za suzbijanje krijumčarenja ima 10 mobilnih timova i već učestvuje u kontrolisanim isporukama kao pomoć MUP-u, a naročito na zahtev kolega iz Savezne Republike Nemačke. Sprovedene su obuke za ovlašćene carinske službenike iz Odeljenja za carinske istrage i Odeljenja za suzbijanje krijumčarenja o novim istražnim ovlašćenjima ovlašćenih carinskih službenika, o ulasku u imovinu bez naloga i o zajedničkim istražnim timovima, u skladu sa Konvencijom „Napulj II“. U decembru 2019. godine je obavljena obuka trenera iz Uprave carine i MUP-a za hitne potere, prekogranični nadzor, kontrolisane isporuke, kako bi dalje mogli da prenose ovo znanje svojim kolegama.

Zakonodavstvo Republike Srbije je delimično usklađeno sa Odlukom 2009/917/PUP o upotrebi informacionih tehnologija u carinske svrhe. Strategija za IT razvoj Uprave carina prestala je da važi u februaru 2020. godine, nakon usvajanja Plana rada za razvoj i korišćenje elektronskih sistema carinske službe Ministarstva finansija za period od 2020. do 2024. godine. Ovaj plan predviđa uvođenje sistema AFIS (sistem za automatsku identifikaciju putem otisaka prstiju) do kraja 2023. godine. Nedostaju strateške i moderne tehnike upravljanja, uključujući obezbeđivanje kvaliteta i upravljanje promenama. Napredovao je rad na uspostavljanju funkcionalnog, međusobno povezanog IT sistema, čiji je cilj da se osigura nesmetana i moderna elektronska međusobna povezanost i fizička interoperabilnost sa drugim carinskim organima u Evropskoj uniji i na granici. Delimična realizacija ovog cilja je planirana kroz Projekat IPA 2013 – Podrška daljoj modernizaciji Uprave carina i boljem upravljanju granicama u Republici Srbiji. Za obezbeđivanje interkonektivnosti i interoperabilnosti sa IT sistemima Evropske unije, potrebni su značajni naponi i investicije. Potrebno je uspostaviti sistem za zadržavanje kvalifikovanih IT inženjera, koji i dalje napuštaju carinu, kao i osigurati da investicije budu budžetirane na odgovarajući način tokom narednih godina.

¹¹⁵ Carinski službenici već sada imaju sledeća policijska ovlašćenja: da nose oružje i municiju, zaustavljaju vozila, ulaze u prevozno sredstvo, vrše pregled i pretres bilo kog dela vozila, ulaze u sve poslovne prostorije korisnika, kao i da pregledaju te prostorije, robu i dokumentaciju, utvrde identitet osobe tražeći od osobe na uvid pasoš ili neki drugi identifikacioni dokument, privremeno zadrže lice, pretresu lice u skladu sa pravilima, privremeno zadrže robu ili prevozno sredstvo.

10. Falsifikovanje evra

U ovoj oblasti je realizovano 90% aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 24. Pravni okvir¹¹⁶ je gotovo u potpunosti usklađen sa pravnim tekovinama Evropske unije u ovoj oblasti. U narednom periodu kratkoročni prioritet je potpuno usaglašavanje sa Direktivom SOM2013/42 u cilju jačanja zaštite evra i borbe protiv falsifikovanja evra i to u delu izmene aktuelnog Zakonika o krivičnom postupku, tako da definicija novca predvidi da novac predstavlja i novac koji nije stavljen u opticaj, ali je od strane nadležnih državnih organa označen kao novac. Revidiranim akcionim planom ovaj rok je ponovo pomeren sa originalnog roka (drugi kvartal 2016. godine) na drugi kvartal 2022. godine.

Važan pomak u prethodnom periodu je i ratifikacija Konvencije o suzbijanju falsifikovanja valuta iz 1929. godine – Ženevske konvencije 2016. godine, na osnovu koje je, 2018. godine, uspostavljen **Odsek za suzbijanje falsifikovanja novca i drugih sredstava plaćanja** u okviru Uprave kriminalističke policije. Ovaj odsek obavlja funkcije centralne jedinica za suzbijanje falsifikovanja evra (*National central office* – NCO) zadužene za realizaciju obaveza predviđenih Ženevskom konvencijom. Pored toga, u okviru Narodne banke Srbije, u Odeljenju za gotovinu postoji Odsek za analizu falsifikata i valuta, a u Ministarstva finansija je za predmetnu oblast zadužena jedinica za koordinaciju borbe protiv prevara (*Anti-fraud Coordination Service* – AFCOS). U cilju poboljšanja saradnje među državnim organima, formirana je mreža za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima Evropske unije, koju čine predstavnici: Ministarstva finansija i njihove organizacione jedinice za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS), Ministarstva pravde, Republičkog javnog tužilaštva, Agencije za borbu protiv korupcije, Državne revizorske institucije, Ministarstva unutrašnjih poslova i Kancelarije za reviziju sistema upravljanja sredstvima Evropske unije.

U okviru međunarodne saradnje na polju suzbijanja falsifikovanja evra, MUP je potpisao **radni aranžman sa Evropolom, čime se pridružio analitičkoj radnoj grupi agencije Evropol – SOYA – falsifikovanje novca**. Republika Srbija, posredstvom Republičkog javnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova i Narodne banke Srbije, ima intenzivnu saradnju sa državama članicama Evropske unije u smislu kontinuirane razmene podataka preko svih radnih tela Evropola, Interpola, sa Evropskom centralnom bankom, kao i putem bilateralnih odnosa preko oficira za vezu država članica EU. Osim toga, međunarodna saradnja se ogleda i u formiranju i delovanju zajedničkih istražnih timova sa državama članicama EU. Glavna aktivnost u narednom periodu je usavršavanje zaposlenih i unapređenje komunikacije i koordinacije među državnim organima zaduženim za ovu tematiku, kao i sa agencijama EU. Planirane aktivnosti na polju edukacije policijskih službenika u policijskim upravama koji se bave suzbijanjem falsifikovanja evra nisu realizovane usled proglašenja pandemije COVID-19. Pored toga, planirana je i obuka vodiča pasa i nabavka službenih pasa specijalizovanih za pronalaženje skrivenog novca. Saradnja sa Evropolom i zemljama iz regiona i EU je nastavljena i tokom pandemije, a njen uspeh će se meriti količinom razmenjenih informacija i brzinom protoka informacija sa

¹¹⁶ Nekoliko zakona uređuju ovu materiju: Krivični zakonik, Zakon o krivičnom postupku, Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela, Zakon o Narodnoj banci Srbije, Zakon o policiji, Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i teških krivičnih dela koja obuhvataju falsifikovanje novca.

Evropolom, Evropskom centralnom bankom i Direktoratom za ekonomska i finansijska pitanja (*Directorate-General for Economic and Financial Affairs – DG EFIN*).

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 24

Pored Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP), koji je koordinator Radne grupe NKEU za Poglavlje 24, članovi su i: Beogradski centar za ljudska prava, Centar za evropske politike, Centar za istraživanje javnih politika, Centar za istraživačko novinarstvo Srbije, Centar za razvoj građanskog društva Protecta, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, Društvo sudija Srbije, Grupa 484, Južne vesti, Praxis, Udruženje tužilaca Srbije i Viktimološko društvo Srbije. Početkom 2020. godine u članstvo je primljena i Mreža za politike prema drogama Jugoistočne Evrope (*Drugs Policy Network South East Europe – DPNSEE*) i, u individualnom svojstvu, Saša Đorđević, koordinator za Srbiju i Crnu Goru u Globalne inicijative za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (*Global Initiative Against Transnational Organised Crime – GITOC*). Pored nevladinih organizacija u užem smislu, u Radnoj grupi su zastupljena i dva strukovna udruženja (sudija i tužilaca), kao i dve novinarske organizacije – Južne vesti i CINS, kao i jedan individualni ekspert. Kad je reč o teritorijalnoj rasprostranjenosti, pored organizacija iz Beograda, u radu Radne grupe za Poglavlje 24 učestvuju i dve organizacije iz Niša. Novina je i da, od jeseni 2020. godine, Radnom grupom NKEU za Poglavlje 24 ko-koordiniraju dr Sonja Stojanović Gajić i Bojan Elek, viši istraživač u BCBP-u.

Od objavljivanja prethodne Knjige preporuke NKEU za 2019. godinu, Radna grupa NKEU je realizovala manje aktivnosti nego što je predviđeno Akcionim planom za sprovođenje Poglavlja 24 zbog nedostatka spremnosti Pregovaračke grupe Vlade Republike Srbije za dijalog. Aktivnosti dogovorene na jedinom susretu, održanom 18. februara 2020. godine, su inicijalno pomerene zbog vanrednog stanja, proglašenog usled pandemije COVID-19. Bilo je reči o održavanju sastanka povodom primene nove metodologije proširenja i diskusije o ispunjenosti dva ključna prelazna merila za ovo poglavlje, koja se tiču operativne nezavisnosti policijskih istraga i merenju učinka u borbi protiv organizovanog kriminala, kao i posebna sednica o izradi novih strateških propisa za integrisano upravljanje granicama i pripremu za pristupanje Šengenu. Nakon kraja vanrednog stanja, dogovaran je izmenjen program i termin susreta Radne grupe NKEU i Pregovaračke grupe Vlade, ali do susreta nije došlo.

U analiziranom periodu, pored ematske sednice o borbi protiv organizovanog kriminala u revidiranom akcionom planu (18. februara 2020. godine), održano je nekoliko internih sastanaka Radne grupe NKEU, kao i niz događaja kao podrška organizacijama i pojedincima koji su se našli na „Spisku“ Uprave za sprečavanje pranja novca. Sastanci Nacionalnog konventa o EU i dokumentacija o Akcionom planu na veb sajtu MUP-a su i dalje jedini izvor za građane o mnogim reformama vezanim za njihovu bezbednost, pristup pravdi i pravima, te je neophodno znatno unaprediti informisanje javnosti o reformama u okviru pregovora. Šestomesečni izveštaji o realizaciji AP su dostavljeni Evropskoj komisiji bez konsultacija sa Nacionalnim konventom o EU i nisu objavljeni na internet stranici MUP-a. Jedan izveštaj o aktivnostima sprovedenim u 2020. godini je objavljen na internet stranici MUP-a tek u aprilu 2021. godine, nakon više intervencija Radne grupe NKEU.

1. Tematska sednica o merama za borbu protiv organizovanog kriminala u finalnom predlogu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24

Datum održavanja: 18. februar 2020. godine

Tema sastanka je bila diskusija o merama predviđenim za borbu protiv organizovanog kriminala u finalnom predlogu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24, pred njegovo usvajanje na Vladi. Ovo su bile četvrte konsultacije građanskog društva i Pregovaračke grupe Vlade Srbije na temu revizije Akcionog plana u okviru Radne grupe NKEU za ovo poglavlje. Povod za održavanje još jednog sastanka na ovu temu je bilo i upoznavanje sa nalazima ekspertske misije EU (*peer review mission*), koja je boravila u Beogradu krajem 2019. godine, kako bi procenila spremnost za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. Na osnovu preporuka ove misije, očekivano je da se doradi Akcioni plan, kako bi se omogućilo ispunjenje ključnog prelaznog merila o „prikupljanju kredibilnih dokaza o efikasnosti i delotvornosti (*track record*) istraga, optužnica i presuda u slučajevima organizovanog kriminala, uključujući i oduzimanje imovine stečene krivičnim delima“.

Prvi deo sastanka je bio posvećen diskusiji o primeni nove metodologije proširenja, kao i diskusiji o pravicima izmena Akcionog plana. U ovom delu su govorili: Sonja Stojanović Gajić, koordinatorka Radne grupe NKEU za Poglavlje 24, Zoran Lazarov, predsednik Pregovaračke grupe Vlade RS za Poglavlje 24 i Jugoslav Milačić, savetnik ministarke za evropske integracije i član užeg Pregovaračkog tima zadužen za političke kriterijume i poglavlja 23, 24 i 35. Na pitanje koordinatorke Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 o usklađivanju revidiranog Akcionog plana sa najavljenim zahtevima nove metodologije proširenja, gospodin Milačić je rekao da to neće biti rađeno dok se formalno ne usvoji nova metodologija i Evropska komisija ne pojasni kako će se primenjivati u slučaju Srbije i Crne Gore koje su već otvorile pregovore. Na upit o unapređenju koordinacije aktivnosti između poglavlja 23 i 24, on je istakao da ne vidi prepreke u tom pogledu, niti potrebu da se pored njega uključe tela predviđena za međuresorsku koordinaciju pregovora, poput Saveta za koordinaciju pristupanja EU koji se poslednji put sastao 2014. godine.

Gospodin Lazarov, predsednik Pregovaračke grupe Vlade Srbije za Poglavlje 24, je ukratko predstavio način rada ekspertske misije i glavne preporuke. Eksperti EU su, pored razgovora sa nadležnim ministarstvima i organima za sprovođenje zakona za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, održali posebne sastanke sa operativcima iz policije na kojima su razmatrani konkretni slučajevi. Rezultat misije su preporuke za preciziranje mera za realizaciju 13 prelaznih merila koja se tiču borbe protiv organizovanog kriminala, a koja se mogu uopštiti u četiri smera reformi:

- a) analiza krivičnopravnog postupka u celini za krivična dela obuhvaćena Poglavljem 24, a to su oblici teškog i organizovanog kriminala i terorizma;
- b) unapređenje saradnje policije i tužilaštva i preuzimanje značajnije uloge tužilaštva u vođenju istraga, kao i multidisciplinarna saradnja različitih državnih organa kroz udarne grupe za najteže oblike kriminaliteta;
- c) uređivanje posebno osetljivih oblasti, kao što su presretanje komunikacija i uzimanje DNK uzoraka, te uređivanje uloge bezbednosnih službi u krivičnom postupku;
- d) zaokruživanje nacionalno-kriminalističkog obaveštajnog sistema (KOS) obezbeđivanjem procedure i bezbednih kanala za razmenu podataka, te uvezivanjem različitih strateških

procena sa redovnim procesima planiranja i policijskog rada zasnovanog na kriminalističko-obaveštajnim saznanjima; ovde je, pre svega, preporuka da dokumenti, poput Strateške procene ozbiljnog i organizovanog kriminala (SOCTA), budu primenjeni i integrisani u strateške i operativne planove policije.

Sonja Stojanović Gajić i Jovana Spremo, koordinatorka Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, ukazale su da još uvek ima dosta propusta u usklađivanju dva akciona plana, kao što su neusklađeni rokovi za uvezane aktivnosti. Još važnije, Stojanović Gajić je ukazala da je primena nove metodologije proširenja prilika da se bolje povežu politike između dva poglavlja – kao što su zaštita prava žrtava krivičnog postupka i zaštita privatnosti, koje se sastavni deo pregovora u Poglavlju 23, sa politikama sprečavanja najozbiljnijih kriminalnih dela, koje su deo Poglavlja 24. Pored toga, Sonja je preporučila da se zajedno planira izmena krivičnog zakonodavstva jer je ovo uslov za ispunjenje prelaznih merila u oba poglavlja, a i članice obe radne grupe su strukovna udruženja sudija i tužilaca koji mogu da pomognu i uvidima iz prakse. Pored toga, nema smisla da se sistemski zakoni parcijalno menjanju.

U drugom delu sastanka predstavljeni su rezultati Strateške procene ozbiljnog i organizovanog kriminala (*Serious and Organized Crime Threat Assessment – SOCTA*), a koja još uvek nije bila javno objavljena. Prethodno je Radna grupa NKEU za Poglavlje 24, krajem 2019. godine na radnom sastanku sa grupom za izradu ovog dokumenta iz MUP-a, razmenila uvide i predstavila izmene u metodologiji Evropolu na osnovu koje je pripremana druga SOCTA za Srbiju¹¹⁷. Rezultat analize je procena teškog i organizovanog kriminala, koja sadrži javni deo o trendovima koji se objavljuje i klasifikovani deo koji sadrži podatke o organizovanim kriminalnim grupama identifikovanim u skladu sa Evropolovom metodologijom. Martina Miljković iz Službe za kriminalističku analitiku MUP-a je predstavila glavne nalaze SOCTA. Prema analizi MUP-a, broj aktivnih organizovanih kriminalnih grupa (OKG) se smanjio sa 58 na 27 u odnosu na period pokriven prvom SOCTA. I dalje, dominantna kriminalna aktivnost većine organizovanih kriminalnih grupa jesu krijumčarenje i trgovina narkoticima (oko 77% od ukupnog broja OKG-a). Otrilike, polovina od ukupnog broja OKG-a je poli-kriminalna, odnosno istovremeno se bavi i krijumčarenjem vatrenog oružja, vozila, ljudi, akcizne i druge vrste robe, imovinskim deliktima, trgovinom ljudima, falsifikovanjem isprava, krijumčarenjem i distribucijom falsifikovanog novca, pranjem novca, poreskim utajama itd. Procena MUP-a je da oko 18% OKG-a primenjuje nasilje u obavljanju kriminalnih aktivnosti. Likvidacije izvršene u poslednjih nekoliko godina u balkanskim zemljama i državama EU su posledica dugogodišnjeg, kontinuiranog sukoba među najjačim organizovanim kriminalnim grupama s područja Balkana, čiji su članovi i državljani Republike Srbije. Organizovane kriminalne grupe koriste korupciju radi zaštite od krivičnog gonjenja, pristupa informacijama na osnovu kojih stiču povoljniji položaj u odnosu na konkurenciju, neometanog obavljanja primarnih kriminalnih aktivnosti i daljeg bogaćenja. Novac stečen kriminalnim aktivnostima plasiraju u legalne tokove, najčešće u sektoru nekretina, kako u zemlji tako i u inostranstvu, ali i u otvaranje poslovnih ili ugostiteljskih objekata i objekata za organizovanje igara na sreću. Saša Đorđević iz BCBP-a je ukazao da nedostatak pripreme SOCTA, jer u njoj izradi nisu učestvovali predstavnici tužilaštva, i preporučio je da u

¹¹⁷ Prvi SOCTA izveštaj za Srbiju je objavljen 2015. godine i u njegovoj pripremi je učestvovala Radna grupa NKEU za Poglavlje 24 organizacijom jedne radionice, slanjem analiza kriminaliteta iz ugla građanskog društva i nizom konsultacija sa Pregovaračkom grupom.

izradu akcionog plana za njeno sprovođenje bude uključeno Republičko javno tužilaštvo. Pored tužilaštva u realizaciju dela aktivnosti treba uključiti i Upravu za izvršenje krivičnih sankcija, jer je SOCTA ukazala da su 80% članova organizovanih kriminalnih grupa povratnici.

Glavne pretnje na osnovu SOCTA su: droge, krijumčarenje ljudi, trgovina ljudima, krijumčarenje oružja ka zemljama Zapadne Evrope, imovinski kriminal (posebno krađa automobila), ekonomski kriminal (posebno poreska krivična dela, pranje novca, falsifikovanje novca i krijumčarenje akcizne robe), visokotehnološki kriminal i ekološki kriminal. Ekološki kriminal je prvi put analiziran na preporuku EU, gde je velika pažnja u sklopu, takozvane, Zelene agende posvećena i borbi protiv ugrožavanje životne sredine. U okviru ovog tipa kriminaliteta, u Srbiji je najzastupljenija ilegalna međunarodna trgovina zaštićenim biljnim i životinjskim vrstama, kao i nezakonito postupanje sa opasnim otpadom. U okviru visoko-tehnološkog kriminala uvrštena je i pretnja **širenja lažnih vesti i dezinformacija**. Predstavnici Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 su iskazali neslaganje sa svrstavanjem teme lažnih informacija, jer one uglavnom nisu delovanje kriminalnih grupa, već pojedinaca i grupa koje zagovaraju određene stavove. Dok država ima obavezu da preventivno i represivno deluje u odnosu na govor mržnje i širenje panike netačnim informacijama, važno je da ti odgovori budu proporcionalni izazovu. Bojazan da će na ovaj način kriminalizovati oni koji iskazuju kritiku prema predstavnicima vlasti, tj. da će se instrumenti za borbu protiv teškog i organizovanog kriminala koristiti za ograničavanje slobodnog rada novinara i njihovu sposobnost da izveštavaju javnost o važnim događajima, ostvarila se tokom vanrednog stanja, proglašenog zbog pandemije COVID-19. Konkretno, novosadska novinarka Ana Lalić je privedena nakon objavljivanja teksta o lošem stanju u Kliničkom centru Vojvodine i uslovima rada medicinskih radnika, kao i nedostatku zaštitne opreme, pod izgovorom širenja panike, a puštena je tek nakon intervencija medijskih udruženja.¹¹⁸ Ovo je posebno zabrinjavajuće imajući u vidu nalaze studije Evropskog parlamenta,¹¹⁹ koja je ukazala da primarnu ulogu u kampanjama dezinformacija u Srbiji ima vladajuća stranka preko medija bliskih Vladi Srbije – TV Pinka i tabloida Kurir, Informer i Srpski telegraf – preko kojih se šire dezinformacije protiv opozicije, kao i kampanje za smanjivanje broja zaraženih COVID-om i umanjena podrška EU i NATO-a.

2. Radni sastanak Radne grupe NKEU za Poglavlje 24

Datum održavanja: 19. maj 2020. godine

Na onlajn sastanku radne grupe, bilo je reči o posledicama pandemije na transformaciju politika unutar Poglavlja 24 na nivou EU, kao i u Srbiji. Sastanak je organizovan u formi radionice kako bi diskusija bila vođena u plenumu i manjim grupama. U prvom delu sastanka, članovi Radne grupe NKEU su predstavili aktivnosti svojih organizacija u odgovoru na pandemiju COVID-19. Neke od organizacija su bile direktno angažovane u pružanju podrške svojim ciljnim grupama: migrantima i tražiocima azila (Beogradski centar za ljudska prava, Grupa 484, Centar za pomoć

¹¹⁸ NKEU (2020), *Monitoring izveštaj za period vanrednog stanja – vladavina prava i vanredno stanje*, dostupno na: <https://bit.ly/2Tsfoul>

¹¹⁹ Greene, Samuel et al. (2021), „Mapping Fake News and Disinformation in the Western Balkans and Identifying the Ways to Effectively Counter Them“, European Parliament, str. 6-7 i str. 31-33, dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU\(2020\)653621](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2020)653621)

tražiocima azila), žrtvama trgovine ljudima (Astra) i žrtvama nasilja (Autonomni ženski centar), kao i organizacijama koje rade na smanjenju štete od narkomanije (DPNSEE). Nisu sve organizacije dobile dozvolu za kretanje i pristup svojim korisnicima. Pored toga, organizacije su bile angažovane na praćenju mera Vlade RS u politikama kojima se bave i ukazivale su na posledice neadekvatnih odluka, poput dostupnosti šifre za logovanje u državni COVID-19 sistem¹²⁰.

U drugom delu sastanka su analizirane posledice mera Vlade, preduzetih tokom vanrednog stanja, na politike u Poglavlju 24 u okviru dve podgrupe. Prva grupa se bavila politikama migracija, azila i upravljanja granicom i zaključila je da je naglo porastao javni diskurs protiv migranata i širenje lažnih vesti, kako bi se odvušla pažnja sa neadekvatnog odgovora na pandemiju. Članice Radne grupe NKEU koje se bave pitanjima migracija su bile izložene pretnjama na društvenim mrežama. Istaknuto je da treba da se dalje diskutuje o upotrebi vojske u mirnodopskim uslovima u upravljanju migracijama i readmisija državljana trećih zemalja. Druga grupa se bavila analizom posledica vanrednog stanja na politike borbe protiv organizovanog kriminala i terorizma. Konstatovano je da su česte izmene propisa tokom vanrednog stanja kreirale pravnu nesigurnost kod građana, zastoj u aktivnim predmetima i da je došlo do zanemarivanja borbe protiv organizovanog kriminala. Ovo je posledica upotrebe policije i tužilaštva za „disciplinovanje“ stanovništva. Na primer, tužilaštvo i policija su u prvih nekoliko nedelja vanrednog stanja kao prioritet tretirali pokretanje krivičnih postupaka za kretanje tokom policijskog časa, širenje panike i lažnih vesti i nasilje u porodici. Pored toga, ukazano je da se organizovani kriminal prilagodio vanrednim okolnostima i da je potrebno naći i policijske odgovore za ove nove pretnje. Širenje i normalizacija ekstremno desnog diskursa su identifikovani kao glavna pretnja u oblasti borbe protiv terorizma i ekstremizma. Ukazano je da je borba protiv širenja lažnih vesti više puta zloupotrebljena za pritiske na medije koji ukazuju na propuste vlasti, a nezavisni mediji su dodatno opstruirani time što im je onemogućen pristup konferencijama kriznog štaba u jednom periodu. Zaključeno je da je ključan preduslov za suprotstavljanje ovim izazovima da se ostvare prelazna merila za operativnu nezavisnost policijskih i tužilačkih istra- ga od policije i upliiva kriminala.

3. Javni skup „Otvoreno o Spisku“

Datum održavanja: 15. oktobar 2020. godine

Povodom slučaja „Spisak“, odnosno vesti da su sve komercijalne banke u Srbiji dobile zahtev od Uprave za sprečavanje pranja novca da dostave podatke o računima i bankarskim transakcijama 37 udruženja građana, fondacija i medija, kao i 20 pojedinaca, Radna grupa NKEU za Poglavlje 24 je, ispred Nacionalnog konventa o EU, zajedno sa Međusektorskom radnom grupom za političke kriterijume, Međusektorskom radnom grupom za slobodu izražavanja i medija, Radnom grupom NKEU za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, pokrenula inicijativu za podršku organizacijama sa „Spiska“ i za dobijanje odgovora o ovom slučaju. Tim povodom je, 15. oktobra 2020. godine, organizovan događaj pod nazivom „Otvoreno o Spisku“.¹²¹ Skup je onlajn pratilo preko 100 predstavnika organizacija civilnog društva, međunarodne zajednice i medija.

¹²⁰ Videti: <https://www.sharefoundation.info/sr/share-bilten-specijal-is-covid-19/>.

¹²¹ Snimak celog događaja je dostupan na: <https://www.youtube.com/watch?v=vmpSu-dgWKg>.

Cilj skupa je bio da se u dijalogu proceni sprovođenje principa, obaveza, dometa i ograničenja angažovanja građanskog društva u borbi protiv finansiranja terorizma u Srbiji i najbolje prakse u Evropi. Na prvom panelu su, aktivisti lokalnih inicijativa i predstavnici organizacija civilnog društva, govorili o tome zašto je važno poverenje za rad udruženja građana. Panel je moderirala Sonja Tošković, direktorka Beogradskog centra za ljudska prava, a govornici su bili: Dragana Arsić, Odbranimi šume Fruške gore, Miroslav Mijatović, PAKT Loznica, Katarina Golubović, predsednica YUCOM-a i Jelena Vasić, novinarka i koordinatorka projekata KRIK-a. Nakon iznošenja primera na koji način brane prava građana, učesnici panela su se složili da vlast, umesto da posmatra nevladin sektor kao dragocenog saradnika, najčešće sprovodi kampanje blačenja, napade i pritiske na ove nezavisne organizacije.

Drugi panel je bio posvećen analizi dosadašnjeg iskustva uključivanja organizacija građanskog društva u sprečavanje finansiranja terorizma u Srbiji i koje su posledice slučaja „Spisak“ za buduća partnerstva sa državnim organima. Ovaj panel je moderirala ko-koordinatorka Radne grupe NKEU za Poglavlje 24, Sonja Stojanović Gajić, a panelisti su bili: v.d. direktora Uprave za sprečavanje pranja novca, Željko Radovanović, Predrag Petrović, izvršni direktor BCBP-a i Nejtan Košel, direktor i ko-osnivač Catalysta. Radovanović je istakao da cilj provere nije bila operativna obrada, već da je reč o proceni rizika u pripremi strateške analize, kao i da je utvrđeno da je rizik čak i manji od nekih ranijih procena. Kao razlog za korišćenje člana 73 Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma za prikupljanje podataka, naveo je ne postoje osnovane sumnje za te organizacije, a da je to bio jedini način da se prikupe informacije o njihovim donacijama. Petrović je podelio sumnju u razlog Uprave za prikupljanje podataka s ozbirom da se na spisku nisu našle organizacije koje rade sa kešom, poput sportskih udruženja ili verskih organizacija. Kohel je istakao da je Uprava ovakvim postupanjem nanela štetu građanskom društvu u Srbiji, jer će oni koji daju donacije za rešavanje problema u lokalnoj zajednici, recimo preko platforme Donacije.rs, da se povuku. Takođe, istakao je da će možda i banke ubuduće zazirati od organizacija civilnog sektora, da im neće davati kredite ili otvarati račune, ukoliko su pod sumnjom Uprave za sprečavanje pranja novca.

Do kraja tribine, g. Radovanović je obećao da će cela strateška analiza biti javno dostupna preko sajta Uprave do kraja oktobra i prihvatio poziv moderatorke da održi zajednički sastanak sa organizacijama sa „Spiska“ i Udruženjem banaka Srbije kako bi se otklonile dileme o zakonitosti funkcionisanja organizacija sa „Spiska“. Ova obećanja nisu ispunjena.

4. Radionica o izradi nacionalnih procena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma

Datum održavanja: 8. decembar 2020. godine

Radne grupe NKEU za poglavlja 4 (Slobodno kretanje kapitala), 23 (Pravosuđe i osnovna prava), 24 (Pravda, sloboda, bezbednost) i Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medija, zajedno sa Građanskim inicijativama i uz podršku Evropskog centra za neprofitno pravo (ECNL), organizovale su, putem Zoom platforme, radionicu „**Učešće civilnog društva u procesima izrade nacionalnih procena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma**“. Povod za održavanje ove radionice je bila najava v.d. direktora Uprave za sprečavanje pranja novca, Željka Radovanovića, na skupu „Udruženi građani za bezbedno društvo“, da će biti izrađena nova nacionalna procena rizika i da će organizacije civilnog društva biti pozvane da uče-

stvjuju u procesu njene izrade. Cilj radionice je bio da se organizacije civilnog društva što bolje upoznaju sa ovom temom, kako bi informisane mogle da zauzmu stav prema eventualnom pozivu za uključivanje u proces izrade. Uvodno izlaganje na radionici je održao Ben Evans, vodeći međunarodni ekspert u oblasti primene FATF preporuke broj 8, koja se tiče sprečavanja zloupotrebe neprofitnih organizacija za finansiranje terorizma. Nakon uvoda, otvorena je diskusija o mogućnostima i izazovima učešća civilnog društva u izradi nove nacionalne procene rizika od pranja novca i finansiranja terorizma. Kao rezultat ove radionice, formulisan je zahtev prema Upravi za sprečavanje pranja novca da objavi sažetak nalaza, takozvane strateške analize, koji bi sadržao informacije o metodologiji i uzorku koji je analiziran, glavne nalaze i preporuke za postupanje na osnovu ove analize.

5. Plenarna sednica NKEU

Datum održavanja: 17. decembar 2020. godine

Ko-koordinator Radne grupe NKEU za Poglavlje 24, Bojan Elek, je na onlajn plenarnoj sednici NKEU¹²² predstavio ključne prioritete u Poglavlju 24: 1) osigurati operativnu nezavisnost policije u odnosu na političke pritiske i upliv kriminala; 2) osigurati da „rat protiv mafije“, najavljen u ekspozou Vlade u oktobru 2020. godine, ne bude selektivan, već da tužilaštvo i policija ispituju najvažnije kriminalne grupe i njihove veze sa političarima, uključujući i istrage za pranje novca; 3) zaustaviti zloupotrebu propisa iz Poglavlja 24 za sužavanje prostora za delovanje građanskog društva i medija i što pre odgovoriti na zahteve organizacija sa „Spiska“; 4) sistemski i odgovorno suprotstaviti se širenju govora mržnje, nasilnog ekstremizma, uključujući i fudbalski huliganizam. Zaključio je i da revidirani Akcioni plan za ovo poglavlje nije stvorio uslove za otklanjanje ovih problema.

6. Anketa članstva

Krajem 2020. i početkom 2021. godine je organizovana i anketa članica Radne grupe NKEU radi ažuriranja profila članstva i konsultacija o prioritetima u sledećem periodu.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Transparentnost pregovora

Kada je reč o dostupnosti teksta samog Akcionog plana za Poglavlje 24, BCBP je pokrenuo inicijativu kojom se od MUP-a, kao nadležnog za izradu Akcionog plana, još u decembru 2014. godine tražilo da nacrt ovog dokumenta učini dostupnim javnosti. Ovu inicijativu su podržale 52 organizacije građanskog društva iz cele Srbije, kako članice NKEU tako i veliki broj organizacija aktivnih u drugim mehanizmima za praćenje procesa pristupanje Srbije EU (koalicija prE-Ugovor, SEKO za oblast pravde i unutrašnjih poslova), kao i organizacije koje se samostalno u

¹²² Videti: <https://www.youtube.com/watch?v=5h1sBkaFgko>

svom radu bave evropskim integracijama.¹²³ Nakon ove inicijative MUP je, krajem januara 2015. godine, na svom veb sajtu objavio drugi Nacrta akcionog plana za Poglavlje 24.

Dodatno, transparentnost procesa pregovora povećana je u daljem radu tako što je od MUP-a zahtevano da se javno dostupnim učini i finansijska procena implementacije AP za P24, projekti koje MUP sprovodi uz podršku IPA fondova i ostale međunarodne razvojne pomoći, kao i da u proces konsultacija o primeni pojedinačnih mera, koje se pre svega tiču usvajanja novih zakonskih akata, uključi predstavnike građanskog društva. Načelni dogovori oko napred pomenutih stvari su postignuti. U 2017. godini je, nakon više zahteva Radne grupe NKEU, Ministarstvo unutrašnjih poslova počelo da objavljuje izveštaje o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, preko svoje zvanične internet stranice (www.mup.gov.rs).¹²⁴ Na istom mestu i dalje nedostaje pristup relevantnim dokumentima koji su dokaz da su aktivnosti, za koje je izvešteno da jesu, zaista i realizovane.

Vlada Republike Srbije je, u junu 2016. godine, izmenama Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, uvela stroža pravila o pristupu podacima iz evropskih integracija i ovu materiju reguliše u suprotnosti sa Zakonom o pristupu informacijama od javnog značaja, Zakonom o tajnosti podataka i Ustavom. Vlada Uredbom uvodi oznaku tajnosti „službeno“ za sve dokumente koje rukovodioci u javnoj upravi ocene kao „po svojoj prirodi osjetljive“ dokumente ili one koji su „za ograničenu distribuciju“. Izmenom Zaključka o usmeravanju i usklađivanju rada organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija, oznaka „službeno“ ulazi u upotrebu i tokom pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

Savet za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti su, u avgustu 2016. godine, predložili da Vlada iz teksta Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave ukloni odredbe kojima se predviđa da neki dokumenti, mimo zakonski utvrđenih oznaka, budu označeni oznakom „službeno“. Na ovu inicijativu, u decembru 2016. godine, Vlada ponovo menja Uredbu o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave i uređuje da pregovaračka pozicija, kao i s njom povezani akti i predmeti koji nastaju u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, do otvaranja pregovora mogu imati privremeno ograničenu distribuciju i biti označeni oznakom „restriktivno/limited“. Zaključcima Vlade, usvojenim u februaru 2017. godine, omogućeno je da se period označavanja informacija, kao i navodi da označeni dokumenti nisu dostupni javnosti, produži i nakon otvaranja pregovaračkih poglavlja i proširena je mogućnost označavanja i na zapisnike sa bilateralnog skrininga.¹²⁵

Praćenje primene Akcionog plana za Poglavlje 24 i izveštavanje

Na osnovu predloga organizacija građanskog društva, postignut je napredak kada je reč o praćenju i izveštavanju o ispunjenosti aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 24. Podržan je

¹²³ Inicijativa i spisak organizacija koje su je podržali dostupan je na: <http://www.bezbednost.org/Saopstenja/5666/MUP-da-objavi-Nacrta-akcionog-plana-za-poglavlje.shtml> (pristupljeno 3. aprila 2017. godine).

¹²⁴ Domen je dostupan na: <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/baner-sadrzaj/evropske%20integracije/> (pristupljeno 20. aprila 2017. godine).

¹²⁵ Za više o ovoj temi, videti: Mandić, S. i Bjeloš, M. (2017), *Otvoreno o javnim politikama*, BCBP, Beograd, dostupno na: http://bezbednost.org/upload/document/izvestaj_informisanje_gradjana_web.pdf, str. 12-14.

predlog da Pregovaračka grupa za Poglavlje 24, najmanje dva puta godišnje, obaveštava javnost o stepenu ispunjenosti mera iz Akcionog plana za ovo poglavlje. Bilo je predviđeno da se ovo dešava na svakih šest meseci, početkom godine za prethodnih šest meseci i u septembru. Ova dinamika nije ispoštovana u 2019. godini, već su sastanci održani tek kada je Pregovaračka grupa bila raspoložena za njih – u maju i decembru. Do sada je samo jednom šestomesečni izveštaj prvo diskutovan sa NKEU, pa tek onda prosleđen Evropskoj komisiji. Posebni, tematski sastanci u vezi sa dve oblasti, koje su posebno problematične u trenutnom kontekstu pregovora, nisu redovno održavani. U 2019. godini je održan tematski sastanak na temu pripreme strateške procene organizovanog kriminala.

Nekonzistentno je omogućeno učešće predstavnika organizacija građanskog društva u sprovođenju konkretnih mera tamo gde su one eksplicitno pomenute. U 2019. godini, Pregovaračka grupa je prvi put pisano odgovorila na pisane komentare koje su članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 dostavile pre sednice u maju. U odgovoru je prvi put naglašeno šta je prihvaćeno, a šta je odbijeno. Učestalost održavanja konsultacija sa građanskim društvom treba da postane predvidljiva i da se osigura da dvosmernost komunikacije, dostavljanjem pisanih odgovora, postane redovna praksa.

PREPORUKE ZA SPROVOĐENJE AKCIONOG PLANA:

1. Treba obezbediti da policija u praksi, u predistražnoj i istražnoj fazi, ima operativnu autonomiju u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova i uspostaviti jake zaštitne mere kojima se obezbeđuje jačanje integriteta i operativna nezavisnost policijskih službi od političkih interesa i upliva kriminala. S tim u vezi, prelazno merilo koje se tiče operativne nezavisnosti policije pretočiti u relevantne aktivnosti koji se tiču reforme policijske organizacije, načina upravljanja, depolitizacije.
2. Kritički oceniti dosadašnji nivo postignuća i neželjenih efekata reformi sprovedenih sa ciljem profesionalizacije policije i racionalizacije njene strukture u cilju unapređenja efikasnosti policije. Izveštavanje o organizacionoj reformi policije treba sprovesti u okviru izveštavanja o primeni Akcionog plana za Poglavlje 24, a dokaznu građu o primeni mera iz Akcionog plana treba objavljivati na internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova. Imajući u vidu da planirane aktivnosti, navedene u prethodnim verzijama Akcionog plana, nisu u potpunosti sprovedene, predlažemo da se ove informacije vrate u Uvodni deo AP ili kao Prilog AP, ali da se o njima redovno izveštava. Ovo je važno jer su aktivnosti, poput reforme organizacione strukture, definisanje potrebnog broja zaposlenih, razlikovanje civilnih od policijskih službenika, karijerno napredovanje itd, preduslov za sve druge reforme u okviru Poglavlja 24, kao i za ispunjenje prelaznog merila o operativnoj autonomiji policije.
3. Iskoristiti primenu nove metodologije proširenja za bolje uvezivanje reformi rasutih u okviru prvog stuba Osnova, a pre svega za dalje usklađivanje politika u poglavljima 23 i 24 i funkcionisanje demokratskih političkih institucija. Prestati sa zloupotrebom

politika za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma radi vršenja pritiska na delovanje građanskog društva i medija.

4. Pre planiranih izmena Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku radi usklađivanja sa pravnim normama EU u poglavljima 23 i 24, organizovati stručnu analizu i dijalog sa svim zainteresovanim stranama o slabostima i nedostacima krivičnog postupka. Sadržaj ove analize treba da obuhvati i izvučene lekcije iz postupanja u konkretnim slučajevima. Pored uključivanja predstavnika tužilaštva, sudova, policije, advokata i visoko-školskih ustanova u Radnu grupu koja se planira na ovu temu, treba organizovati i dijalog sa organizacijama civilnog društva zainteresovanim za ove teme. Osigurati da se planirane izmene krivičnog zakonodavstva u Poglavlju 24 usklade, vremenski i sadržinski, sa izmenama istih zakona planiranim u Poglavlju 23, kako bi se unapredila saradnja policije i tužilaštva, zaštita prava žrtava u krivičnom postupku i izbeglo parcijalno menjanje sistemskog zakona bez razmatranja posledica po krivični sistem.
5. Prilikom promene i dopune zakona iz Poglavlja 24, uskladiti ih sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL), kako bi se različite svrhe obrade podataka uspostavili različiti režimi zaštite ličnih podataka u skladu sa ZZPL, uredila pitanja kao što su uslovi pod kojima se vrši upis i brisanje podataka, rokovi čuvanja, napravila razlika između osumnjičenih, okrivljenih i osuđenih lica, te o vrsti i težini izvršenog krivičnog dela.
6. Omogućiti da tužilaštvo, a ne političari, donosi odluke o pokretanju i toku istrage, uključujući i objavljivanje informacija iz istrage.
7. Potrebno je napraviti značajnije rezultate u borbi protiv organizovanog kriminala i preći na upravljanje slučajevima visokog profila koji za cilj imaju rasturanje velikih organizacija koje su rasprostranjene širom sveta i koje imaju veze sa visokim političkim zvaničnicima. Kao pokazatelj uspeha, analizirati pokretanje proaktivnih istraga, broj pravosnažnih presuda u najozbiljnijim slučajevima i da li je, na osnovu delotvorne finansijske istrage, pronađena, a zatim i zamrznuta i oduzeta imovina stečena kriminalom. Potrebno je istražiti do kraja i procesuirati velike slučajeve koji ukazuju na sistemske veze organizovanog kriminala i korupcije sa političkim vrhom, kao što su Savamala, Jovanjica, Krušik, Belivuk.
8. Zaokružiti nacionalni kriminalističko-obaveštajni sistem (KOS) obezbeđivanjem procedure i bezbednih kanala za razmenu podataka, te uvezivanjem različitih strateških procena sa redovnim procesima planiranja i policijskog rada zasnovanog na kriminalističko-obaveštajnim saznanjima.
9. Preduzeti neophodne korake za punu primenu Zakona o strancima i realizaciju zakonskih preduslova za rešavanje pravnog statusa osoba koje borave u Republici Srbiji bez regulisanog statusa.

10. Tokom pandemije COVID-19 nastaviti za pružanjem humanitarne podrške, zaštite opreme migrantima i tražiocima azila, i obezbediti im sve informacije relevantne za zaštitu zdravlja, ali i regulisanje njihovog boravka u Srbiji.
11. Unaprediti pristup i pružanje informacija u vezi sa postupkom azila i pravima i obavezama na jeziku koji migranti i tražioci azila razumeju.
12. Unaprediti integraciju osoba kojima je odobreno pravo na azil kroz usklađivanje podzakonskih propisa u drugim sektorima (na primer, socijalna zaštita, zapošljavanje) sa Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti.
13. Ukloniti žičanu ogradu na granici sa Severnom Makedonijom.
14. Nastaviti unapređivanje saradnje tužilaštva i policije, kao i bilateralne i multilateralne saradnje, na sprečavanju krijumčarenja migranata.
15. Poboljšati sistem za reintegraciju državljana Srbije, povratnika koji su vraćeni u Srbiju na osnovu sporazuma o readmisiji sa državama Šengena. Ovo se posebno odnosi na najranjivije grupe kao što su Romi koji čine veliki broj povratnika.
16. Nastaviti usklađivanje vizne politike sa viznom politikom EU i shvatiti ovo kao sredstvo ne samo ekonomske saradnje, već i usklađivanja sa spoljnom politikom EU.
17. Uskladiti strateški i pravni okvir za suprotstavljanje terorizmu tako da njihov sadržaj odgovori na sve relevantne oblike radikalizacije i nasilnog ekstremizma, bez obzira na njihove političke, verske ili etnonacionalističke uzroke i, takođe, pratiti i ocenjivati njihovo sprovođenje na odgovarajući način. Unaprediti aktivnosti prevencije i svih formi radikalizacije i nasilnog ekstremizma u saradnji sa lokalnim akterima i građanskim društvom.
18. Urediti presretanje komunikacija i uloge bezbednosnih službi u krivičnom postupku koristeći već postojeća istraživanja koje su obavile domaće institucije i EU, kao i pouke iz skorašnjih reformi u Severnoj Makedoniji kojima su pokušali otkloniti rizike mešanja službi bezbednosti u rad drugih organa.
19. Precizirati da se Pregovaračka grupa sastaje sa udruženjima građana okupljenim oko Radne grupe Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 24 četiri puta godišnje, kako je bilo dogovoreno tokom izrade Akcionog plana – dva puta u plenumu pre slanja Evropskoj komisiji (EK) šestomesečnog izveštaja o realizaciji aktivnosti i dva puta na tematskim sastancima posvećenima pojedinačnim potpoglavljima ili politikama sadržanim u Poglavlju 24. Do sada je Radna grupa NKEU dobila šestomesečni izveštaj o aktivnostima na uvid pre slanja EK samo jednom, a nijednom nije ispunjena dinamika od četiri sastanka godišnje.

20. Unaprediti izveštavanje o sprovođenju Akcionog plana:

- a) Definirati rok za objavu izveštaja o sprovođenju Akcionog plana preko zvanične internet stranice Ministarstva unutrašnjih poslova (www.mup.gov.rs), pošto su u prethodnom periodu izveštaji kasnili i po nekoliko meseci. Predlažemo da rok bude dve nedelje nakon slanja EK, kao i da na naslovnoj strani dokumenta bude naveden datum kad je dokument poslat EK.
- b) Redovno objavljivati statističke podatke koji se prikupljaju i dostavljaju Evropskoj komisiji kao dokaz kapaciteta za sprovođenje i izvršenje reformi u Poglavlju 24, u takozvanim track record tabelama. Tu, pre svega, mislimo na statističke podatke koji su navedeni u Izveštaju o napretku Srbije, kao, na primer, broj razmenjenih podataka preko kanala policijske saradnje, u delu za organizovani kriminal – broj lica protiv kojih su pokrenute istrage, broj lica prema kojima su preduzete dokazne radnje, broj pravosnažnih presuda; u delu migracija – broj otkrivenih iregularnih migranata, broj tražilaca azila itd. Ovi podaci ne sadrže lične podatke, te mogu biti javno dostupni. Predlažemo da objavljena informacija sadrži podatke i za prethodne godine, tamo gde postoje, kako bi bilo omogućeno praćenje trendova i da bude ažurirana na šest meseci u skladu sa dinamikom izveštavanja EK. Na ovaj način bi se omogućilo stručnoj javnosti da se više uključi u praćenje postignuća. Potrebno je redovno ažurirati internet stranice MUP-a spiskom potpisanih bilateralnih i multilateralnih sporazuma o policijskoj saradnji, kao i obaveza iz regionalnih strateških dokumenata (na primer Mapa puta) i za sve sporazume objaviti originalan tekst međunarodnih sporazuma kao što je to uradilo Ministarstvo pravde. Kako bi javnost mogla da procenjuje ispunjenost mera iz Akcionog plana, Pregovaračka grupa bi trebalo da proaktivno omogući pristup na podstranici veb sajta MUP-a koja je posvećena evropskim integracijama Srbije, relevantnim dokumentima na osnovu kojih može nezavisno da proveri efekte primene AP za P24 – na primer, izveštaja o primenama strategija, GAP analiza, procena itd. Pored toga, o aktivnostima koje su sprovedene je neophodno kontinuirano izveštavanje kako bi i građansko društvo moglo da prati efekte novousvojenih dokumenata u praksi i dovode ih u vezu sa specifičnim ciljevima u potpoglavljima Akcionog plana.

2020.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 25 26

▶▶ **NAUKA I ISTRAŽIVANJE**

▶▶ **OBRAZOVANJE I KULTURA**

Koordinator:

ISTRAŽIVAČKA STANICA PETNICA

Nikola Božić

PRIKAZ POLITIKE

Posebnost Pregovaračkih poglavlja 25 i 26, iz ugla pregovora Srbije sa Evropskom unijom (EU), je u tome što su u pitanju oblasti koje su u nadležnosti država članica, a samim tim i država kandidata. Naime, obrazovanje, kultura, omladina, sport, nauka i istraživanje spadaju u oblasti koje se smatraju delom „identiteta“ država članica, te se, u tom pogledu, ne razvija zakonodavstvo na nivou EU koje bi regulisalo ove oblasti, kao što je slučaj u drugim poglavljima. U tom smislu, nema prenošenja pravila iz pravne tekovine EU. Ono što EU radi jeste uspostavljanje mehanizama za saradnju i prenošenje primera dobre prakse, definisanje strateških ciljeva, razvijanje i vođenje programa koji imaju cilj unapređenje pomenutih oblasti. Deo legislative na nivou EU koji je izuzetak u oblasti obrazovanja jeste Direktiva 77/486/EEC, usvojena 1977. godine, koja se odnosi na pravo na obrazovanje dece radnika migranata iz članica EU, a koja obavezuje države članice da omoguće obrazovanje dece radnika iz drugih zemalja članica i to prema propisima države domaćina. Države članice, prema Direktivi, takođe, treba da omoguće besplatno podučavanje zvaničnog jezika države članice na čijoj se teritoriji radnik nalazi, kako bi se omogućila društvena integracija dece radnika migranata.

Ipak, kako su ove oblasti, a naročito obrazovanje, istraživanje i nauka, od velikog značaja za razvoj društva, najpre u ekonomskom smislu, EU ulaže velike napore kako bi se unapredile razvojne mogućnosti ljudskog kapitala u državama članicama i državama kandidatima za članstvo. Budući razvoj ovih oblasti je, najpre, olicen u strategiji „Evropa 2020 – strategija za pametan, održiv i inkluzivni rast“, koja, kao što sam naziv kaže, prožima kroz sebe tri prioritete tačke ili vrednosti kojima EU teži: pametan rast, održivi rast i inkluzivni rast. Kako bi se podržalo ostvarivanje ovih prioriteta, definisani su naredni ciljevi koje EU treba da dostigne:

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

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

Jedan od mehanizama na osnovu kojih EU pokušava da utiče na nacionalne sisteme, odnosno oblasti koje spadaju u, takozvano, „meko zakonodavstvo“, jeste Otvoreni metod koordinacije (OMK) koji deluje u različitim sektorima (socijalna politika, kultura, zdravstvo, obrazovanje, penzioni sistem itd), a u oblasti obrazovanja to je *OMK u obrazovanju i obuci*, koji formalno

postoji od 2001. godine, ali je tokom vremena menjao svoj oblik funkcionisanja. Ova platforma za saradnju se sastoji od radnih grupa koje čine predstavnici država, a koje se formiraju sa ciljem da unaprede određene podoblasti u okviru sistema obrazovanja. Srbija, od 2014. godine, učestvuje u Otvorenom metodu koordinacije u obrazovanju i obuci u svojstvu države kandidata, čime joj se omogućava da koristi prednosti OMK-a i pre formalnog članstva u EU. Ovaj mehanizam je, takođe, „prenet“ i na nacionalni nivo, osnivanjem nacionalnih radnih grupa za pojedinačna pitanja u oblasti obrazovanja (takozvane „grupe za podršku“).

Srbija je na dobrom nivou pripreme u oblasti nauke i istraživanja. 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 – Fond za nauku, koji donosi konkurentniji pristup nacionalnom istraživačkom sistemu. Nacionalne inicijative za otvorenu nauku i otvoreni pristup uveliko su u toku. Rad na razvoju nove strategije istraživanja i inovacija za naredni petogodišnji period, kao i mape puta za nauku, tehnologiju i inovacije – zasnovan na strategiji pametne specijalizacije – je završen. Nacionalni nivo ulaganja u istraživanje se dodatno povećao za 8% u poređenju sa godinom ranije. Što se tiče okvirnog programa EU i međunarodne saradnje, Srbija nastavlja da bude aktivna i uspešna u Horizontu 2020, kao i u EUREKA programu 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 celokupnog programa Horizont 2020. Što se tiče mera za Uniju inovacija, Inovacioni fond i Naučno-tehnološki park Beograd i dalje su aktivni uz povećane doprinose iz budžeta. Pored poziva za inovativne projekte koji se bore protiv efekata pandemije COVID-19, objavljenog u aprilu, Fond bi u budućnosti trebalo da obezbedi dodatne grantove za istu namenu.

Republika Srbija učestvuje u programu Erasmus+ od početka programa i mi smo veoma zadovoljni sa, do sada, ostvarenim rezultatima. Program je obuhvatio gotovo sve visokoškolske institucije, preko 200 škola i značajan broj udruženja građana, sportskih i drugih organizacija. Imajući u vidu navedeno, planirano je da se nastavi učešće Srbije u novoj generaciji programa EU za saradnju u oblasti obrazovanja, omladine i sporta – u novom programu Erasmus+. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja će, zajedno sa Fondacijom Tempus, propratiti objavljivanje predstojećeg prvog poziva za projekte.

Drugi, posebno važan segment sveukupne podrške EU obrazovnom sektoru je IPA podrška, koja je, u prethodnom periodu, iznosila preko 140 miliona evra. U novom IPA ciklusu, posle 2020. godine, radili smo, zajedno sa Delegacijom EU i zainteresovanim stranama unutar zemlje, na maksimalizaciji mogućih efekata uložениh sredstava na osnovu naučenih lekcija i podneli predloge sa očekivanim sistemskim uticajem – novi SBS koji bi podržao primenu nove strategije obrazovanja, ali i usmerenije intervencije koje dopunjuju prethodne, kroz podršku gimnazijama (obrazovanje iz oblasti prirodnih nauka, obuke nastavnika).

IZVEŠTAJ EVROPSKE KOMISIJE O NAPRETKU SRBIJE ZA 2020. GODINU

EU pruža značajnu podršku za istraživanje i inovacije. Sve države članice mogu da imaju koristi od programa EU za istraživanje, naročito kada postoje posebna izvrsnost i dobre investicije u istraživanje.

Srbija je na dobrom nivou pripremljenosti u oblasti nauke i istraživanja. 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.

U narednoj godini Srbija treba naročito da:

- počne da sprovodi Strategiju pametne specijalizacije;
- dodatno poveća nacionalno finansiranje istraživanja;
- podstiče intenzivniju saradnju između industrije i akademskih krugova, u skladu sa nacionalnom strategijom istraživanja.

Kada je reč o politici istraživanja i inovacija, glavni prioriteti Evropskog istraživačkog prostora su ugrađeni u strategiju Srbije za naučni i tehnološki razvoj. Izvestan napredak je postignut novim Zakonom o nauci i istraživanju i usvajanjem prve Strategije pametne specijalizacije, mada akcioni plan za tu strategiju tek treba da bude usvojen. Uspostavljen je novi mehanizam finansiranja – Fond za nauku, kojim se u nacionalni sistem uvodi konkurentniji pristup.

Nacionalne inicijative za otvorenu nauku i otvoreni pristup su u toku. Strategija za razvoj veštačke inteligencije za period od 2020. do 2025. godine je usvojena u decembru 2019. godine, a akcioni plan za sprovođenje je u izradi. U Semaforu o inovacijama EU za 2020. godinu, Srbija je navedena kao umereni inovator, sa povećanjem učinka od 13,3%.

Počeo je rad na razvoju nove Strategije istraživanja i inovacija za naredni sedmogodišnji period, kao i plana za nauku, tehnologiju i inovacije, na osnovu Strategije pametne specijalizacije. Nacionalni nivo investicija u istraživanje je dodatno povećan za 8% u poređenju sa prethodnom godinom, ali je i dalje nizak – 0,92% BDP-a, pri čemu samo trećina tog iznosa potiče iz privatnog sektora.

Kada je reč o okvirnom programu EU i međunarodnoj saradnji, Srbija je i dalje aktivna i uspešna u programima Horizont 2020 i EUREKA, kao i u Evropskoj saradnji u oblasti naučnih i tehničkih istraživanja (COST). U martu 2019. godine, Srbija se pridružila CERN-u i Evropskom strateškom forumu o istraživačkim infrastrukturama (ESFRI).

U Horizontu 2020, subjekti iz Srbije su učestvovali 503 puta u aktivnostima 350 potpisanih kolaborativnih grantova programa Marija Sklodovska-Kiri (MSCA), Evropskog istraživačkog saveta (ERC) i aktivnostima u vezi sa instrumentima za MSP. Srbija je primila 113,1 miliona evra direktnih doprinosa EU i dostigla stepen uspeha od 11,6% u poređenju sa 12% u celokupnom programu Horizont 2020.

Kada je reč o merama za inicijativu Inovativna unija, Fond za inovacionu delatnost Republike Srbije i Naučno-tehnološki park Beograd su i dalje aktivni, uz povećane doprinose iz budžeta. Uz javni poziv, objavljen u aprilu, za inovativne projekte za borbu protiv efekata pandemije bolesti COVID-19, Fond treba ubuduće da obezbedi dodatna bespovratna sredstva u istu svrhu. Kako privatni sektor nastavlja da povećava svoja ulaganja u istraživanje, Vlada bi trebalo da preduzme odlučnije korake kako bi se podržala saradnja između preduzeća i akademskih krugova. U tom smislu, Srbija treba aktivno da sprovodi preporuke nove Strategije pametne specijalizacije i da se postara da njeni zaključci budu ugrađeni u novu industrijsku strategiju.

EU podržava saradnju u oblasti obrazovanja i kulture finansiranjem programa i koordinacijom politike država članica otvorenim metodom koordinacije. EU i države članice, takođe, moraju da sprečavaju diskriminaciju i obezbede kvalitetno obrazovanje za decu radnika migranata, uključujući i one iz socijalno ugroženih sredina. Srbija je ostala na dobrom nivou pripremljenosti u oblasti obrazovanja i kulture.

Sveukupno, postignut je dobar napredak u sprovođenju prošlogodišnjih preporuka. Postignut je izvestan napredak u modernizaciji nastavnih planova i programa 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.

Srbija je delimično sprovela prošlogodišnje preporuke i trebalo bi da preduzme dalje mere tako što će da:

- poveća učešće dece u predškolskom vaspitanju i obrazovanju, naročito dece iz ugroženih sredina;
- učini da institucionalna struktura za NOK bude potpuno funkcionalna;
- obezbedi potpunu usklađenost politike i institucionalnog okvira za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju sa preporukama Evropskog udruženja za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju.

U oblasti obrazovanja i obuke, strategija obrazovanja 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. Stope upisa i završetka školovanja u preduniverzitetskom obrazovanju su ostale visoke. Međutim, samo polovina dece starosti između šest meseci i šest i po godina pohađa formalno predškolsko vaspitanje i obrazovanje. Stopa prevremenog napuštanja školovanja se blago povećala na 6,8% u 2018. godini u odnosu na 6,2% prethodne godine. Učešće u programima celoživotnog učenja je blago opalo na 4,1%, što je daleko ispod nacionalnog cilja (7%) i cilja EU (15%) za 2020. godinu.

Treba stalno pomagati nastavnicima u sprovođenju tekućih promena nastavnog plana i programa zasnovanim na rezultatima, naročito u pogledu razvoja ključnih kompetencija učenika. Ustanovljeni su zakonski preduslovi za uspostavljanje informacionog sistema za upravljanje obrazovanjem, za koji se očekuje da znatno poboljša praćenje sistema obrazovanja i upravljanje njime.

Nastavljena je reforma nastavnog plana i programa za opšte srednjoškolsko obrazovanje, sa ciljem da se poveća broj učenika u opštem srednjoškolskom obrazovanju putem stručnog obrazovanja i obuke (SOO). Potrebno je unaprediti relevantnost potreba za SOO modernizacijom stan-

darda kvalifikacija i ukidanjem zastarelih standarda. Dualni model obrazovanja je u potpunosti sproveden do školske 2019/2020. godine. Nacionalni model učenja, zasnovan na praktičnom radu koji se primenjuje u 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 EU proseka od 76,8%. Uloženi su naponi da se završni ispiti u oblasti osnovnog obrazovanja učine efikasnijim i sigurnijim. Uvođenje završnih ispita u srednjoškolsko obrazovanje je odloženo za godinu dana. Potrebno je ubrzati pripremu uvođenja ispita kako bi se ispoštovao rok.

Treba dalje jačati politiku i institucionalni okvir za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju, naročito u pogledu transparentnosti. U februaru 2020. godine, Evropsko udruženje za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA) je suspendovalo članstvo Nacionalnog tela za akreditaciju i proveru kvaliteta u visokom obrazovanju (NAT) Republike Srbije. Razlog je nedovoljna usklađenost načela osiguranja kvaliteta koja su ustanovljena u Evropskim standardima i smernicama za osiguranje kvaliteta u Evropskom prostoru visokog obrazovanja. Odluka je doneta posle dvogodišnje suspenzije, tokom koje NAT nije sprovelo preporuke ENQA o načelima boljeg upravljanja i osiguranja kvaliteta. NAT može 2022. godine da se ponovo prijavi za obnavljanje članstva. Više škole strukovnih studija se integrišu u akademije strukovnih studija, sa ciljem da se postigne viši nivo operativne efikasnosti i transparentnosti. Postizanje kvalifikacija na tercijarnom nivou za osobe starosti 30-34 godina se polako povećava i 2018. godine je dostiglo 32,8%, što je niže od cilja EU od najmanje 40%. Obrazovanje je i dalje sektor sa visokim stepenom rizika od korupcije, posebno u oblasti visokog obrazovanja. NOK Republike Srbije je povezan sa EOK-om u februaru 2020. godine. Institucionalno uređenje NOK-a treba dalje ojačati, kako bi sistem bio u potpunosti funkcionalan, uključujući sektorska veća. Prvi standardi kvalifikacija se objavljuju i dostavljaju krajnjim korisnicima. Sistem validacije neformalnog i informalnog učenja tek treba da bude istestiran i institucionalizovan.

U oblasti rodne ravnopravnosti, potrebni su dalji naponi kako bi se nastavna sredstva obogatila sadržajem koji je relevantan za pitanja roda i kako bi se učenici podstakli da zauzmu kritički stav prema strukturnim osnovama rodnih odnosa.

Izvestan napredak je učinjen u povećanju stope učešća ugroženih učenika na svim nivoima obrazovanja. Ovo je, između ostalih ciljanih mera, postignuto povećanjem stipendija za izuzetne učenike i učenike koji zaostaju u učenju, afirmativnim akcijama i povećanjem broja pedagoških asistenata. Međutim, treba poboljšati sprovođenje mera za smanjenje stope napuštanja školovanja i segregacije, naročito na lokalnom nivou. Donet je pravilnik za nastavne i andragoške asistente, kao korak ka regulaciji uslova za njihovo angažovanje. Pojačane su aktivnosti za borbu protiv diskriminacije i nasilja u školama.

Obrazovne institucije su zatvorene sredinom marta zbog pandemije bolesti COVID-19. Organizovano je učenje na daljinu za preduiniverzitetske učenike, uključujući SOO, pomoću nacionalnih i lokalnih TV stanica. Škole su podstaknute da održavaju proces učenja, pre svega, pomoću digitalnih sredstava. Doneti su pravilnici o proceni kako bi se omogućila fleksibilnija procena uspeha učenika.

Potrebno je uložiti dalje napore kako bi se nadoknadili nedostaci izazvani nedostupnošću digitalnih sredstava, naročito među učenicima u nepovoljnijem položaju.

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 oblasti čitanja, matematike i nauke. Ovaj procenat je mnogo veći među učenicima trogodišnjeg SOO i iznosi ukupno 80%. Srbija će učestvovati u procenama TIMSS-a, 2019. godine, i PIRLS-a, 2021. godine. Na osnovu podataka eksternih evaluacija preduniverzitetskih institucija, skoro 30% svih osnovnih i srednjih škola u Srbiji ne ispunjava standarde kvaliteta. Započet je novi ciklus eksternih evaluacija, na osnovu revidiranog okvira eksterne evaluacije.

Srbija je, 2019. godine, dobila status programske zemlje u programu Erasmus+. Srbija je nastavila uspešno da učestvuje u ovom programu sa 7.800 izlaznih mobilnosti studenata i zaposlenih i 4.500 ulaznih mobilnosti od 2015. godine. Pored toga, trenutno se sprovodi 45 projekata izgradnje kapaciteta u oblasti visokog obrazovanja, od kojih 29 ima koordinatora iz Srbije. Srbija uspešno sprovodi sportsku komponentu programa, pri čemu relevantne organizacije koordinišu osam projekata i partneri su u 34 projekta. Srbija se aktivno pridružila petom izdanju Evropske nedelje sporta (23-30. septembra 2019. godine). Srbija je koristila finansijska sredstva EU na osnovu istih pravila kao države članice EU.

U oblasti kulture, Srbija priznaje važnost kulture i kulturne raznolikosti i prepoznala je kreativne industrije kao sektor sa potencijalom za ekonomski razvoj i povezivanje. Savet za kreativne industrije, koji je osnovao Kabinet predsednice Vlade, nastavlja sa radom. Srbija je, 2019. godine, počela nacionalnu i međunarodnu komunikacionu kampanju „Srbija stvara“, kako bi poboljšala sliku o Srbiji kao mestu gde kreativne industrije mogu da napreduju.

Budžetskim izmenama za prevazilaženje ekonomskih uticaja pandemije bolesti COVID-19 je znatno smanjen budžet koji je dodeljen za kulturu i kojim upravlja Ministarstvo kulture i informisanja, koji je u početku bio stabilan u poređenju sa 2019. godinom.

Mada se na kreativne industrije mogu primeniti mere za ekonomski oporavak, ovo nije slučaj u celom kulturnom sektoru, na koji je kriza snažno uticala. Aktivnosti vezane za Novi Sad – Evropsku prestonicu kulture 2021. godine su odložene do 2022. godine.

Srbija sprovodi mere prema Uneskovoj Konvenciji o zaštiti i unapređenju raznolikosti kulturnog izražavanja. Srbija učestvuje u programu Kreativna Evropa, koji snažno promoviše i podržava Ministarstvo. Kulturne organizacije Srbije su uspešne u svim tokovima programa. U martu 2020. godine, Beogradsku tvrđavu i njenu okolinu je Europa Nostra stavila na listu sedam najugroženijih spomenika kulture i lokaliteta kulturne baštine u Evropi 2020. godine. Sprovodi se Akcioni plan za Nacionalnu strategiju za mlade za period od 2018. do 2020. godine. Povećan je broj koordinacionih mehanizama politike za mlade na lokalnom nivou, te bi ih trebalo dalje ojačati. Većem broju lokalnih akcionih planova za mlade je isteklo trajanje, pa treba usvojiti nove. Sve veći broj mladih i obrazovanih ljudi emigrira iz zemlje. Stopa nezaposlenosti i neaktivnosti među mladima je i dalje visoka.

OBRAZOVANJE TOKOM VANREDNOG STANJA ZBOG PANDEMIJE COVID-19

Opis mera državnih organa

Odluka o obustavi izvođenja nastave u visokoškolskim ustanovama, srednjim i osnovnim školama i redovnog rada ustanova predškolskog vaspitanja i obrazovanja doneta je 15. marta 2020. godine i objavljena je u „Službenom glasniku“ broj 30/2020:

1. Određuje se mera obustave izvođenja nastave u visokoškolskim ustanovama, srednjim i osnovnim školama i redovnog rada ustanova predškolskog vaspitanja i obrazovanja, dok traje opasnost od širenja zarazne bolesti COVID-19.
2. Visokoškolske ustanove i srednje i osnovne škole koje raspolažu odgovarajućom opremom i sredstvima za organizovanje nastave na daljinu, nastavljaju obrazovno-vaspitni rad izvođenjem nastave na daljinu. Ostale ustanove organizovaće nastavu na daljinu putem televizijskog kanala RTS 3, platforme RTS Planeta, kao i internet platformi za učenje.
3. Ustanove iz stava 1. ove tačke dužne su da obaveste roditelje o načinu organizovanja nastave.
4. Putem novih informaciono-komunikacionih tehnologija organizovaće se i probni test za malu maturu.
5. Upis dece u ustanove predškolskog vaspitanja i obrazovanja i osnovne škole nastavlja se preko portala eUprava:
 - a) eVrtić – dostupan je za upis u sve ustanove predškolskog vaspitanja i obrazovanja u Republici Srbiji,
 - b) eUpis – za upis u osnovne škole biće dostupan od 1. aprila 2020. godine.
6. Zaposleni u ustanovama iz tačke 1. ove odluke nastavljaju sa radnim aktivnostima, a studenti i đaci ostvaruju prava i obaveze u vezi sa sprovođenjem studijskih programa i planova i programa nastave i učenja saglasno zakonu i u skladu sa odlukama i preporukama Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.
7. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja prati i usmerava poslove i dinamiku uspostavljanja nastave na daljinu, organizovanja probnog testa za malu maturu i upisa dece i ustanove predškolskog vaspitanja i obrazovanja i osnovne škole.
8. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja prati i usmerava organizaciju aktivnosti upravljanja ljudskim resursima u ustanovama iz tačke 1. ove odluke i poštovanja opštih uputstava i preporuka tela nadležnih za praćenje stanja i usmeravanje i usklađivanje aktivnosti državnih organa, organizacija i službi dok traje opasnost od širenja zarazne bolesti COVID-19, s ciljem umanjavanja mogućnosti prenosa zaraze među zaposlenima i zaštite onih koji su izloženi većem riziku od štetnih zdravstvenih komplikacija.
9. Ova odluka stupa na snagu danom objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“.

Takođe, 16. marta 2020. godine, doneta je i Odluka o obustavi rada ustanova učeničkog i studentskog standarda čiji je osnivač Republika Srbija, objavljena u “Službenom glasniku RS” broj 32/2020:

1. Određuje se mera obustave rada ustanova učeničkog i studentskog standarda čiji je osnivač Republika Srbija, dok traje opasnost od širenja zarazne bolesti COVID-19.
2. Ustanove iz stava 1. ove odluke dužne su da obaveste roditelje o obustavi rada i obavezni preuzimanja učenika dok traje opasnost od širenja zarazne bolesti COVID-19.

3. Zaposleni u ustanovama iz tačke 1. ove odluke nastavljaju sa radnim aktivnostima, a Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja prati i usmerava aktivnosti upravljanja ljudskim resursima u ustanovama iz tačke 1. ove odluke i poštovanja opštih uputstava i preporuka tela nadležnih za praćenje stanja i usmeravanje i usklađivanje aktivnosti državnih organa, organizacija i službi dok traje opasnost od širenja zarazne bolesti COVID-19, radi umanjavanja mogućnosti prenosa zaraze među zaposlenima i zaštite onih koji su izloženi većem riziku od štetnih zdravstvenih komplikacija.
4. Direktor ustanove u obavezi je da izradi Plan rada ustanove za vreme trajanja obustave rada, koji treba da obezbedi odvijanje neophodnih procesa rada u ustanovi (obezbeđenje ustanove, obračun zarada zaposlenima, dostava podataka Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i drugim nadležnim organima i obavljanje drugih poslova neophodnih za rad ustanove u vanrednom stanju), ali tako da što manji broj zaposlenih dolazi u ustanovu, a da svoje radne obaveze u najvećoj meri obavljaju od kuće.
5. Strancima (studentima, lektorima i dr), koji borave u ustanovama učeničkog i studentskog standarda na osnovu međudržavnih sporazuma i projekata, a koji nemaju mogućnosti da se vrate svojim kućama, potrebno je obezbediti nastavak korišćenja usluga smeštaja i ishrane u ustanovi.
6. Ova odluka stupa na snagu danom objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

Program učenja na daljinu za učenike osnovnih i srednjih škola

Operativni plan za nastavak rada škola u otežanim uslovima uz program učenja na daljinu za učenike osnovnih i srednjih škola donosi se 16. marta, sa datumom stupanja na snagu od 17. marta 2020. godine.

Konstatuje se da je Vlada Republike Srbije donela odluku da, zbog trenutne epidemiološke situacije u zemlji, privremeno obustavi neposredni obrazovno-vaspitni rad u osnovnim i srednjim školama. Privremeno obustavljanje neposredne nastave u školama ne znači i obustavljanje obrazovno-vaspitnog rada sa učenicima, a Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je priprenilo operativni plan za nastavak rada škola u otežanim uslovima, kroz ostvarivanje obrazovno-vaspitnog rada učenjem na daljinu, kako bi se ostvarilo pravo učenika na obrazovanje.

Ostvarivanje obrazovno-vaspitnog rada je predviđeno kroz različite načine i pristupe u ostvarivanju komunikacije sa učenicima i roditeljima/zakonskim zastupnicima. Na ovaj način različiti oblici, načini i pristupi u ostvarivanju komunikacije treba da budu u funkciji obezbeđivanja potrebnih informacija i podrške u ostvarivanju obrazovno-vaspitnog rada učenjem na daljinu, pri čemu će se voditi računa o ukupnim ljudskim i tehničkim resursima škola, kao i tehničkim kapacitetima porodica učenika.

U organizovanom učenju na daljinu koje obezbeđuje Ministarstvo, fokus je na programskim sadržajima opšteobrazovnih i stručnih predmeta sa najvećim fondom časova. Osim toga, škole se obavezuju da, u skladu sa sopstvenim resursima za podršku u učenju na daljinu i uz korišćenje dostupnih platformi za učenje, osmisle načine za ostvarivanje sadržaja i u svim drugim predmetima i programima, na osnovu propisanog plana i programa nastave i učenja.

U cilju ostvarivanja jednakih prava na obrazovanje sve dece, škole su bile u obavezi da, kada ne postoji mogućnost uspostavljanja komunikacije sa učenicima uz upotrebu informaciono-komunikacionih tehnologija, nađu alternativne načine u pružanju podrške u učenju, vodeći računa o svim preporukama za prevenciju širenja virusa COVID-19, imajući u vidu, pre svega, učenike koji dolaze iz porodica niskog socio-ekonomskog statusa, kao i sve ostale učenike kojima nisu na raspolaganju elektronski vidovi komunikacije i drugi savremeni komunikacioni resursi.

Smernice za planiranje i realizaciju obrazovno-vaspitnog rada putem učenja na daljinu u periodu kada nema neposredne nastave, a u zavisnosti od nivoa obrazovanja i vaspitanja i oblika koji je predviđen, su:

1. Edukativni sadržaji za učenje na daljinu koji se emituju na kanalima Radio-televizije Srbije za učenike osnovne škole

- Svakodnevno, počev od 8.00 časova, šest dana u nedelji, emitovani su posebno pripremljeni i adaptirani obrazovni sadržaji za učenike osnovne škole, koji obuhvataju obrađene nastavne jedinice izabranih predmeta, u skladu sa propisanim planom i programom nastave i učenja.
- Za sve učenike od 1. do 7. razreda emitovali su se obrazovni sadržaji u blokovima od po dva časa dnevno.
- Za učenike 8. razreda emitovali su se edukativni sadržaji u blokovima od po tri časa dnevno, od kojih su dva uvek bila srpski jezik i matematika, a treći čas je jedan od predmeta koji se polažu na završnom ispitu.
- Emitovani su časovi i na jezicima nacionalnih manjina, o čemu su škole bile blagovremeno informisane putem sajta Ministarstva i sajtova nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Takođe, na platformi RTS Planeta za učenike pripadnike nacionalnih manjina koji u celosti pohađaju nastavu na maternjem jeziku, bili su dostupni i drugi digitalni sadržaji, kao i snimci časova, o čemu su bili obavešteni putem sajta Ministarstva i sajtova nacionalnih saveta nacionalnih manjina.
- Za učenike kojima je potreban strukturiran individualizovan pristup u radu, odnosno prilagođavanje u okviru Individualnog obrazovnog plana (IOP), IOP-1, IOP-2 i IOP-3, nastavnici su pripremali posebne materijale za učenje i učinili ih dostupnima učenicima u dogovoru sa njihovim roditeljima.
- U slučaju kada internet nije bio dostupan svim učenicima, obaveza direktora i odeljenskih starešina je bila da raspored časova, koji su emitovani na RTS-u, redovno objavljuju na mestu koje je direktno dostupno učenicima i roditeljima. Mesta na kojima je mogao biti istaknut raspored su: ulaz škole, spoljašnja oglasna tabla i slično. Raspored časova može se prosledivati i putem SMS poruka i društvenih mreža (Viber grupa i slično).
- Obaveza škole je, takođe, bila da se na školski sajt postavi baner sa linkom ka sajtu www.rasporednastave.gov.rs i ka obaveštenjima koja se odnose na emitovanje časova na RTS-u.
- Svi emitovani časovi bili su dostupni i na platformi RTS Planeta, gde su se mogli naknadno i više puta pregledati, istog ili narednih dana. O ovoj mogućnosti, takođe, su obavešteni učenici i roditelje i ukoliko je bilo potrebno, data im odgovorajuća podrška za pristup ovoj platformi. Operateri nisu naplaćivati protok i prenos podataka za navedene edukativne sadržaje.
- Istovremeno sa emitovanjem TV časova, nastavnici su bili u obavezi da, u saradnji sa odeljenjskim starešinama, ostvare potrebnu komunikaciju sa učenicima i/ili njihovim roditeljima i kada je potrebno da daju dodatna uputstva za učenje nakon emitovanih sadržaja

(na primer, dodatne prezentacije ili zadaci za vežbanje u radnoj svesci, domaći zadaci – eseji, analize, prezentacije, ilustracije, crteži i drugo). Ovo se odnosi i na predmete koji su bili manje zastupljeni učenjem preko kanala RTS Kanal 3 (muzička kultura, likovna kultura, fizičko i zdravstveno vaspitanje, strani jezici, tehnika i tehnologija, informatika i drugo).

2. Edukativni sadržaji za učenje na daljinu koji se emituju na kanalu Radio-televizije Srbije – RTS Planeta za učenike srednje škole

Za učenike srednje škole, nastavne jedinice i teme bile su dostupne na platformi RTS Planeta. Obaveza srednje škole je bila da na svom sajtu postavi baner sa svim linkovima na kojima se može pristupiti lekcijama i platformama za učenje. Nastavnici su bili u obavezi da, u saradnji sa odeljenjskim starešinama, ostvare potrebnu komunikaciju sa učenicima i/ili njihovim roditeljima i kada je potrebno da daju dodatna uputstva za učenje nakon emitovanih sadržaja (na primer, dodatne prezentacije ili zadaci za vežbanje u radnoj svesci, domaći zadaci – eseji, analize, prezentacije, ilustracije, crteži, izveštaj o mini projektu i drugo).

Osim sadržaja koji su bili pripremljeni za emitovanje na RTS-u i platformi RTS Planeta, nastavnici osnovnih i srednjih škola (opšteobrazovnih i stručnih predmeta), budući da najbolje poznaju svoje učenike, mogli su da koriste i dostupne digitalne udžbenike i sadržaje na način koji omogućava učenje na daljinu. Takođe, postojala je mogućnost prilagođavanja postojećih nastavnih priprema, materijala i prezentacija sa uputstvima za učenje, tako da oni budu dostupni najvećem broju učenika (elektronska pošta, Viber grupa).

3. Onlajn platforme kao podrška nastavi na daljinu

Nastavnicima i učenicima osnovne i srednje škole na raspolaganju je bio veliki broj onlajn platformi (Viber, Zoom, Microsoft Teams), kao i nacionalna platforma za onlajn učenje „Moja škola“. Njihovim korišćenjem, nastavnici i učenici bili su u mogućnosti da ostvare interakciju i razmenu materijala u funkciji savladavanja programskih sadržaja.

Uputstva i pedagoške preporuke za korišćenje ovih platformi bili su dostupni na internet stranici www.rasporednastave.gov.rs i njihovo korišćenje je bilo besplatno.

Za potrebe podrške učenicima u učenju postojala je potreba da se među nastavnicima u školi i između škola razmenjuju informacije kako bi se najkvalitetniji sadržaji učinili dostupnim učenicima (obrazovne veb stranice, digitalni sadržaji koje je nabavljala škola, privatne veb stranice i drugo što doprinosi ostvarivanju ciljeva i zadataka/ishoda nastave određenog predmeta u zavisnosti od programa obrazovanja i vaspitanja u tom razredu).

4. Operativni plan škole za organizaciju, sprovođenje i praćenje učenja na daljinu

Direktor škole, nastavničko veće i pedagoški kolegijum dobili su instrukciju od Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja da, bez odlaganja, pristupe izradi nedeljnog operativnog plana sa ključnim aktivnostima u ostvarivanju obrazovno-vaspitnog rada. Cilj ovog planiranja je bio da se obezbedi što veća uključenost učenika u različite vidove učenja, koordinisan rad nastavnika u pripremi obrazovnih materijala za učenike i praćenje dnevne opterećenosti učenika

u skladu sa uzrasnim karakteristikama. U praćenju dnevne i nedeljne opterećenosti učenika posebnu ulogu imale su odeljenske starešine, jer su na osnovu uvida u nedeljne planove rada mogli da utiču na izmene ukoliko se proceni da su učenici previše opterećeni.

5. Direktori škola su imali obavezu da nedeljne operativne planove redovno dostavljaju nadležnoj školskoj upravi Ministarstva

Na osnovu materijala koje nastavnici dostavljaju učenicima i na osnovu povratnih informacija učenika nakon praćenja TV lekcija (časova) i drugih obrazovnih sadržaja, nastavnici su beležili podatke o napredovanju učenika do kojih mogu doći kroz različite vrste razmena (domaći zadaci, strukturirana vežbanja i provere, eseji, projekti, prezentacije, crteži i drugo). Svoje radove i domaće zadatke učenici su dostavljali nastavnicima putem mejla (slike, fajlovi) ili u okviru odabrane onlajn platforme.

Na osnovu povratnih informacija od učenika, a kroz horizontalnu profesionalnu razmenu planova i iskustava, nastavnici su vodili računa o dnevnoj opterećenosti učenika i održavanju potrebnog nivoa motivacije za učenje, što se postiže dobrim planovima formativnog praćenja.

6. Evidencija o realizaciji obrazovno-vaspitnih aktivnosti na daljinu

Za evidenciju obrazovno-vaspitnih aktivnosti na daljinu, odgovorni su nastavnici i direktor škole. Nastavnici su bili u obavezi da u elektronski dnevnik evidentiraju sve realizovane TV časove i druge nastavne jedinice/teme koje su realizovane putem drugih vidova komunikacije (RTS Planeta, platforme za upravljanje elektronskim učenjem, uputstva data mejlom i drugi alati za video konferencije) sa napomenom o načinu realizacije (oblik komunikacije sa učenicima i kanal komunikacije). Ova evidencija će biti u funkciji verifikovanja realizovane nastave.

Evidencija nastave na daljinu u školama koje ne koriste elektronski dnevnik, zasnivala se na beleškama i evidencijama koje, na individualnom nivou, vode nastavnici, da bi se, po normalizovanju uslova, potrebni podaci mogli naknadno uneti u knjige evidencije obrazovno-vaspitnog rada.

7. Dodatni vidovi podrške učenicima u učenju na daljinu

U instrukciji Ministarstva stoji da je potrebno da odeljenske starešine podstiču učenike na redovno učenje i rad, da im pruže podršku u tome, pri čemu mogu koristiti različite vidove elektronske komunikacije. Ova komunikacija je bila u funkciji pružanja psiho-socijalne podrške i, od posebne važnosti, za učenike i roditelje u privremeno otežanim uslovima i u pripremi za prelazak na redovni režim nastave i učenja.

Stručni saradnici su imali zadatak da pomognu nastavnicima u izradi nastavnih materijala koji se mogu koristiti prilikom učenja na daljinu, kao i u komunikaciji sa učenicima i roditeljima. Takođe, bilo je potrebno da stručni saradnici osmisle radionice i/ili materijale za rad sa učenicima u domenu organizacije učenja i slobodnog vremena, tehnika učenja, samovrednovanja napredovanja kroz učenje i u oblastima koje se specifično odnose na vaspitni rad sa učenicima (jedan od predloga su radionice preko Microsoft Teams, Zoom, Skype ili Viber).

8. Informisanje i komunikacija

Direktori škola bili su u obavezi da informacije o zdravstvenom statusu učenika, dobijene od roditelja učenika i odeljenskih starešina, redovno prosleđuju nadležnoj školskoj upravi.

Direktori škola bili su u obavezi da redovno prate informacije, uputstva i zahteve nadležnih organa i službi i da obezbede protok informacija ka određenim korisnicima.

U instrukcijama Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je, takođe, bilo navedeno: „Ukazujemo direktorima i nastavnicima na potrebu poštovanja svih preventivnih mera za sprečavanje širenja virusa COVID-19, što znači da ukupna komunikacija i saradnja na planiranju nastave treba da budu organizovani tako da se smanji neposredni kontakt i boravak većeg broja ljudi u školi. Uz sve prethodno uvedene zdravstveno-higijenske mere i njihovu doslednu primenu, obaveza direktora škole je da organizuje dežurstva, kako bi se osigurala dnevna komunikacija sa nadležnim službama, kao i sa roditeljima učenika koji nisu u mogućnosti da koriste elektronske vidove komunikacije. Obavezuju se direktori škola i odeljenske starešine da sva uputstva u vezi sa prevencijom širenja virusa COVID-19, dobijena od nadležnih institucija, proslede roditeljima elektronskim putem ili da ih obaveste putem spoljašnjih oglasnih tabli“.

Poseban operativni plan za nastavu na jezicima nacionalnih manjina

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je pripremio poseban operativni plan za realizaciju nastave na jezicima nacionalnih manjina, kako bi učenici pripadnici nacionalnih manjina ostavili pravo na obrazovanje na maternjem jeziku, u situaciji kada je zbog epidemiološke situacije obustavljen neposredni nastavni rad u svim osnovnim i srednjim školama u Republici Srbiji.

U školama širom Republike Srbije realizovana je nastava na daljinu i sa učenicima koji nastavu pohađaju na svom maternjem, manjinskom jeziku. U obezbeđivanju što većeg broja digitalnih i drugih onlajn resursa za realizaciju kvalitetne nastave na daljinu na manjinskim jezicima, Ministarstvu su značajnu podršku pružili nacionalni saveti nacionalnih manjina.

Pored toga što su svi učenici imali mogućnost da prate časove na srpskom jeziku na kanalima RTS i RTS Planeta – što predstavlja i dodatno učenje srpskog kao nematernjeg jezika – za pet manjinskih jezika, koji su u službenoj upotrebi u AP Vojvodini i na kojima se celokupna nastava realizuje, realizovano je snimanje časova maternjeg jezika u saradnji sa Radio-televizijom Vojvodina. Časovi maternjeg jezika, od prvog do četvrtog razreda, realizovani su na hrvatskom, mađarskom, rumunskom, rusinskom i slovačkom jeziku.

Pored javnih servisa, u ovaj veoma značajan zadatak snimanja i emitovanja, uključili su se i drugi privatni, manjinski i lokalni mediji. Panon RTV je snimala i emitovala časove na mađarskom, a TV Kopernikus na albanskom i bugarskom jeziku. Za učenike koji pohađaju nastavu na bosanskom jeziku, časovi su pripremljeni u saradnji sa Bošnjačkim nacionalnim većem (BNV).

Onlajn i drugi interaktivni digitalni resursi na manjinskim jezicima postavljeni su na linku <https://www.rasporednastave.gov.rs/>.

Učenje od kuće za učenike koji rade po Individualnom obrazovnom planu

Kako bi se nastavio proces nastave i učenja u vanrednim okolnostima, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je izradilo obaveštenje za roditelje i uputstva za sve škole, koja sadrže korake i načine kojima se ostvaruje učenje na daljinu, korišćenjem raspoloživih digitalnih tehnologija i ranije pripremljenih alata.

Kao i svi programi nastave i učenja i ovakva vrsta rada se odnosi na sve učenike uključene u obrazovno-vaspitni sistem, a škole su bile u obavezi da u operativnim planovima rada predvide i učenje na daljinu sa učenicima koji rade po Individualnom obrazovnom planu (IOP).

Nastavnici su izradili posebne prilagođene materijale za đake kojima je potreban strukturiran individualizovan pristup u radu (IOP-1, IOP-2 i IOP-3) i da učinili ih dostupnim učenicima na način koji je dogovoren sa roditeljima. U skladu sa potrebama učenika koji radi po individualizovanom obrazovnom planu pripremljeni su sadržaj, uputstvo za učenje i dogovoren je način dobijanja povratne informacije, kako bi se pratilo napredovanje učenika i obezbedila dodatna podrška.

Zbog specifičnih potreba učenika i njima odgovarajućih načina učenja, ograničena je upotreba digitalnih obrazovnih platformi, a na nastavnicima je bilo da načelo „obrazovanje za sve“ sprovedu na korektan način u skladu sa mogućnostima u aktuelnoj situaciji.

Vrlo bitan element podrške u novonastaloj situaciji je psihološka podrška roditeljima dece koja rade po IOP-u, jer su ove porodice u kriznim vremenima još osetljivije. Planirano je da razredne starelšine, nastavnici i psihološko-pedagoške službe, u telefonskom kontaktu sa roditeljima ili putem elektronske pošte, pruže ovu vrstu podrške.

Za specijalne škole, izrađeno je dodatno uputstvo i sadržaji koji mogu biti od koristi u izradi operativnog plana rada, dok su za decu migrante koji se nalaze u prihvatnim centrima, uz podršku Komesarijata za izbeglice, obezbeđeni televizori i računari kako bi učenici mogli da prate predavanja na RTS 3 i putem obrazovnih platformi.

Predškolsko vaspitanje i obrazovanje u vreme epidemije

U situaciji prekida redovnog rada predškolskih ustanova, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, u saradnji sa partnerskim institucijama, organizacijama i strukovnim udruženjima, organizovalo je podršku mobilisanju/aktiviranju svih raspoloživih resursa u sistemu predškolskog vaspitanja i obrazovanja, u cilju profesionalnog povezivanja i osnaživanja pojedinaca, ustanova i sistema u celini, kako bi odgovorno i kompetentno odgovorili na kompleksne izazove sa kojima se suočava obrazovni sistem.

Aktivnosti na nivou visokog obrazovanja

Visokoškolske ustanove su organizovale onlajn nastavu za svoje studente. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je dalo tumačenje da se kolokvijumi i ispiti ne mogu održavati onlajn, jer zakon to ne predviđa. Velika većina institucija se pridržavala ovog mišljenja, ali

su neke visokoškolske institucije realizovale kolokvijume. U sklopu priprema za nastavak akademske školske godine, visokoškolske ustanove su počele sa radom od 15. maja 2020. godine, uz poštovanje preventivnih mera. Nije planirano klasično održavanje predavanja, već da se sva predavanja završe onlajn, u mesecu maju. Visokoškolske ustanove imaju obavezu da, u skladu sa preporukama Instituta za javno zdravlje Srbije, „Dr Milan Jovanović Batut“, odnosno opštim uputstvom za primenu preventivnih mera na univerzitetima/fakultetima, akademijama strukovnih studija i visokim školama u vezi sa COVID-19, organizuju obaveze studenata, tako da oni budu u minimalnom broju prisutni na visokoškolskim ustanovama i u studentskim domovima, kako bi se obezbedilo održavanje socijalne distance i pridržavanje svih ostalih preventivnih mera. Na pojedinim visokoškolskim ustanovama (medicinskim, tehničkim, prirodno-matematičkim itd), biće neophodno održavanje praktičnih/laboratorijskih vežbi, čiju će dinamiku definisati sama visokoškolska ustanova. Svi studentski domovi su dezinfikovani i spremni za prijem studenata u malom broju i u skladu sa preporukama koje se odnose na zaraznu bolest COVID-19. Ispitni rokovi, počev od aprilskog ispitnog roka, biće održani uz sve mere zaštite. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je obezbedilo sredstva zaštite za visokoškolske ustanove i studentske domove. Predstavnici Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja su se konsultovali sa KONUS-om, KASSS-om, SKONUS-om, SKASSS-om oko svih preporuka.

Upisi i prijemni ispiti

Upis dece u prvi razred osnovne škole, koji tradicionalno počinje 1. aprila, ove godine je, zbog aktuelne situacije i vanrednog stanja, počeo kasnije. Umesto upisa, roditelji i drugi zakonski zastupnici su, od 1. aprila, bili u mogućnosti da stupe u kontakt sa školom u koju žele da upišu svoje dete preko nove usluge „Iskazivanje interesovanja za upis u osnovnu školu“, na portalu eUprava, kao i telefonskim putem.

Novu e-uslugu zajednički su izradili timovi Kabineta predsednika Vlade, Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu.

Na ovaj način, škole su evidentirale zainteresovanost roditelja da upišu dete u određenu školu, kako bi okvirno znale koji broj đaka mogu da očekuju. Svi roditelji koji su koristili ovu elektronsku uslugu, biće obavesteni o datumu upisa u osnovnu školu čim isti bude bio definisan.

Po definisanju datuma upisa u osnovnu školu, na portalu eUprava biće dostupna usluga zakazivanja termina za upis i testiranje koja će omogućiti roditeljima da jednim odlaskom u školu završe sve procedure oko upisa deteta i to bez potrebe donošenja dokumenta, kao i da obave testiranje sa psihologom/pedagogom. Škole će, u unapređenoj elektronskoj usluzi eUpisa, po službenoj dužnosti pribaviti podatke iz matične knjige rođenih, iz evidencije prebivališta i iz zdravstvenog informacionog sistema o obavljenom lecarskom pregledu.

Kako bi upis dece u prvi razred osnovne škole bio pojednostavljen, na portalu eUprava će, od 28. maja 2020. godine, biti omogućena usluga eZakazivanje termina za upis i testiranje budućih učenika prvog razreda, koja će omogućiti roditeljima i starateljima da jednim odlaskom u školu završe sve u vezi upisa i testiranja dece.

Usluga eZakazivanje termina za upis i testiranje biće dostupna do 10. jula 2020. godine. Preko aplikacije eUpis izvršiće se upis učenika u školu, kao i povlačenje neophodnih dokumenata (iz matične knjige rođenih, evidencije prebivališta i iz IZIS-a o obavljenom lekarskom pregledu).

Roditelji, staratelji i zakonski zastupnici prilikom upisa deteta u školu ne donose nijedan dokument, jer će svi podaci biti pribavljeni po službenoj dužnosti elektronskim putem. Izuzetno, ako je lekarski pregled obavljen pre 16. marta 2020. godine ili ako je lekarski pregled obavljen kod privatnog lekara, roditelj dostavlja školi lekarsko uverenje.

Upis učenika u prvi razred osnovne škole, u skladu sa zakazanim terminima, obavlja se od 1. juna do 20. jula 2020. godine. Nakon upisa u školu, istog dana u zakazanom terminu psiholog, odnosno pedagog škole testiraće učenika.

Podsećanja radi prošle godine je zahvaljujući elektronskoj usluzi eUpis upisano više od 60 hiljada đaka u prvi razred osnovne škole. Roditelji, po prvi put, nisu morali da pribavljaju više od 120.000 različitih dokumenata u papirnoj formi, pri čemu su uštedeli isto toliko sati čekanja na nekom od šaltera javne uprave.

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja sprovelo je prijavljivanje učenika za polaganje prijemnog ispita za upis u specijalizovane srednje škole (Matematička i Filološka gimnazija, učenici sa posebnim sposobnostima za informatiku i računarstvo, muzičke, baletske, likovne i druge škole).

Istovremeno su kandidati za upis u specijalizovana odeljenja anketirani o uslovima u kojima bi se ovaj ispit mogao realizovati u kućnim uslovima. Ukoliko se izdvoje prijemni ispiti kojima se proveravaju veštine (crtanje, slikanje, sviranje, pevanje, igra, vajanje) i razmatraju mogućnosti realizacije ispita koji su usmereni na papir/olovka u kućnim uslovima, može se doći do sledećih zaključaka:

- da su mnogobrojni učenici već iskazali interesovanje za ova specijalizovana odeljenja i
- da nemaju svi učenici dostupnu opremu za realizaciju ispita na daljinu. Oko 10% do sada prijavljenih učenika nije u mogućnosti da polaže onlajn.

Da bi se ispoštovao jedan od bazičnih principa obrazovanja, a to je podjednaka dostupnost obrazovanja za sve učenike na celoj teritoriji Republike Srbije, Ministarstvo će realizaciji ovih ispita na dosadašnji način pristupiti kada se epidemiološki rizici svedu na najmanju moguću meru. Do tada će srednjim školama biti dostupni podaci o broju zainteresovanih učenika i predloženi načini organizacije besplatne onlajn pripreme nastave.

Napominjemo da pojedine specijalizovane gimnazije već organizuju ovakav oblik pripreme za polaganje prijemnih ispita.

Prijavljivanje učenika za polaganje prijemnog ispita za upis u škole za učenike sa posebnim sposobnostima, za školsku 2020/2021. godinu, bilo je realizovano elektronskim putem (veb prijavom).

Završni ispiti

Kao i prethodnih godina, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja planira da sprovede završni ispit na kraju osnovne škole, kako bi se učenicima obezbedilo sticanje sertifikata o završenoj osnovnoj školi i omogućilo sprovođenje, zakonom regulisane, procedure upisa u srednje škole.

Doneta je odluka da se sprovede onlajn testiranje kojim će se učenicima osmog razreda omogućiti samoprocenu znanja i to bi bio prvi probni test koji je u skladu sa mogućnostima rada od kuće. Osnovna svrha ovog testiranja je da učenici steknu uvid u to da li su napredovali do očekivanih standarda postignuća u predmetima koji su obuhvaćeni završnim ispitom i da, u odnosu na rezultate probnog završnog ispita, po potrebi, dodatnu pažnju posvete određenim oblastima u okviru pojedinih predmeta.

Od direktora, nastavnika i stručnih saradnika se očekuje da motivišu učenike da se, u što većem broju, a u skladu sa tehničkim uslovima kojima raspolažu, uključe u ovo testiranje, kako bi dobili pravovremenu objektivnu povratnu informaciju o svom postignuću, koja treba da im posluži kao smernica za dalje učenje i pripremu za završni ispit. Rezultati testa se nisu ocenjivali, jer se testiranje odvija u nedovoljno kontrolisanim uslovima da bi se obezbedila pouzdanost rezultata.

Nakon završenog testiranja, planirano je da učenici dobiju svoje rezultate, a predmetni nastavnici će putem uspostavljenih kanala komunikacije saznati koje su oblasti učenici savladali, a s kojim oblastima imaju teškoće, da bi se tome mogli posvetiti tokom daljeg rada. Na osnovu ovih razmena, nastavnici treba da planiraju podršku učenicima u sklopu priprema za završni ispit, koje se za sada, takođe, odvijaju učenjem na daljinu.

Test „Samoprocena znanja 2020“ je prvi onlajn test u Republici Srbiji za jednu celu generaciju. Prvi put svi učenici jednog razreda su imali priliku da oprobaju svoje znanje u sasvim novim uslovima i realno je očekivati da će ovakav oblik podrške u budućnosti ući u redovnu obrazovnu praksu.

U situaciji kada se škola odvija na daljinu, testovima za „Samoprocenu znanja 2020“, Ministarstvo prosvete nauke i tehnološkog razvoja, Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja, Kancelarija za IT i elektronsku upravu i Kompanija Comtrade, pružili su dodatnu podršku đacima, nastavnicima i školama sa standardizovanim testovima u onlajn okruženju.

Testovi za samoprocenu znanja koncipirani su tako da učenici imaju priliku da dva meseca pre polaganja završnog ispita na kraju osnovnog obrazovanja i vaspitanja provere svoje znanje rešavanjem tri testa koji obuhvataju ukupno sedam predmeta (srpski, odnosno maternji jezik, matematika, fizika, geografija, istorija, hemija i biologija). Na ovaj način je omogućen razvoj samoregulisano učenja, pre svega, samoprocena trenutnog nivoa znanja učenika i planiranje sledećih koraka u učenju.

Od ukupno 68.504 učenika osmog razreda, maternji jezik je rešavalo 63.215, matematiku 62.220 i kombinovani test 62.863 učenika. Na osnovu ovih podataka, svaki test rešavalo je više od 91% učenika.

Testovi za samoprocenu znanja kreirani su na osnovu obrazovnih standarda za kraj osnovnog obrazovanja i vaspitanja i sadrže pitanja iz nastavnih sadržaja od V do VIII razreda. Dobijeni rezultati na testovima samoprocene znanja pokazuju da su, na nacionalnom nivou, učenici u proseku osvojili sledeće rezultate:

- iz srpskog/maternjeg jezika 13,68 poena,
- iz matematike 13,56 poena,
- na kombinovanom testu 14,63 poena.

Rezultate ovog testiranja nije moguće porediti sa rezultatima završnih ispita u proteklom periodu, imajući u vidu tip i vrstu testova, kao i njihovu namenu.

Takođe, stiče se utisak da je veliki broj učenika samostalno rešavao testove i iskoristio test za samoprocenu znanja na najbolji mogući način za dalje planiranje.

Učenici osmog razreda mogu preko sajta www.mojauccionica.gov.rs, preko kojeg su i realizovali test za samoprocenu znanja, preuzeti testove i rešenja sa prethodnih završnih ispita koje su rešavale generacije malih maturanata u periodu od 2011. do 2019. godine. Ovo je još jedan vid podrške za pripremu završnog ispita za osmake koji se pripremaju za malu maturu učenjem na daljinu. Ovi materijali za učenje biće dostupni do kraja juna, a mali maturanti mogu u bilo koje vreme pristupiti platformi i preuzeti željene testove iz srpskog, odnosno maternjeg jezika i matematike, kao i kombinovanog testa. Pored testova moći će da preuzmu i rešenja koja će im pomoći da procene znanje.

Rad sa nastavnicima i ocenjivanje učenika

Važno je bilo da nastavnici strukturiraju svoju pedagošku dokumentaciju o praćenju učenika, kako bi u kontinuitetu mogli da beleže relevantna zapažanja o njihovom napredovanju u učenju.

To se odnosi na podatke o obrazovnom napretku u odnosu na ishode učenja, zapažanja o zalaganju učenika, kao i na preporuke za dalje učenje. Zapažanja o napredovanju u učenju, nastavnici mogu beležiti u pedagoškoj dokumentaciji koju su sami struktuirali (pisanom i/ili elektronskom obliku), koristeći sistem za praćenje učeničkih postignuća kroz druge sisteme za podršku elektronskom učenju.

Bilo je potrebno da nastavnici u školama koje pedagošku evidenciju vode elektronskim putem, korišćenjem eDnevnika, suštinska i ključna zapažanja o napredovanju u učenju beleže za svakog učenika.

Školama je poslat i dopis u vezi sa učenjem na daljinu, u kome je, između ostalog, istaknuta obaveza škola i data uputstva za praćenje napredovanja učenika tokom perioda u kome se učenje odvija na daljinu.

Ocenjivanje učenika regulisano je Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i pravilnicima koji propisuju dve vrste ocenjivanja: sumativno i formativno. Sumativno i formativno ocenjivanje su deo jedinstvenog procesa, a u obrazovnoj praksi je, do sada, težište bilo na sumativnom ocenjivanju, najčešće brojčanom.

U nastalim okolnostima ostvarivanja nastave na daljinu, praćenje i ocenjivanje učenika, podrazumevalo je promenu postojeće prakse i drugačije načine ocenjivanja, gde se sa sumativnog prelazi na formativno ocenjivanje.

Formativno ocenjivanje zahteva veću interaktivnost učenika i nastavnika korišćenjem elektronskih mreža i platformi. Važno je da postoji svakodnevna komunikacija nastavnika sa učenicima, jer to omogućava nastavnicima da prikupe što više podataka o tome kako učenici uče i dokle su stigli u savladavanju gradiva.

Postoji mnogo formi i alata pogodnih za formativno procenjivanje rada učenika. To podrazumeva zadatke kao što su, na primer, eseji, razvoj postera, korišćenje elektronske pošte, virtuelni grupni rad, Skajp ili Viber intervjui, pauer point prezentacije (PPT), istraživački zadaci, igranje uloga u virtuelnoj učionici, učenički portfolio, sačinjavanje individualnih planova karijernog razvoja i slično.

Tokom učenja na daljinu, nastavnici su imali mogućnost da učenicima prosleđuju testove i kontrolne vežbe putem društvenih mreža, elektronskom poštom ili putem platforme, a urađene radove učenici mogu na isti način vraćati nastavnicima da ih pregledaju i eventualno ocene. Pored toga, korišćenjem alata za pravljenje upitnika i kvizova, nastavnici mogu da kreiraju kratke test forme sa zadacima višestrukog izbora i kratkog odgovora.

Na veb stranicama Zavoda za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja i Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, moguće je naći alate za interakciju, razvoj kvizova i upitnika i alate za saradnju i deljenje koji značajno mogu da olakšaju rad nastavnika kada je u pitanju vrednovanje ishoda učenja.

Jedan od načina za formativno ocenjivanje u uslovima daljinskog učenja jeste elektronski portfolio (e-portfolio) učenika koji predstavlja zbirku učeničkih radova koja prikazuje rezultate koje je učenik postigao kroz razne aktivnosti u nastavnom procesu – na primer, eseji, poster, fotografije, video i audio zapisi, umetnička dela koje je kreirao učenik.

Postoje i drugi različiti alati koji su dostupni na Internetu, a koji obezbeđuju lako kreiranje e-portfolija, olakšani pregled i upotrebu, poput alata pod imenom Muhara.

Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja je pripremio uputstvo i ček liste koje nastavnicima mogu da pomognu da sumiraju formativne procene, prikupljne u periodu realizacije nastave na daljinu.

Elektronski dnevnik, pored sumativnih ocena, ima predviđena polja za unošenje formativnih procena. Sve formativne ocene i uvidi nastavnika u toku implementacije nastave na daljinu će biti iskorišćeni za sumativno ocenjivanje na kraju nastavne godine.

Opisane postupke praćenja i vrednovanja je moguće primeniti za najveći broj učenika. Ipak, postoji i manji broj učenika koji nije bio u mogućnosti da učestvuje u interaktivnoj, elektronskoj komunikaciji. Za takve učenike, u ovom trenutku, škole su bile u obavezi da obezbede štampane materijale ili korišćenje raspoloživih školskih resursa (na primer, tableta koje su dobijale škole/učenici).

Platforma za onlajn sadržaje se uspostavlja u saradnji sa kompanijom Majkrosoft (*Microsoft*), koja je omogućila da platforma bude besplatna, kako tokom vanrednog stanja, tako i kasnije. Platforma je pogodna za pripremu digitalnih sadržaja, za interaktivnu onlajn nastavu, razmenu sadržaja, postavljanje zadataka i prikupljanje rešenja i odgovora. Majkrosoft tims (*Microsoft Teams*) na jednom mestu omogućava razgovore, razmenu sadržaja u realnom vremenu, zajedničku saradnju i dodelu zadataka. Kao platforma virtualnog sastanka, dizajniran je da omogući diskusiju, a njegove funkcije omogućavaju jednostavnu raspodelu zadataka – bez obzira na to gde se ljudi nalaze. Takođe, pomaže administratorima škola i osoblju da ostanu povezani i omogućava razmenu objava u realnom vremenu.

Platforma omogućava korišćenje veb aplikacija Word, Excel, OneNote, Outlook, Teams, kao i drugih aplikacija dostupnih u paketu MS Office 365. Dostupan je za korišćenje i na Vindousu, Eplu, Androidu i Linuksu (Windows, Apple, Android, Linux) i može se koristiti iz bilo kog veb pretraživača (Edge, Firefox, Safari, Chrome...).

POVEZANOST SA DRUGIM POGLAVLJIMA

Važno je napomenuti da određeni delovi sistema obrazovanja čine deo Pregovaračkog poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava, te su oni predstavljeni i u okviru akcionog plana koji je usvojen za ovo poglavlje. Tačnije, radi se o obrazovanju nacionalnih manjina, koje se posmatra iz ugla uključivanja manjina u društvo i podrazumeva, između ostalog, sprovođenje obrazovanja na jezicima manjina, povećanje broja upisane romske dece u institucije obrazovnog sistema, kao i sprečavanje napuštanja školovanja.

STATUS POGLAVLJA

Poglavlja 25 i 26 su otvorena kao šesto, odnosno osmo, po redu od početka pristupnih pregovora. Najpre je otvoreno Pregovaračko poglavlje 25 – Nauka i istraživanje (13. decembra 2016. godine) i istog dana i *privremeno* zatvoreno, budući da se poglavlja smatraju privremeno zatvorenim do trenutka završetka pregovora u svim poglavljima. To ujedno znači i da svako poglavlje koje je privremeno zatvoreno, u bilo kom trenutku dok traju pregovori sa EU, mogu biti ponovo otvorena. Poglavlje 26 – Obrazovanje i kultura je otvoreno i odmah zatvoreno 27. februara 2017. godine.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJA 25 I 26

U proteklom periodu, Radna grupa za poglavlja 25 i 26 je organizovala, u maju 2020. godine, jednu elektronsku sednicu koja se ticala funkcionisanja obrazovnog sistema tokom vanrednog stanja, kao i onlajn konferenciju „Education 4.0“, s ciljem razmene iskustava u primeni onlajn nastave tokom pandemije, u saradnji sa UNICEF-om, Istraživačkom stanicom Petnica, Ministarstvom prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Color Media Group-om. Radna grupa je uradila i monitoring izveštaj „Obrazovanje tokom vanrednog stanja zbog pandemije COVID-19“.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJA 25 I 26

U nastavku se nalaze objedinjene preporuke, komentari i sugestije članova Radne grupe, vezane za onlajn obrazovanje tokom pandemije COVID-19:

- Iako onlajn nastave ili nastave na daljinu nije bilo, u bilo kom obliku, u osnovnim i srednjim školama, i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, i škole, i nastavnici, i učenici i roditelji su se veoma brzo prilagodili situaciji, i započeli eksperiment na živo. I pored nekih propusta u organizaciji realizaciji nastave na televiziji, kao i onlajn, ipak je obrazovni sistem adekvatno reagovao na nove okolnosti.
- Kako je u pitanju bio eksperiment na živo, bez nekog drugačijeg modela za upoređivanje, i kako su se okolnosti i same brzo menjale, vrlo je važno nakon završetka vanredne situacije pristupiti detaljnoj analizi svih aspekata funkcionisanja sistema, svih pojedinačnih procedura i pravila. Na taj način se mogu pripremiti budući modeli održavanja nastave na daljinu ili onlajn, ne samo u vanrednim okolnostima nego i u normalnim. Ovo iskustvo može pomoći unaređivanju redovnog obrazovnog procesa.
- Vrlo je važno sagledati sve potencijalne propuste u pripremi i realizaciji nastave emitovanje na televiziji, kao i organizovanjem preko interneta. Važno je uspostaviti procese recenziranja takvog sadržaja. Takođe, važno je razmisliti o načinu opterećivanja učenika obavezama kada on više nije u razredu nego u skoro pa mentorskom odnosu sa svakim od nastavnika (1 na 1). Uloga roditelja se, takođe, menja pa je važno sagledati je u tom novom svetlu i pronaći pravi nivo njihovog angažmana.
- Proces ocenjivanja se drastično menja i zbog toga je važno podići kapacitete nastavnika i profesora, kako bi mogli da kreiraju adekvatnije načine provere znanja, ali i da primene formativno ocenjivanje. Ovde je veoma važno izgraditi visoke etičke standarde u vezi sa prepisivanjem zadataka i korišćenjem tuđih autorskih prava. Na taj način će i proces evaluacije znanja i formativnog ocenjivanja učenika biti pouzdaniji.
- Učenje na daljinu pruža priliku za korišćenje mnogo više multimedijalnog sadržaja, individualnog rada, istraživanja van obavezne literature. Važno je omogućiti nastavnicima pristup resursima za takav rad.
- Obrazovanje putem interneta ili televizije zahteva sredstva, poput kompjutera, tableta ili telefona, televizora, kako bi učenik mogao da pristupi obrazovnom procesu. Zbog toga je veoma važno obezbediti ova sredstva učenicima i porodicama koje im nemaju pristup. Obrazovanje mora biti dostupno svima, bez obzira na socijalni status.
- Za pohvalu je istraživanje Instituta za pedagoška istraživanja, čiji su stručnjaci odmah uočili potrebu za sprovođenjem kontinuiranog istraživanja tokom vanrednog stanja među učenicima, nastavnicima i roditeljima. Rezultati njihovih istraživanja će biti od velike pomoći za planiranje bilo kakvih načina podučavanja na daljinu u budućnosti. Kako rezultati ovog

istraživanja još nisu objavljeni, u ovom Izveštaju su date samo naznake o samom istraživanju. Više ovakvih stručnih istraživanja mogu unaprediti nastavni proces u budućnosti. Za pohvalu je i uspešno testiranje sistema za onlajn proveru znanja u formi probnog završnog ispita za učenike osmih razreda, na kojima je učešće uzelo preko 91% učenika. Treba podstaći i druge institucije da, poput Istraživačke stanice Petnice, sve svoje onlajn resurse stave na raspolaganje širokoj javnosti.

- Veoma je važno da svi uočeni propusti budu identifikovani od strane Ministarstva i drugih nadležnih institucija i da budu otklonjeni kroz procedure i procese u budućnosti. Ovo iskustvo je dragoceno da bi se zanemarilo.
- Sistem obrazovanja je, možda hrabro to možemo reći, iz ovog vanrednog stanja izašao sa najviše novih pozitivnih iskustava koja ga mogu unaprediti. S jedne strane, sistem je bio prenapregnut, kao i drugi sistemi, tokom vanrednog stanja, a s druge strane, nateran je da izađe iz svoje komforne zone (da ne kažemo kolotečine). Odjednom je sve ono što je delovalo kao daleka budućnost postalo sadašnjost. I onlajn učionice, i saradnja putem imejla i različitih komunikacionih grupa, onlajn predavanja, i televizijske lekcije, i interaktivni multimedijalni sadržaji... Sve je postalo realnost. Sistem je uspešno prohodao u vanrednim okolnostima, ali u jednom vrlo modernom okruženju. Sada je važno sagledati sve aspekte i iskustva i deo njih primeniti i u redovnim uslovima.
- Novo normalno za obrazovanje u Srbiji mora biti onlajn nastava, korišćenje resursa na internetu, saradnja učenika i nastavnika putem imejla ili telefona, istraživački rad, pisanje eseja, rad u grupi itd.

▶ ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMENE

Koordinator:

CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI RAZVOJ (CEKOR)

Nataša Đereg

UVOD

Prema novoj metodologiji, Poglavlje 27 je, zajedno sa poglavljima 14, 15 i 21, svrstano u klaster broj četiri. 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. Srbija je već podnela pregovaračke pozicije za poglavlja koja se odnose na saobraćaj i za zaštitu životne sredine, dok za energetku još uvek nije.

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 Saвет za regionalnu saradnju (*Regional Cooperation Council – RCC*) koordinira pripremu **akcionog plana za sprovođenje deklaracije**.

Osim toga, 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 jo 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 pominje se 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 privatno 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 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 unija, 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 stajaje i uz konačni Ugovor o pristupanju Evropskoj uniji.

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>.

Poglavlje 27 obuhvata zaštitu životne sredine, klimatske promene i civilnu zaštitu.

Oblasti zaštite životne sredine podeljena je na sledeće **podoblasti**: Horizontalno zakonodavstvo; Kvalitet vazduha; Upravljanje otpadom; Upravljanje vodama; Zaštita prirode; Industrijsko zagađenje; Hemikalije 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 7 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 sadrži 14 priloga, a ima više od 1.500 strana. Prilozi 1-10 predstavljaju **posebne akcione 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.

² Dokument „Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske dostupan na: http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb_dl=69.

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/>.

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 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 1650 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.

Upravljanje investicijama

Ukupni troškovi za zaštitu životne sredine u 2019. godini su iznosili 42.367,8 miliona dinara, što je za 10,7% više nego 2018. godine. U strukturi ukupnih troškova za zaštitu životne sredine, učešće investicija za zaštitu životne sredine iznosilo je 27,4%, dok su tekući izdaci imali učešće od 72,6%. Najveći udeo u strukturi investicija za zaštitu životne sredine u 2019. godini je imalo upravljanje otpadom – 37,0% (4.292,2 miliona dinara). U 2019. godini, učešće troškova za zaštitu životne sredine u bruto domaćem proizvodu iznosilo je 0,8% .

Po nalazima istraživanja koje je uradilo udruženje „Stanište“ iz Vršca, Republika Srbija je, u poslednjih 10 godina, na svim nivoima prikupila, na ime namenskih ekoloških naknada od građana i privrede, oko 89 milijardi dinara. Od tog iznosa, samo na otklanjanje posledica zagađenja i unapređenje životne sredine je potrošeno oko 34 milijarde dinara, a ostatak je potrošen **za svrhe koje nemaju veze sa životnom sredinom**.

⁴ Odgovori Ministarstva zaštite životne sredine mailom na pitanja CEKOR-a i Nacionalnog Konventa oko sažetka pregovaračke pozicije.

✗ U sklopu fiskalne konsolidacije za period (u periodu) od 2015. do 2017. godine, svi namenski budžetski fondovi, pa tako i fondovi za zaštitu životne sredine, su ukinuti, a svi namenski prihodi su usmereni u opšti budžet. Pored toga, u sklopu reformi za smanjenje fiskalnog opterećenja privrede, bitno je promenjen pravni okvir lokalne naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine, pa je ona značajno smanjena. Rezultat toga je dramatični pad aktivnosti monitoringa stanja životne sredine lokalnih vlasti, koje su izgubile glavne instrumente i faktički nemaju više mogućnosti da utiču na stanje životne sredine na svojoj teritoriji, odnosno postignuta je neprihvatljiva centralizacija u oblasti zaštite životne sredine.

✓ U 2020. godini, pravna lica i preduzetnici su imali rok do 31. jula da podnesu prijave za, takozvanu, **eko taksu**, a po Uredbi⁵ koja je doneta krajem 2019. godine i koja je povećala broj obveznika eko naknade. Ovom uredbom i lokalne samouprave mogu propisati svoje naknade. Sigurno je da ovo nije dobra uredba i da je treba menjati, jer ne podstiče smanjenje zagađenja već povećanje broja korisnika sa obavezom plaćanja i punjenje budžeta. Takođe, velikim zagađivačima se još više isplati da nastave sa starim i zagađujućim tehnologijama, jer po novoj Uredbi plaćaju mnogo manje nego ranije, a obaveza se proširila i na firme koje možda ni ne zagađuju. Jako pogrešna primena principa Evropske unije – „zagađivač plaća“.

U budžetu za 2020. godinu, Ministarstvu zaštite životne sredine je namenjeno 7,9 milijardi dinara.

Značajno je da je u novembru 2020. godine Srbija potpisala sa Bankom za razvoj Saveta Evrope za **investicije za vodosnabdevanje i za postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda** sporazum o zajmu 200 miliona evra. U oblasti vodosnabdevanja je planirano da se kroz ovaj zajam finansiraju prioritetni projekti za unapređivanje sistema vodosnabdevanja u oko 60 opština u Srbiji. Za prečišćavanje otpadnih voda je predviđeno delimično finansiranje izgradnje novih postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV-a) i povezanih sanitarnih mreža u zemlji i to najverovatnije u Čačku, Nišu i Kragujevcu.

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 postoji problem odsustva javnog dijaloga i učešća javnosti. Ovakvo stanje je posledica reformi u oblasti izdavanja građevinskih dozvola. Pošto je najveća smetnja bržem

⁵ Uredba o kriterijumima za određivanje aktivnosti koje utiču na životnu sredinu prema stepenu negativnog uticaja na životnu sredinu koji nastaje obavljanjem aktivnosti, iznosima naknada („Službeni glasnik RS“, br. 86/2019 i 89/2019).

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. Rezultat ovakvih reformi je potpuna eliminacija javnosti iz najvažnije, inicijalne faze pripreme planskih dokumenata, kada su sve mogućnosti i dalje otvorene (što je i zahtev Arhuske konvencije). Javnost se uključuje tek u poslednoj fazi, pred usvajanje planskog dokumenta, kroz neobavezujuće institute javnog uvida i javne rasprave.

Takođe, odsustvo učešća javnosti je prisutno i u vezi sa primenom svih zakona u kojima je ono propisano (na primer, obaveza uspostavljanja više vrsta tela za učešće građana, propisano Zakonom o vodama, nije sprovedeno).

Kod velikog broja projekata stranih ili domaćih investitora u Srbiji, čak kada su u pitanju projekti od državnog značaja, imamo kršenje pozitivnih propisa – na primer, dobijanje dozvola za gradnju koje zaobilaze ili krše procedure procene uticaja na životnu sredinu ili kršenje emisija zagađujućih materija u vazduh (fabrika guma u Zrenjaninu, povećanje flotacije rudnika bakra Majdanpek, Borski kompleks, Železara Smederevo, proširenje rudnika Drmno). Za najavljenju investiciju eksploataciju jadarita (Rio Tinto) je urađen prostorni plan bez svih potrebnih osnova i podloga, a javnost Srbije ima veliko nepoverenje da će i ova kompanija kršiti propise i ostaviti zagađenu i devastiranu životnu sredinu u Srbiji (kao što je uradila u svom rudniku na području Mongolije, i u Papua Novoj Gvineji).

Pitanje mesta procene uticaja u sistemu planiranja i izgradnje treba promeniti, tj. sistemski rešiti tako da ovaj postupak mora ići pre izdavanja građevinske dozvole. Primećeno je da se sve više koristi, takozvani, „*salami slicing*“ – razdvajanje nekog projekta na manje celine, kako bi se sakrio ili umanjio uticaj na životnu sredinu, ili kako bi se ubrzala procedura, što je protivno Zakonu o proceni uticaja i duhu Direktive o proceni uticaja određenih projekata na životnu sredinu. Postoje problemi u ostvarivanju prava iz Arhuske konvencije, naročito II i III stuba. Izbegava se uključivanje javnosti od samog početka donošenja odluka, već se javnosti „serviraju“ gotova rešenja. Veliki problem je ostvarivanje **prava na pravnu zaštitu** (III stuba) koji se ogleda u nepoštovanju donetih zakona i u neujednačenoj sudskoj praksi i, što je još gore, odsustvo želje da se ta neujednačena sudska praksa otkloni. Zabrinjava nastojanje najviših organa izvršne vlasti, poput Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, da dovode u pitanje aktivno legitimisanje organizacija civilnog društva u zaštiti javnih interesa.

Generalno, imamo nedovoljan ili nepostojeći lokalni monitoring stanja medija životne sredine što dovodi do nedovoljne ili nepostojeće evidencije o zagađivanju, odnosno o identifikovanju šteta od zagađivanja i njihovim izvršiocima. Preporuka je da se značajno poboljša monitoring.

U 2020. godini **inspektori za zaštitu životne sredine** su podneli ukupno 70 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, 20 prijava za pokretanje postupka za privredni prestup i dve krivične prijave. Inspektori su osam puta bili pozvani na sud da daju izjave u svojstvu svedoka, doneto je 16 presuda, a inspektori su na četiri presude uložili žalbe.

U 2019. godini **Zaštitnik građana** je primio 40 pritužbi iz oblasti zaštite životne sredine, što je oko jedan odsto svih primljenih pritužbi. Po sopstvenoj inicijativi, Zaštitnik građana je pokrenuo

postupke u vezi sa požarom na deponiji Vinča, zagađenja reke Lupnjače i Zapadne Morave u Čačku, kao i zagađenja Velikog bačkog kanala. Ministarstvu zaštite životne sredine i Agenciji za zaštitu životne sredine je ukazao na nedovoljnu transparentnost i dostupnost informacija vezanih za zagađenje vazduha. Zaštitnik građana je uputio mišljenje i dao preporuke Ministarstvu zaštite životne sredine o potrebi preispitavanja izgradnje malih hidroelektrana u zaštićenim područjima i donošenja neophodnih podzakonskih akata.

U 2020. godini **Zaštitnik građana** je primio 72 predmeta iz oblasti zaštite životne sredine. Oni su se odnosili na problem zagađenosti vazduha, vode i zemljišta, upravljanje otpadom, postupanje nadležnih inspeksijskih organa po prijavama građana, kao i na negativne uticaje na životnu sredinu u vidu buke, vibracija i emitovanja praškastih čestica pri obavljanju delatnosti različitih privrednih subjekata. Po sopstvenoj inicijativi, Zaštitnik građana je zbog zagađenja vazduha pokrenuo postupke kontrole Ministarstva zaštite životne sredine i nekoliko jedinica lokalne samouprave, zbog zakonskih obaveza u sprovođenju odredaba o zaštiti vazduha.

✗ Prema planu rada Vlade Republike Srbije za 2020. godinu, trebalo je doneti i usvojiti izmene i dopune Zakona o izmenama i dopunama Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu radi usklađivanja zakona sa Direktivom 2001/42/EC i izmene i dopune Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, kako bi se uskladili sa Direktivom 2011/92/EU, uključujući izmene i dopune 2014/52/EU. Zakoni još čekaju na izmene.

Veza sa pravosuđem (III stub Arhuske konvencije)

Prema privrednom prestupu u vezi sa zaštitom životne sredine, u 2019. godini je prijavljeno 75, optuženo 17, a osuđeno 15 **odgovornih lica u preduzećima**. Od osuđenih lica, kaznu do 5.000 dinara je platilo četiri lica, a 11 lica su imala kaznu od 5.001 do 50.000 dinara.

Kada su u pitanju **pravna lica**, prijavljeno je 65, optuženo 14, a osuđeno 13 pravnih lica. Od osuđenih 13 lica, jedno pravno lice je platilo kaznu do 15.000 dinara, a 12 lica od 15.001 do 300.000 dinara.

Za krivična dela u oblasti zaštite životne sredine, u 2019. godini⁶ su **prijavljena punoletna lica** za sledeća dela: zagađenje životne sredine – 17 lica; nepreduzimanje mera zaštite životne sredine – jedno lice; protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu – dva lica; oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine – dva lica; oštećenje životne sredine – šest lica; uništenje, oštećenje, iznošenje u inostranstvo i unošenje u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra – 10 lica; unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija – osam lica; povreda prava na informisanje o stanju životne sredine – jedno lice; pustošenje šuma – 63 lica; šumska krađa – 1993 lica; nezakonit lov – 96 lica i nezakonit ribolov – 23 lica.

U 2019. godini, **punoletna lica** su bila **optužena** za sledeća krivična dela u oblasti zaštite životne sredine: zagađenje životne sredine – jedno lice; oštećenje životne sredine – pet lica; uništenje,

⁶ Videti: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20205665.pdf>.

oštećenje, iznošenje u inostranstvo i unošenje u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra – četiri lica; unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija – dva lica; pustošenje šuma – 20 lica; šumska krađa – 413 lica; nezakonit lov – 12 lica lica i nezakonit ribolov – 14 lica.

U 2019. godini, **punoletna lica** su bila **osuđena** za sledeća krivična dela u oblasti zaštite životne sredine: oštećenje životne sredine – četiri lica; uništenje, oštećenje, iznošenje u inostranstvo i unošenje u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra – tri lica; unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija – dva lica; pustošenje šuma – 16 lica; šumska krađa – 341 lice; nezakonit lov – 10 lica i nezakonit ribolov – 13 lica.

Kvalitet vazduha

Ova tema je alarmirala javnost tokom jeseni 2019. godine. Ministarstvo zaštite životne sredine je, u oktobru 2018. godine, formiralo radnu grupu za smanjenje aerozagađenja, ali u javnosti nema informacija šta radi ova radna grupa. Po planovima nadležnog ministarstva, **Nacionalni Program zaštite vazduha** biće izrađen do 2021. godine u okviru IPA projekta. Nije jasno kako se Program radi, a Strategija ne. **Strategija zaštite vazduha**, kao instrument nacionalne politike, još uvek nije doneta, iako je rok za njeno usvajanje istekao 1. januara 2015. godine.

Prekomerna zagađenost vazduha velikih razmera je, u januaru 2020. godine, opravdano iznova uznemirila javnost i građane. Iz dostupnih podataka, kvalitet vazduha je još u 2018. godini zvanično bio ocenjen kao **prekomerno zagađen vazduh** (III kategorija) u Beogradu, Kraljevu, Valjevu, Kragujevcu, Subotici, Sremskoj Mitrovici, Pančevu, Užicu, Smederevu i Kosjeriću, dok je u Nišu vazduh ocenjen III kategorijom još 2017. godine. U svim ovim mestima, dominantan uzročnik prekomernog zagađenja su bile suspendovane čestice PM10 i/ili PM 2,5, koje su naročito opasne za zdravlje ljudi. Prema dostupnim podacima, doprinos drumskog saobraćaja je bio po 6% za obe navedene zagađujuće materije, dok je većina emisija dolazila iz toplana snage manje od 50 MW, kao i individualnih ložišta. To je bio povod da reaguje i Zaštitnik građana, koji je utvrdio da nadležno Ministarstvo, iako upoznato sa ocenom da je kvalitet vazduha u pojedinim jedinicama lokalne samouprave loš i to u dužem vremenskom periodu, nije preduzelo konkretne mere, za koje je ovlašćeno radi sprovođenja relevantnih zakonskih odredbi, te da je tim nečinjenjem napravilo ozbiljan propust u radu na štetu prava građana na zdravu životnu sredinu. Ministarstvo, po oceni Zaštitnika građana nije blagovremeno sprovelo nadzor nad postupanjem jedinica lokalne samouprave u vezi sa primenom odredbi Zakona o zaštiti vazduha, niti je preduzelo ikakve mere za koje je ovlašćeno prema onim jedinicama lokalne samouprave koje nisu donele planove kvaliteta vazduha i kratkoročne akcione planove.

Srbija se, kao članica **Sporazuma o Energetskoj zajednici** iz 2005. godine, obavezala da će do 31. decembra 2017. godine ispoštovati odredbe Direktive o velikim ložištima (velikim postrojenjima za sagorevanje) – LCP Direktiva (*Large Combustion Plants Directive*), u smislu da se ograniči zagađivanje vazduha iz ovih postrojenja. Sekretarijat Energetske zajednice je, januara 2020. godine, pokrenuo postupak protiv Srbije,⁷ jer je poslala Sekretarijatu Nacionalni plan za smanjenje emisija iz velikih ložišta (*National Emission Reduction Plan* – NERP) još 2016. godine, a nije ga zvanično

⁷ Videti: <https://www.energy-community.org/legal/cases/2020/case0120RS.html>.

usvojila. NERP je hitno usvojen na sednici Vlade, 30. januara 2020. godine. U martu 2021. godine, Sekretarijat Energetske zajednice je pokrenuo novi postupak protiv Srbije jer su prekoračene dozvoljene emisije po NERP-u za 2018. i 2019. godinu (sumpor-dioksid, azotni oksidi i prašina) i jer nema scenario za postizanje usklađenosti emisija iz termocentrala sa NERP-om. Ono što je zapravo interesantno je da, kada je u pitanju poštovanje Ugovora o energetske zajednici, Ministarstvo za zaštitu životne sredine tvrdi (u odgovoru Zaštitniku građana) da su njihovi inspektori ovlašćeni samo da utvrde da li su izvršene odredbe NERP-a koje se odnose na rokove ugradnje postrojenja za smanjenje emisija i da li su preduzeća dostavila podake o svom radu i godišnjim emisijama (EPS), a nikako da li EPS poštuje ograničenja emisija utvrđena planom. Pitanje je ko je nadležan za nadzor nad primenom ratifikovanih međunarodnih sporazuma, kada oni uključuju i precizna ograničenja zagađenja?

Pored Strategije zaštite vazduha (čiji program će biti izrađen 2021. godine), trebalo bi da se donesu i planovi kvaliteta vazduha i kratkoročni akcioni planovi od strane lokalnih samouprava, a na koje Ministarstvo daje saglasnost. 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. Do sada je Ministarstvo dalo saglasnost za šest planova kvaliteta vazduha i to za: Beograd, Pančevo, Smederevo, Bor, Novi Sad i Užice. Plan kvaliteta vazduha grada Valjeva je vraćen na korekciju, a zahteve za saglasnost na planove kvaliteta vazduha nije podnelo šest jedinica lokalne samouprave: Kragujevac, Kraljevo, Niš, Sremska Mitrovica, Subotica i Kosjerić.

U saradnji sa specijalizovanom agencijom UN, Ministarstvo je radilo na dokumentaciji za projekat podrške jedinicama lokalne samouprave u izradi planova kvaliteta vazduha kojima će biti identifikovani najveći zagađivači. Nema informacija o sprovođenju ovog projekta.

✓ UNDP i Stalna konferencija gradova i opština su uradili istraživanje u periodu avgust - septembar 2020. godine i publikovali su ga pod nazivom „Izveštaj o zaštiti kvaliteta vazduha na nivou lokalne samouprave u Republici Srbiji“⁸.

✗ Prema planu rada Vlade Republike Srbije za 2020. godinu, bilo je predviđeno da se uradi Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti vazduha, kako bi se izvršilo usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa direktivama Evropske unije. U 2020. godini nije došlo do izmena ovog zakona.

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. Primenom modela cirkularne ekonomije moglo bi da se otvori i do 30.000 novih radnih mesta. Procene efekata uvođenja modela cirkularne ekonomije su urađene u okviru projekta „Upravljanje otpadom u kontekstu klimatskih promena (DKTI)“, koji sprovodi Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju (GIZ).

⁸ Videti: <https://www.rs.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Aq%20report%20SR.pdf>.

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, niti postoje 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 proizvedog otpada. Zbog toga, kao i zbog slabe ili nikakve kaznene politike, ne čudi ogroman broj divljih deponija koji je procenjen na oko 3500. 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.

Da sanacija divljih deponija predstavlja samo trošak koji se iznova i iznova vraća, a ne rešava problem, pokazuju podaci da se od ukupno 816 očišćenih lokacija divljih deponija, na 746 lokacija ponovo vratilo deponovanje otpada. Zbog toga, samo novčana izdvajanja za saniranje divljih deponija nisu dovoljna, već je potrebna potpuna promena načina upravljanja otpadom u lokalnim samoupravama i rigoroznija primena zakonskih normi. Ukoliko neka lokalna samouprava uloži novac i obezbedi sanitarnu deponiju, povećava troškove odvoženja smeća za njene građane, a paralelno postoje opštine koje svoj otpad „bace u neku rupu“, povremeno izravnavaju i pokriju smeće, za to ih niko ne kažnjava i te opštine štede svoj budžet. Nema sistema za sakupljanje lekova sa isteklim rokom od građana i nesankcionisanje obveznika (proizvođača i uvoznika lekova) zbog nepoštovanja zakonskih obaveza.

Nema nagrađivanja onih koji ulažu u tehnologije, rade po zakonu i poštuju standarde. Nema poreskih olakšica ili drugih podsticaja za one koji ugrađuju u svoje poslovanje princip „nula otpada“.

U 2020. godini je u planu bilo donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom, radi transpozicije direktiva iz oblasti upravljanja otpadom, međutim, ovaj zakon nije još uvek promenjen.

Inicijativa „Ne davimo Beograd“ je, pred Evropskom bankom za obnovu i razvoj, pokrenula postupak za procenu odgovornosti banke za finansiranje projekta izgradnje spalionice u Vinči, a zajedno sa organizacijom CEE Bankwatch Network je podnela još dve žalbe Energetskoj zajednici protiv Republike Srbije, zbog nepoštovanja evropskih ekoloških standarda pri izgradnji spalionice u Vinči.

Da napomenemo, i Evropska komisija i Evropska investiciona banka su odbile da podrže ovaj projekat, jer isti sprečava Srbiju u postizanju ciljeva zaštite životne sredine, recikliranju i kružnoj ekonomiji, kao delu procesa pridruživanja Evropskoj uniji. Kapacitet spalionice u Vinči ima kapacitet za tretman oko 340.000 tona komunalnog otpada godišnje, dok će postrojenje za preradu građevinskog otpada tretirati 200.000 tona godišnje. Ovi kapaciteti prerade građevinskog otpada

su tek petina potreba, jer se danas godišnje proizvede oko milion tona građevinskog otpada. Taj problem nije adresiran novim Planom upravljanja otpadom Grada Beograda za period od 2021. do 2030. godine, kao i Izveštajem o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, koji je tokom 2020. godine bio na javnom uvidu.

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. Najvažniji preduslov za implementaciju Direktive o vodi za piće i Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda je restrukturiranje javnih preduzeća u skladu sa zahtevima ovih direktiva, poboljšanje naplate troškova i dinamičko usklađivanje/povećanje tarifa.

✓ Izrada **Plana upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine**, kao osnovnog instrumenta kojim se implementiraju principi Okvirne direktive o vodama, započeta je u Srbiji kroz twining projekat Evropske unije i do kraja 2021. godine se očekuje njegovo usvajanje. Urađeni su: Predlog Programa rada i dinamika izrade Plana upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine, kao i 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, radi se i **Plan upravljanja rizikom od poplava**.

✓ U periodu od 26. novembra do 16. decembra 2020. godine, sprovedena je Javna rasprava o **Predlogu akcionog plana za sprovođenje Strategije upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2034. godine**, kao i za Izveštaj o strateškoj proceni uticaja Akcionog plana na životnu sredinu. Akcioni Plan još nije usvojen.

✗ **Plan zaštite voda od zagađivanja** (Plan zaštite voda) je završen 2015. godine, a njegova izrada je finansirana od strane Republičke direkcije za vode. Plan zaštite voda od zagađivanja mora biti donet u skladu sa Strategijom i Planom upravljanja vodama. Donosi ga Vlada RS, na period od šest godina. Nije jasno zašto Plan nije bio predstavljen javnosti i zašto još uvek nije usvojen, kada se stalno ističe kako je zaštita voda od zagađivanja „najlošije uređena oblast u sektoru voda“.

Identifikovani problematični projekti (primeri):

Makiš

✗ Skupština grada Beograda je, krajem decembra 2020. godine, usvojila **Plan detaljne regulacije** za izgradnju stambenog kompleksa (Tesla grad) i početne stanice metroa **na području vodoizvorišta na Makišu**. Makiško polje je glavno vodoizvorište u Beogradu koje snabdeva vodom najveći deo grada. Projekat kojim se predviđa izgradnja stambenog kompleksa i metro stanice podrazumeva zauzimanje 700 hektara javne površine, koja čini zonu sanitarne zaštite makiškog vodoizvorišta. Mnogi stručnjaci su upozoravali da ovaj projekat predstavlja ozbiljnu pretnju vodoizvorištu, kao

i da je postoji ogromna opasnost da se ono zagadi. Beogradska uprava se pozvala na mišljenje Instituta za vodoprivredu „Jaroslav Černi“, koji je u inoviranom elaboratu napisao da je u redu suziti drugu zonu sanitarne zaštite i time omogućiti da se u široj trećoj zoni mogu graditi stambeni objekti. Epidemiološke mere su iskorišćene kao izgovor za isključenje javnosti i, naročito, pojedinih predstavnika udruženja građana, iz rasprave o Planu detaljne regulacije Makiškog polja. Zbog zabrane okupljanja više od pet ljudi u zatvorenom prostoru, nije dozvoljeno da se vodi javna debata o brojnim spornim rešenjima, koja sadrži predloženi Plan detaljne regulacije.

Novi Sad na vodi

✘ Gradska vlast u Novom Sadu je promenila Generalni urbanistički plan i prilagodila ga projektu „Novi Sad na vodi“. Novom regulacijom je predviđeno da na potezu Mornarica - Brodogradilište - Ribarsko ostrvo - Šodroš i Kamenička ada bude izgrađeno naselje sa više od 500.000 kvadrata stambenog prostora. Da bi se dobilo 165 hektara građevinskog zemljišta, neophodno je da se 4,5 kilometra nasipa pomeri 500 metara u korito Dunava. Betonska konstrukcija novog nasipa smanjiće protočnu moć, ubrzati tok i vraćati vodu prema naseljima Telep, Adice, Veternik i Futog, što će povećati opasnost od poplava. Javnost i zainteresovana javnost upozoravaju da je u pitanju ugrožavanje bezbednosti i zaštite životne sredine, da se dešava urbanistički kaos i kršenje zakona i međunarodnih propisa, kao i zanemarivanje interesa i volje Novosađana. Novosađani su se suprotstavili nameri gradskih vlasti da otmu taj deo grada, isušne dunavske rukavce, unište prirodu i ugroze bezbednost. Prvi su reagovali aktivisti iz kraja koji je izabran za sporni projekat. U martu 2021. godine su na Fejsbuku su osnovali grupu „Dunavac (Šodroš)“, koja već ima više od 5.000 članova koji se zalažu za zaštitu i očuvanje poslednje oaze prirode u Novom Sadu.

Postrojenje za prečišćavanje vode – fabrike vode u Zrenjaninu

✘ Iako prečišćena, pijaća voda u Zrenjaninu, tokom 2020. godine, nije odgovarala propisima zbog povećane koncentracije arsena, većeg intenziteta obojenja, povećanog utroška kalijum permanganata (koji ukazuje na povećan sadržaj ukupnih organskih materija u vodi), kao i zbog povećane koncentracije amonijaka i ortofosfata. Tokom poslednje dve godine, iz budžeta države i grada Zrenjanina je izdvojeno i uloženo više stotina miliona dinara za postrojenje za prečišćavanje vode, ali do ispravne pijaće vode se još uvek nije došlo. Zrenjanin nema ispravnu vodu za piće već više od deceniju i po.

U proteklih godinu dana, **Agencija za zaštitu životne sredine** dobila je 11 prijava za zagađenje vode, odnosno za odstupanja od graničnih vrednosti. Havarijsko zagađenje je bilo prijavljeno za Dunav, Ibar, kanal Dunav-Tisa-Dunav, Veliku Moravu, kao i Topčidersku reku. U tim slučajevima, reke su imale i boju i miris, kao i vidljive otpadne materije. U Srbiji, najveći stepen zagađenosti ima Borska reka koja je „mrtva“ – ona je najzagađenija reka u celoj Evropi. U nju se, osim borske kanalizacije, izlivaaju i teški metali zbog blizine Borskog basena, koji se kasnije ulivaju u Timok, pa u Dunav.

Zaštita prirode

Što se tiče zaštite prirode, u skladu sa Uredbom o ekološkoj mreži („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 102/2010) je uspostavljena **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. Uvid u mrežu zaštićenih područja u Srbiji može da se dobije na internet stranicama pokrajinskog i republičkog Zavoda za zaštitu prirode Srbije.

Srbija je u proteklom periodu 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 2020. godini nisu rešeni problemi do kojih je dovela izgradnja malih hidrocentrala u zaštićenim područjima, što je izazvalo veliko negodovanje građana i stručne javnosti. Obecanje nadležnog ministarstva, da će zabraniti gradnju malih hidrolelektrana u zaštićenim područjima, još uvek nije održano.

Klimatske promene

Srbija je kroz projekat tehničke podrške „Strategija klimatskih promena sa Akcionim planom“ izradila Nacrt Nacionalne strategije niskougljeničnog razvoja Republike Srbije. Zakon o klimatskim promenama je usvojen u martu 2021. godine.

S obzirom da su energetske i klimatske ciljevi Evropske unije za 2030. godinu: smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte za najmanje 40%, povećanje udela obnovljivih izvora energije u ukupnoj potrošnji energije za 32% i poboljšanje energetske efikasnosti od 32,5%, Srbija će imati velikih poteškoća da uhvati korak sa ovim ciljevima.

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, što nije ambiciozno ako se uzme u obzir koliko bi Srbija zaista mogla i s obzirom na to da se Evropska unija obavezala da će redukovati svoje emisije za bar 40% do 2030. godine, u odnosu na one iz 1990. godine. Štaviše, Srbija je dala netačne podatke za baznu 1990. godinu, što u realnosti, umesto 9,8% smanjenja, iznosi zapravo 15,3% povećanja emisija.

Za Srbiju je veliki izazov da se usaglas i ispuni svoje obaveze u okviru klimatskog i energetskeg paketa Evropske unije, kao i Pariskog sporazuma, jer mora, pre svega, rapidno da promeni svoje strateško oslanjanje na fosilna goriva (ugalj). Elektrane u Srbiji su najveći pojedinačni izvor sumpor-dioksida u Evropi i spadaju među prvih nekoliko izvora praškastih materija i azotnih oksida u Evropi. Ove emisije utiču kako na stanovništvo i privredu Srbije, tako i na stanovništvo i privredu susednih zemalja, a dopiru i do niza zemalja članica Evropske unije. Istraživanje evropske organizacije (HEAL) ukazuje da Srbija ima milijarde evra (oko 33,5 procenata BDP-a) **skrivenih troškova za zaštitu zdravlja** godišnje, usled emisija štetnih materija iz velikih termoenergetskih

objekata koji spaljuju lignit. Postoji masovna ugroženost života i zdravlja stanovništva Srbije, koja u brojkama iznosi 3.366 slučajeva prevmemene smrti godišnje zbog zagađenosti vazduha iz postrojenja na uglj u Srbiji. Srbija ima velike izazove zbog zajedničkog energetskeg tržišta koje je regulisano Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice za jugoistočnu Evropu. Na tom tržištu pravila i standardi u pogledu zaštite životne sredine važe podjednako za sve i prema njima velikim zagađivačima ne bi trebalo dozvoliti da svojom zagađujućom i starom tehnologijom stvaraju tržišnu prednost prilikom izvoza električne energije u Evropsku uniju. Ugovor o osnivanju Energetske zajednice za jugoistočnu Evropu je zamišljen da bude prethodna pomoć zemljama jugoistočne Evrope prilikom evropskih integracija u oblasti energetike i životne sredine. Kada su u pitanju nova energetska postrojenja, Srbija ima obavezu da odmah primeni standarde u vezi sa ispuštanjem zagađujućih emisija. Kada su u pitanju postojeća postrojenja, Srbija je iskoristila mogućnost da odloži brzo gašenje onih termoblokova koji ne mogu da ispune ekološke uslove koje postavlja Direktiva o velikim ložištima, pa je pripremila poseban plan – Nacionalni plan za smanjenje emisija (NERP). Nacrt ovog plana urađen je 2016. godine, a konačni plan je zvanično usvojen od strane Vlade Republike Srbije tek januara 2020. godine, par dana nakon upućene zvanične opomene („*opening letter*“) Srbiji od strane Sekretarijata Energetske zajednice. Nažalost, u Srbiji, kao i u ostalim državama regiona, postoji problem jer se odredbe Ugovora još uvek nisu ispoštovale, a sama Pregovaračka pozicija ne pominje preuzete obaveze i rokove iz Ugovora o energetskeg zajednici. Takođe, po ovom Ugovoru, Srbija **treba da ispoštuje** odredbe koje se odnose na direktnu primenu Arhuske konvencije, pravila za davanje državne pomoći, kvalitet goriva, odnosno sadržaj sumpora u gorivima i direktnu primenu Direktive o odgovornosti za štetu. Postavlja se pitanje kako i na koji način će Srbija ispuniti ove obaveze i koji su mehanizmi na raspolaganju Evropskeg uniji i Energetskeg zajednici ako se iste ne ispoštuju.

Prema planu rada Vlade Republike Srbije za 2020. 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. Još uvek nije realizovano.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ IZVEŠTAJA O SKRININGU 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, kao i Fonda za zaštitu životne sredine, kao i da, osim toga, zabrinjava fluktuacija zaposlenih, ograničena finansijska sredstva, kao i oslabljena inspekcija za zaštitu životne sredine.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu

Srbija bi morala ozbiljnije da pristupi zelenoj tranziciji – najviše je prisutan nedostatak političke volje i konsenzusa u vezi sa hitnom akcijom u oblasti klimatskih promena, gde bi trebalo da se **usa-glasimo sa EU 2030 okvirom za klimu i energiju**, definišemo mere prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, kao i da zacrtamo ekonomski razvoj baziran na dekarbonizaciji. To bi značilo usvajanje i sprovođenje jedne ozbiljne krovne klimatske strategije koja bi uticala na sve sektore: energetiku, poljoprivredu, šumarstvo, vodoprivredu itd. Cena električne energije treba da se menja i da pokrije tranziciju od prljavog uglja prema obnovljivim izvorima energije, naravno, uz uvažavanje socijanih kategorija. Srbija treba do kraja 2021. godine da usvoji Nacionalni energetske i klimatski plan koji pokriva period od 2021. do 2030. godine, **što je i zahtev Energetske zajednice**. Što se tiče hidrocentrala, pa i malih hidrocentrala, izveštaj podvlači da se moraju poštovati zakoni Srbije i EU u pogledu zaštite prirode i zaštite voda, kao i održati smislene konsultacije sa zainteresovanom javnošću na koju takvi projekti utiču.

Eksplicitno je u izveštaju pomenuto sledeće: **hitno rešiti zagađenje** koje dolazi iz termocentrale Kostolac B, **hitno izmeniti Zakon o planiranju i izgradnji** (kako se ne bi desilo da se dobije građevinska dozvola, a da nije data saglasnost, odnosno zeleno svetlo od strane Ministarstva zaštite životne sredine u postupku procene uticaja), **duplirati napore da se zatvore i saniraju nelegalne deponije**, tj. smetlišta, **investirati u smanjenje stvaranja otpada, razdvajanje i reciklažu** i uvesti posebne ekonomske instrumente za posebne tokove otpada. U oblasti **otpadnih voda** je sve problem – preklapanje nadležnosti, manjak koordinacije, neusaglašenost sa pravnim tekovinama Evropske unije, a najveći problem su slabi kapaciteti i ingerencije na lokalnom nivou u komunalnim preduzećima gde bi trebalo sprovesti reformu, kako u pogledu njihovog rada tako i u pogledu cena za obezbeđivanje ispravne vode za piće i prečišćavanje otpadnih komunalnih voda. Izveštaj navodi da lokalne samouprave treba da budu ojačane da prikupljaju ekološke takse, kao i da ih namenski troše.

Za sve podoblasti su problem **administrativni kapaciteti**, kako na lokalnom tako i na centralnom nivou – nema dovoljno zaposlenih u javnoj administraciji koji se bave životnom sredinom, a to se najviše oseća u **inspektoratu zaštite životne sredine**, bez čega nema ni implementacije ni pravog stupanja na snagu zakona. Pomenuto je da je **kapacitet sudstva** manjkav što se tiče ove oblasti i da bi naročito bilo važno uspostaviti bazu podataka svih slučajeva ekološkog kriminala i ekoloških krivičnih dela.

Po prvi put se u izveštaju za Poglavlje 27 pominje **upravljanje investicijama** koje se odnose na životnu sredinu. Ukazano je da Srbija **nema efikasan institucionalni sistem** za upravljanje investicijama koje se odnose na životnu sredinu. Preporuka je da Investicioni plan, plan kapitalnih investicija, treba pretvoriti u nacionalni program, koji bi davao prioritete projektima sa najvećim pozitivnim uticajem na životnu sredinu.

Kada su u pitanju investicije, navedeno je da odluke o njima treba da budu bazirane na studijama izvodljivosti, tehničkom projektovanju i proceni uticaja tih investicija na životnu sredinu, u skladu sa najboljim praksama EU i procedurama nabavki. **Strateška procena uticaja planova, strategija i programa treba da se radi za sve oblasti, a ne samo za oblast zaštite životne sredine.** (Tako i investicioni program treba da ima urađenu Stratešku procenu uticaja kroz postupak uključivanja javnosti u donošenje odluka).

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 27

Plenarna sednica Nacionalnog konventa o EU je održana 17. decembra 2020. godine u onlajn formatu.

Završna onlajn konferencija u okviru projekta „Neka pravda vlada“ je održana 25. novembra 2020. godine. Koordinatorica Radne grupe NKEU za Poglavlje 27 je, kao i autor analize, učestvovala na ovoj konferenciji u okviru koje je održana i diskusija na temu vladavine prava u Poglavlju 27 (Životna sredina i klimatske promene).

Onlajn debata u serijalu Evropski razgovori 2.0, pod nazivom „Postoji li Zeleni dogovor za Srbiju?“, u organizaciji Evropskog pokreta u Srbiji, održana je 20. novembra 2020. godine – učešće koordinatorke Radne grupe NKEU za Poglavlje 27 kao govornika.

Javne konsultacije o predlogu četvrtog Nacionalnog izveštaja o sprovođenju Arhuske konvencije u Republici Srbiji, koje je organizovao Regionalni Arhus centar Subotica, održane su 27. oktobra 2020. godine – učešće koordinatorke Radne grupe NKEU za Poglavlje 27 (putem Zoom platforme).

Okrugli sto „Predstavljanje analize Vladavina prava u Poglavlju 27 – Životna sredina i klimatske promene“ je održan 23. oktobra 2020. godine na Paliću – učešće koordinatorke Radne grupe NKEU za Poglavlje 27 i članica za pregled veze vladavine prava i zaštite životne sredine, gde su članice NKEU otvorile diskusiju o izazovima reforme u ovoj oblasti i dale preporuke za njeno unapređenje.

Dvodnevni seminar „Prioriteti Srbije u oblasti životne sredine u kontekstu Agende 2030“, na kome su učestvovala radna grupa NKEU za poglavlja 15 i 17, kao i Međusektorska radna grupa NKEU za održivi razvoj, održan je od 30. septembra do 1. oktobra u Šapcu (hotel Sloboda) – učešće koordinatorke Radne grupe NKEU za Poglavlje 27.

Sastanci Programskog saveta Nacionalnog konventa o EU sa predstavnicima Delegacije EU su održani od 9. do 11. marta 2021. godine. Koordinatorica Radne grupe NKEU za Poglavlje 27 je učestvovala na sastancima koji su održani 9. (vladavina prava) i 10. (ekonomske teme) marta 2021. godine.

Onlajn sednica Međusektorske radne grupe NKEU za ERP je održana 11. marta 2021. godine – učešće koordinatorke Radne grupe NKEU za Poglavlje 27.

Javno slušanje Odbora za zaštitu životne sredine na temu „Kvalitet vazduha u Srbiji“ je održan 10. februara 2020. godine – učešće koordinatorke Radne grupe NKEU za Poglavlje 27.

Sastanak Međusektorske radne grupe NKEU za ERP sa predstavnicima Ministarstva finansija je održan 12. januara 2021. godine (putem Zoom platforme) – učešće koordinatorke Radne grupe NKEU za Poglavlje 27.

Analiza „Vladavina prava kroz Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene“, u čijoj izradi su učestovale Nataša Đereg i Ana Toskić Cvetinović.

Onlajn konsultacije, konsultacije putem imejla, sa članicama radne grupe uoči glavnih događaja, kao i priprema upitnika za reorganizaciju članstva.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Glavne preporuke za 2020. godinu na koje je ukazala Radna grupa NKEU za Poglavlje 27, kao i Evropska komisija, ostaju iste i za 2021. godinu.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2020. GODINU	PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU i ocena ispunjenosti
<p>Horizontalno zakonodavstvo:</p> <p>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</p> <p>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 poštivanja EU i domaćih standarda i zakona i instrumente osiguranja od budućih nastalih šteta kada su u pitanju investicije</p>
<p>Vazduh:</p> <p>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>
<p>Klimatske promene:</p> <p>Usmeriti klimatsku strategiju prema EU 2030 okviru i državnu pomoć što više usmeriti ka štednji energije, energetske efikasnosti i obnovljivim izvorima</p>	

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2020. GODINU	PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU i ocena ispunjenosti
<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</p> <p>Preporuka ostaje</p> <p>Preporuka ostaje</p> <p>Preporuka ostaje</p>
<p>Upravljanje vodama:</p> <p>Strožije kontrolisati primenu primarnog prečišćavanja otpadnih voda kod industrije</p>	<p>Preporuka ostaje</p>
<p>Zračenje:</p> <p>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 • Godišnji Izveštaj o stanju životne sredine zvanično usvojiti odmah po završetku kalendarske godine, a obavestavati 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 	<p>Sve preporuke ostaju jer nisu ispunjene</p>

▶ ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA ZDRAVLJA

Koordinator:

CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP)

Dušan Protić

PRIKAZ POGLAVLJA

U procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji (EU), Pregovaračko poglavlje 28 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 finalizovana, ali do ovog momenta nije usvojena. Nakon razmatranja teksta pregovaračke pozicije, u čemu je imala prilike i da učestvuje Radna grupa NKEU, kojoj je prosleđen sažetak u sklopu redovnog procesa konsultacija, polovinom 2020. godine su otvorena dodatna pitanja koja je potrebno razrešiti pre njenog konačnog usvajanja. Prema tome, iako poziv Evropske komisije za dostavljanje pregovaračke pozicije u ovom poglavlju datira još iz 2016. godine, a prvi nacrti su u radu od 2017. godine, do ovog momenta pregovaračka pozicija nije usvojena, i time još uvek nema uslova za otvaranje pregovora u ovom poglavlju.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu za Poglavlje 28, zadržava se ocena iz prethodnog perioda da je Srbija umereno pripremljena u oblasti zaštite potrošača i zdravlja, a kao ograničeni napredak se konstatuje usvajanje *Strategije zaštite potrošača za period 2019-2024. godine* i pravno usklađivanje sa propisima o kozmetičkim proizvodima. Istovremeno, preporuke u ovom poglavlju se ponavljaju i odnose se na:

- jačanje administrativnog kapaciteta nadležnih organa za zaštitu potrošača, tržišni nadzor i sanitarni inspeksijski nadzor;
- jačanje opštih upravljačkih kapaciteta, ljudskih resursa i finansijske održivosti javnog fonda za zdravstveno osiguranje i
- dalje usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU o supstancama ljudskog porekla i lekovima za ljudsku upotrebu.

Pored usvajanja pomenute Strategije zaštite potrošača, uočava se potreba izmena i dopuna Zakona o zaštiti potrošača u cilju daljeg usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, a ocenjuje se da Nacionalni savet za zaštitu potrošača, koji je osnovan kako bi ojačao sistem zaštite potrošača i saradnju između nadležnih institucija, ne daje opipljive rezultate. U oblasti zaštite potrošača, konstatuje se da institucionalna postavka i zaštita prava i interesa, po pitanju zaštite potrošača na nivou lokalnih vlasti, tek treba da budu ojačane usvajanjem zakonskih izmena.

U pogledu pitanja koja se odnose na bezbednost proizvoda, konstatuje se da je zakonodavstvo usklađeno sa pravnim tekovinama EU o bezbednosti proizvoda (donošenjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o opštoj bezbednosti proizvoda u oktobru 2019. godine), kao i sa pravnim tekovinama EU o kozmetičkim proizvodima.

Značajna pažanja u Izveštaju je posvećena pitanjima iz oblasti javnog zdravlja. Konstatuje se da je zakonodavstvo, u pogledu zdravstvene zaštite, delimično usaglašeno sa pravnim tekovinama EU i da tek treba obezbediti održivost javnog fonda za zdravstveno osiguranje. Značajna pažnja je posvećena problemima sa ljudskim resursima u zdravstvu, naročito odlivu kadrova iz zemlje. 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.

Posebnu pažnju zaslužuju pitanja iz oblasti javnog zdravlja koja se neposredno odnose na sprečavanje širenja zaraznih bolesti, u svetlu pandemije COVID-19. U pogledu ozbiljnih

prekograničnih pretnji zdravlju, uključujući zarazne bolesti, Izveštaj konstatuje da su kapaciteti za nadzor i reagovanje i dalje ograničeni i da ih je potrebno modernizovati. Poseban značaj ima višekratno ponovljena konstatacija da još uvek nije uveden centralizovan zdravstveni informacioni i komunikacioni sistem.

S druge strane, uočava se da je Srbija primenila mere predviđene zakonom i svoje delovanje uskladila sa preporukama Svetske zdravstvene organizacije. Međutim, uočava se da sistem i dalje pati od nedostatka resursa na svim nivoima i od stalnog odliva profesionalne radne snage. Uočeno je da su, u borbi protiv pandemije, nedostajali oprema za ličnu zaštitu i medicinska oprema, medicinska ekspertiza i laboratorijski kapaciteti za testiranje, kao i za obradu podataka i praćenje kontakata. Kao posledica ovih nedostataka, konstatuje se veliki procenat medicinskog osoblja sa pozitivnim testom na koronavirus SARS-CoV-2 (9% osoblja).

Radna grupa NKEU je imala prilike da konstatuje da se, već duži vremenski period, ponavljaju iste ili slične primedbe i preporuke u dokumentima Evropske komisije, što ukazuje na usporen proces napredovanja, kako na planu usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije, tako i na planu stvaranja odgovarajućih implementacionih resursa. Zakonodavstvo o kontroli duvana i dalje predstavlja kamen spoticanja u ovom poglavlju. Komisija u svom Izveštaju konstatuje da je ova oblast delimično usklađena sa pravnim tekovinama EU, a upotreba duvana na javnim mestima nije usaglašena sa standardima EU. Ovo pitanje je, istovremeno, najznačajniji izazov u pripremi pregovaračke pozicije i uzrok višekratnih ciklusa konsultacija, koji su uticali i na značajno odugovlačenje ovog procesa.

U oblasti zaštite potrošača, u periodu nakon poslednje Knjige preporuka NKEU, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija je sprovelo ciklus pripreme i izrade novog Zakona o zaštiti potrošača, uključujući javnu raspravu povodom njegovog nacrtu u novembru 2019. godine. Nacrt zakona je predvideo novine, naročito u delu koji uređuje turističke usluge, zatim uvođenje Registra potrošača koji ne žele da primaju pozive i/ili poruke kod direktnog oglašavanja, modifikaciju procedure po reklamaciji, predviđa se nova sankcija brisanja udruženja iz Evidencije udruženja za zaštitu potrošača, a definišu se značajne izmene i dopune u delu potrošačkog spora i vansudskog rešavanja sporova. Predviđena je i izmena odrednice obmanjujuće poslovne prakse, tako što se izostavlja nepoštenu poslovnu praksu iz predmeta kolektivne zaštite, a predviđaju se i procesne izmene u postupku kolektivne zaštite, kao i povezane izmene u postupku i ovlašćenjima u inspekcijском nadzoru. Do ovog momenta, novi tekst Zakona nije upućen u parlamentarnu proceduru.

Povodom predloženih zakonskih rešenja, u diskusiji na Radnoj grupi, posebno je ukazano na problematično izuzimanje nepoštene poslovne prakse iz obuhvata zaštite kolektivnih interesa, čime bi se učinio korak unazad u odnosu na postignuti nivo pravne zaštite i upravne prakse u ovoj materiji. Nepoštenu poslovnu praksu je kategorija tipičnih povreda kolektivnog interesa potrošača, odnosno povreda prava potrošača koje prevazilaze pojedinačne situacije, pa i zbir pojedinačnih interesa bez obzira na njihov broj. To su prakse koje zadiru u interese određene grupe potrošača ili svih potrošača i, u tom smislu, predstavljaju karakterističan predmet kolektivne zaštite prema Direktivi 2009/22/EZ. Prebacivanjem nadzora nad zabranom nepoštene poslovne prakse u inspekcijски nadzor, gubi se ova kolektivna dimenzija povrede, a time se narušava i suština ovog instituta zaštite potrošača, dok se istovremeno potrošačke organizacije uklanjaju iz

kruga lica ovlašćenih za pokretanje postupka nadzora, jer takvo ovlašćenje ne mogu da imaju u inspeksijskom nadzoru. Pored toga, kritike su upućene i na predloženi novi model vansudskog rešavanja potrošačkih sporova, koji se ocenjuje kao nefunkcionalan i nedelotvoran.

U oblasti javnog zdravlja, može se konstatovati da je, pored uspešnog suzbijanja širenja zarazne bolesti sprovođenjem epidemioloških mera, epidemija COVID-19 istovremeno razotkrila određene slabe tačke zdravstvenog sistema Srbije, ali i ukazala na pravce u kojima bi trebalo delovati. U proteklih godinu dana trajanja epidemije, uočena su otvorena 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, kao i načina i uslova sprovođenja donetih mera u zdravstvenim ustanovama i privremenim namenskim objektima. Za sada, javnosti nisu dostupni svi relevantni podaci o stručnim, tehničkim i organizacionim uslovima u kojima su se odvijale aktivnosti sprovođenja mera usmerenih na sprečavanje širenja zarazne bolesti COVID-19 izazvane koronavirusom, a ni stručna javnost nema u potpunosti uvid u te podatke. Nedostatak transparentnosti u radu Kriznog štaba i kod donošenja odluka o merama, kao i način komunikacije sa javnošću, neke su od ključnih kritičkih ocena koje su mogle da se čuju u javnosti u prethodnom periodu trajanja epidemije.

Kao što je napred konstatovano, pitanje informacionog sistema u zdravstvu je u dužem periodu u fokusu izveštaja Evropske komisije o stanju u Pregovaračkom poglavlju 28, uključujući poslednji Izveštaj o napretku Srbije za 2020. godinu. Nedostatak integrisanog informacionog sistema, sa pouzdanim podacima 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, sada je, više nego ikad, uočen kao jedan od ključnih nedostataka u oblasti javnog zdravlja uopšte.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 28

Radna grupa NKEU za Poglavlje 28 je održala sednice 27. marta, 16. aprila i 16. decembra 2020. godine. Sve sednice su održane u onlajn formatu, s obzirom na važeće epidemiološke mere. Na sednici održanoj 27. marta 2020. godine, razmotren je diskusioni dokument javne politike „Zaštita potrošača u Srbiji – koji su mogući pravci napretka?“, koji je izrađen u sklopu 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 parterima na projektu, s ciljem da se omogući različitim segmentima civilnog društva da aktivno učestvuju u procesu pregovora o pristupanju EU, u okviru pregovaračkih poglavlja koja su najznačajnija za ostvarivanje ekonomskih kriterijuma za pristupanje Evropskoj uniji.

Dokument „Zaštita potrošača u Srbiji – koji su mogući pravci napretka?“ analizira postojeće stanje primene pravila zaštite potrošača, prvenstveno radi identifikacije ključnih problemskih

pitanja koja otežavaju ili sprečavaju uspješno sprovođenje propisanih pravila zaštite potrošača.¹ Kao što je u više navrata konstatovano, nivo usklađivanja zakonodavstva Srbije sa pravom Evropske unije u ovoj oblasti je zadovoljavajući, iako treba imati u vidu da je proteklo više od šest godina od poslednje zakonske novele i da je potrebno uhvatiti korak sa izmenama regulative koje su usvojene u međuvremenu². Međutim, praksa primene važećih pravila Zakona o zaštiti potrošača je, prema iskustvima predstavnika potrošačkih organizacija, problematična i nedovoljna. Ključni identifikovani problemi se odnose na: uobičajenu praksu trgovaca da bez osnova daju negativni odgovor na reklamaciju potrošača, rasprostranjene nepoštene poslovne prakse i nepravične ugovorne odredbe, nedovoljnu pomoć koju pružaju potrošačke organizacije, nedostupnu i neadekvatnu sudsku zaštitu, nedostatak efektivnog modela vansudskog rešavanja sporova, nedovoljnu vidljivost nosilaca politike zaštite potrošača, kao i nedostatak razvijene teorije potrošačkog prava. Dokument, pored kritičke ocene aktuelnog nacrtu izmena Zakona, o čemu je napred bilo više reči, sadrži i predloge mogućih rešenja za uznapređenja nivoa zaštite potrošača, koji podrazumevaju:

- proširenje nadležnosti Komisije za zaštitu konkurencije;
- proširenje mera zaštite kolektivnog interesa potrošača u obliku novčane obaveze u procentu godišnjeg prihoda trgovca;
- uvođenje Potrošačkog ombudsmana;
- bolje finansiranje potrošačkih organizacija;
- vansudsko rešavanje sporova i
- uvođenje potrošačke arbitraže u okviru Stalne arbitraže Privredne komore Srbije.

Ovaj dokument je prosleđen i nadležnom Ministarstvu radi razmatranja datih predloga u sklopu tekućeg ciklusa izrade novog Zakona o zaštiti potrošača.

Na sednici Radne grupe od 16. aprila 2020. godine, fokus rasprave je bilo stanje u oblasti javnog zdravlja, posebno u tekućim okolnostima epidemije COVID-19. Diskutovane su aktuelne mere koje su donosili nadležni organi u toku vanrednog stanja i nakon njegovog ukidanja. Preliminarna ocena sprovedenih mera i zaključci su sumirani u sklopu priloga Monitoring izveštaja o merama tokom trajanja vanrednog stanja u oblasti socijalnih politika, zapošljavanja, javnog zdravlja i zaštite potrošača i obrazovanja, koji su zajednički priredile Radne grupe NKEU za poglavlja 2 i 19, 25 i 26, kao i za Radna grupa za Poglavlje 28.³ Zaključci iz ovog dokumenta, pored ostalog, predviđaju i da Institut za javno zdravlje Srbije, kao ključna nacionalna institucija za praćenje i kontrolu zaraznih bolesti, pripremi i objavi sveobuhvatan tematski izveštaj o epidemiji COVID-19, sa podacima o rezultatima sprovedenog epidemiološkog nadzora i procenama efekata mera, donetih tokom vanrednog stanja, za suzbijanje širenja epidemije. Do ovog momenta, Institut nije objavio nijedan analitički dokument ove vrste.

¹ Pomenuti papir se može pronaći na slećem linku: <https://cep.org.rs/publications/zastita-potrosaca-u-srbiji/>

² U sklopu agende *Novi dogovor za potrošače (New Deal for Consumers)*, Evropski parlament je 27. novembra 2019. godine usvojio Direktivu (EU) 2019/2161 o boljem sprovođenju i modernizaciji pravila Unije o zaštiti potrošača, a 25. novembra 2020. godine je usvojio Direktivu (EU) 2020/1828 o postupcima zastupanja za zaštitu kolektivnih interesa potrošača.

³ *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>.

Pored ovih aktivnosti, u tematskom okviru Radne grupe, sprovedeno je istraživanje na temu odnosa principa vladavine prava i ključnih pitanja koja su predmet Pregovaračkog poglavlja 28. Na osnovu ovog istraživanja, izrađen je dokument „Vladavina prava kroz Poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja“, u okviru projekta koji je podržao Matra program Kraljevine Holandije za uspostavljanje pluralističke demokratije utemeljene u vladavini prava.⁴

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU

Vladi Republike Srbije, Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija i Ministarstvu zdravlja:

- Potrebna je revizija aktuelnog modela organizacije i procedura sprovođenja zaštite prava 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;
- 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; *(ponovljeno)*
- Obezbediti potpunu funkcionalnost Integrisanog zdravstvenog informacionog sistema (IZIS) koja, pored pojedinih servisa, još uvek nije celovito obezbeđena; *(ponovljeno)*
- 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.

⁴ Dušan Protić, Sofija Mandić „Vladavina prava kroz Poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja“, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, 2020. Dostupno na sledećem linku: <https://www.eukonvent.org/analize-i-istrazivanja>.

▶ CARINSKA UNIJA

Koordinator:

**CENTAR ZA MEĐUNARODNE I BEZBEDNOSNE
POSLOVE (ISAC FOND)**

Bojana Todorović

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 ogovarajućim 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 se identifikuju prioritetne oblasti koje podrazuevaju 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 POGLAVLJA

U sklopu pregovaračkog procesa o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, u Briselu je, od 26. do 27. marta 2014. godine, održan eksplanatorni skrining, a od 3. do 4. juna 2014. godine održan je 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. 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 sporvede do stupanja u članstvo“. Ovo podrazumeva i prihvatanje pravnih tekovina nastalih u periodu nakon navednog 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, podrazumevaajući 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 carinsim 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 tekovina 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.

Godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije

U dva poslednja godišnja izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije (za 2019. i 2020. godinu)⁷ uglavnom se daju pozitivne ocene stepena usklađenosti srpskih propisa u ovoj oblasti, s tim što su ocene iz 2020. 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. godini, za koju 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 oba izveštaja ponavljaju se glavne preporuke za razvoj sledećih prioriternih 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 njegova integracije sa sistemom EU.

U izveštaju za 2020. godinu se posebno naglašava da pravni propisi o kulturnim dobrima, slobodnim zonama i sigurnosnim aspektima tek treba da budu usklađeni sa pravnim tekovinama. Pored toga, takse koje se naplaćuju kamionima koji ulaze u carinske terminale zbog ispunjavanja carinskih obaveza nisu u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, pa time i sa pravnim tekovinama.

Posebno je istaknuto da je, u kontekstu izbijanja pandemije bolesti COVID-19, određeno sedam graničnih prelaza da budu prelazi 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

Treba dodati da Srbija saraduje sa EU u oblasti carinske unije, sa ciljem potpune harmonizacije, i korišćenjem drugih pravnih ili programskih instrumenata, poput Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Srbije ili evropskog programa Carina 2020. Carina 2020 je program koji podržava saradnju carinskih vlasti između država članica EU i zemalja kandidata. To omogućava

⁷ European Commission: *Commission Staff working document- Serbia 2020 - Report Accompanying the 2020 Communication on EU Enlargement Policy*, Brussels, 6.10.2020 SWD(2020) 352 final, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/serbia_report_2020.pdf. Izveštaj za 2019. godinu SWD(2019) 219 final od 29.5.2019. godine dostupan na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>.

nacionalnim carinskim upravama da stvaraju i razmenjuju informacije i ekspertizu, omogućava zajednički razvoj i rad evropskih IT sistema, kao i uspostavljanje mreža okupljanjem nacionalnih zvaničnika iz cele Evrope. Program Carina 2020 ima budžet od 547,3 miliona evra. Trenutni program pokriva period od 2014. do 2020. godine. Srbija je započela učešće u ovom programu 2014. godine.

U usklađivanju operativnih kapaciteta carinske uprave, Srbija sledi „Carinske planove“ Evropske komisije (*Costums Blueprints*), koje je razvio Generalni direktorat Evropske komisije za poreze i carinsku uniju (DG TAXUD – *Directorate General for Taxation and Customs Union*) za praćenje reformi država kandidata u ovoj oblasti.

Proces harmonizacije u ovoj oblasti se razmatra i na redovnim sastancima pododбора za trgovinu, industriju i carine i poreze u okviru primene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Srbije (poslednji sastanci su održani 16. oktobra 2019. i 19. oktobra 2020. godine).

Srbija je usvojila sve mere koje se odnose na Poglavlje 29 u okviru *Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije za 2019/2020. godinu*.⁸

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU

Radna grupa NKEU za Poglavlje 29 se, tokom 2020. godine, sastala u dva navrata onlajn, imajući u vidu okolnosti oko pandemije i ograničenja kretanja/sastanaka.

Prvi sastanak održan je 9. aprila 2020. godine. Glavna tema rasprave odnosila se na primenu novog Carinskog zakona RS koji je usvojen 7. decembra 2018. godine,⁹ a primenjuje se od 16. juna 2019. godine. Konstatovano je da je novim Carinskim zakonom, koji je donet u cilju dalje harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU, postignut izuzetno visok nivo usaglašenosti sa Carinskim zakonom EU. Osnovni cilj novog Carinskog zakona je kompletan prelazak na bespapirno poslovanje i potpuno elektronsko okruženje, što je u skladu sa strategijom razvoja carina u EU. Pozdravljen je dalji korak u modernizaciji srpskog carinskog poslovanja, jer će se u budućnosti sva komunikacija između carina i privatnog sektora obavljati elektronski. Razmatrane su i druge novine u carinskim propisima Republike Srbije, poput Uredbe o carinskim postupcima i carinskim formalnostima,¹⁰ koja je stupila na snagu, a kojom su srpski propisi harmonizovani sa tri izvršne uredbe EU kojima se sprovodi Carinski zakon EU (delegirana uredba, izvršna uredba i prelazna delegirana uredba).

Drugi sastanak Radne grupe NKEU za Poglavlje 29 je održan 20. oktobra 2020. godine. Na njemu je raspravljana dalja strategija Vlade Srbije za razvoj carinskog sistema Republike Srbije u IT okruženju na osnovu „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

⁸ Dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2018_2021.pdf.

⁹ „Službeni glasnik RS“, br. 95 od 8.12.2018. godine.

¹⁰ „Službeni glasnik RS“, br. 39/2019 i 8/2020. od 31.1.2020. godine.

¹¹ „Službeni glasnik RS“, br. 11/2020 od 7.2.2020. godine.

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) koji je, takođe, usvojen u februaru 2020. godine. 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).

U celini, 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).

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Do sada nije bilo preporuka Radne grupe NKEU za Poglavlje 29.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. 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 2019-2020. godine, potrebno je dalje zalaganje na planu dogradnje carinskih sistema, posebno kada je u pitanju integrisano upravljanje rizikom od strane carinske administracije.
- Potrebno je, takođe, da Srbija ubrza pravnu harmonizaciju sa tekovinama EU u pitanjima kulturnih dobara, slobodnih zona i aspektima sigurnosti prilikom nadzora prelaska robe na carini.
- 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.

- Postoji veliki jaz između predviđenih budžetskih sredstava namenjenih IT modernizaciji carinskih službi, s jedne strane, i realnih potreba, s druge strane. On je, samo za prvu godinu realizacije IKT strategije uprave carina, procenjen na 10 miliona evra nedostajućih sredstava u 2020. godini. Stoga je potreban aktivan odnos nadležnih kako bi nedostajuća sredstva bila angažovana, bilo putem stranih donacija ili na drugi način (rebalansom budžeta i drugo).
- 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.
- Potrebno je redovno ažuriranje strategije i akcionih planova koji se odnose na modernizaciju i poslovanje uprave carina i drugih organa nadležnih za ovo poglavlje.

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).

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA **30** **31**

- ▶ **EKONOMSKI ODNOSI SA
INOSTRANSTVOM**
- ▶ **ZAJEDNIČKA SPOLJNA,
BEZBEDNOSNA I ODBRAMBENA
POLITIKA**

Koordinator:

**CENTAR ZA MEĐUNARODNE I BEZBEDNOSNE
POSLOVE (ISAC FOND)**

Igor Novaković

POGLAVLJE 30 – EKONOMSKI ODNOSI SA INOSTRANSTVOM

PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom se odnosi na propise u vezi sa Zajedničkom trgovinskom politikom EU, međunarodnom trgovinom (uključujući i članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji i poštovanje prava i obaveza koje proizilaze iz članstva), trgovinskim sporazumima EU sa trećim zemljama, kao i na razvojnu i humanitarnu pomoć koju EU pruža zemljama u razvoju i najmanje razvijenim zemljama. Teme koje su njime obuhvaćene usko su povezane sa temama iz drugih poglavlja, te su stoga od velike važnosti efikasni administrativni kapaciteti, koji su u stanju da se bave svim međusektorskim pitanjima.

Usvajanjem Lisabonskog ugovora i sticanjem pravnog subjektiviteta, Evropska unija je postala pravno lice i još značajniji međunarodni akter. To podrazumeva da EU može da zaključuje međunarodne sporazume sa drugim zemljama i međunarodnim organizacijama. Pravni okvir spoljnog delovanja EU opisan je u V delu Ugovora o Evropskoj uniji (UoEU), počev od člana 205, dok se u nastavku opisuju odredbe koje se tiču zajedničke trgovinske politike (članovi 206-207), saradnje sa trećim zemljama (član 208-213), humanitarne pomoći (član 214), restriktivnih mera (član 215) i međunarodnih odnosa (član 216-219).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 skrining za Poglavlje 30 završen je u julu 2014. godine, a bilateralni u oktobru iste godine. Izveštaj o skriningu dostavljen je Pregovaračkom timu aprila 2016. godine. Srbija je Evropskoj komisiji poslala svoju Pregovaračku poziciju za Poglavlje 30 početkom 2017. godine, u kojoj je izjavila da prihvata pravne tekovine u Poglavlju 30 u obimu koji je postojao na dan 1. januara 2017. godine i izjasnila se da će biti 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 tekinomom u ovom poglavlju. Elementi koji su, uglavnom, usklađeni su sledeći: Zakon o spolnotrgovinskom poslovanju (povezani podzakonski akti treba da budu usklađeni do momenta pristupanja), Zakon o Agenciji za osiguranje i finansiranje izvoza (potrebno je da se još uskladi sa terminologijom i definicijama) koja se koristi EU, Zakon o uvozu i izvozu robe dvostruke namene (u potpunosti usklađen), Uredba Vlade Republike Srbije o izvozu i uvozu robe koja bi mogla da se koristi za izvršenje smrtne kazne, mučenje ili drugo okrutno, neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje (u potpunosti usklađena).

Republika Srbija se obavezala da će, 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 tekinomama EU tako što će, ulaskom u EU, prestati da važe sporazumi koji su zaključeni sa zemljama članicama EU. Srbija se obavezala da će primenjivati sve sporazume koje je EU zaključila sa trećim zemljama danom pristupanja u članstvo, što će za posledicu imati otkazivanje ovih sporazuma na bilateralnom nivou. Na snazi, odnosno u primeni, ostaće samo bilateralni sporazumi sa onim zemljama sa kojima EU nema zaključene bilateralne investicione sporazume.

U oblasti razvojne saradnje i humanitarne pomoći, Srbija treba da usvoji novi Zakon, kojim će biti regulisan način na koji će biti uspostavljen mehanizam za učešće u sistemu pružanja humanitarne pomoći na nivou EU, kao i direktnu primenu razvojne saradnje u skladu sa spoljnopolitičkim prioritetima Srbije kao države članice EU.

Srbija se obavezala da će unaprediti svoje administrativne kapacitete zapošljavanjem novih kadrova i njihovim daljim stručnim usavršavanjem.

Takođe, kako bi bila u stanju da uspešno okonča pregovore u ovom poglavlju, Srbija treba da postane članica Svetske trgovinske organizacije (STO) i da uskladi svoje pozicije sa pozicijama EU, u okviru STO-a. U tom smislu, Srbija treba da okonča multilateralne pregovore (u delu koji se odnosi na zabranu prometa proizvoda koji sadrže genetički modifikovane organizme), 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 sa tim i dala preporuku za njihovo otvaranje.

U Izveštaju je uočeno da je Srbija postigla dobar nivo usklađenosti sa EU, kao i sa STO. Iako izveštaj ne sadrži prelazna merila, navedeno je nekoliko oblasti u kojima Srbija treba da se usaglasi sa Evropskom unijom. Pre svega, Srbija će morati da postane član STO-a pre pristupanja i konstatuje se da će morati da reformiše zakon o genetski modifikovani organizmima (GMO), da

reformiše zakon o akcizama, kao i da zaključi bilateralne pregovore a Sjedinjenim Američkim Državama, Brazilom i Ukrajinom. U međuvremenu, zahtev za otvaranje bilateralnih pregovora, u vezi sa članstvom 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“, 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 2020. godinu (objavljen oktobra 2020. 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):

1. 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;
2. 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;
3. sprovođenje mera u okviru višegodišnjeg akcionog plana za Razvoj regionalnog ekonomskog prostora, a pre svega sprovođenje prethodno usvojenog Protokola 5 o olakšavanju trgovine uz sporazum CEFTA, te primenu Protokola 6 o trgovini uslugama i usvajanje Protokola 7 o rešavanju sporova;
4. konstatuje se da nije bilo daljeg napretka u oblasti razvojne saradnje i humanitarne pomoći i da, i dalje, nedostaje politička i pravna osnova, kao i da se razvojna i humanitarna pomoć uglavnom dodeljuje na *ad hoc* osnovi;

5. na kraju, naglašava se da 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.

Izveštaj, takođe, konstatuje da je Srbija započela pregovore sa Velikom Britanijom oko novog trgovinskog sporazuma. Takođe, konstatuje da je Sporazum o slobodnoj trgovini sa Evroazijskom ekonomskom unijom, sklopljen 25. oktobra 2019. godine, u skladu sa pravilima EU pošto sadrži izlaznu klauzulu koju će Srbija moći da iskoristi nakon stupanja u članstvo EU. Uočeno je, takođe, da je Srbija napravila određeni progres kada je reč o pripremi za aproksimaciju preostalih delova domaćeg zakonodavstva pravnoj tekovini EU.

Radna grupa NKEU za poglavlja 30 i 31, kao i koordinator – Centar za međunarodne i bezbednosne poslove (ISAC Fond), od 2014. godine (dakle značajno pre dobijanja Izveštaja o skriningu i otvaranja poglavlja) konstantno zagovara, kroz godišnje preporuke sadržane u Knjizi preporuka NKEU i stalne aktivnosti (konferencije, panele, analize i preporuke praktične politike, kao i izjave za medije), zatvaranje pregovora sa STO u što kraćem roku, uz proaktivno informisanje građana o realnom stanju u vezi sa Zakona o genetički modifikovanim organizmima. Radna grupa je aktivno angažovana na promovisanju prednosti koje će Srbija imati od ulaska u članstvo STO-a. Takođe, Radna grupa aktivno promovise dobitke koje će Srbija imati ulaskom na Jedinствeno tržište, posebno u vezi sa trgovinskim aranžmanima koje EU ima sa drugim državama. Konačno, Radna grupa i koordinator aktivno u medijima zagovaraju/promovišu jačanje administrativnih kapaciteta u ovom sektoru.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 30

Radna grupa NKEU za poglavlja 30 i 31 je, tokom 2020. godine, održala jednu sednicu radne grupe posvećenu Poglavlju 30 (uz četiri sednice posvećene Poglavlju 31). Planirane aktivnosti za 2020. godinu su modifikovane što zbog pandemije COVID-19 i vanrednog stanja, kao i zbog parlamentarnih izbora i formiranja nove Vlade RS. Sednica, koja je održana 29. aprila 2020. godine, bila je javna i posvećena temi globalnih trgovinskih odnosa tokom pandemije virusa COVID-19. Uvodno izlaganje na datu temu je imala bivša pomoćnica ministra trgovine i članica Radne grupe za Poglavlje 30, Bojana Todorović. Na sednici je konstatovano urušavanje trgovinskih odnosa koji su se pojavili i pre pandemije, a koji su se sa njenim izbijanjem samo produbili. Dogovoreno da radna grupa nastavi sa sličnim aktivnostima i informiše javnost o izazovima s kojima se međunarodna trgovina suočava.

Radna grupa planira da, osim održavanja redovnih sednica, otvorenih sednica i susreta sa predstavnicima pregovaračkog tima Srbiji, tokom 2021. godine održi i dve javne diskusije, od kojih bi jedna bila usmerena na pitanje pristupanja Srbije članstvu u STO-u, a druga na debatu u vezi pregovora se odnose na Protokol 7 uz sporazum CEFTA, odnosno mehanizma za rešavanje sporova. Oba događaja treba da se održe u drugoj polovini godine 2021. godine.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Dosadašnje preporuke vezane za Poglavlje 30 bile su 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 međunarodnu razvojnu saradnju i humanitarnu pomoć, i ukidanje, odnosno prilagođavanje postojećih bilateralnih sporazuma nakon ulaska u EU, kao i na jačanje administrativnih kapaciteta.

U tom smislu, preporuke koje je do sada davala radna grupa su bile opštijeg tipa, s obzirom da su bile usmerene, pre svega, na obustavljanje blokiranja procesa pristupanja STO-u (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 koja se odnose na sporazum CEFTA), većina njih i dalje važi.

U prethodnom periodu su otklonjene nedoumice oko tehničkih elemenata koji se odnose na 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 u vezi sa ovim sporazumom, 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. Bez stalnog predstavnika (kojeg Srbija nema od 2013. godine), Srbija je uskraćena za informacije iz prve ruke i adekvatno i pravovremeno praćenje procesa koji se odvijaju u centrali STO-a, interesi Srbije se ne zastupaju na adekvatan način i istovremeno se urušava ugled naše zemlje, što značajno podriva kapacitete dela administracije koji se bavi ovim pitanjima, dok se istovremeno podriva ugled Srbije.
- Administrativni kapaciteti Srbije u oblasti spoljne trgovine su značajno podrivani, 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.
- U procesu izrade predloga Zakona o međunarodnoj razvojnoj saradnji i humanitarnoj pomoći Vlada treba da uvaži načela transparentnosti i inkluzivnosti prilikom kreiranja rešenja za uspostavljanje sistema za pružanje međunarodne razvojne saradnje i humanitarne pomoći. Republika Srbija će izdvajati značajna sredstva iz budžeta za ove svrhe i, u tom smislu, 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 spoljnopolitičke interese.

Organizacijama civilnog društva:

- Organizacije civilnog društva koje se bave aspektima vezanim za spoljnu trgovinu i zaštitu potrošača, kao i temama koje su deo sledećih poglavlja: 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika, 8 – Politika konkurencije, 1 – Slobodno kretanje robe, 20 – Preduzetništvo i industrijska politika, 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika i 27 – Životna sredina i klimatske promene, kao i relevantni instituti i akademske institucije, treba da budu aktivni kada kampanja zagovaranja ulaska u 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.
- 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. Poglavlje 31 je, pre svega, usmereno na prilagođavanje domaćih institucija, zaduženih za spoljnu, bezbednosnu i odbrambenu politiku zemlje, za funkcionisanje i proaktivno delovanje unutar sistema EU. Takođe, ono se sastoji i od progresivnog usklađivanja spoljnopolitičkog delovanja Republike Srbije sa spoljnopolitičkim pristupom EU, što podrazumeva i pridruživanje spoljnopolitičkim deklaracijama EU, te primenu mera prema trećim državama na nacionalnom nivou koje iz tih deklaracija proizilaze.

Prilagođavanje podrazumeva sledeće elemente:

- prilagođavanje domaćih institucija institucionalnom funkcionisanju i dinamici EU u pogledu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) i povezanih politika koje imaju spoljne implikacije u vezi sa ZSBP;
- usaglašavanje sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU, progresivno u periodu tokom pregovora, i u potpunosti neposredno pred pristupanje u članstvo;
- usvajanje prioritetnih 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 i, takozvani, uravnoteženi pristup Srbije spoljnoj politici, dao je Poglavlju 31 mnogo veći značaj nego što je to do sada bio slučaj.

Pregovaračko poglavlje 31 predstavlja i šansu da država kandidat počne da definiše svoju „nišu“ spoljne politike u okviru ZSBP-a, kao i specifični doprinos koji može da dà 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 skrining za Poglavlje 31 završen je u junu 2014. godine, a bilateralni u oktobru iste godine. Iako je nacrt Izveštaja o skriningu izrađen, njegova konačna verzija do danas nije dostavljena Srbiji – prema nekim informacijama zbog protivljenja pojedinih država članica. Razlog za ovakav stav te zemlje temelje na, prema njima, nedoslednoj spoljnoj politici Srbije, kada je reč o odnosu sa Ruskom Federacijom, od izbijanja konflikta u Ukrajini. 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 broj šest „Spoljni odnosi“, zajedno sa Poglavljem 30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom. U skorije vreme očekuje se i zvanična informacija kako će pregovori biti nastavljeni. Međutim, ovakav razvoj je potrebno sagledati i kao šansu za obnovljeni javni dijalog o Poglavlju 31 u javnosti.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ IZVEŠTAJA O SKRININGU I OSTALIH IZVEŠTAJA KOJE OBJAVLJUJU INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE

Iako nema Izveštaja o skriningu, moguće je skicirati obaveze Srbije u pogledu ovog poglavlja na osnovu Godišnjeg izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije na putu evropskih integracija, objavljenog oktobra 2020. godine, kao i trenutne izazove i zadatke koji proizilaze iz ovog poglavlja. U Izveštaju se konstatuje da je Srbija umereno pripremljena u ovoj oblasti i da je u prethodnom periodu postignut izvestan napredak, pre svega zbog usvajanja novih strategija nacionalne bezbednosti i odbrane.

Srbija treba da unapredi usaglašavanje sa spoljnopolitičkim deklaracijama EU i merama koje iz njih proizilaze. Od 2019. godine usaglašavanje Srbije sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom je u stagnaciji. 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.¹ Iako se Srbija usaglasila sa nizom značajnih spoljnopolitičkih deklaracija i mera (Hong Kong, odgovorno ponašanje u sajber prostoru itd), uočeno je da se, tokom 2020. godine, usaglasila sa tri deklaracije koje su za temu imale situaciju u Belorusiji, neposredno pre i nakon predsedničkih izbora u ovoj zemlji. Međutim, takođe je primećeno da se Srbija i dalje ne usaglašava sa restriktivnim merama koje se primenjuju prema ovoj državi. Srbija je usvojila nove strateške dokumente u oblastima nacionalne bezbednosti i odbrane, koji

¹ 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 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 je trinaest tematski, posredno ili neposredno u vezi sa Rusijom, dok su četiri neposredno u vezi sa temom 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 deklaracija u kojima je od trećih partnerskih država traženo usaglašavanje. Republika Srbija se usaglasila sa 52, odnosno sa 57,14%. Imajući u vidu da je taj postotak za celu prethodnu godinu bio 53%, postoji tendencija rasta. Od deklaracija sa kojima se Srbija nije usaglasila, 11 deklaracija su u vezi sa krizom u Ukrajini, odnosno u vezi sa umešanošću Rusije u ovaj, 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 od 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 sem Švajcarske), kao i države članice programa Istočno partnerstvo). Republika Srbija usaglasila se sa 58 deklaracija. Procentualno izraženo, usklađenost Srbije sa spoljnopolitičkim 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 u vezi sa Ruskom Federacijom i oružanim 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.

su „evoluirali u odnosu na prethodne dokumente“ u kontekstu procesa pristupanja EU, odnosno u odnosu na Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku. Od Srbije se očekuje da usvoji akcione planove povezane sa ove dve strategije koji u potpunosti odražavaju orijentaciju Srbije ka EU u ovim oblastima.

Izveštaj uočava da je Srbija nastavila da razvija intenzivne odnose i strateška partnerstva sa više trećih država, a pre svega sa Rusijom i Kinom, kao i sa SAD-om. U vezi saradnje sa Rusijom, istaknuti su kontakti na visokom nivou i redovne bilateralne posete, kao i vojnotehnička saradnja koja je uključivala i vojne vežbe. Uočeno je isticanje kineske pomoći tokom prvih meseci pandemije virusa COVID-19, kao i zvanična podrška Srbije kineskoj politici u Sindjangu. U izveštaju se ističe i nabavka raketnih sistema za protivvazдушnu odbranu Pantsir-S1 iz Rusije, kao i posete ruskih zvaničnika Srbiji i srpskih zvaničnika Kini tokom 2019. i 2020. godine. Uz to, primećen je nastavak saradnje sa Organizacijom dogovora o kolektivnoj bezbednosti (ODKB), u kojoj Srbija ima status posmatrača, kao i činjenica da je saradnja sa ODKB-om ubačena u nove strategije nacionalne bezbednosti i odbrane. Takođe, istaknuta je i obaveza koju je Srbija prihvatila kroz, takozvani, „Vašingtonski sporazum“ – da će svoju ambasadu u Izraelu premestiti iz Tel Aviva u Jerusalim. Konstatuje se da je Srbija usvojila drugi Individualni plan akcionog partnerstva sa NATO-om (IPAP) za period 2019-2021. godina, i da je nastavila da učestvuje u zajedničkim vojnim vežbama sa NATO-om i SAD-om.

Izveštaj konstatuje da Srbije učestvuje u većini aranžmana za kontrolu izvoza oružja, kao i instrumentima za sprečavanje proliferacije oružja. Konstatuje se da Srbija i dalje čeka ishod svoje prijave za pridruživanje Vasenarskom aranžmanu koju je podnela 2009. godine. Izveštaj pozdravlja učešće Srbije u okvirima Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike, učešće u četiri misije upravljanja krizama EU i misijama UN-a, te umereni napredak u uspostavljanju programa za učešće civila u međunarodnim misijama i operacijama, ali uz isticanje nedostatka potpunog pravnog i administrativnog okvira.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 31

Zbog vanrednog stanja, uvedenog u Srbiji nakon izbijanja globalne pandemije virusa COVID-19, Radna grupa za poglavlja 30 i 31, kao uostalom i ceo NKEU, prešla je na rad putem video-linka. Vanredno stanje i održavanje parlamentarnih izbora, kao i proces formiranja nove Vlade Republike Srbije otežao je komunikaciju sa institucijama.

Tokom 2020. godine, održane su tri sednice Radne grupe za posvećene Poglavlju 31, od koji su dve bile javne. Na javnim sednicama, održanim 28. maja i 4. decembra, predstavljene su spoljnopolitičke analize Beogradskog centra za bezbednosnu politiku – „Maske su pale. Srbija u pandemiji geopolitike“ i „Mnoga lica srpske spoljne politike – javno mnjenje i geopolitičko balansiranje“. Sednice su ispraćene sa velikom pažnjom javnosti, uz učešće predstavnika medija. Na sednici održanoj 28. maja, govorili su autori analize – Marko Drajić, Maja Bjeloš i Isidora Stakić, a na sednici održanoj 4. decembra su govorili autori analize – Vuk Vuksanović, Maja Bjeloš i Luka Šterić. Obe diskusije je moderirao Igor Novaković, direktor istraživanja Centra za međunarodne i bezbednosne poslove (ISAC fond) i koordinator Radne grupe za poglavlja 30 i

31 Nacionalnog konventa o EU. Na zatvorenoj sednici RG, održanoj 30. novembra, razmotren je dosadašnji rad Radne grupe, kao i organizacija susreta predstavnika NKEU sa predsednikom Republike Srbije. Sastanak sa predsednikom Srbije održan je 3. oktobra 2020. godine (pod Četam Haus pravilom) i na sastanku razgovarano o pitanjima spoljne politike i pregovorima između Beograda i Prištine.

Takođe, u susret Danu Evrope, Nacionalni konvent o EU i Radna grupa za poglavlja 30 i 31 organizovali su, 5. maja 2020. godine, internet panel diskusiju „Srbija i Evropska unija, saradnja u doba korone“. Cilj debate je bio razmatranje najnovijih trendova koji se odnose na saradnju i odnose Srbije i EU u svetlu globalne pandemije virusa COVID-19. Na panelu su učestvovali Sonja Liht, predsednica Beogradskog fonda za političku izuzetnost, Vladimir Međak, potpredsednik Evropskog pokreta u Srbiji, Filip Ejodus, vanredni profesor Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Boško Jakšić, novinar „Politike“, dok je moderator bio Igor Novaković. Panelu je prisustvovao veliki broj predstavnika civilnog društva, univerziteta i naučnih instituta, medija i političkih partija. Na panelu je usaglašen niz zaključaka i preporuka:

- Srbija treba da, u skladu sa globalnim trendovima i svojim nacionalnim interesima, usvoji Strategiju spoljne politike i dosledno je sprovodi u najboljem interesu građana i privrede. Mi pripadamo evropskom civilizacijskom krugu, naš sistem vrednosti, način upravljanja državom, strategija razvoja i odnos prema građanima moraju biti u saglasju sa osnovnim evropskim vrednostima demokratije, vladavine prava, slobode mišljenja, zaštite životne sredine i slobodne tržišne ekonomije.
- EU počiva na vrednostima poput demokratije, ljudskih prava, slobode medija i otvorenog tržišta. I pored fokusa da se pristup zasnovan na vrednostima učvrsti u samoj Evropskoj uniji, odnosno državama članicama, EU treba da iskoristi novu metodologiju proširenja i da, pored ekonomske podrške, jasno insistira da kompromisa oko vrednosti ne treba da bude kada je reč o državama kandidatima i njihovim odnosima sa trećim državama.
- Iako Unija raspolaže mnogo većim resursima i uticajem na terenu, troši ih na pogrešan način i gubi marketinšku utakmicu naspram trećih država. Birokratski pristup koji dominira načinom na koji EU i njeni predstavnici komuniciraju sa javnošću u Srbiji treba da bude reformisan, kako bi se dobili bolji efekti na terenu i pomoglo znanje građana o podršci Unije Srbiji. Organizacije civilnog društva su značajan resurs i partner u ovom zahtevnom poslu i to Evropska unija uočava, pre svega u Srbiji, a od skoro i u drugim državama regiona.
- Srbija treba da promeni svoj pristup i da shvati važnost svih članica EU za svoj evropski put. Sa svakom od članica treba dubinski i proaktivno da razvija i produbljuje saradnju umesto, kao do sad, da se fokusira na samo nekoliko država. **Takav pristup bi trebalo, takođe, da nađe svoj izraz u Strategiji spoljne politike koja nedostaje.**
- Državno rukovodstvo u Srbiji treba da se uzdrži od izjava koje podrivaju poverenje u partnerstvo Srbije sa EU i proces evropskih integracija. Novi pristup treba da sadrži i jasnu i nedvosmisleno političku dimenziju podrške procesu evropskih integracija, transparentno informisanje o podršci koju Evropska unija pruža Srbiji i jasnu opredeljenost ka unutrašnjim reformama.
- Srbija ne treba da kalkuliše i da pokušava da sedi na više stolica, pošto time sebi više može da dugoročno naštetiti nego da dobije korist, i treba da se nedvosmisleno orijentiše ka svom najznačajnijem partneru – Evropskoj uniji, a da proces integracije u EU postane i suštinski, a ne samo deklarativni cilj. U tom smislu, pored spoljnopolitičke orijentacije, od najvećeg značaja je da se Srbija u ovom procesu razvije u stabilnu, demokratsku i otvorenu državu. **Tim putem**

prošle su već države Istočne i Centralne Evrope, sa mnogo lošijim početnim pozicijama od ovih koje države Zapadnog Balkana imaju. Uz jasnu političku volju kandidata, ne bi trebalo da izostane ni podrška i spremnost Evropske unije da u svoje članstvo primi one države koje su spremne. Strategija EU o proširenju na Zapadni Balkan ne mora i ne bi trebalo da bude mrtvo slovo na papiru.

Srbija ne treba da se pozicionira na način da očekuje da EU uradi nešto za nju, već da **definiše i primenjuje** pristup koji bi pomogao i Uniji i regionu u njihovim naporima da postanu deo evropske porodice naroda. Jedan od domena gde Srbija može da formira takav pristup je borba protiv klimatskih promena i Zelena agenda koja je interesu i Srbije i Evropske unije. Što se tiče regiona, sem aktivnog učešća u trenutnim inicijativama usmerenim na regionalno povezivanje i produblivanje saradnje, Srbija treba i konkretnim akcijama da pomogne napore svojih suseda. Jedan od poteza bi bio podrška viznoj liberalizaciji za Prištinu.

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. Ne samo da nije ni pokušano kreiranje pristupa u spoljnoj politici, koji bi državama članicama EU ukazivao na volju Srbije da razvija progresivno usaglašavanje sa ZSBP-om i da deluje u spoljnim odnosima u skladu sa vrednostima na kojima počiva EU, već se situacija u nekoliko pogoršala. Državni zvaničnici su tokom 2020. godine bili veoma kritični prema EU, što je posebno bilo izraženo početkom pandemije kada je predsednik Srbije oštro kritikovao Evropsku uniju zbog nedostatka solidarnosti.²

Strategije nacionalne bezbednosti i odbrane su usvojene, ali veliki broj primedbi organizacija civilnog društva nije usvojen. Do danas nisu usvojeni akcioni planovi za ove dve strategije.

Tokom 2020. godine, ministar spoljnih poslova se pojavio samo jedanput pred Odborom za spoljne poslove NSRS i predstavio izveštaj o radu ministarstva, čime je delimično ispunjena obaveza iz Zakona o spoljnim poslovima, delimično ispunjena jedna od prethodnih preporuka NKEU upućena Narodnoj skupštini Republike Srbije.

² Ognjen Zorić, „Kina i Srbija: ‘Čelično prijateljstvo’ u doba korone“, Radio Slobodna Evropa, 18. mart 2020. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-kina-eu/30495105.html>.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 31**Vladi Republike Srbije:**

- Vlada Republike Srbije mora jasno da stavi do znanja Evropskoj uniji i državama članicama da postoji dugoročni plan za usklađivanje sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama i da, u što kraćem roku, počne da se progresivno usaglašava. Srbija treba da kreira pristup koji bi državama članicama EU ukazivao na volju Srbije da razvija progresivno usaglašavanje sa ZSBP-om i da deluje u spoljnim odnosima u skladu sa vrednostima na kojima počiva EU. U tom smislu, bilo bi produktivno da Srbija napravi analizu deklaracija sa kojima je mogla tokom prethodnog perioda da uskladi, a da ne ugrozi, svoju poziciju prema akterima od kojih, po svoj prilici, trenutno zavisi u vezi sa određenim spoljnopolitičkim prioritetima. Takva analiza bi bila od koristi za dalje usklađivanje za ZSBP-om u budućem periodu, kao i u tekućem političkom dijalogu sa predstavnicima EU.
- U kontekstu nove metodologije za pretpristupne pregovore sa EU, Vlada Republike Srbije treba da prepozna momenat i da se aktivno zalaže za obnovljeni javni dijalog oko otvaranja celog klastera „Spoljni odnosi“. Pregovori oko otvaranja celog klastera predstavljaju idealan momenat za „novi početak“ oko usaglašavanja Srbije za ZSBP-om.
- Vlada Republike Srbije treba da nastavi sa proaktivnim pristupom kada je reč o učešću u Zajedničkoj odbrambenoj i bezbednosnoj politici, pre svega kada je reč o stvaranju sistema za učešće Srbije u civilnim misijama, kao i oko potencijalnog učešća u Stalnoj strukturnoj saradnji. Na ovaj način, Srbija će dati doprinos naporima EU u domenu bezbednosti i odbrane i ojačaće svoju partnersku poziciju.
- Vlada Republike Srbije treba da formuliše strategiju spoljne politike, ili bar principe na kojima ona počiva, u kojoj će cilj integracije u EU biti nedvosmisleno postavljen kao prioritetan. Ovakav pristup treba jasno pokazati kroz implementaciju i mora biti reflektovan u većini spoljnopolitičkih poteza koji slede.
- S obzirom da je suzbijanje ilegalne trgovine svim tipovima oružja i prihvatanje svih međunarodnih standarda u ovoj oblasti jedan od ključnih ciljeva Poglavlja 31, neophodno je da Vlada Republike Srbije nastavi da neguje i primenjuje međunarodnopravnu tradiciju, posebno Ugovor o trgovini oružjem (*Arms Trade Treaty*), koji je Srbija ratifikovala 2014. godine, kao i da nastavi aktivno radi na implementaciji regionalne inicijative *Mapa puta: održivo rešenje za ilegalno posedovanje, zloupotrebu i krijumčarenje lakog i malokalibarskog oružja na Zapadnom Balkanu do 2024. godine*.

Narodnoj skupštini Republike Srbije:

- Kao i tokom prethodne decenije, Narodna skupština Republike Srbije je uglavnom pasivna kada je reč o spoljnoj politici, bezbednosti i odbrani, i prati inicijative koje dolaze iz Vlade. Narodna skupština, a pogotovo njen Odbor za spoljne poslove, ne prati

u dovoljnoj meri sprovođenje spoljne politike niti aktivno prati i komentariše poteze Ministarstva spoljnih poslova i drugih državnih zvaničnika. Rasprava o ovim pitanjima se vodi samo na onim sednicama kada Ministarstvo spoljnih poslova, odnosno ministar, podnosi izveštaj o radu ministarstva, što se tokom 2020. godine desilo samo jedanput. Odbor je tokom prethodne godine održao 16 sednice i one su se, uglavnom, bavile diplomatskim aktivnostima poslanika kroz parlamentarne grupe prijateljstva i delegacije, imenovanjima ambasadora (zatvorene sednice) i komentarima zakona koji se tiču međunarodnih sporazuma (ne svih). Stoga bi bilo poželjno da se u narednom periodu usvoji Strategija spoljne politike koja bi dala osnovu za sistematsko praćenje ispunjavanja prioriteta koji su zasnovani na interesima Republike Srbije. Ovakav pristup bio bi blagotvoran za proces evropskih integracija, 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 u vezi sa Poglavljem 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 treba da se aktivno uključe u dijalog oko implementacije nove metodologije pregovora sa EU. Primena nove metodologije i dijalog oko otvaranja klastera „Spoljni odnosi“ predstavlja dobru priliku i da se javnosti objasni zašto je značajno da se Srbija usaglašava za spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU.
- Organizacije civilnog društva, uključujući i akademske institucije i nezavisne eksperte, treba da nastave da prate usaglašavanje Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU, i da pružaju realistične i utemeljene informacije o razlozima za neusaglašavanje.

- Osim aktivnog monitoringa usaglašavanja, civilno društvo treba da nastavi sa praksom podrške i promocije učešća Srbije u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike.

Evropskoj uniji:

- Evropska unija i države članice treba da stvore uslove da Srbija, u najkraćem mogućem roku, dobije Izveštaj o skriningu. Činjenica je da su i bilateralni i eksplanatorni skrining završeni 2014. godine, kao i da je sam nacrt dokumenta zastareo. 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 koja se odnose na Poglavlje 31. Kroz definisanje kriterijuma za otvaranje celog klastera, pitanja koja se odnose na Poglavlje 31 biće jasnije definisana u javnosti. Srbija se opredelila za pristupanje članstvu u EU i dijalog treba da bude skrenut od „uslovljavanja EU“ ka „volji Srbije“ da prihvati političke ciljeve Unije, kako je i definisano u Kopenhaškim kriterijumima.
- Evropska unija treba da ohrabri i podrži napore Srbije da bude što više uključena u saradnju u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Učešće Srbije i javno zagovaranje proširenja saradnje doprineće većoj podršci građana i stvoriće osnovu za unapređenu saradnju i oko ostalih elemenata ovog poglavlja.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **32**

▶ FINANSIJSKA KONTROLA

Koordinator:

CENTAR ZA VISOKE EKONOMSKE STUDIJE (CEVES)

Kori Udovički

PRIKAZ POGLAVLJA

Značaj Poglavlja 32 – Finansijska kontrola, kao i ispunjenje zahteva koji iz njega proističu, odnosno merila za zatvaranje ovog poglavlja, je višestruk. Zbog svog složenog sadržaja, ovo poglavlje predstavlja jedno od osnovnih poglavlja u kome napredak u ostvarenju merila za zatvaranje uspostavlja temelje na koje se nadograđuju zahtevi kompleksnijih pregovaračkih poglavlja, poput Poglavlja 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata. Isto tako, realizacija zahteva u prvom potpoglavlju (*Interna finansijska kontrola u javnom sektoru*) direktno se odražava na pitanja koja se tiču uspostavljanja sistema za upravljanje i sprovođenje fondova Evropske unije (EU) u oblasti ruralnog razvoja (Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj), kao i na sprovođenje procesa javnih nabavki (Poglavlje 5 – Javne nabavke). Takođe, ne bi trebalo zanemariti ni neposrednu vezu Poglavlja 32 i Poglavlja 8 (Politika konkurencije), budući da se ono u najvećoj meri bavi regulisanjem unutrašnjeg tržišta, koje povlači i politiku odobravanja subvencija.

Takođe, i Zajednička pozicija Saveta EU uočava značaj koordinacije pitanja iz Poglavlja 32 i ostalih pregovaračkih poglavlja, a posebno navodi poglavlja 5, 17, 22, 23, 24 i 33, kao i potrebu za usklađivanje zakonodavstva sa novim pravnim tekovinama u ovoj oblasti, koje moraju biti donete pre završetka pregovora.

Osnovni zahtevi koje Republika Srbija treba da ispuni u okviru ovog pregovaračkog poglavlja, u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji, su:

1. da svi korisnici javnih sredstava u Republici Srbiji uvedu i obezbede efikasan i efektivan sistem interne kontrole (*finansijsko upravljanje i kontrola*) koji će obezbediti zakonito i svrsishodno poslovanje, kao i da uspostave ili obezbede funkciju interne revizije, koja treba da kontinuirano prati sistem interne kontrole, operativnog rada organizacije, zakonitosti i svrsishodnosti njenog poslovanja, da pravovremeno detektuje i predlaže mere za otklanjanje nedostataka u istim, kao i da predlaže mere za njihovo unapređenje;
2. da Državna revizorska institucija vrši eksternu reviziju na nezavisan i efikasan način, u skladu sa standardima Međunarodne organizacije državnih revizorskih institucija (INTOSAI) i Međunarodnim standardima državnih revizorskih institucija;
3. da se vrši efikasna i efektivna zaštita finansijskih interesa Evropske unije, kroz institucionalizaciju funkcije za prevenciju, otkrivanje i sprovođenje administrativnih provera prijavljenih nepravilnosti u postupanju sa finansijskim sredstvima EU, obezbeđivanje operativne saradnje sa Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara (OLAF), kao i uspostavljanje platforme (mreže) za razmenu operativnih i obaveštajnih podataka između relevantnih državnih organa u vezi sa suzbijanjem i razotkrivanjem prevara u sprovođenju finansijske pomoći EU;
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).

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).

- 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 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.⁸

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu, u odeljku koji je posvećen Reformi javne uprave, navodi se da je Srbija umereno pripremljena u ovoj oblasti, te da u ovoj oblasti nije postignut nikakav napredak, budući da prekomerni broj viših rukovodilaca koji obavljaju posao kao vršioci dužnosti nije znatno smanjen. Dalje, izražava se sve veća zabrinutost zbog odsustva transparentnosti i poštovanja postupka zapošljavanja državnih službenika na visokom položaju prema zaslugama. Evropska komisija preporučuje da je neophodno obezbediti delotvornu primenu Zakona o planskom sistemu kroz snažnu kontrolu kvaliteta Sekretarijata za javne politike.

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.

⁶ Anti-Fraud Coordination Services (AFCOS).

⁷ International Convention for the Suppression of Counterfeiting Currency.

⁸ Ministarstvo finansija, *Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu*.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 32 takođe uočava problem nedovoljne transparentnosti i u zapošljavanju velikog broja viših rukovodilaca koji obavljaju posao kao vršioци dužnosti. Takođe, uočava se permanentan nedostatak stručnog kadra neophodnog za sprovođenje reformi.

2. Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za Poglavlje 32

Izveštaj EK o napretku Srbije za 2020. godinu je, kao i svih godina do sada, konstatovao da je Srbija u tom domenu umereno pripremljena (ocena 3/5), uz dobar napredak u izveštajnom periodu. Preporuke Komisije iz 2019. godine su većim delom sprovedene, naročito pilot-projekti o upravljačkoj odgovornosti, kao i pokretanje preispitivanja kvaliteta unutrašnjih kontrola. Potrebno je uložiti dodatne napore da bi se upravljačka odgovornost ugradila u administrativnu kulturu i ojačalo funkcionisanje unutrašnje kontrole i interne revizije. Potrebno je dalje unapređenje pravovremenog sprovođenja preporuka eksterne revizije.

2.1. Interna finansijska kontrola u javnom sektoru (IFKJ)

Strateški okvir za IFKJ, koje je uglavnom uspostavljen i sprovodi se, istekao je krajem 2020. godine. Nov strateški okvir je potrebno razvijati u skladu sa strategijom reforme javne uprave, programom reforme upravljanja javnim finansijama i Zakonom o planskom sistemu. U izveštajnom periodu sprovedeni su pilot projekti u četiri ministarstva, čiji je cilj bio operacionalizacija principa upravljačke odgovornosti. Pravilnik o finansijskom upravljanju i kontroli usvojen je u decembru 2019. godine, dok se metodološko uputstvo za delegiranje donošenja odluka i upravljanje učinkom ažurira.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije se navodi da su potrebni dalji naponi kako bi se upravljačka odgovornost u potpunosti ugradila u administrativnu kulturu javnog sektora. Takođe, ističe se da je stalne slabosti u linijama odgovornosti između nezavisnih tela i njihovih matičnih institucija 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. Nastavila je i da sprovodi proveru kvaliteta internih revizija i inicirala je preispitivanje kvaliteta interne revizije. Kvalitet godišnjeg izveštaja CJH o stanju sprovođenja IFKJ se poboljšava. Uz preporuke o sistemskim slabostima, sada sadrži i relevantne preporuke Državne revizorske institucije (DRI) i praćenje realizacije preporuka iz prethodnog perioda. Vlada je po prvi put uključila obavezujuća uputstva ministarstvima za postupanje prema preporukama iz konsolidovanog godišnjeg izveštaja iz 2018. godine, koji je usvojen u septembru 2019. godine.

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.

Na osnovu Konsolidovanog godišnjeg izveštaja koji priprema CJH za 2019. godinu, ukupno 945 korisnika javnih sredstava dostavilo je godišnji izveštaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole (FUK) Ministarstvu finansija – CJH. Od svih pristiglih izveštaja, Konsolidovanim godišnjim izveštajem je obuhvaćeno 886 uredno popunjenih izveštaja. Uvođenje promene u strukturi izveštaja i proglašenje vanrednog stanja je za očekivanu posledicu imalo neznatni pad broja dostavljenih izveštaja – 886 u odnosu na 938 iz 2018. godine, ali prvenstveno u kategoriji korisnika javnih sredstava (KJS) koji su relativno manje veličine (manji budžeti i manji broj zaposlenih). Kategorija značajnih KJS koji su dostavili FUK izveštaje u velikoj meri je ostala stabilna i analiza njihovih izveštaja oslikava reprezentativno stanje FUK-a u javnom sektoru Republike Srbije.

Na osnovu Izveštaja Centralne jedinice za harmonizaciju, ukupno 475 korisnika javnih sredstava je dostavilo Godišnji izveštaj o obavljenim revizijama i aktivnostima interne revizije za 2019. godinu.

Direktni budžetski korisnici na centralnom nivou, sa uspostavljenom funkcionalnom Internom revizijom (IR), pokrivaju približno 87% ukupnih rashoda i izdataka budžeta. Od ukupnog broja KJS, funkcionalnu internu reviziju uspostavilo je 33% KJS (uslov za uspostavljanje funkcionalne interne revizije je da ima minimum jedan izdat revizorski izveštaj u izveštajnom periodu).

Centralna jedinica za harmonizaciju intenzivno radi na uvođenju Finansijskog upravljanja i kontrole 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.

Centralna jedinica za harmonizaciju smatra da je najbitnije da dođe do unapređenja upravljačke odgovornosti – unapređenja odgovornosti rukovodilaca (rukovodilac odgovara za ostvarivanje ciljeva, a ne samo za zakonitost u radu). U okviru Strategije reforme javne uprave pripremaju se mere u okviru posebnog cilja – Odgovornost i transparentnost. Mere su, pre svega, fokusirane na definisanje sistemskih rešenja koja bi unapredila upravljačku odgovornost, a poseban fokus je stavljen na upravljanje učinkom.

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 jasni nalozi Vlade RS kroz Ministarstva o značaju Finansijskog upravljanja i kontrole, čija je karika i interna revizija, takođe ne postoje jasne smernice Vlade RS o implementaciji preporuka Centralne jedinice za harmonizaciju.

2.2. Eksterna revizija

Ustavni i zakonodavni okvir koji regulišu način funkcionisanja Državne revizorske institucije (DRI), u Izveštaju EK o napretku Srbije za 2020. godinu ocenjeni su kao i prethodnih godina – kao usklađeni sa međunarodnim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI). Ocenjeno je da je DRI nastavila sa unapređenjem kvaliteta i uticaja svog rada kroz bolju komunikaciju sa medijima i zainteresovanim stranama. Po prvi put od osnivanja, godišnji revizorski izveštaj se razmatrao i na plenarnom zasedanju 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 305 zaposlenih, uključujući 268 revizora, od 431 planiranog radnog mesta. Evropska komisija 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.

Kvalitet revizorskog rada se kontinuirano poboljšava uz podršku Sektora za metodologiju revizije i kontrolu kvaliteta. Zbog optimizacije organizacione strukture i trajnog nastojanja da se poveća broj izvršenih revizija, DRI je značajno unapredila svoje kapacitete za obavljanje revizije i sprovela je 12 revizija učinka u 2019. godini, u poređenju sa dve izvršene u 2018. godini. Od 2019. godine, 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.

U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu (član 79), DRI je prethodnih godina redovno sprovodila revizije završnih računa. Za 2019. godinu, kao i za prethodne godine, DRI je izrazila mišljenje sa rezervom, budući da konsolidovani finansijski izveštaji Završnog računa budžeta RS za 2019. godinu nisu sačinjeni u skladu sa principima konsolidacije.

Kako navodi DRI, nije uređen oblik i sadržaj obrazaca na kojima se priprema i prezentuje konsolidovani izveštaj Republike Srbije, a koji će uključivati sve podatke i informacije neophodne za odlučivanje i u kojima se utvrđuje rezultat kao razlika konsolidovanih tekućih prihoda i primanja od prodaje nefinansijske imovine i konsolidovanih tekućih rashoda i izdataka za nabavku nefinansijske imovine. Finansijsko upravljanje i kontrola nisu u potpunosti uspostavljeni tako da predstavljaju sveobuhvatan sistem internih kontrola sa zadatkom da se obezbedi razumno uveravanje da će se ciljevi korisnika javnih sredstava ostvariti i da su finansijski izveštaji potpuni i tačni, iako Ministarstvo finansija preduzima određene mere i aktivnosti u cilju uspostavljanja finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru. Interna revizija nije u potpunosti uspostavljena i organizovana na način da svojim funkcionisanjem obezbeđuje potpunu primenu propisa, pravila i procedura kao i postizanje drugih ciljeva zbog kojih se u skladu sa zakonom i uspostavlja kod svih korisnika javnih sredstava, iako Ministarstvo finansija preduzima određene mere i aktivnosti u cilju uspostavljanja interne revizije u javnom sektoru.

Napredak je ostvaren jer je, prvi put u istoriji, državni revizor pred skupštinskim plenumom obrazlagao izveštaj o reviziji koji se odnosi na Završni račun republičkog budžeta.

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 daljim usklađivanjem krivičnog zakonodavstva sa novom Direktivom Evropske unije o borbi protiv prevara u vezi sa finansijskim interesima EU. Ova oblast korektno je pokrivena Nacionalnom strategijom za borbu protiv prevara za period 2017-2020. godine. Ocenjeno je da Srbija saraduje sa EK po pitanju istraga, nepravilnosti i slučajeva za koje se smatra da mogu sadržati elemente prevare.

EK izveštava da Organizaciona jedinica za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS), uspostavljena u okviru Ministarstva finansija, ima šest zaposlenih iako je planirano dest zaposlenih. Tokom 2019. godine, AFCOS je sproveo 18 administrativnih kontrola, u poređenju sa 15 od 2015. godine. To je dovelo do raskida osam ugovora i zahteva za nadoknadu nepropisno utrošenih sredstava. Srbija saraduje sa Evropskom komisijom tokom istrage i izveštava o nepravilnostima i slučajevima gde se sumnja da je došlo do prevare. Od 2012. godine, Srbija je prijavila 36 slučajeva putem onlajn sistema za upravljanje nepravilnostima, uključujući devet slučajeva u 2019. godini. Srbija treba da nastavi sa naporima u ostvarivanju solidnih rezultata u saradnji u istragama i izveštavanju o nepravilnostima.

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

Određeni napredak po pitanju većine oblasti pokrivenih Poglavljem 32 jeste postignut. Potrebno je uložiti dodatne napore da bi se upravljačka odgovornost ugradila u administrativnu kulturu i ojačalo funkcionisanje unutrašnje kontrole i interne revizije. I dalje postoji veliki problem sa nedovoljnim kadrovskim kapacitetima, kako u Centralnoj jedinici za harmonizaciju tako među Korisnicima javnih sredstava. Razlozi se mogu naći i u zabrani zapošljavanja i u visini zarada. Evropska komisija izražava sve veću zabrinutost zbog odsustva transparentnosti i poštovanja postupka zapošljavanja državnih službenika na visokom položaju prema zaslugama.

Takođe, odsustvo strateškog planiranja u Republici Srbiji relativizuje suštinu i prioritete ekonomskih reformi i otežava posao u svim oblastima, uključujući i oblasti koje pokriva Poglavlje 32. Kako će se se procenjivati da li je novac građana dobro potrošen ako ne postoje strateška dokumenta poput Plana razvoja i Investicionog plana?

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 održane mere, ovo pitanje mora 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 predsednikom Vlade RS.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

1.1. Preporuke iz prethodnog izveštajnog perioda

Dok Evropska komisija izveštava da su preporuke iz 2019. godine većim delom sprovedene, naročito pilot-projekti o upravljačkoj odgovornosti i pokretanje preispitivanja kvaliteta unutrašnjih kontrola, preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 32 se sprovode delimično.

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>Organizovan je radni doručak za novinare na kome su razjašnjeni osnovni pojmovi i njihova svrha u okviru IFKJ, kao i Poglavlja 32. Događaju su prisustvovali predstavnici:</p> <ul style="list-style-type: none"> • agencija: Beta, Tanjug; • dnevnih novina: Politika, Srpski Telegraf, Blic; • televizija: RTS, TV Happy (Nacionalna frekvencija), RTV Studio B, GEM, RTV Pančevo; • radija: Radio Beograd. <p>U periodu od septembra 2019. do decembra 2020. godine, objavljena su 22 članka u štampanim medijima i dva TV priloga o internim kontrolama.</p>
<p>Da Sektor za internu kontrolu i internu reviziju Ministarstva finansija unapredi statističku analizu prikupljenih podataka o stanju sistema za FUK i revidira sadržaj Konsolidovanog godišnjeg izveštaja o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru koji priprema Ministarstvo finansija, tako da sadrži sažet prikaz napretka u sprovođenju Strategije za dalji razvoj interne finansijske kontrole u javnom sektoru za period 2017-2020. godina, ključnih nalaza i preporuka korisnicima javnih sredstava u vezi sa unapređenjem sistema interne kontrole i interne revizije i rezultate praćenja sprovođenja datih preporuka iz prethodnih godišnjih izveštaja.</p>	<p>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>

Preporuka	Ocena
<p>Da nadležna ministarstva, a posebno Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (u slučaju lokalnih samouprava) obezbede davanje saglasnosti od strane Komisije za odobravanje popunjavanja radnih mesta u javnom sektoru, za popunjavanje radnih mesta za interne revizore kod korisnika javnih sredstava koji istoj upute zahtev preko nadležnog ministarstva.</p>	<p>Sprovedeno</p> <p>Na osnovu informacija dobijenih od Radne grupe za Poglavlje 32, Komisija za odobravanje popunjavanja radnih mesta u javnom sektoru u svom postupanju uzimaju u obzir značaj IR jer je uvođenje IR zakonska obaveza.</p> <p>Zdravstvene ustanove su bile obuhvaćene revizijom svrsishodnosti. Efikasnost uspostavljanja interne finansijske kontrole u zdravstvenim ustanovama i u tom kontekstu dobile preporuku od DRI čije sprovođenje se očekuje u narednom periodu.</p> <p>Svi ostali indirektni korisnici koji ne uspostave IR na neki od predviđenih načina treba da budu obuhvaćeni IR svog direktnog korisnika.</p> <p>Radna grupa za Poglavlje 32 izveštava da su, u odnosu na ukupan broj zahteva za novo zapošljavanje, zahtevi za zapošljavanje internih revizora vrlo retki. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave nastoji da sve zahteve u kojima je navedeno da se radi o zapošljavanju internih revizora, a ispunjavaju formalne pretpostavke, uključi u predloge Komisiji.</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>

Preporuka	Ocena
<p>Da Ministarstvo finansija, izvrši konsolidaciju Odeljenja za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima Evropske unije (AFCOS) i Odeljenja za budžetsku inspekciju, kao što je predviđeno Programom reformi javnih finansija, a u skladu sa preporukama u SIGMA studiji. Pre toga je neophodno da se, kroz donošenje novog Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, ukine Sektor za kontrolu javnih sredstava i reinstitucionalizuje, odnosno institucionalno repositionira, Odeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima Evropske unije (AFCOS) i Odeljenje za budžetsku inspekciju, u vidu posebnih organizacionih jedinica koje direktno odgovaraju ministru finansija, kako bi im se povratila funkcionalna nezavisnost i samostalnost u radu i obezbedio dovoljan stepen ovlašćenja za vršenje poslova iz svoje propisane nadležnosti.</p>	<p>Sprovedeno</p> <p>Funkcionalno razdvajanje Odeljenja za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima Evropske unije (AFCOS) i Odeljenja za budžetsku inspekciju je obavljeno 2018. godine.</p> <p>Odeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima Evropske unije (AFCOS) je formirano pod direktnom nadležnošću ministra finansija kao samostalna, unutrašnja, organizaciona jedinica izvan sastava sektora, sekretarijata i kabineta ministra.</p> <p>Odredbom clana 68b ZoBS i Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu finansija, određene su nadležnosti i poslovi koji se obavljaju u Odeljenju za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima Evropske unije (AFCOS).</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, 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>Sprovodi se, ali je potrebno nastaviti sa unapređenjima. Preporuka ostaje na snazi.</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 obavljaju 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>

Preporuka	Ocena
<p>Da Ministarstvo finansija preduzme neophodne mere da ojača administrativne kapacitete Odeljenja za budžetsku inspekciju kroz regrutovanje stručnog kadra koji poseduje minimalna stručna znanja i iskustvo koje će obezbediti nesmetan i efikasan rad Odeljenja.</p>	<p>Sprovedeno</p> <p>Ministarstvo finansija preduzima neophodne mere za jačanje kapaciteta Sektora za budžetsku inspekciju, te je u 2020. godini budžetska inspekcija ojačala primanjem u radni odnos devet budžetskih inspektora. U odnosu na 2018. godinu, kada je bilo sedam budžetskih inspektora, broj zaposlenih inspektora u 2021. godini je porastao na 17.</p> <p>U planu je dalje jačanje administrativnih kapaciteta popunjavanjem upražnjenih radnih mesta budžetskih inspektora.</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 za članstvo, kako bi se otklonile potencijalne nejasnoće o obostranim očekivanjima i obezbedili optimalni uslovi za njihovo nesmetano i pravovremeno sprovođenje.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p> <p>Postoje naznake da je komunikacija EK sa relevantnim učesnicima intenzivirana, ali je neophodno više informacija za javnost.</p>
<p>Da Ministarstvo finansija u okviru svoje internet stranice obrazuje posebnu sekciju u kojoj će se nalaziti relevantne informacije o statusu Poglavlja 32, uključujući i vesti o dešavanjima na sastancima radne grupe, napretku u ostvarivanju preporuka Evropske komisije, Nacionalnog koventa o EU i slično.</p>	<p>Sprovodi 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>

Preporuka	Ocena
<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>	<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>
<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>	<p>Nije sprovedeno</p>
<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>	<p>Nije sprovedeno</p>
<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>	<p>Sprovodi 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 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. 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>

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. 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:

- Ugrađivanje upravljačke odgovornosti u administrativnu kulturu javnog sektora. Radna grupa NKEU za Poglavlje 32 naročito podržava ovu preporuku Evropske komisije.
- 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 pokrivene Poglavljem 32.
- Jačanje kadrovskih kapaciteta DRI, CJH i KJS kroz edukaciju i dodatno zapošljavanje. Pronaći način za adekvatnu finansijsku kompenzaciju za zaposlene visoke stručnosti kako bi se zadržavali na poslovima u državnoj upravi.
- Pojačavanje aktivnosti na promovisanju ciljeva i zadataka Poglavlja 32 na nivou lokalnih zajednica (u široj javnosti, a ne smo stručnoj). Cilj ove preporuke je da se građani motivišu za aktivnije učešće u javnom životu.

▶▶ FINANSIJSKE I BUDŽETSKE ODREDBE

Koordinator:

EVROPSKI POKRET U SRBIJI (EPuS)

Gordana Lazarević

PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe obuhvata pravila o finansijskim sredstvima koja su neophodna za finansiranje budžeta Evropske unije. Budžetska sredstva Evropske unije prikupljaju se iz tri osnovne vrste prihoda: tradicionalnih sopstvenih sredstava (prihodi od carina, uključujući carine na poljoprivredne proizvode); sopstvenih sredstava po osnovu poreza na dodatnu vrednost (PDV) i sopstvenih sredstava iz uplata država članica na osnovu bruto nacionalnog dohotka (BND). Države članice Evropske unije imaju obavezu da uplaćuju u budžet EU, ali i pravo na korišćenje sredstava iz budžeta Evropske unije. U sklopu pregovora, u ovom poglavlju će se definisati i iznos sredstava koje Srbija kao članica EU treba da uplaćuje u zajednički budžet EU, kao i struktura učešća prema navedenim izvorima sredstava. Kako bi na adekvatan način ispunile svoju obavezu uplate sopstvenog doprinosa budžetu EU, države članice moraju imati odgovarajući administrativni kapacitet da adekvatno koordiniraju i obezbede tačan obračun, naplatu, isplatu i kontrolu sopstvenog finansijskog doprinosa budžetu EU. Ono što je važno za pregovore u ovom poglavlju jeste da su pravne tekovine u ovoj oblasti direktno obavezujuće i ne zahtevaju prenošenje u nacionalno zakonodavstvo.

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.

STATUS PREGOVORA U POGLAVLJU 33

Na osmom sastanku Pristupne konferencije sa Srbijom na ministarskom nivou, održanom 28. juna 2018. godine, otvoreni su pregovori o Poglavlju 33 – Finansijske i budžetske odredbe. Na konferenciji je Srbija prezentovala Pregovaračku poziciju u kojoj je tražila primenu prelaznih korektivnih mera koje se odnose na uplate Republike Srbije u budžet Evropske unije. Na istoj konferenciji EU je prezentovala merilo za privremeno zatvaranje poglavlja:

Srbija povećava svoj administrativni kapacitet – uključujući uspostavljenu koordinacionu strukturu – i, u tom cilju, usvaja akcioni plan kako bi se u dovoljnoj meri pripremila i uvela proceduralna pravila koja će osigurati da Srbija od dana pristupanja bude u mogućnosti da pravilno izračuna, prognozira, prikuplja, plaća, kontroliše i izveštava EU o sopstvenim resursima u skladu sa pravnim tekovinama EU.

Vlada Republike Srbije je, 28. januara 2021. godine, usvojila Program ekonomskih reformi (ERP), kao najvažniji strateški dokument u ekonomskom dijalogu sa Evropskom unijom i državama članicama EU. ERP je ujedno i krovni ekonomski dokument Republike Srbije, jer za cilj ima celokupno unapređenje upravljanja ekonomskim politikama i ekonomskim razvojem. Svrha ovog dokumenta je priprema države za učešće u procesu koordinacije ekonomskih politika u EU

i fiskalnog nadzora koje se sprovodi u svim državama članicama EU (evropski semestar). Srbija o ovim pitanjima ima dijalog sa Evropskom komisijom u okviru Pregovaračkog poglavlja 17 – Ekonomska i monetarna politika. Izrada ERP-a za period od 2021. do 2023. godine je posebno važna, jer daje: podatke o uticaju pandemije kovida na rast bruto društvenog proizvoda, prihode države po osnovu prikupljanja PDV-a i carina, porast državnog zaduživanja, visinu fiskalnog deficita, prestrukturiranje budžetskih prihoda i drugo. Sve projekcije i rashodi budžeta su, u više navrata, korigovani tokom 2020. godine¹ i zahtevaju prilagođavanje ekonomske i fiskalne politike kako bi se ponovo uspostavio stabilan priliv sredstava iz PDV-a i carina, dovoljan da obezbedi nesmetano učešće Republike Srbije u izvršavanju njenih budućih finansijskih obaveza prema budžetu EU. U ovim korekcijama Srbija je sledila preporuke MMF-a i ECOFIN-a.

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 rezultata². 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.³ Strategija reforme javne uprave za period od 2021. do 2025. godine je usvojena 9. aprila 2021. godine i njom se nastavljaju započeti procesi reformi koji imaju uticaja na kvalitet i intenzitet procesa evrointegracija.

Radna grupa NKEU smatra da je napredak u ovom poglavlju ostvaren, između ostalog, i zbog toga što su postojali odgovarajući dokumenti javnih politika koji su postavili ciljeve i redovno pratili i izveštavali o napretku u ovoj oblasti.

Analizirajući napredak u ovoj oblasti Radna grupa NKEU ističe da sve relevantne institucije – Ministarstvo finansija, Poreska uprava, Uprava carina i Republički zavod za statistiku – imaju usvojene višegodišnje strategije razvoja sa akcionim planovima.

Vidljivi su napori da se proširi osnova za prikupljanje sopstvenih sredstava, poboljša statističko praćenje i izveštavanje o državnim finansijama, kao i da se proizvedu podaci za sva tri nivoa statističke nomenklature.

Praćenje napretka u ovom poglavlju će biti prikazano na osnovu Pregovaračke pozicije Republike Srbije, kao i pozicije EU kada ona bude dostupna. Napredak u pojedinim oblastima je vizuelno označen primenom semafor pristupa u kome je crvenom bojom označeno polje u kome nije bilo napretka, narandžastom aktivnosti koje u realizaciji, a zelenom one aktivnosti koje su završene.

¹ Za više podataka pogledati <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/program-ekonomskih-reformi-erp/>

² Videti: <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2021/03/PRUJF-2021-2025-za-javne-konsultacije.pdf>

³ *Ibid.*

Pregovaračka pozicija	Napredak i preporuke
<p><i>Sredstva po osnovu poreza na dodatu vrednost</i></p> <p>Zakon o PDV-u će se uskladiti sa propisima Evropske unije koji su relevantni za normativnu uređenost ovog zakona. Delimična usklađenost ogleda se u pogledu poreskih oslobođenja.</p> <p>Zakon o PDV-u propisuje primenu dve poreske stope, računanje ponderisane prosečne stope će biti neophodno. U ovom trenutku to nije moguće, ali će biti omogućeno do dana pristupanja.</p> <p>Prikaz usklađivanja zakonodavnog i institucionalnog okvira sa pravnim tekovinama Evropske unije biće dat u Pregovaračkoj poziciji za navedeno poglavlje.</p> <p>Planirano je kadrovsko jačanje, pre svega povećanjem broja poreskih inspektora terenske kontrole, kao i uvođenje novih i savremenih metoda poreske kontrole kroz obezbeđivanje softvera za elektronsku kontrolu, što treba da rezultira povećanjem efikasnosti rada poreskih inspektora.</p> <p>Poreska uprava će, u cilju ostvarivanja svoje uloge u aktivnostima u okviru Poglavlja 33, odnosno obezbeđivanja sredstava iz PDV-a za finansiranje budžeta Evropske unije, preduzeti sve aktivnosti neophodne za unapređenje svojih sistema i usklađivanje IT sistema sa standardima EU.</p>	<p>U ovoj oblasti došlo je do indirektnog napretka zahvaljujući napretku u povezanim poglavljima: Poglavlju 16 – Oporezi-vanje, Poglavlju 18 – Statistika, Poglavlju 29 – Carinska unija i Poglavlju 33 – Finansijske i budžetske odredbe, kao i ostva-rivanju ciljeva reforme državne uprave i reforme upravljanja javnim finansijama.</p> <p>Poreski zakonodavni okvir</p> <p>Krajem 2020. godine usvojen je nekoliko poreskih zakona:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji („Službeni glasnik RS“, 144/20) (ZPPPA) <p>Najznačajnije izmene i dopune tiču se:</p> <p>Elektronske komunikacije: Po zahtevima poreskih obvezni-ka, omogućava se poreskim obveznicima da zahteve u vezi ostvarivanja prava iz poresko-pravnog odnosa propisanog ZPPPA (pre svega, zahtevi za povraćaj i preknjižavanje više, ili pogrešno, plaćenog poreza, zahtevi za odlaganje dugovanog poreza) mogu dostavljati elektronskim putem preko portala Poreske uprave, čime se povećava jednostavnost i efikasnost procesa komunikacije u poreskom postupku.</p> <p>Poreska prevara u vezi sa PDV-om: Izmjenama ZPPPA uvo-di se novo poresko krivično delo koje se odnosi na poresku utaju u vezi sa porezom na dodatu vrednost.</p> <p>Investicioni fondovi: Prema novim izmenama ZPPPA, fond je poreski obveznik i poreske obaveze u ime fonda ispunjava društvo za upravljanje fondom iz imovine fonda.</p> <p>Privremeno oduzimanje PIB-a zbog neizmirenih poreskih obaveza.</p>
<p>Zakonodavni okvir</p>	

Zabrana sticanja i osnivanja novih privrednih subjekata:

Propisuje se nova obaveza Agencije za privredne registre prilikom postupanja u poreskom postupku u smislu da Agencija za privredne registre ne može izvršiti registrovanje sticanja udela ili akcija u privrednim subjektima, odnosno osnivanje novih privrednih subjekata, gde se kao osnivač upisuje pravno lice ili preduzetnik nad kojim je uspostavljena mera zabrane sticanja i osnivanja novih privrednih subjekata.

Odlaganja plaćanja poreza: Zakon propisuje se da se izuzetno, u cilju ublažavanja ekonomskih posledica prouzrokovanih pandemijom, višom silom, odnosno drugim vanrednim događajem, nastalim u toku kalendarske godine, odlaganje plaćanja dugovanog poreza, odnosno ne dospelih poreskih obaveza odobrava na način i pod uslovima koje utvrdi Vlada.

- Zakon o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu („Službeni glasnik RS“, 18/2020 i 18/2021)

Ovim zakonom uređeni su uslovi, način i postupak pod kojima se utvrđuje imovina i uvećanje imovine fizičkog lica i poseban porez na uvećanje imovine za koju fizičko lice ne može da dokaže da je steklo na zakonit način, kao i organi nadležni za sprovođenje ovoga zakona. Za sprovođenje ovoga zakona nadležna je Poreska uprava. U poreskoj upravi biće osnovana posebna organizaciona jedinica za obavljanje poslova propisanih ovim zakonom. Predviđene su obuke zaposlenih u Poreskoj upravi, Ministarstvu finansija, kao i sudija o načinu primene ovoga zakona.

- Zakon o fiskalizaciji („Službeni glasnik RS“, 153/2020)
Cilj ovoga zakona je da se obezbedi bolja naplata poreza, spreče zloupotrebe i smanji uticaj sive ekonomije na javne prihode. Ovim zakonom je predviđeno da se u momentu prometa na malo, svaki račun fiskalizuje i da se Poreskoj upravi prenesu podaci o izdatim fiskalnim računima putem stalne internet veze i u realnom vremenu. Ovaj zakon će se primenjivati od 1. januara 2022. godine.

Pregovaračka pozicija	Napredak i preporuke
	<p>Radi primene ovoga zakona Vlada je usvojila:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uredbu o određivanju delatnosti kod čijeg obavljanja ne postoji obaveza evidentiranja prometa na malo preko elektronskog fiskalnog uređaja i - Uredbu o obliku i sadržaju registra elemenata elektronskih fiskalnih uređaja itd, kao i više posebnih pravilnika koji regulišu ovu oblast. <p>Ovim izmenama propisa znatno je smanjen broj delatnosti koje nemaju obavezu evidentiranja prometa. Sve izvršene izmene imaju za cilj poboljšanje evidencije i naplate PDV-a i smanjivanje poreskih utaja, što je u skladu sa zahtevima EU iznetim u Izveštaju o napretku Srbije u oktobru 2020. godine.</p>
	<p>Prema Planu rada Vlade za 2021. godinu u pripremi su sledeći propisi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Predlog zakona o elektronskom fakturisanju omogućiće uvođenje centralizovane platforme za e-fakture i znatno smanjiti sivu ekonomiju, delimičnu automatizaciju procesa čime se olakšava posao Poreske uprave, unapređenje zelene ekonomije zbog manjeg utroška papira itd. Ministarstvo finansija je već nabavilo platformu, a e-fakture će biti obavezne od 1. januara 2022. godine; - Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama: Usaglašavanje sa Zakonom o elektronskom fakturisanju, omogućiće potpuno uskladjivanje Zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama sa Direktivom 2011/7/EU. Izmene će se primenjivati od dana pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji;

- **Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o deviznom poslovanju:** Izmena odredbi kojima se regulišu poslovi sa finansijskim derivatima i depozitni poslovi rezi-denata u inostranstvu, s tim što će se navedene izmene pri-menjivati najkasnije od dana pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji;
 - **Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o preuzimanju akcionarskih društava:** Otklanjanje problema u praksi u pogledu primene Zakona o preuzimanju akcio-narskih društava („Službeni glasnik RS“, br. 46/06, 107/09, 99/2011 i 108/16), potpuno usklađivanje sa propisima Evropske unije;
 - **Predlog zakona o tržištu kapitala (JR):** Otklanjanje pro-blema u praksi u pogledu primene Zakona o tržištu kapita-la („Službeni glasnik RS“, br. 31/11, 112/15, 108/16 i 9/20), usklađivanje sa propisima Evropske unije;
 - **Predlog zakona o izmenama i dopunama Carinskog za-kona:** Usklađivanje sa carinskim propisima EU;
 - **Predlog zakona o Carinskoj tarifi:** Usklađivanje stopa ca-rine sa listama koncesija zaključenim u procesu pristupanja Republike Srbije Svetskoj trgovinskoj organizaciji. Svi zakoni su predviđeni za upućivanje Narodnoj skupštini u četvrtom kvartalu 2021. godine.
- Akциони plan transformacije Poreske uprave za period 2018-2023.**
- Ostvaren je napredak u reformi poslovanja Poreske uprave (PU). **Poboljšana je interna organizacija**, jer su raz-dvojene osnovne od sporednih aktivnosti PU. Osnovne ak-tivnosti PU su koncentrisane na manjem broju lokacija (sa 178 na 37). To je omogućilo **centralizaciju upravljanja po-slovnim procesima**, bolju koordinaciju aktivnosti i jedno-obraznost u postupanju, kao i efikasniju kontrolu i naplatu poreski izdašnih izvora.

Pregovaračka pozicija	Napredak i preporuke
	<p>Napredak je ostvaren i u oblasti pružanja usluga poreskim obveznicima, jer je osnovan specijalizovan sektor za pružanje usluga poreskim obveznicima. Posebna pažnja usmerena je na obrazovanje poreskih obveznika o obavezama i načinu njihovog izvršavanja i drugo. Poboļššan je rad Kontakt centra i šaltera „Vaš poreznik“.</p> <p>PU je pojednostavila deljenje informacija i obezbedila je dvosmerne kanale za komunikaciju sa obveznicima, tako što im pruža informacije, ali i prima obaveštenja o problemima koje je potrebno otkloniti radi efikasnijeg izvršavanja obaveza.</p> <p>Sledeća faza poreskih reformi usmerena je na informacione sisteme, a tender za zamenu postojećeg biće raspisan u toku 2021. godine.</p> <p>Nastavlja se sprovođenje mera radi skraćanja vremena potrebnog za povraćaj PDV-a. Pri povraćaju PDV-a poštuje se načelo opreznosti kako bi se zloupotrebe svele na najmanju moguću meru.</p> <p>Centar za velike poreske obveznike će povećati broj subjekata koji svoje poreske obaveze izmiruju preko ovog sistema. Centar, takođe, radi na jačanju kapaciteta i obuci zaposlenih. Pokrenut je postupak za izbor konsultanta koji će izvršiti pregled postojećih poslovnih procesa i voditi postupak njihove modernizacije i poboljšanja.</p> <p>Poreska uprava imala je značajnu ulogu u sprovođenju dela mera koje su trebale da otklone negativne posledice pandemije: odlaganje plaćanja poreza i doprimosa na zarade na 24 rate počev od 2021. godine, odlaganje plaćanja akontacija na porez na dobit pravnih lica za drugi kvartal 2020. godine i drugo.</p>

- **Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o deviznom poslovanju:** Izmena odredbi kojima se regulišu poslovi sa finansijskim derivatima i depozitni poslovi rezi-denata u inostranstvu, s tim što će se navedene izmene pri-menjivati najkasnije od dana pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji;
 - **Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o preuzimanju akcionarskih društava:** Otklanjanje problema u praksi u pogledu primene Zakona o preuzimanju akcio-narskih društava („Službeni glasnik RS“, br. 46/06, 107/09, 99/2011 i 108/16), potpuno usklađivanje sa propisima Evropske unije;
 - **Predlog zakona o tržištu kapitala (JR):** Otklanjanje pro-blema u praksi u pogledu primene Zakona o tržištu kapita-la („Službeni glasnik RS“, br. 31/11, 112/15, 108/16 i 9/20), usklađivanje sa propisima Evropske unije;
 - **Predlog zakona o izmenama i dopunama Carinskog za-kona:** Usklađivanje sa carinskim propisima EU;
 - **Predlog zakona o Carinskoj tarifi:** Usklađivanje stopa ca-rine sa listama koncesija zaključenim u procesu pristupanja Republike Srbije Svetskoj trgovinskoj organizaciji. Svi zakoni su predviđeni za upućivanje Narodnoj skupštini u četvrtom kvartalu 2021. godine.
- Akциони plan transformacije Poreske uprave za period 2018-2023.**
- Ostvaren je napredak u reformi poslovanja Poreske uprave (PU). **Poboljšana je interna organizacija**, jer su raz-dvojene osnovne od sporednih aktivnosti PU. Osnovne ak-tivnosti PU su koncentrisane na manjem broju lokacija (sa 178 na 37). To je omogućilo **centralizaciju upravljanja po-slovnim procesima**, bolju koordinaciju aktivnosti i jedno-obraznost u postupanju, kao i efikasniju kontrolu i naplatu poreski izdašnih izvora.

Pregovaračka pozicija	Napredak i preporuke
	<p>Napredak je ostvaren i u oblasti pružanja usluga poreskim obveznicima, jer je osnovan specijalizovan sektor za pružanje usluga poreskim obveznicima. Posebna pažnja usmerena je na obrazovanje poreskih obveznika o obavezama i načinu njihovog izvršavanja i drugo. Poboļšjan je rad Kontakt centra i šaltera „Vaš poreznik“.</p> <p>PU je pojednostavila deljenje informacija i obezbedila je dvosmerne kanale za komunikaciju sa obveznicima, tako što im pruža informacije, ali i prima obaveštenja o problemima koje je potrebno otkloniti radi efikasnijeg izvršavanja obaveza.</p> <p>Sledeća faza poreskih reformi usmerena je na informacione sisteme, a tender za zamenu postojećeg biće raspisan u toku 2021. godine.</p> <p>Nastavlja se sprovođenje mera radi skraćanja vremena potrebnog za povraćaj PDV-a. Pri povraćaju PDV-a poštuje se načelo opreznosti kako bi se zloupotrebe svele na najmanju moguću meru.</p> <p>Centar za velike poreske obveznike će povećati broj subjekata koji svoje poreske obaveze izmiruju preko ovog sistema. Centar, takođe, radi na jačanju kapaciteta i obuci zaposlenih. Pokrenut je postupak za izbor konsultanta koji će izvršiti pregled postojećih poslovnih procesa i voditi postupak njihove modernizacije i poboljšanja.</p> <p>Poreska uprava imala je značajnu ulogu u sprovođenju dela mera koje su trebale da otklone negativne posledice pandemije: odlaganje plaćanja poreza i doprimosa na zarade na 24 rate počev od 2021. godine, odlaganje plaćanja akontacija na porez na dobit pravnih lica za drugi kvartal 2020. godine i drugo.</p>

Pregovaračka pozicija	Napredak i preporuke
	<p>Republički zavod za statistiku je nastavio dobru praksu stalnog usklađivanja svog poslovanja sa standardima i metodologijama EU.</p> <p>U prethodnom periodu učinjen je vidljiv napredak u proizvodnji i dostupnosti podataka o statističkim regionima. Sada su javno dostupni podaci o upravnim okruzima, i lokalnim samoupravama po osnovu 197 pokazatelja i za period od 2012. do 2019. godine.⁴ Analički servis je alat koji omogućava laku obradu podataka po svim kriterijumima i automatski organizuje podatke u tabele ili grafikone. Svake godine se podaci dopunjuju sa podacima iz prethodne godine. Ovo je veoma značajno za pripremu planova, regiona i lokalnih samouprava, koji su preduslov za buduće korišćenje kohezionih fondova EU.</p> <p>Preko ovog alata ostvarena je preporuka Radne grupe za Poglavlje 33 iz 2019. godine da je potrebno dalje jačanje kapaciteta za potrebe donošenja politika na osnovu podataka (<i>evidence based policy making</i>).</p> <p>RZS i dalje uspešno rukovodi Devinfo bazom podataka⁵ o lokalnim samoupravama, što je izvor podataka za planove lokalnih samouprava koji su u pripremi⁶.</p>
	<p>Zbog pandemije je odložen popis stanovništva, domaćinstava i stanova. Narodna skupština je u martu 2021. godine usvojila Izmenu zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova i utvrdila novi datum popisa (oktobar 2022. godine).</p>

⁴ Podaci su dostupni na: <https://rsjp.gov.rs/cir/analički-servis/>

⁵ Videti: <http://devinfo.stat.gov.rs/>

⁶ Videti: https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web_final.pdf

Pregovaračka pozicija	Napredak i preporuke
	<p>Prema Planu rada Vlade za 2021. godinu, Narodnoj skupštini će, u junu 2021. godine, biti dostavljen na usvajanje Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zvaničnoj statistici. Izmenama i dopunama Zakona izvršice se potpuno usklađivanje sa pravnom regulativom Evropske unije koja se odnosi na zvaničnu statistiku. Kroz promenu statusa RZS-a unapređice se profesionalna nezavisnost i proširiti ovlašćenja institucije, a uvođenjem „Upravljanja kvalitetom“ zaokružena je osnova za primenu principa zvanične statistike u radu Zavoda i ostalih proizvođača zvanične statistike.</p> <p>Time je izvršena preporuka Radne grupe za Poglavlje 33, iz preporuka Nacionalnog konventa za 2019. godinu, da je neophodno da se donese novi zakon o zvaničnoj statistici koji bi omogućio da se prikupljeni podaci interpretiraju, a ne samo publikuju. Narodna Skupština je, u martu 2021. godine, usvojila Program zvanične statistike za period od 2021. do 2025. godine. Sastavni deo Programa čini i Strategija razvoja zvanične statistike za isti period. Oba ova dokumenta imaju za cilj da razvoj zvanične statistike dovede do potpune harmonizacije statističkih standarda, metodologije i dobre prakse, kao osnovu za dobijanje relevantnih rezultata zvanične statistike i njihovu uporedivost sa statističkim podacima evropskih i drugih zemalja. Kod definisanja statističkih aktivnosti uvažavani su zahtevi navedeni u dokumentima: Evropski statistički program 2013-2020 (<i>Regulation [EU] 2017/1951 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2017 amending Regulation [EU] No 99/2013 on the European statistical program 2013-17, by extending it to 2020</i>), (<i>Commission Decision on the financing of the European statistical program 2013-2020 and the adoption of the work program for 2019</i>), Evrostatov Kompendijum statističkih zahteva 2019 (<i>The Statistical requirements compendium, 2019 edition, published by Eurostat</i>) i Vizija Evropskog statističkog sistema 2020 (<i>ESS Vision 2020</i>).</p>

U narednom periodu planira se **završetak usklađivanja sa metodologijom Evropskog sistema nacionalnih računa (ESA 2010)** u pogledu dužine vremenskih serija indikatora sistema nacionalnih računa.

Za 2024. godinu planira se velika **revizija obračuna BDP-a**, u kojoj će biti implementirana do tada ostvarena unapređenja administrativnih i statističkih izvora podataka i metoda obračuna.

U narednom periodu planira se **prelazak na GFS (Government Finance Statistics) 2014 metodologiju**. Na taj način će se poboljšati obračun makroekonomskih agregata jedinica klasifikovanih u sektor države, o prekomernom deficitu i tromesečnom dugu javnog sektora.

Planira se dalji **razvoj regionalnih statistika** u skladu sa Nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica, koja obuhvata tri hijerarhijska nivoa podela državne teritorije. Podaci će se pripremati za 10 statističkih sektora, sa blizu 200 indikatora.

U RZS-u se trenutno sprovode četiri projekta, finansirana iz sredstava IPA II:

- **IPA 2016 Nacionalni program** – razvijanje efikasnog i održivog statističkog sistema u skladu sa Evropskim statističkim sistemom;
 - **IPA 2018** - Nacionalni program – EU za razvoj statistike u Srbiji;
 - **Višekorisnički IPA 2017 regionalni program** – unapređenje statističkog sistema Republike Srbije u pravcu harmonizacije sa Evropskim statističkim sistemom (ESS);
 - **EU direktni grant** – Istraživanja o poslovnoj klimi i potrošnji stanovništva (2020-2021).
- Evropska komisija je, preko Generalnog direktorata za ekonomske i finansijske poslove (DG EFIN), dodelila direktni grant Republičkom zavodu za statistiku za istraživanja o poslovnoj klimi i potrošnji stanovništva prema metodologiji DG EFIN.

Pregovaračka pozicija	Napredak i preporuke
	Svi ovi projekti imaju komponentu usaglašavanja sa standardima i metodologijama Eurostata, poboljšanje statistike nacionalnih računa, kao i dalju harmonizacija Sistema nacionalnih računa (SNA) sa međunarodnim standardima, tj. pravnorepravnom i kvalitetna primena novih SNA standarda 2008 i Evropskog sistema računa 2010 (ESA 2010). ⁷
Institucionalni okvir	
<p>Republika Srbija će uspostaviti funkcionalnu koordinacionu strukturu u oblasti sopstvenih sredstava u okviru Ministarstva finansija, Sektora za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije, Odeljenja za fiskalne analize i projekcije i upravljanje sopstvenim sredstvima Evropske unije.</p> <p>Sektor za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije Ministarstva finansija, u okviru koga su ustanovljena dva radna mesta sa zadacima izgradnje efikasnog sistema upravljanja sopstvenim sredstvima Evropske unije, će se u narednom periodu ojačati za poštavljanjem novih lica, jačanjem administrativnih kapaciteta, kao i kontinuiranim usavršavanjem zaposlenih.</p>	<p>Ministarstvo finansija, u okviru Sektora za makroekonomske analize i projekcije, ima Gruppu za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima Evropske unije koje obavlja poslove koji se odnose na tehničko-tehnološku pripremu za preuzimanje poslova koordinacije i upravljanja sopstvenim sredstvima Evropske unije, u skladu sa obavezama koje proizilaze iz pregovora o pristupanju i, sledstveno, punopravnog članstva u EU; poslove uspostavljanja administrativnih kapaciteta, propisivanje postupaka, definisanje i kreiranje potrebnih baza podataka, izrade simulacija preliminaranih obračuna; poslove obračuna, prikupljanja i kontrole sopstvenih sredstava EU; izrade projekcije uplata sopstvenih sredstava u budžet EU; poslove koordinacije, saradnje, kontakata i izveštavanja Evropske komisije; poslove prilagođavanja sistemu u skladu sa izmenama pravnih tekovina EU. U ovom trenutku ova grupa učestvuje u pripremi Prvog dela Programa ekonomskih reformi.</p>

⁷ Izvor: <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/o-nama/projekti-podrzani-od-eu>

Pregovaračka pozicija	Napredak i preporuke
	<p>Takođe, u Ministarstvu finansija deluje i Odeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima EU (AFKOS) koje obavlja poslove koji se odnose na: preduzimanje svih mera i aktivnosti u cilju zaštite finansijskih interesa EU i RS; koordinaciju pravne, operativne i tehničke saradnje, kao i razmenu podataka o nepravilnostima i slučajevima sumnje na prevare sa Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara (OLAF), sa drugim nadležnim telima i službama EK, kao i nadležnim telima i službama RS, a u cilju prikupljanja informacija u vezi sa dokazima, utvrđivanjem činjenica i pokretanjem postupka radi sankcionisanja nepravilnosti i zloupotreba u postupanju sa finansijskim sredstvima EU itd. Za više videti pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu finansija.⁸</p> <p>Podaci o broju zaposlenih u pojedinim sektorima Ministarstva finansija koji obavljaju poslove u neposrednoj vezi sa primenom EU propisa i kontroli sredstva EU nisu dostupni. U Ministarstvu finansija je zaposleno 585 ljudi.⁹</p>
<p><i>Tradicionalna sopstvena sredstva</i></p> <p>Postoji potreba za jačanjem administrativnih kapaciteta Uprave carina do dana pristupanja EU i to u smislu organizacionog i proceduralnog prilagođavanja ove uprave radi efikasnog sprovođenja propisa u ovoj oblasti, uspostavljanja adekvatne informatičke podrške za vođenje računa A i B, kao i obuke carinskih službenika.</p>	<p>Modernizacija Uprave carina dobro napreduje i postoji visoki stepen usaglašenosti nacionalnog zakonodavstva u ovoj oblasti sa pravnim tekovinama EU. Pripremljenost za carinsku uniju je zadovoljavajuća.</p>

⁸ Izvor: <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/12/Pravilnik-o-unutrasnjem-uredjenju-i-sistematizaciji-radnih-mesta-u-MFIN.pdf>

⁹ Izvor: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/odluka-o-maksimalnom-broju-zaposlenih-na-neodredjeno-vreme-u-sdo-sjs-apv-ls-2017.pdf?script=lat>

Pregovaračka pozicija	Napredak i preporuke
<p>Do kraja III kvartala 2017. godine, Carinski zakon Republike Srbije treba da bude usklađen sa Uredbom (EU) broj 952/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 9. oktobra 2013. godine o utvrđivanju Carinskog kodeksa Unije.</p> <p>Do kraja I kvartala 2018. godine, Uredba o carinski dozvoljenom postupanju sa robom i Pravilnik o obliku, sadržini, načinu podnošenja i popunjavanja deklaracije i drugih obrazaca u carinskom postupku, treba da budu usklađeni sa relevantnim uredbama.</p>	<p>Uprava carina nastavila je sa jačanjem administrativnih i operativnih kapaciteta, kao i sprovođenjem aktivnosti važnih za upravljanje, takozvanim, tradicionalnim sopstvenim sredstvima, ERIAN19 sistema analize rizika. Nastavljena je modernizacija carinske laboratorije i unapređenje anti-korupcijskih mera. U februaru 2020. godine doneta su dva strateška dokumenta za razvoj Uprave carina:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Poslovni plan za unapređenje organizacije i rada carinske službe za period 2020-2024. godine¹⁰ i - Plan rada za razvoj i korišćenje elektronskih sistema carinske službe za period 2020-2024. godine¹¹. <p>Oba dokumenta su pripremljena u skladu sa preporukama EK iz Izveštaja o napretku Srbije za 2020. godinu, gde su digitalizacija i razvoj informacionih sistema u Upravi carina posebno navedeni kao neophodni.</p> <p>U Upravi carina zaposleno je 2.476 ljudi.¹²</p> <p>Preporuka Radne grupe 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.¹³</p>

¹⁰ Videti: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/poslovni-plan-za-unapredjenje-organizacije-i-rada-carinske-službe-ministarstva-finansija-za-period-2020-2024-godine-službeni-glasnik-rs-broj-11-2020/>

¹¹ Videti: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/plan-rada-za-razvoj-i-korišćenje-elektronskih-sistema-carinske-službe-ministarstva-finansija-za-period-2020-2024-godine-službeni-glasnik-rs-broj-11-2020>

¹² Izvor: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/odluka-o-maksimalnom-broju-zaposlenih-na-neodređeno-vreme-u-sdo-sjs-apv-ls-2017.pdf?script=lat>

¹³ Videti: <https://www.paragraf.rs/proписi/kodeks-ponasanja-drzavnih-službenika-republike-srbije.html>

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 33

U toku 2021. godine je održan jedan sastanak Radne grupe na kome je razmatran napredak sproveden u oblastima koje su predmet Knjige preporuka NKEU.

▶ OSTALA PITANJA – KOSOVO

Koordinator:

INSTITUT ZA TERITORIJALNI EKONOMSKI RAZVOJ (InTER)

Dragiša Mijačić

PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 35 – Ostala pitanja je otvoreno na drugoj Međuvladinoj konferenciji između Srbije i Evropske unije koja je održana u Briselu, 14. decembra 2015. godine. Ovo poglavlje zauzima specifično mesto u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, jer obuhvata pitanja koja treba rešiti u toku pregovora i koja se ne mogu svrstati ni u jedno drugo pregovaračko poglavlje. Poglavlje 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 navodi se da će se „pitanje normalizacije odnosa između Srbije i Kosova razmatrati u okviru Poglavlja 35 – Ostala pitanja kao posebna stavka kojom se treba baviti u ranoj fazi pregovora, kao i tokom celog procesa pregovaranja, a u posebno opravdanim slučajevima i u okviru drugih relevantnih poglavlja“.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 postignuto je osam tehničkih sporazuma: matične knjige, sloboda kretanja, carinski pečat, katastar, funkcionisanje CEFTA/e (tokom predsedavanja UNMIK-a), prihvatanje univerzitetskih diploma, integrisana kontrola administrativne linije i regionalno predstavljanje i saradnja. U aprilu 2013. godine potpisan je Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa Beograda i Prištine, a koji danas nazivamo Briselskim sporazumom. Ovaj sporazum je rezultat dijaloga na političkom nivou i predstavljen je od pregovarača kao veliki korak ka normalizaciji odnosa i evrointegracijama obe pregovaračke strane. Briselski sporazum obuhvata 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.

¹ Pregovarački okvir, tačka 23, dostupno na: <http://bit.ly/2DEprTf>.

² Zajednička pozicija EU, dostupno na: <http://bit.ly/2PMnEmt>.

STATUS POGLAVLJA I PRESEK STANJA

U jeku globalne borbe protiv širenja zarazne bolesti COVID-19, izazvane virusom korona, tokom 2020. godine proces pregovora između Beograda i Prištine su obeležili brojni događaji koji su doveli do određenog napretka u dijalogu. Naime, nakon 20 meseci zastoja usled odluke Vlade Kosova, od novembra 2018. godine, da se uvede carina od 100% na uvoz robe iz Srbije i Bosne i Hercegovine, dijalog između Beograda i Prištine pod pokroviteljstvom Evropske unije je nastavljen na najvišem političkom nivou, jula 2020. godine u Briselu.

Nastavku dijaloga prethodila je politička kriza na Kosovu, gde je Vladi Albina Kurtija, lidera pokreta Samoopredeljenje, izglasano nepoverenje u Skupštini Kosova. Kurtijeva Vlada je pala samo 52 dana nakon njenog formiranja. Između ostalog, među razlozima za pad Vlade nalazi se i njena odluka o delimičnom ukidanju taksi na uvoz sirovina iz Srbije i BiH. I pored pritisaka međunarodne zajednice i odluke SAD-a da se privremeno obustave programi ekonomskog razvoja na Kosovu dok Priština u potpunosti ne ukine takse na robu iz Srbije i BiH, kao i pritisaka od strane koalicionog partnera, Demokratskog saveza Kosova i njenog lidera i tadašnjeg zamenika premijera Ise Mustafe, Kurti nije bio spreman na ukidanje taksi bezuslovno, već je za taj „ustupak“ predvideo uvođenje recipročnih trgovinskih, ekonomskih i političkih mera Srbiji. Pad Vlade Albina Kurtija doneo je nove političke tenzije na Kosovu, dodatno praćene izazovima u borbi protiv pandemije COVID-19, što je dovelo u pitanje nastavak dijaloga sa Beogradom u narednom periodu.

U pogledu saradnje u borbi protiv pandemije COVID-19, treba istaći da je, u cilju efikasnog delovanja i upravljanja pandemijom, uspostavljena saradnja između srpskih i kosovskih zdravstvenih institucija. Sredinom aprila 2020. godine, održana je video konferencija o epidemiološkoj situaciji na terenu, saradnji i merama za borbu protiv pandemije, na kojoj su učestvovali ministar zdravlja Srbije, Zlatibor Lončar, i ministar zdravlja Kosova, Arben Vitija. Nekoliko ambasadora i ostali zvaničnici u Srbiji i na Kosovu pozdravili su ovaj korak i posvećenost ministara u očuvanju javnog zdravlja svih zajednica na Kosovu. Između ostalog, Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 je, najpre, zahtevala, a zatim i podržala institucionalnu saradnju između nadležnih organa Srbije i Kosova.³

Dva dana nakon sastanka između ministara, Vlada Srbije je uputila kosovskom Institutu za javno zdravlje u Prištini humanitarnu pomoć u vidu 1000 testova za korona virus. Kako zdravstveni sistem u srpskim sredinama na Kosovu funkcioniše u sistemu Republike Srbije, analiza uzoraka iz ovih sredina vrši se na Institutu za virusologiju, vakcine i serum “Torlak” u Beogradu. Međutim, kosovski ministar Vitija je, u zajedničkom obraćanju sa potpredsednikom Srpske liste Daliborom Jevtićem, pozvao građane da koriste dostupne usluge zdravstvenih institucija na Kosovu i da su one otvorene za pripadnike svih zajednica. Zavod za javno zdravlje Srbije i Institut za javno zdravlje Kosova su, takođe, uspostavili komunikaciju, pa je broj zaraženih u srpskim sredinama na Kosovu postao deo evidencije kosovskog Instituta.

³ Saopštenje za javnost Radne grupa NKEU za Poglavlje 35: *Uspostaviti saradnju Srbije i Kosova na suzbijanju pandemije zarazne bolesti COVID19*, objavljeno 30. marta 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3vYKSWU>.

Institucionalna saradnja je bila vidljiva i na administrativnim prelazima. Tokom pandemije omogućen je prolazak sanitetskih vozila iz srpskih sredina koji prevoze pacijente sa težom kliničkom slikom na dalje lečenje u centralnu Srbiju, iako su prelazi još uvek bili zvanično zatvoreni. Takođe, epidemiološki timovi iz Srbije su neometano ulazili na Kosovo kako bi pružili pomoć u pružanju medicinskih usluga za pacijente obolele od COVID-19 u srpskim sredinama.

Tokom pandemije, u procesu dijaloga Beograda i Prištine, došlo je i do novih dešavanja na nivou Evropske unije. Početkom aprila 2020. godine iz EU je saopšteno da je bivši slovački ministar spoljnih poslova, Miroslav Lajčak, imenovan za novog Specijalnog predstavnika EU za dijalog Beograda i Prištine i ostala pitanja koja se tiču Zapadnog Balkana. Za period od 12 meseci, koliko će trajati njegov mandat, zadatak specijalnog predstavnika EU je da postigne sporazum o sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova i doprinese jačanju dobrosusedskih odnosa i pomirenju između partnera na Zapadnom Balkanu.

Nova Vlada Kosova izglasana je 3. juna 2020. godine, na čelu sa Avdulahom Hotijem iz Demokratskog saveza Kosova. Parlamentarni izbori u Srbiji održani su 21. juna, nakon čega je dijalog sa Beogradom nastavljen prvo na visokom političkom, a zatim i na tehničkom nivou.

Prvi sastanak u okviru dijaloga na najvišem nivou održan je, putem video konferencije, 12. jula 2020. godine. Domaćini ovog sastanka su bili Visoki predstavnik EU za spoljnu politiku i bezbednost, Žosef Borelj, i Specijalni predstavnik EU za Zapadni Balkan, Miroslav Lajčak. Sastanku su prisustvovali predsednik Srbije, Aleksandar Vučić, i tadašnji premijer Kosova, Avdulah Hoti. Četiri dana kasnije, pregovarači su se sastali u Briselu gde se razgovaralo o nestalim i raseljenim licima, kao i o ekonomskim pitanjima. Naredna runda dijaloga na visokom nivou održala se u periodu od 6. do 7. septembra 2020. godine, gde su delegacije Srbije i Kosova imale bilateralne sastanke sa Žosefom Boreljom i Miroslavom Lajčakom. Srpska delegacija se sastala i sa zamenikom pomoćnika državnog sekretara SAD-a i specijalnim predstavnikom za Zapadni Balkan, Metjuom Palmerom, kao i zasebno sa evropskim komesarom za proširenje i susedstvo, Olive-rom Varhejijem. Na trilateralnom sastanku, kome je prisustvovao i pregovarački tim iz Prištine, razgovaralo se, pored prethodno pokrenutih tema, i o Zajednici srpskih opština, finansijskim potraživanjima i imovini.

Ove teme su detaljno razrađene na ekspertskim sastancima održanim na tehničkom nivou dijaloga. Do kraja decembra 2020. godine, održano je sedam rundi dijaloga gde su šefovi srpske i kosovske delegacije, Marko Đurić (kasnije Petar Petković, novi direktor Kancelarije za Kosovo i Metohiju) i Skender Hiseni (koordinator za dijalog sa Srbijom), uz prisustvo specijalnog predstavnika EU za dijalog, Miroslava Lajčaka, razgovarali o standardima na osnovu kojih će biti postignuti dogovori o ovim pitanjima, a u cilju postizanja sveobuhvatnog sporazuma o normalizaciji odnosa. Miroslav Lajčak je, od stupanja na dužnost, dva puta posetio Beograd i Prištinu, gde se sastao sa delegacijama dve pregovaračke strane, a zaključak njegove poslednje posete, marta 2021. godine, je da kod obe strane postoji volja za dijalogom i da postoji „apsolutno razumevanje da dijalog nema alternativu”⁴

⁴ Lajčak za NI: *Dosad dogovoreni neki delovi, susret Vučić-Kurti očekujem pre leta*, dostupno na: <https://bit.ly/3wioWXXN>.

Primetna je i veća uloga SAD-a u dijalogu Beograda i Prištine i razrešenju kosovskog čvora tokom 2020. godine. Na dvodnevnom sastanku, održanom 4. septembra u Beloj kući, delegacije Srbije i Kosova sastale su se sa predsednikom Sjedinjenih Američkih Država, Donaldom Trumpom, radi razgovora o bilateralnim i ekonomskim odnosima. Predsednik Srbije, Aleksandar Vučić, i kosovski premijer, Avdullah Hoti, su tokom ove posete potpisali sporazume o ekonomskoj normalizaciji (takozvani Vašingtonski sporazum)⁵ koji, kako su obojica naveli, predstavlja veliki korak napred u procesu dijaloga. Jedan sporazum je potpisan sa Srbijom a drugi sa Kosovom, dok predstavnici SAD-a nisu potpisali nijedan dokument, što svakako ne umanjuje političke posledice neispunjavanja obaveza navedenih u sporazumima.⁶ I nakon promena na međunarodnom planu usled dolaska novog predsednika i nove administracije SAD-a početkom 2021. godine, ambasadori SAD-a u Beogradu i Prištini izjavili su da je sporazum i dalje na snazi, sve dok u budućnosti ne bude moguće uneti neke izmene.⁷

Nova dinamika u pregovorima Beograda i Prištine očekuje se sa ponovnom smenom političke elite na Kosovu, kada Aljbin Kurti iznova dolazi na mesto premijera Kosova februara 2021. godine. Nakon podizanja optužnice za ratne zločine protiv predsednika Kosova, Hašima Tačija, od strane Specijalnog tužilaštva za ratne zločine novembra 2020. godine, Vjosa Osmani je bila vršiteljka dužnosti predsednice Kosova. Početkom aprila 2021. godine, Skupština Kosova je izabrala Vjosu Osmani za predsednicu Kosova. Nastavak i intenziviranje razgovora na visokom političkom i tehničkom nivou, uz posredovanje Miroslava Lajčaka, očekuje se i tokom 2021. godine, a već naredni sastanak se planira nakon formiranja svih potrebnih institucija u Prištini.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 35

Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 35 okuplja 23 organizacije civilnog društva i jednog pojedinca. Početkom 2018. godine, koordinaciju rada Radne grupe preuzeo je Dragiša Mijačić i Institut za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER). Radna grupa je od tada izradila sedam analitičkih studija na temu implementacije Briselskog sporazuma i pokrenula mesečni elektronski bilten na teme od značaja za Poglavlje 35. Pored toga, Radna grupa je održala preko 15 sastanaka i događaja na kojima su učestvovali i nosioci najviših javnih funkcija u Srbiji, uključujući i predsednika 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 2020. i početkom 2021. godine, Radna grupa je izradila tri analize o različitim pitanjima koja nisu obuhvaćena potpisanim sporazumima, a od značaja su za Poglavlje 35 i normalizaciju odnosa:

⁵ Treba naglasiti da Vašingtonski sporazum nije jedinstveni dokument, već su beogradska i prištinska delegacija potpisale sa predstavnicima SAD-a dva odvojena sporazuma koji imaju donekle različite sadržaje.

⁶ *Analiza dokumenata potpisanih u Beloj kući*, Centar za društveni dijalog i regionalne inicijative (CDDRI), septembar 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3u9H4RP>.

⁷ Danas: *Šest meseci od potpisivanja Vašingtonskog sporazuma*, dostupno na: <https://bit.ly/2QQ1vVz>.

1. **Srpska kulturna i verska baština na Kosovu: od Ahtisarijevih specijalnih zona do finalnog statusa,**⁸ Stefan Surlić i dr Igor Novaković;
2. **Pozicija i uloga verskih zajednica i crkava u procesu pomirenja i normalizacije odnosa Beograda i Prištine,**⁹ Fondacija Konrad Adenauer;
3. **Kratka istorija stavova građana o dijalogu Beograda i Prištine. Šta se (nije) promenilo?,**¹⁰ Centar za društveni dijalog i regionalne inicijative i Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

Do sredine 2021. godine, Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 će objaviti još tri analize na sledeće teme:

1. **Imovinska prava na Kosovu u okviru sveobuhvatne normalizacije odnosa Beograda i Prištine;**
2. **Efikasnost mehanizama institucija Srbije i Kosova u pronalazanju nestalih osoba iz rata na Kosovu u periodu od 2016-2020. godine;**
3. **Komplementarnost tržišta i biznisa Kosova i Srbije u kontekstu zajedničkog regionalnog tržišta i sličnih inicijativa.**

Kako je 2020. godina obeležena pandemijom COVID-19, Radna grupa je ključne nalaze analiza predstavila na događajima koji su organizovani u onlajn formatu. Analiza „Srpska kulturna i verska baština na Kosovu: od Ahtisarijevih specijalnih zona do finalnog statusa“ je predstavljena u maju 2020. godine putem Zoom platforme.¹¹ Na skupu su učestvovali predstavnici nekoliko ambasada, donatorske zajednice, akademske zajednice, organizacija civilnog društva, mediji, istraživači. Specijalni gost je bio otac Sava Janjić, iguman manastira Visoki Dečani. Neke od preporuka navedenih u analizi se odnose na rešavanje imovinsko-pravnih odnosa, pogotovo imovine koja potpada pod teritoriju specijalnih zaštićenih zona, kako bi se zaštitili „istorijski identitet i prirodno okruženje, uključujući monaški život sveštenstva“ srpske verske i kulturne baštine. U tom smislu, potrebno je razmotriti mogućnost eksproprijacije zemljišta na teritoriji specijalnih zaštićenih zona, ali i započeti proces restitucije imovine Srpske pravoslavne crkve (SPC) na Kosovu, kako je predviđeno Ahtisarijevim planom. Takođe, autori navode da je, pored postojećeg normativnog okvira za srpsku versku i kulturnu baštinu i eventualnog jedinstvenog zakona, neophodno da se garancije o specijalnom statusu potvrde u formi ugovora između SPC-a i vlasti u Prištini, kao i Beograda i Prištine u okviru eventualnog finalnog sporazuma o normalizaciji. Bez obzira na model koji se primeni u definisanju statusa srpske verske i kulturne baštine, potrebno je da *de facto* i *de jure* upravu nad njima ima SPC sa sedištem u Beogradu, odnosno Eparhija raško-prizrenska, čiji je vrhovni autoritet Patrijarh i Sveti Sinod SPC-a.

Analiza „Pozicija i uloga verskih zajednica i crkava u procesu pomirenja i normalizacije odnosa Beograda i Prištine“ je, takođe, predstavljena krajem maja 2020. godine.¹² Cilj ovog istraživanja

⁸ *Srpska kulturna i verska baština na Kosovu: od Ahtisarijevih specijalnih zona do finalnog statusa*, dostupno na: <https://bit.ly/3cyllcP>.

⁹ *Pozicija i uloga verskih zajednica i crkava u procesu pomirenja i normalizacije odnosa Beograda i Prištine*, dostupno na: <https://bit.ly/2LLhQ8b>.

¹⁰ *Kratka istorija stavova građana o dijalogu Beograda i Prištine. Šta se (nije) promenilo?*, dostupno na: <https://bit.ly/3w59xKy>.

¹¹ Diskusija je dostupna na YouTube kanalu InTER-a: <https://bit.ly/2AHYr5L>.

¹² Diskusija je dostupna na YouTube kanalu InTER-a: <https://bit.ly/3cafJWa>.

jeste da se uoče „alati“ kojima beogradsko i prištinsko društvo, opredeljeni istim ciljem mirne i prosperitetne evropske budućnosti, treba da razmotre ulogu i poziciju crkvi i verskih zajednica u procesima pomirenja i normalizacije odnosa Beograda i Prištine. Među preporukama navedenim u analizi, autori navode da je potrebno organizovanje međureligijskih skupova o kompleksnim i osjetljivim pitanjima čiji bi rezultati, odnosno razgovori, bili dostupni javnosti, kao i da bi trebalo iskoristiti susrete verskih lidera međusobno, kao i susrete verskih lidera sa drugim društvenim akterima, za obrazovanje i informisanje mlađih generacija o značaju dobrih međuverških odnosa. Takođe, autori smatraju da kada se ispune uslovi za pomirenje, Crkve i verske zajednice bi mogle da iniciraju ili učestvuju u radu komisija koje bi se bavile žrtvama i stradanjima svih građana i, podržavajući žrtve, pomogle bi im u prevladavanju traume ili podstakli pokajanje zločinaca.

Krajem marta 2021. godine, Radna grupa je, takođe u onlajn formatu, 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, objavljenih u periodu od 2013. do 2020. godine, dali osvrt na stavove građana Srbije o dijalogu Beograda i Prištine i pronalaze-nju kompromisnog rešenja za rešavanje kosovskog pitanja. U analizi je navedeno da je, prema istraživanju Instituta za evropske poslove (IEA) iz juna 2020. godine, čak 89% građana smatralo da 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.

U cilju predstavljanja rada i rezultata Radne grupe NKEU za Poglavlje 35, u junu 2020. godine je organizovan radni ručak sa predstavnicima diplomatskog kora u Beogradu. Posebna pažnja je posvećena diskusiji o ključnim nalazima analiza izrađenih u okviru Radne grupe tokom 2020. godine.

Rezultati istraživanja i budući planovi rada Radne grupe su predstavljeni i na radnim sastancima koji su organizovani sa predstavnicima medija iz Beograda i sa Kosova, krajem 2019. i tokom 2020. godine. Organizovano je ukupno četiri sastanka – dva u Beogradu i po jedan u Kosovskoj Mitrovici i Gračanici – sa medijima koji izveštavaju na srpskom jeziku. Tokom ovih susreta, članice Radne grupe su, svaka u svojoj oblasti, predstavile svoj rad i stavove u okviru Poglavlja 35. Ovi sastanci su bili 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.

Krajem juna 2020. godine, Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 je organizovala studijsku posetu Kosovu i Metohiji. Tokom dva dana posete, članovi Radne grupe su imali prilike da razgovaraju sa predstavnicima vlasti u Prištini, crkvenim velikodostojnicima, organizacijama civilnog društva iz Mitrovice, Gračanice i Prištine, kao i sa medijima. Članovi Radne grupe su posetili Ministarstvo za zajednice i povratak u Prištini i razgovarali sa ministrom Daliborom Jevtićem i njegovim saradnicima o trenutnim izazovima srpske zajednice na Kosovu, kao i o perspektivama pregovora o normalizaciji odnosa između Beograda i Prištine. U okviru posete, članovi

su posetili manastir Visoki Dečani gde su razgovarali sa igumanom manastira, ocem Savom Janjićem, o položaju crkve i zaštiti srpske kulturne i verske baštine na Kosovu. Kao što je već navedeno, tokom studijska posete organizovana su i dva radna doručka sa organizacijama civilnog društva i medijima u Kosovskoj Mitrovici i Gračanici, gde su učesnici diskutovali o implementaciji briselskih sporazuma, saradnji između organizacija civilnog društva i medija u srpskoj i albanskoj zajednici i saradnji sa predstavnicima vlasti. U Prištini je održan i sastanak sa organizacijama civilnog društva iz Prištine koje se bave praćenjem dijaloga između dve strane i drugim pitanjima od značaja za normalizaciju odnosa Beograda i Prištine. Tokom ove posete, poštovane su mere donesene u cilju suzbijanja pandemije COVID-19.

Sa ciljem ponovnog pokretanja dijaloga o rešavanju pitanja Kosova i temama spoljne politike, članice radnih grupa NKEU za Poglavlje 35 i Poglavlje 31 su se i tokom 2020. godine (3. oktobra) sastale sa predsednikom Republike Srbije, Aleksandrom Vučićem. U okviru dva panela, članice radnih grupa su, svaka u svom domenu, dale osvrt na ključna i aktuelna pitanja, a nakon toga su imale prilike da čuju predsednikove odgovore i stavove o ovim pitanjima. Koordinator Radne grupe NKEU za Poglavlje 35, Dragiša Mijačić, predstavio je još jednom zajedničke principe radne grupe za rešavanje kosovskog pitanja, a u ime svih članica iskazao zahtev za veću transparentnost državnih organa kada je u pitanju proces dijaloga, kao i veću uključenost organizacija civilnog društva u taj proces.

U saradnji sa svojim članicama, a u cilju pokretanja diskusije na različite teme koje su aktuelne i značajne za Poglavlje 35, a nisu deo postignutih sporazuma, radne grupa je organizovala još nekoliko događaja krajem 2020. i početkom 2021. godine.

Zajedno sa Inicijativom mladih za ljudska prava (YIHR) Srbija, organizovana je onlajn diskusija na temu „Rad Specijalizovanih veća Kosova“. Događaj je održan u saradnji sa Outreach programom Specijalizovanih veća Kosova. Članice Radne grupe za Poglavlje 35 su imale prilike da se bliže upoznaju sa radom Specijalizovanih veća Kosova, mandatom, nadležnostima, kao i sa postupcima u toku. Takođe, održan je i onlajn događaj na temu „Doprinos Vlade Srbije rešavanju pitanja nestalih iz oružanog sukoba na Kosovu (1998-2000)“¹³, u saradnji sa YIHR Srbija. Predstavnici Komisije za nestala lica i Kancelarije za Kosovo i Metohiju Vlade Republike Srbije su predstavili svoj dosadašnji rad i rezultate na rešavanju pitanja nestalih lica iz sukoba na Kosovu, i sa učesnicima su diskutovali o nedostatku novih informacija kako bi se napravio pomak u pronalaženju ovih lica.

U saradnji sa Beogradskim centrom za bezbednosnu politiku (BCBP), Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 je organizovala onlajn diskusiju „Stavovi građana o Kosovu: Šta građani znaju, misle i osećaju“. Na događaju su predstavljeni rezultati najnovijih istraživanja javnog mnjenja i trendova, gde su učesnici imali prilike da se čuju i stavove i mišljenja građana o cilju Beograda u dijalogu sa Prištinom, poverenju u dijalog koji vodi EU, podršci opcije „razmena teritorija“, Vašingtonskom sporazumu i drugim važnim pitanjima.

¹³ Diskusija je dostupna na linku: <https://bit.ly/2M2AGuY>.

Radna grupa Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 35 je održala i sastanak na kome su predstavljeni preliminarni nalazi drugog Izveštaja o implementaciji i efektima Sporazuma o pravosuđu „Integracija srpskog pravosuđa u pravosudni sistem Kosova u kontekstu evropskih integracija i dijaloga Beograda i Prištine“¹⁴, koji je pripremio Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM. Ovaj izveštaj, pored nalaza o tome kako je došlo do početka primene sporazuma i integrisanja srpskog pravosuđa u institucije Kosova, prikazuje trenutno stanje funkcionisanja sada integrisanih pravosudnih institucija tokom tri godine primene Sporazuma. Polazeći od nalaza prvog izveštaja, drugi izveštaj posebno obrađuje uključenost srpskih sudova u ostvarenju pristupa pravdi građana koji žive ili ostvaruju prava na teritoriji Kosova. Nalazi pokazuju da li je, i u kojoj meri, došlo do unapređenja pristupa pravdi građanima i građankama severa Kosova.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 je, nakon početka pandemije COVID-19 u Srbiji i na Kosovu, objavila saopštenje za javnost „Uspostaviti saradnju Srbije i Kosova na suzbijanju pandemije zarazne bolesti COVID19“.¹⁵ U saopštenju, radna grupa poziva nadležne organe Srbije i Kosova da uspostave direktnu i efikasnu saradnju na suzbijanju širenja pandemije korona virusa i apeluje da se uspostave komunikacioni kanali između kriznih štabova za suzbijanje korona virusa u Srbiji i na Kosovu, koji bi omogućili razmenu informacija o razmerama pandemije na dnevnom nivou. Takođe, radna grupa je pozvala nadležne organe da uspostave procedure za saradnju između medicinskih ustanova i lekarskih timova, kao i procedure za međusobno pomaganje u bolničkom lečenju pacijenata zaraženih korona virusom. Pored toga, naglašeno je da je potrebno regulisati režim kretanja preko integrisanih administrativnih prelaza tokom trajanja pandemije tako da bude omogućeno neometano kretanje sanitetskih vozila i lekarskih timova. Takođe, navedeno je da je potrebno dozvoliti prelaz robe široke potrošnje, naročito hrane, lekova, sanitetskog materijala, sredstava za dezinfekciju i ostalih potrepština neophodnih za normalan život.

U okviru svojih aktivnosti, Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 od novembra 2018. godine 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 uniji¹⁶ i InTER-a¹⁷.

¹⁴ Izveštaj je dostupan na linku: <https://bit.ly/3rzXbqm>.

¹⁵ Saopštenje za javnost je dostupno na: <https://bit.ly/3vYKSWU>.

¹⁶ Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, dostupno na: <https://bit.ly/2zBHlmW>.

¹⁷ InTER, bilteni dostupni na: <http://bit.ly/2MnwfiZ>.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 35

Na osnovu praćenja Pregovaračkog poglavlja 35 i rada na normalizaciji odnosa, kao i činjenice da se ništa suštinski nije promenilo od prethodnog izdanja Knjige preporuka, Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 zadržava iste preporuke, jer su i dalje aktuelne i važne u rešavanju pitanja od značaja za ovo pregovaračko poglavlje.

- Potrebno je 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.
- Potrebno je 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.
- Potrebno je 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.
- Potrebno je 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.
- Potrebno je 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 na stvaranju uslova za razvoj pravnih i demokratskih sistema vlasti na Kosovu i u Srbiji.
- Potrebno je ohrabriti Srbe sa prostora Kosova i Metohije da uzmu aktivno učešće u političkim procesima u okviru kosovskog sistema, kao i u društvenim procesima u okviru svojih zajednica. Uključivanje u procese na Kosovu i Metohiji treba da se odvija u duhu demokratije i bez političkih pritisaka iz Beograda. Takođe, potrebno je raditi na jačanju ljudskih resursa i na kreiranju institucionalnih mehanizama za efikasniju borbu srpske zajednice za svoja prava unutar kosovskih institucija.
- Potrebno je 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.

2020.

▶▶ **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 demokracija jednog društva. 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.

U nastavku trendova zabeleženih prethodnih godina, stanje u oblasti slobode izražavanja i medija u Srbiji se, u protekloj godini, može okarakterisati kao veoma zabrinjavajuće. Tako se u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu, objavljenom u oktobru, ukazuje na brojne nedostatke koji se, pre svega, odnose na slučajeve pretnji, napada i zastrašivanja novinara, zatim transparentnost vlasništva u medijima i poštovanje medijskih zakona. Pored ovog, i brojni drugi izveštaji međunarodnih institucija ukazuju na nezavidno stanje kada je reč o slobodi izražavanja i medija. U svom godišnjem izveštaju, američka organizacija „Freedom House“ je istakla je kako je poslednjih godina vladajuća stranka u znatnoj meri urušila politička prava i građanske slobode, vršeći pritisak na nezavisne medije, opoziciju i organizacije civilnog društva. U izveštaju se, takođe, navodi da je Srbija, uz SAD, zemlja u kojoj je došlo do najdrastičnijeg pada političkih prava i građanskih sloboda u poslednjoj deceniji, ali uz tu razliku da, uprkos padu, SAD i dalje spadaju u grupu slobodnih zemalja, dok se Srbija¹ nalazi u kategoriji delimično slobodnih država.

Tokom 2020. godine nije ni započeo rad na rešavanju nekih ključnih problema u ovoj oblasti koji su prisutni već godinama i decenijama, što ukazuje da ni u narednoj godini ne možemo očekivati značajna poboljšanja. Još uvek nije urađeno ništa na poboljšanje funkcionisanja Regulatornog tela za elektronske medije (REM), počevši od preko potrebnih izmena zakonskog okvira koji bi postavio temelj za nepristrasan i objektivan izbor članova Saveta REM-a, preko profesionalizacije rada i uvođenja principa odgovornosti za rad članova Saveta. Rad medija je, takođe, otežan, imajući u vidu finansijsku neizvesnost u kojoj najveći broj medija, pogotovo onih na lokalnu, funkcionise. Tome svakako doprinosi netransparentan i zakonski nezadovoljavajuće uređen proces projektnog (su)finansiranja medijskih projekata, kojim se favorizuju mediji koji su bliski vladajućim strukturama i koji se ne odnose kritički prema potezima aktuelne vlasti. Nažalost, daljem urušavanju slobode izražavanja i slobode medija su, gotovo svakodnevno, doprinosili predstavnici vlasti koji su svojim izjavama podgrevali atmosferu netolerancije i produbljivali društvene podele čestim i opasnim etiketiranjem novinara, najčešće iz pozicije narodnih poslanika.

¹ Videti: <https://www.gradjanske.org/fridom-haus-srbija-i-sad-medju-drzavama-sa-najvecim-padom-politickih-prava-i-gradjanskih-sloboda-u-poslednjoj-deceniji/>.

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 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

Prilikom donošenja novog Zakona o javnim nabavkama, propuštena je prilika da se preciziranjem odnosa sadržaja od javnog interesa, u sferi javnog informisanja i sistema javnih nabavki, spreči problematična praksa lokalnih i nacionalnih vlasti da medije finansiraju putem javnih nabavki, što ovim organima omogućava da zaobilaze pravila konkursnog sufinansiranja medijskih sadržaja i vrše uticaj na uređivačku politiku. Pravna praznina u ovoj oblasti je dovela do ustaljivanja prakse po kojoj organi lokalne samouprave putem mehanizma javnih nabavki, pored prenosa svojih sednica ili usluga oglašavanja, traže i usluge izveštavanja o svom radu, što predstavlja direktno mešanje u uređivačku politiku medija. Takođe, problematična je i činjenica da lokalne samouprave, na ovaj način, veći deo budžetskih sredstava izdvajaju za zadovoljavanje sopstvenog interesa ili samopromociju, u odnosu na ostvarivanje javnog interesa, u projektima koji se sufinansiraju iz budžeta po odredbama koje regulišu konkursno sufinansiranje.⁴ Nakon sprovedene javne rasprave tokom 2018. godine, Vlada Republike Srbije je 23. septembra usvojila predlog novog zakona o javnim nabavkama. Na sajtu Vlade RS je naglašeno da „predložena rešenja imaju za cilj sprečavanje koruptivnog ponašanja, bolju konkurentnost i potpuno otvoreno oglašavanje u postupku javne nabavke“. Novi Zakon je stupio na snagu 1. januara 2020. godine, a sa njegovom primenom se počelo u julu iste godine. Međutim, njegovi amandmani nisu doneli neophodne suštinske promene koje bi sprečile nastavak identifikovanih koruptivnih praksi. Takođe, odredbama novog Zakona je višestruko povećan prag za njegovu primenu. Po novom Zakonu, naručioc i nisu dužni da primenjuju odredbe Zakona o javnim nabavkama na nabavku dobara, usluga i sprovođenje konkursa za dizajn, čija je procenjena vrednost manja od 1.000.000 dinara, dok je prethodni prag bio duplo manji, što može dovesti do manje transparentnog procesa ugovaranja medijskih usluga, posebno na lokalnu.

POGLAVLJE 8

I u protekloj godini je, selektivnim davanjem državne pomoći, nastavljena štetna praksa kršenja pravila o zaštiti konkurencije i diskriminisanja medija koji kritički izveštavaju. Nacionalne i lokalne institucije su nastavile da dodeljuju pomoć medijima u državnom i privatnom vlasništvu kroz netransparentne procese, samim tim narušavajući i konkurenciju. Kada je reč o Komisiji za zaštitu konkurencije, ona kao nezavisna institucija poseduje ovlašćenja za ispitivanje narušavanja slobodnog tržišta. Međutim, ova institucija ni u toku ove godine nije uradila analizu medijskog tržišta, uz ista objašnjenja da ne postoje zakonski uslovi da se to učini.

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 preduslova za dobijanje sredstava. Na taj način profesionalni i nezavisni mediji su bili izloženi neloyalnoj konkurenciji.

⁴ Videti: <http://voice.org.rs/javne-nabavke-kao-sredstvo-za-nagradivanje-podobnih-medija/>.

POGLAVLJE 10

U svim oblastima koje su regulisane ovim poglavljem primećeno je i dalje nezadovoljavajuće stanje. Naročito izraženi problemi postoje kada je u pitanju nezavisnost rada javnih servisa – Radio-televizije Srbije i Radio-televizije Vojvodine. I pored nezadovoljstva radom javnih servisa i kritika koji su dolazili iz novinarskih, stručnih i opozicionih krugova u pogledu dosadašnjeg rada RTS-a i RTV-a, dosadašnji direktor RTS-a Dragan Bujošević, kome je mandat istekao 5. maja 2020. godine, ostao je na mestu vršioca dužnosti ove institucije do kraja godine, da bi potom, početkom 2021. godine, bio reizabran na ovu poziciju na novi mandat od pet godina. Uz izostanak adekvatnih kadrovskih promena, uređivačka politika ovih servisa se samo minimalno promenila i pored uvođenja dijaloških emisija koje za sada ni formom ni suštinom ne zadovoljavaju ulogu koju bi u informisanju građana trebalo da ima javni servis. Međustranački dijalog, započet krajem 2019. godine, kao prioritet je postavio temu reforme REM-a. Međutim, u mesecima koji su usledili, nije došlo do suštinskih promena, tim pre što nisu otklonjeni neki od ključnih problema u ovoj oblasti – nepostojanje jasnih kriterijuma i mehanizama koji bi omogućili izbor istinski nezavisnih i objektivnih stručnjaka u to telo, kako bi se neutralisao politički uticaj prilikom izbora članova i njihovog rada, kao i pitanja nepostojanja odgovornosti članova Saveta REM-a za svoj (ne)rad. Takođe, nisu uklonjeni uočeni nedostaci postojećeg zakona u vidu nepostojanja jasne procedure razrešenja članova Saveta REM-a, s obzirom na to da postojeće rešenje ne predviđa rok u kom je Savet REM-a dužan da se izjasni o predlogu za razrešenje nekog od članova. Bez obzira na kadrovske promene u Regulatornom telu za elektronske medije (REM), problemi u radu ovog tela, uočeni u kontroli medijskog sadržaja u medijima sa nacionalnom frekvecijom u pogledu zaštite ljudskih prava i zabrane govora mržnje, nisu otklonjeni.

REM ne obavlja svoj posao u skladu sa zakonom ne reagujući na kršenje slobode izražavanja, govora mržnje i drugih kršenja ljudskih prava koji se često dešavaju u programima televizija sa nacionalnom frekvencijom. Nisu uočene aktivnosti REM-a na kontroli programskih sadržaja radi zaštite maloletnika i ugroženih grupa, tako da je i u ovoj oblasti preko potrebna proaktivna uloga REM-a. Slobodan Cvejić podneo je ostavku na mesto člana Saveta REM-a dan nakon što je za predsednicu Saveta izabrana Olivera Zekić, navodeći da više ne postoje elementarne pretpostavke za rad u tom telu i da ne želi da učestvuje u nedemokratskim procesima. Zekić je reizabrana za članicu Saveta REM-a i pored primedbi na dosadašnji učinak na toj poziciji i mnogobrojne neprimerene javne istupe koji su obeležili njen rad. Cvejić je u obrazloženju naveo da je ostavku podneo upravo zbog načina na koji je izabrana predsednica Saveta REM-a, odnosno kršenja demokratskih procedura u Savetu. Judita Popović, članica Saveta REM-a, govoreći o donošenju odluka u REM-u, objasnila je da ima utisak je da se odluka već donela na nekom drugom mestu, a da se to Savetu REM-a predstavlja kroz mišljenje stručne službe, pa su članovi ovog tela nadležni da to samo potvrde. Istom prilikom je na sednici Saveta, bez prethodne rasprave, doneta još jedna sporna odluka, kada je u članstvo Upravnog odbora RTS-a izabran Šćepan Prašćević iako nije imao nikakvo prethodno iskustvo u oblasti rada medija. Suštinski, može se zaključiti da se, i pored određenih kadrovskih promena, u radu REM-a malo toga promenilo. Ovo telo i dalje ne doprinosi podizanju profesionalnih standarda, objektivnog informisanja i poštovanja Etičkog kodeksa u elektronskim medijima.

POGLAVLJE 23

Ovo poglavlje je jedno od tri ključna poglavlja u procesu pregovaranja. Otvoreno je na samom početku pregovara i neće biti zatvoreno sve do kraja pregovaračkog procesa između Srbije i EU. Vlada Republike Srbije je 2015. godine osnovala Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, kao stručno telo koje pomaže pregovaračkom timu. Savet u svojim izveštajima ocenjuje ispunjenost ciljeva i aktivnosti koje su predviđene AP za Poglavlje 23. Nakon nešto manje od tri godine, Akcioni plan za Poglavlje 23 ušao je u proces revizije. Povodom objave o završetku javnih konsultacija za reviziju AP u junu 2020. godine, Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 je uputila apel Vladi da ne usvaja ovaj dokument pre održavanja parlamentarnih izbora, ističući da nema jasnih podataka da li je finalni nacrt Akcionog plana za Poglavlje 23 poslat Evropskoj komisiji na komentare, iako je na radnim sednicama to isticano kao naredni korak pre usvajanja. Ipak, kao pozitivan rezultat javnih konsultacija napomenuto je usvajanje velikog broj komentara civilnog društva i unapređenje aktivnosti koje se odnose na slobodu medija.⁵ Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 je usvojen 10. jula 2020. godine.

Hronični problem demokratije u Srbiji predstavlja nedostatak dijaloga, naročito institucionalnog, kao i naglašena politička netrpeljivost i jezik mržnje koji postaje sve dominantniji u javnom govoru. Deklarativno prepoznajući ovaj problem, u oktobru 2020. godine, formirano je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Nažalost, formiranje ministarstva u čijoj nadležnosti je podsticanje društvenog dijaloga ni u jednom obliku nije doprinelo smanjenju društvenih tenzija niti transparentnijem radu organa vlasti.

Trend fizičkih i verbalnih napada, pretnji i pritisaka na novinare je u porastu od 2013. godine. Po podacima za prethodnu godinu, Udruženje novinara Srbije (UNS) je zabeležilo 111 napada na novinare, što je u odnosu na prethodnu godinu povećanje za oko 20%. Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS) je, u istom periodu, evidentiralo 189 napada na novinare.⁶ Tužilaštvo u većini slučajeva ne reaguje ili veoma sporo reaguje, iako se jedna od preporuka Evropske komisije odnosila na primenu efektivnijih istraga i sankcionisanje napada na novinare. Savet je, i ovim slučajevima, davao ocene ispunjenosti na osnovu formalnih dešavanja, poput sastanaka raznih komisija, i one se se skoro nikad ne podudaraju sa ocenama organizacija civilnog društva. Vlada je, 10. decembra 2020. godine, osnovala Radnu grupu za bezbednost i zaštitu novinara. Međutim, osim normativnih aktivnosti u ovoj oblasti, dešavanja u praksi ukazuju da je i u ovoj sferi primetno nepostojanje napretka. Ovaj problem usložnjava činjenica da su vinovnici verbalnih napada, uvreda i optužbi na račun novinara, neretko predstavnici vlasti, najčešće narodni poslanici, ali i nosioci najviših državnih funkcija. U toj nekorektnoj, opasnoj i nedopustivoj političkoj borbi, najdalje je otišla poslanica vladajuće stranke Biljana Pantić Pilja⁷ koja je za novinare televizije N1 i Nova S rekla da su „domaći izdajnici i strani plaćenici“.

⁵ Videti: <https://www.yucom.org.rs/saopstenje-radne-grupe-nkeu-za-poglavlje-23-povodom-zavrsetka-javnih-konsultacija-u-pogledu-revidiranja-akcionog-plana-za-poglavlje-23/>.

⁶ Videti: <http://nuns.rs/info/news/53515/godisnji-izvestaj-ombudsmana-pokazao-da-je-povecan-broj-napada-na-novinare.html>.

⁷ Videti: <https://www.021.rs/story/Novi-Sad/Vesti/259967/VIDEO-Poslanica-iz-Novog-Sada-targetirala-N1-i-No-vu-kao-antisrpske-medije-i-domace-izdajnike.html>.

Nastavljen je i trend institucionalnih pritisaka na medije, što je kulminiralo slučajem hapšenja novinarka Ane Lalić zbog teksta o lošem stanju u Kliničkom centru Vojvodina⁸, na osnovu veoma spornog zaključka Vlade, usvojenog tokom trajanja vanrednog stanja kojim je u Srbiji, praktično, bila uvedena cenzura.

Vlada je, 31. januara 2020. godine, usvojila Strategiju razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period od 2020. do 2025. godine, a zatim, u decembru iste godine, i Akcioni plan za sprovođenje Medijske strategije. U radu na Strategiji i Akcioniom planu učestvovali su i predstavnici relevantnih medijskih udruženja i asocijacija. Cilj Strategije, kako je rečeno, je unapređenje sistema javnog informisanja koji garantuje slobodu izražavanja, slobodu medija, bezbednost novinara, medijski pluralizam, razvijeno medijsko tržište, osnaženu novinarsku profesiju. Iako je Strategija usvojena u januaru, Akcioni plan za sprovođenje ove Strategije, kojim se definišu predstojeće aktivnosti u implementaciji Strategije i vremenski okviri za njih, usvojen je tek krajem godine (3. decembra). Period obuhvaćen Akcionim planom je od 2020. do 2022. godine i njim je, u tom periodu, predviđena izmena 13 zakona. Najviše promena odnosi na Zakon o javnom informisanju i medijima, zatim Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim medijskim servisima. Na sednici Vlade, 10. decembra 2020. godine, formirana je Radna grupa za praćenje sprovođenja Akcionog plana za primenu Strategije, kojoj će Ministarstvo kulture i informisanja tromesečno dostavljati izveštaj o aktivnostima koje su predviđene ovim planom. Na istoj sednici, Vlade doneta je odluka o formiranju nove Radne grupe za bezbednost i zaštitu novinara, koja je viđena kao način da se „institucionalizuje“ rad Stalne radne grupe za bezbednost novinara u ovoj oblasti. Budući da su ova tela formirana tek krajem godine, rezultati njihovog rada, kao i to da li će normativne aktivnosti u vidu donošenja Strategije i Akcionog plana zaista rezultirati nekim pozitivnim promenama na planu slobode medija i izražavanja u Srbiji, pokazaće se tek u narednom periodu.

Uprkos usvajanju ovih dokumenata i proklamovanim ciljevima, situacija na medijskoj sceni se u izveštajnom periodu nije promenila, čak se u nekim aspektima stanje i pogoršalo. Ni posle tri godine, od kako je inicijativom Skupštine grada pokrenut, još uvek nije okončan postupak ponovne privatizacije Radio televizije Kragujevac (RTK), dok je, Akcionim planom za primenu Medijske strategije, prvi kvartal 2021. godine predviđen kao rok za okončanje privatizacije novinske agencije Tanjug. Najuočljivija je promena vlasnika TVO2 (TV B92) i TV Prva, kao i Adrija medija grupe koja je izdavač „Kurira“, jednog od najuticajnijih tabloida. Centralnu ulogu, i u jednom i u drugom slučaju, imalo je akcionarsko društvo Telekom d.o.o. sa većinskim državnim kapitalom, čime se uticaj države u medijskoj sferi značajno proširio. Ako se tome doda i priprema za start televizije Euronews Srbija, takođe uz pomoć državnog kapitala, onda se vide prave razmere dominacije državnog uticaja u sferi elektronskih medija.

Nefunkcionisanje institucija i nepostojanje jasnih procedura ogledaju se i u manjkavosti procesa projektnog sufinansiranja medijskih projekata. Počevši od izostanka pravila koja bi jasno definisala obavezu raspisivanja konkursa, preko načina sprovođenja konkursa, vrednovanja projekata i realnih potreba, sve do donošenja odluka kojima se u potpunosti ignorišu odluke REM-a i Saveta za štampu. S tim u vezi, praksa beleži da najveći iznos sredstava na ovaj način

⁸ Videti: <https://www.slobodnaevropa.org/a/30524748.html>.

dobijaju mediji koji se pojavljuju kao najčešći prekršioци zakona i profesionalnih kodeksa. Osim toga, značajnu prepreku za rad novinara predstavlja ignorantski odnos državnih organa prema rešenjima Poverenika za informacije od javnog značaja što, u sadejstvu sa nepostojanjem zakonskih ovlašćenja koja bi omogućila neposredno kažnjavanje, dovodi do toga da javnost ostaje uskraćena za važne informacije.

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.⁹

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. Predlog organizacija civilnog društva, da davanja medijima na lokalnu buduću ubačena u godišnji plan DRI, nije prihvaćen.

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.

⁹ Videti: https://crtars/wp-content/uploads/2020/12/Crta-preporuke-za-postene-i-slobodne-izbore_Verzija-1-8.decembar-2020.pdf.

AKTIVNOSTI MEĐUSEKTORSKE RADNE GRUPE ZA SLOBODU IZRAŽAVANJA I MEDIJE

Tokom januara i februara 2020. godine, Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medije je, zajedno sa Radnom grupom za Poglavlje 23, aktivno učestvovala u procesu davanja komentara na revidirani Akcioni plan za ovo poglavlje, koji je usvojen u julu prethodne godine. U prethodnom periodu, jedna od najznačajnijih aktivnosti Međusektorske radne grupe je bila sprovođenje monitoringa nad procesom izrade Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Srbiji za period od 2020. do 2025. godine, u periodu od 2020. do 2022. godine, koji je usvojen u decembru.

U prostorijama Kuće ljudskih prava i demokratije u Beogradu, 11. marta 2020. godine, održan je sastanak Međusektorske radne grupe za slobodu izražavanja i medija NKEU, Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 i Radne grupe za izradu Medijske strategije, na temu usklađivanja nacrtu Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 sa Medijskom strategijom. U uvodnom delu, okupljenima su se obratili: Nataša Dragojlović, koordinatorka NKEU; Maja Stojanović, koordinatorka Međusektorske radne grupe za slobodu izražavanja i medije NKEU; Jovana Spremo, koordinatorka Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 i Jugoslav Milačić, član Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i pomoćnik ministra za evropske integracije. U drugom delu sastanka, govornici su bili: Darija Koturović, ekspertkinja Ministarstva pravde; Dejan Stojanović, predstavnik Ministarstva kulture i informisanja i predsednik Radne grupe za izradu Medijske strategije; Tanja Maksić, članica Radne grupe za izradu Medijske strategije i programska koordinatorka BIRN Srbija i Vukašinić Obradović, novinar i saradnik u Građanskim inicijativama.

U maju 2020. godine, objavljen je prvi Monitoring izveštaj NKEU u vanrednom stanju. Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medija je pripremila deo izveštaja koji se ticao slobode izražavanja i medija u toku vanrednog stanja.¹⁰

U oktobru 2020. godine, Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medija, Međusektorska radna grupa za političke kriterijume, Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava i Radna grupa NKEU za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, organizovale su događaj „Otvoreno o Spisku“, nakon što se u julu pojavila vest da su sve komercijalne banke u Srbiji dobile zahtev od Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma da dostave podatke o računima i bankarskim transakcijama 37 udruženja građana, fondacija i medija, kao i 20 pojedinaca. Pored istaknutih organizacija civilnog društva i branitelja ljudskih prava, na spisku organizacija čije podatke je Uprava zahtevala od banaka, našla su se i novinarska udruženja UNS, NUNS i Lokal Pres, kao i novinari, urednici i mediji koji se bave istraživačkim novinarstvom: KRIK, Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS), Balkanska istraživačka mreža (BIRN), direktor CINS-a – Branko Čečen i direktor Newsmax Adria – Slobodan Georgiev. Po objavljivanju spiska, četiri radne grupe NKEU koje se bave stanjem demokratije, slobodom izražavanja i medija, pravosuđem i osnovnim pravima i dostupnošću bezbednosti i pravde, organizovale su javnu debatu na ovu temu u znak podrške organizacijama

¹⁰ Videti: https://uploads-ssl.webflow.com/5e9038a5fc30d378d256622b/6017d26aa919cd1d416028fd_Analysis%20COVID%231_The%20Rule%20of%20Law.pdf

sa Spiska. Na prvom panelu govorili su aktivisti lokalnih inicijativa i predstavnici organizacija civilnog društva, dok je drugi panel, na kome je učestvovao i v.d. direktora Uprave za sprečavanje pranja novca, Željko Radovanović, bio posvećen dometima građanskog društva u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA MEĐUSEKTORSKE RADNE GRUPE NKEU

U pogledu evaluacije ispunjenosti prošlogodišnjih preporuka Međusektorske radne grupe za slobodu izražavanja i medija, može se primetiti da većina preporuka, koje su kao takve iznete u prošlogodišnjem izveštaju, u toku 2020. godine nije ispunjena i da je mali broj preporuka koji jeste ispunjen, ispunjen samo delimično, te da tako u izveštajnom periodu nije doprineto bitnom poboljšanju stanja u oblasti slobode izražavanja i slobode medija.

Poglavlje 5: Uprkos donošenju novog Zakona o javnim nabavkama, nije preciziran odnos sadržaja od javnog interesa u sferi javnog informisanja i sistema javnih nabavki, tako da prošlogodišnja preporuka o neophodnosti dopune zakona u ovom smislu 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: Izbor novih članova Saveta REM-a predstavlja samo delimično ispunjenje prošlogodišnjih preporuka, imajući u vidu da tom procesu nije prethodila izmena zakonskog okvira kojim bi se predvideo transparentiji postupak predlaganja i izbora članova Saveta. Iz tog razloga, prosta izmena članova Saveta REM-a nije dovela do željenog napretka u radu ovog tela. 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.

Poglavlje 23: Najvažnija i jedina preporuka koja je u potpunosti ispunjena tiče se donošenja Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji, kao i pratećeg Akcionog plana, s obzirom na to da su oba dokumenta doneta u toku 2020. godine. Međutim, kako je AP donet u decembru 2020, još uvek nije započeo ozbiljan rad na primeni ovih dokumenata i izostao je bilo kakav napredak u ovoj oblasti uprkos normativnim aktivnostima. Brojni neprocesuirani slučajevi fizičkih napada i pretnji svedoče da nije ostvaren nikakav napredak po pitanju bezbednosti novinara. Poboljšanju stanja nije značajno doprinelo ni formiranje Radne grupe Vlade RS za bezbednost novinara, tim pre što je ona formirana u decembru 2020. godine, tako da u posmatranom periodu nije bilo značajnih aktivnosti ovog tela. Održavanju nepovoljnog stanja, u značajnoj meri, doprinosi i ponašanje nosilaca vlasti koji gotovo svakodnevno upućuju uvrede na račun medija i etiketiraju nepodobne novinare kao izdajnike i neprijatelje Srbije. Pomak, takođe, nije učinjen 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 najveći broj prošlogodišnjih preporuka nije ispunjen.

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 2021. 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

- Redefinisati način izbora članova Saveta REM-a i sprovesti novi izbor nedostajućeg člana Saveta. (*Ministarstvo kulture i informisanja i Narodna skupština Republike Srbije*)

- Dosledno primeniti Akcioni plan za implementaciju Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period od 2020. do 2025. godine. (*Vlada Republike Srbije*)
- Obezbediti zakonitost u radu REM-a i obezbediti javne rasprave o radu REM-a. (*Narodna skupština Republike Srbije*)
- Neophodno je 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*)
 - a) 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 članova Saveta REM-a;
 - b) 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 i povećanjem transparentnosti prilikom utvrđivanja finansijskog plana;
 - c) obezbediti REM-u mogućnost direktnog izricanja novčanih sankcija emiterima prilikom utvrđivanja kršenja zakonskih i podzakonskih akata;
 - d) obezbediti adekvatnu odgovornost članova Saveta REM-a i načelnika stručnih službi u odnosu na utvrđene propuste da primene propise;
 - e) zakonski regulisati i osigurati obavezu REM-a da vrši stalni monitoring predizborne kampanje, precizirati i utvrditi objektivne kriterijume za vršenje monitoringa, osigurati javno objavljivanje nalaza i kontinuirano izveštavanje javnosti;
 - f) izmeniti Pravilnik 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;
 - g) obezbediti veću transparentnost, odgovornost i bolju komunikaciju REM-a sa građanima.
- Zakonom precizno regulisati proceduru razrešenja članova – konkretno, u kom roku je Savet REM-a dužan da se izjasni o predlogu za razrešenje nekog od članova i jasno naznačiti da mišljenje koje Savet daje, u tom slučaju, nije obavezujuće za organ koji o razrešenju odlučuje, a to je Narodna skupština. (*Ministarstvo kulture i informisanja i Narodna skupština Republike Srbije*)
- Unaprediti i jasno definisati procedure za izbor članova u telima javnih medijskih servisa. (*Savet Regulatornog tela za elektronske medije*)
- Učiniti transparentnim rad Upravnog odbora i Programskog saveta RTS-a i RTV-a. (*Regulatorno telo za elektronske medije, RTS i RTV*)

- U skladu sa Zakonom o javnim medijskim servisima, omogućiti istinito, nepristrasno, potpuno i blagovremeno informisanje na javnim medijskim servisima, nezavisnost njihove uređivačke politike, nezavisnost izvora finansiranja, zabraniti svaki oblik cenzure i nezakonitog uticaja na rad javnog medijskog servisa, redakcije i novinara, primenu međunarodno priznatih normi i principa, a naročito poštovanje ljudskih prava i sloboda i demokratskih vrednosti, kao i poštovanje profesionalnih standarda i kodeksa. (*Vlada Republike Srbije*)
- Obustaviti podršku, političku, moralnu i finansijsku, medijima koji kontinuirano krše Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima, Kodeks novinara Srbije, koji neprestano šire nacionalnu i drugu mržnju, izazivaju paniku i stvaraju atmosferu straha i nasilja u društvu. (*Ministarstvo kulture i informisanja*)
- 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*)
- Izmene zakonskih i podzakonskih propisa kako bi se obezbedila veća nezavisnost javnih medijskih servisa, te je u tom smislu potrebno: (*Ministarstvo kulture i informisanja*)
 - a) obezbediti veću finansijsku nezavisnost javnih medijskih servisa izmenama postojećeg načina finansiranja, samim tim povećati sigurnost novinara i medijskih radnika zaposlenih u javnom medijskom servisu;
 - b) obezbediti veću transparentnost, komunikaciju i odgovornost prema javnosti;
 - c) obezbediti veću nezavisnost članova Upravnog odbora, propisivanjem jasnih kriterijuma za njihov izbor i izmenama načina njihovog izbora;
 - d) definisati ulogu i ovlašćenja Programskog saveta kako bi se obezbedio efikasniji način kontrole javnih medijskih servisa, izmeniti način izbora članova tog saveta kako bi se obezbedila njihova veća nezavisnost;
 - e) obezbediti poštovanje rešenja Saveta za štampu u procesu projektnog sufinansiranja sadržaja od javnog interesa;
 - f) precizirati zakonske odredbe koje se tiču zabrane govora mržnje i zaštite dece i maloletnika od neprikladnih sadržaja, sa mogućnošću izricanja novčanih sankcija;
 - g) uvesti obaveznu analizu kvaliteta medijskih sadržaja javnih medijskih servisa.

Poglavlje 23

- 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 preciziranim 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“.
- Obezbediti veću bezbednost novinara i drugih medijskih profesionalaca: (*Republičko javno tužilaštvo, pravosudni organi, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Vlada Republike Srbije*)
 - a) jasno i precizno urediti delokrug rada svih radnih grupa na temu bezbednosti novinara, uskladiti njihov rad i podići nivo saradnje i koordinacije;
 - b) unaprediti i podići na viši nivo 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;
 - c) hitno i brzo postupati u svim slučajevima napada i pretnji koji imaju elemente krivičnih i prekršajnih dela;
 - d) 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;
 - e) ostvariti kontinuitet obuka namenjenih pripadnicima policije i tužilaštva, s ciljem da se obezbedi bolje razumevanje problema i efikasnije postupanje u slučajevima

ugrožavanja bezbednosti novinara, kao i novinara u pogledu prava na krivičnopravnu zaštitu i obaveza u pogledu krivičnog postupka;

- f) obezbediti jasnu i neselektivnu internu odgovornost kod organa nadležnih za gonjenje počinitelaca krivičnih dela na štetu novinara, posebno u sferi činjenja tih dela od strane pripadnika MUP-a;
 - g) razmotriti izmene Krivičnog zakonika kroz izmenu bića kod pojedinih krivičnih dela, uvođenjem novih oblika i pojačanjem zaštite kod već postojećih krivičnih dela kod kojih postoji posebna opasnost u odnosu na novinarke i novinare; posebnu pažnju obratiti na napade i pretnje na internetu;
 - h) neophodno je uključivanje predstavnika sudija u probleme bezbednosti novinara i posledice koje nastaju napadima i pretnjama;
 - i) obezbediti nesmetano kretanje i rad novinara i medija za vreme trajanja vanrednih okolnosti.
- Republika Srbija mora da obezbediti jasan i precizan pravni okvir koji onemogućava selektivno ograničavanje pristupa sadržajima na internetu, uz poštovanje najviših propisa koji obezbeđuju date garancije (*Generally Accepted Information Security Principles – GAISP*). (*Vlada Republike Srbije i Narodna skupština Republike Srbije*)
 - 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)
 - a) predvideti obavezu raspisivanja konkursa, kao i sankcija u slučajevima neraspisivanja, obezbediti nezavisnost sufinansiranja od političkog uticaja tako što će se predvideti obaveza, za sve davaoce sredstava, da se konkursi raspisuju početkom godine;
 - b) uvesti obavezne analize potreba za medijskim sadržajem kako bi se utvrdio javni interes za svaku posebnu lokalnu samoupravu;
 - c) odrediti jasne kriterijume za izbor članova stručnih komisija, uvesti formulare za njihove biografije i unaprediti rad stručnih komisija;
 - d) odrediti jasne i obavezne modele dokumenata koji se primenjuju u sprovođenju konkursa, njihovu sadržinu i dostupnost u skladu sa propisima koji uređuju pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti;
 - e) obavezati stručne komisije da, prilikom odlučivanja o raspodeli sredstava, uzimaju u obzir odluke regulatornog tela i Saveta za štampu;

- f) poboljšati mehanizam kontrole primena odredaba i uspostaviti efikasno pravno sredstvo u ovoj oblasti;
 - g) uvesti obaveznu evaluaciju projekata koji su realizovani i uvesti sprovođenje eksterne finansijske revizije medija koji su dobili sredstva iznad određenog iznosa;
 - h) obezbediti bolju i efikasniju kontrolu, od strane Državne revizorske institucije, sprovedenih konkursa i realizaciju ugovora kroz obavezne programe revizije dodele i trošenja sredstava;
 - i) neophodno je i jasno utvrditi koji je državni organ nadležan za zakonitost sprovođenja konkursnog sufinansiranja na lokalnom nivou, s obzirom na dosadašnju praksu međusobnog prebacivanja odgovornosti.
- 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 obavezu 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 usklađivanje sudske prakse sa praksom Evropskog suda za ljudska prava u postupcima protiv novinara za naknadu štete u vezi sa objavljivanjem informacija. (*pravosudni organi*)
 - Osigurati izvršenje rešenja Poverenika za informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i naložiti svim organima javne vlasti da izvršavaju svoje obaveze po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Hitno se mora zaustaviti trend da se organi javne vlasti sve više oglašuju o zahtevе novinara i građana, kao i da diskriminišu pojedine medije i novinare, odbijajući bilo kakvu komunikaciju s njima. (*Vlada Republike Srbije i Narodna skupština Republike Srbije*)
 - Uspostaviti zakonit proces pripreme i donošenja novog Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, uz učešće svih relevantnih i zainteresovanih faktora, a posebno građanskih i novinarskih udruženja. (*Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave*)
 - Izmenama Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja obezbediti kažnjavanje organa javne vlasti od strane Poverenika za informacije od javnog značaja i obezbediti funkcionalne mehanizme za izvršenje odluka ovog organa. (*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 i zloupotrebljavaju rokove za odlaganje dostavljanja odgovora. Neophodno je obezbediti veću transparentnost državnih institucija kroz veći obavezni set podataka koje su u obavezi da objavljuju u otvorenom formatu. (*Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Narodna skupština Republike Srbije*)

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*)

Poglavlje 32

- Državna revizorska institucija da obavi reviziju svrsishodnosti poslovanja REM-a za 2019. 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 nepravlnosti prilikom revizije poslovanja. (*Vlada Republike Srbije*)
- Vršiti stalni monitoring i sankcionisanje zloupotreba i pritisika na medije kroz oglašavanje političkih stranaka tokom izbornih kampanja. (*Savet Regulatornog tela za elektronske medije*)

2020.

▶ MEĐUSEKTORSKA RADNA
GRUPA ZA PROGRAM
EKONOMSKIH REFORMI (ERP)
2021-2023. GODINE

Koordinator:

prof. dr Marko Malović

PRETHODNE NAPOMENE

Do ulaska u Evropsku uniju, Srbija mora da smanjuje jaz između naše privrede i privrede EU. Kada postanemo deo EU, taj jaz mora da bude što je moguće manji. U skladu sa Strategijom EU o proširenju, sve države kandidati i potencijalni kandidati za članstvo u EU pripremaju Programe ekonomskih reformi (*Economic Reform Programme* - ERP). To je najvažniji strateški dokument u ekonomskom dijalogu sa Evropskom komisijom i državama članicama EU. Cilj dokumenta je priprema Republike Srbije za učešće u procesu ekonomskog i fiskalnog nadzora država članica EU. Izrađuje se svake godine kako bi obezbedio održiv i inkluzivni ekonomski rast.

Međusektorska radna grupa Nacionalnog konventa o EU za ERP obrazovana je 2015. godine. Njen rad označava početak organizovanijeg učešća civilnog društva u ovom procesu.

Misija Međusektorske radne grupe Nacionalnog konventa o EU za praćenje Programa ekonomskih reformi (ERP) je da prati i ostvari pozitivan 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 saglasju 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 Programa ekonomskih reformi.

OPŠTI KOMENTARI

Najpre, Međusektorska radna grupa NKEU za ERP izražava žaljenje što ni ove godine, očito, nismo uspeli da sa kolegama iz resornih ministarstava revidiramo, evaluiramo i, po potrebi, unapredimo kriterijume i pokazatelje na osnovu kojih se biraju predlozi strukturnih reformi ERP-a iz inicijalnog skupa i proglašavaju prioritetnim, a koji su civilnom društvu, u najvećoj meri, nepoznati. Uzimamo u obzir da je ovoga puta pandemija značajno doprinela tome.

Veoma je pohvalno to što je u skoro sve reforme uključena i digitalizacija. To je napredak u odnosu na predhodne godine. Međutim, problem je to što se digitalizacija prihvata samo formalno. Nisu predviđene mere za punu digitalizaciju procesa.

Što se tiče predložene liste preliminarnih strukturnih reformi, i dalje izostaje reforma podrške restauraciji srednjoročne fiskalne održivosti, pored ostalog, i kroz reformu sistema plata u javnom sektoru. Takođe, potrebno je uključiti uspostavljanje kredibilnih i obavezujućih fiskalnih pravila, s obzirom na to da se postojeća već jedno vreme ne poštuju.

Zatim, poželjno je dodatno povećati kapitalne investicije sa direktnim pozitivnim uticajem na privredni rast, delimično i kroz, na primer, putnu infrastrukturu, što se već čini ali, najpre, kroz druge konkretne projekte u realnom sektoru. Neophodno je i povećanje transparentnosti fiskalnog troška trenutnog poslovanja javnih preduzeća. Potrebno je i dodatno podržati razvoj tržišta finansijskih derivata i opštih elemenata osiguranja od finansijskih rizika u sklopu održanja likvidnosti privrede i stanovništva koje će pretrpeti određene izazove kada se COVID-19 pretvori u ekonomske posledice. Generalan utisak je i da se očekivalo više strukturnih reformi koje će biti direktno usmerene na ekonomsku politiku povezanu sa otklanjanjem posledica izazvanih COVID-19 na privredu, ali i tržište rada i zdravstveni sistem.

1. GLAVNI CILJEVI I SMERNICE EKONOMSKE POLITIKE

Usled pandemije COVID-19, Vlada Republike Srbije je, 15. marta 2020. godine, proglasila vanredno stanje, povukla baraž profilaktičkih poteza u sferi javnog zdravlja (sa negativnim reperkusijama po privredu i zaposlenost) i ubrzo donela niz ekonomskih mera za logističku i finansijsku podršku posustaloj privredi i građanima u svojevrsnoj izolaciji. Stoga, uporedo sa preporukama vezanim za aktuelni ERP dokument, nudimo komentare i preporuke koji se odnose na ekonomske i zdravstvene mere Vlade, preduzete tokom vanrednog stanja i, potom, u drugoj polovini godine gde ćemo se, usled prostornog ograničenja, usredsrediti najviše na ono što nas je zabrinulo, iako je razume se bilo i dosta poteza koje smo pozdravili.

1.1. Analiza antikriznih mera donetih tokom vanrednog stanja

Najpre, u vezi sa hvalisanjem naših zvaničnika o najmanjem padu privredne aktivnosti u Srbiji, kada je cela svetska privreda u blokadi – niža stopa pada privredne aktivnosti pojedine zemlje (u odnosu na svetski prosek), samo je mera stepena njene ekonomske izolacije i isključenosti iz globalnih lanaca snabdevanja i proizvodnje. Najzad, iako doista među manjim u Evropi, taj pad nije u 2020. godini bio onako mali koliko se tvrdilo, niti će rast u 2021. godini biti onako visok kako su državni prvaci najavljivali.

U vezi sa strategijom borbe protiv COVID-19 za koju se odlučila naša Vlada, valja izneti dve opaske. Najpre, u situaciji kada vakcina nije u neposrednom izgledu, optimalno je bilo obezbediti adekvatne zalihe epidemioloških maski, 70%-tnog etanola i dovoljno PCR i seroloških testova za koliko-toliko kontrolisan, što skoriji, povratak građana ekonomskoj aktivnosti i suzbijanje naknadnih transmissionih džepova, kao i revnosno kažnjavanje onih koji mere krše. Umesto toga, strategija Srbije tokom vanrednog stanja mogla bi se okarakterisati oklevanjem u primeni kaznenih mera, nestašicom priručnih medicinskih sredstava i fiksacijom respiratorima, što se vidi iz činjenice da je lavovski deo, na uvoz potrošenih 370 miliona evra tokom vanrednog stanja, otišao na nabavku respiratora, a da ni u drugoj polovini godine, sa onolikim brojem obolelih, nismo iskoristili sve respiratore koji su, po rečima resornog ministra, još pre korone Srbiji bili na raspolaganju.

Nadalje, čist fiskalni stimulan imao bi više smisla da 1) njegova alimentacija ne iziskuje *pro rata* spoljno zaduživanje uz kamatu, nego da se više i hrabrije oslanjao na odlaganje ili privremenu redukciju poreskih obaveza, a 2) proizveo bi bolje efekte da je brže i selektivnije distribuiran,

možda u vidu vaučera za domaću robu i usluge, čija vrednost deprecira ako se ne iskoristi u toku drugog kvartala, na primer.

Ostaje i pitanje koliko će garantna šema u domenu kreditne podrške privrednicima, koja ide preko poslovnih banaka, a ovo je zamašan deo razrezanog paketa, zaista pomoći sektoru MSP-a koji hronično nema dobre bilanse i pitanje je koliko je zadovoljavao rigorozne racio-analize i pre pandemije (50-ak% MSP-a uopšte ne koristi bankarske kredite). Štaviše, pri budžetskom deficitu prošlogodišnjeg reda veličine, jedan deo monetarno-finansijskih mera, pri niskoj inflaciji i uz precenjenu valutu, mogao se osloniti na kontrolisanu i brižljivo odmerenu primarnu emisiju, a deo na trošenje deviznih rezervi, umesto spoljnog zaduživanja u deviznom znaku i po nepovoljnijim kamatnim stopama, nakon čega je jasno da od obećanog rasta dinarizacije javnog duga nema ništa. Takođe, umesto čisto komercijalnog zaduživanja (izuzimajući jedan zajam Svetske banke), bar deo sredstava se mogao povoljnije pribaviti, gotovo bez ikakve uslovljenosti od strane zvaničnih kreditora (IMF, EU).

Napokon, NKEU je polovinom godine izrazio zabrinutost zbog donošenja antiprudencijalne Uredbe o ulaganju za vreme vanrednog stanja deviznih sredstava kojima upravlja Agencija za osiguranje depozita.

Najzad, preporučeno je još jednom preispitivanje masivnog subvencionisanja stranih investitora, a kada se zdravstveno-privredne prilike vrate u normalu, i preispitivanje politike efektivno fiksiranog deviznog kursa.

Za kraj, od sektorskih i specifičnih politika obrađenih u izveštaju skrećemo pažnju na povećana nedostajuća sredstva u sferi ekologije i probleme u oblasti javnih nabavki i komunalnih usluga, kao i popuštanje postojećih ekoloških standarda na mikronivou pod izgovorom ili zavesom pandemije.

Summa summarum, iako su učinjeni ogromni logistički i finansijski naponi, ne možemo se u potpunosti složiti sa konstatacijom da „zdravstveni sistem koji je na prvoj liniji odbrane ima svu potrebnu podršku(...)“. Bilo je perioda (i to ne samo na početku pandemije) kada nije bilo dovoljno testova niti zaštitnih sredstava, a, prema javnim navodima zvaničnika zemlje, kupilo se previše respiratora nauštrb 70%-tnog alkohola, epidemioloških maski, vizira i drugih zaštitnih sredstava.

Osnovni ciljevi paketa mera, shodno iznesenom, samo su delimično ispunjeni. Koliko-toliko je održana likvidnost u privredi (koja se zapravo ni pre pandemije nije mogla podići naročitom likvidnošću) i samo privremeno su sačuvani privredni kapaciteti, te prigušen i/ili odgođen udar na zaposlenost. Makroekonomski odgovor na pandemiju je očigledno konstruisan na pretpostavci da će do kraja minule godine korona virus biti prošlost, a da će od početka 2021. godine krenuti odlučni oporavak ne samo naše privrede, već i privreda naših najvažnijih spoljnotrgovinskih partnera. Posledica ove očito pogrešne premise ogleda se u prebrzo potrošenoj injekciji od preko 12% BDP-a, sumi koja bi potrajala duže da se delila selektivnije i da su se fiskalne mere više oslanjale na manipulaciju prihodnom stranom budžeta.

1.2. Analiza Drugog paketa antikriznih mera

Verovatno i sama uočivši neke od pomenutih ograničenja i manjkavosti prvog antikriznog paketa mera, Vlada je u drugoj polovini 2020. godine donela dopunski, takozvani Drugi paket mera

protiv ekonomskih posledica pandemije. Drugi paket mera, u vrednosti od 66 milijardi dinara (564 miliona evra), suštinski predstavlja dodatnu dozu finansijsko-logističke podrške posustaljoj privredi, uz poseban i obiman segment paketa mera usmerenih ka unapređenju efektivnosti zdravstvenog sistema zemlje i zdravstvene zaštite medicinskog osoblja i pacijenata. U okviru preduzetih mera, pozdravljamo popunu zaliha priručnih medicinskih sredstava i zaštitne opreme, kako u COVID zonama tako i u slobodnoj prodaji, podržavamo stavljanje većeg akcenta na finansijsku i fiskalnu podršku (sa prihodne strane) malim, srednjim i mikro preduzećima, a odobravamo i izdašnu jednokratnu pomoć firmama osnovanim između 15. marta i 20. jula 2020. godine. Dodatni moratorijum na servisiranje dužničkih obaveza, iniciran od NBS-a, možda je mogao biti nešto selektivniji, ali i ta mera u načelu ima svoje opravdanje.

Ipak, ako se i moglo razumeti da je u prvom talasu krize hitnost dominirala nad preciznošću u kanalisanju i razrezivanju podrške, teže je iznaći validne argumente za delimičnu reprizu prvog paketa mera i u drugom polугоđu 2020. godine, iako je bilo i prostora i vremena, kao i rezona za daleko veću selektivnost i u zatvaranju (koje je, podređeno ambicioznim privrednim rezultatima i ekonomskim prioritetima određenih interesnih grupa, u drugoj polovini godine skoro potpuno izostalo) i u monetarno-fiskalnoj podršci države (koja uprkos izvesnim pomacima i dalje ostaje nedovoljno usmerena na pomoć onim sektorima koji su objektivno najugroženiji krizom).

Način na koji je 2020. godine očuvana makroekonomska stabilnost učiniće veoma izazovnim održavanje stabilnosti u 2021. godini uz očigledno, i nadalje, dodatno potrebnu makroekonomsku ekspanziju. Prebrzo je proglašena pobeda nad virusom (još krajem maja), nakon čega su usledila hvalisanja „pobedom na poluvremenu“ i u pogledu najmanjeg pada privredne aktivnosti i u pogledu efekata po nezaposlenost, gde tek od januara 2021. godine očekujemo postepeno otpuštanja kako u turističko-uslužnom, tako i u bankarskom sektoru. Ne bi bio prvi put da se ovdašnje vlasti busaju srećnim okolnostima da nas je kriza skoro pa mimoišla, kako smo jedva oprljeni njome u poređenju s drugima, te da je kriza, zapravo, odlična šansa za najbrži mogući rast, pa nas potom gorko i zadugo demantuju finansijska sleganja tla, gde poput zemljotresa daleko više štete naprave oni potresi sa naknadnim i plićim epicentrom od inicijalnog.

Dobra strana ponuđenog dokumenta ERP za period od 2021. do 2023. godine je to što, za razliku od političkih glasnogovornika Republike Srbije, ove rizike ne gura pod tepih, već veoma ozbiljno i predostrožno razmatra.

2. SPROVOĐENJE PREPORUKA

Generalno govoreći, smatramo da je neophodno kontinuirano raditi na poboljšanju pozicije Nacionalnog konventa o EU i Međusektorske grupe za ERP u dijalogu sa Vladom Republike Srbije. Dijalog koji je sveden na „check the box“ i vršenje kozmetičkih izmena – potrebno je vratiti se na trasu praćenja suštine i kreiranja prioriteta. Neophodno je napraviti jasnu hijerarhiju između pitanja od kojih zavisi suština ekonomskih reformi i marginalnih doterivanja onoga što predlaže Vlada Republike Srbije.

U suprotnom, stiče se utisak da smo se saglasili sa prioritetima, da se naše mišljenje uvažava i na taj način dajemo legitimitet ekonomskoj politici i reformama sa kojima, u suštini, nismo saglasni.

Istine radi, pojedini visoki državni functioneri i pojedine državne institucije dosta su žustro, a nedovoljno argumentovano, odbacivali neke od sugestija, upozorenja i korektivnih politika makroekonomske provenijencije, iznetih u ovom i ranijim dokumentima koje je iznedrila Međusektorska radna grupa za ERP.

Tako ni preporuke CEVES-a nisu usvojene, sa obrazloženjem da su pojedini predlozi razmatrani u prethodnim ciklusima, a da će ostali biti razmatrani u narednim. Reforme koje se odnose na korporativno upravljanje u javnim preduzećima (reforme za koje se kaže da su bile razmatrane u prethodnim ciklusima) se sprovode jako sporo, profesionalizacija menadžmenta se ne sprovodi i pored uspostavljenih zakonskih obaveza i dalje je značajan broj rukovodilaca u državnim organima i organizacijama u statusu vršilaca dužnosti. Mišljenja smo da ova reforma suštinski nije sprovedena, da je stanje po mnogim pitanjima čak i nazadovalo, kao i da na ovoj reformi treba insistirati sve dok suštinski ne zaživi u društvu.

Ograničavanje izdataka na zarade nije ostvareno, štaviše, nastavlja se sa rastom zarada u javnom sektoru što, dok pandemija traje a kurs stoji u efektivno fiksnom režimu, može ugroziti eksternu konkurentnost srbijanskih proizvoda i makroekonomsku stabilnost. Ova su upozorenja gotovo s nipodaštavanjem odbačena od strane Narodne banke Srbije.

Odugovlači se i odlaže, po ko zna koji put za kasnije, reforma javnih preduzeća i povećavanje javnog uvida u njihovo poslovanje. Na čelu Grupe za praćenje fiskalnih rizika koji se odnose na poslovanje javnog sektora u ovakvim okolnostima morala bi da bude ne samo profesionalno, već i politički jaka ličnost, ili bi ta Grupa morala da funkcioniše u okviru agencije sa nezavisnijim statusom i širim ovlašćenjima. Međusektorska radna grupa NKEU za ERP stoji na raspolaganju dotičnoj Grupi ukoliko na neki način može da osnaži ili ubrza njen rad. Ovo je važno i stoga što neracionalni gubitai često uvlače državu u dopunsko zaduživanje ili davanje garancija na kredite koje javna preduzeća uzimaju.

U sferi socijalne zaštite, konačnog formiranja socijalnih karata i slično, i dalje prilično kasnimo, pa se rezultati ne mogu oceniti zadovoljavajućim.

3. SREDNJOROČNI MAKROEKONOMSKI OKVIR

Ekonomsko-finansijske krize globalnog obuhvata i intenziteta, po pravilu najjače udaraju male otvorene privrede sa vremenskom zadržkom, kada globalno sagledavanje štete, lezija nelikvidnosti i verovatnih stečaja, proizvedu iznenadne zastoje u prilivu prekograničnog kapitala, a u gorim slučajevima potom i lavinu odliva inokapitala iz zemalja koje nisu nužno bile najteže pogođene krizom. Drugim rečima, bilo je, a i dalje ima osnova za bojazan da je pad BDP-a u 2020. godini bio nešto veći, a da će privredni rast u 2021. godini biti osetno manji od aktuelnih projekcija rukovodstva zemlje. Trenutno ne vidimo realnog osnova da stopa rasta BDP-a Srbije u 2021. godini premaši koridor od 3,6-4,6%. Izražavamo zadovoljstvo što je analiza, ponuđena u aktuelnom nacrtu ERP-a, dosta obazrivija od dnevno-političkih obećanja o neizbežnom rastu od šest i više odsto u 2021. godini, kakva smo mogli čuti i pročitati putem mas-medija.

Primeru radi, ove godine je prodaja Komercijalne banke Slovencima prigušila osetno smalaksavanje priliva SDU u Srbiju. Šta ako pritisak krize na drugim tržištima ili prestanak izdašnog podmazivanja subvencijama proizvede ne samo iznenadni zastoje u prilivu inokapitala, već ponuka strane investitore da se povuku i sa postojećim ulozima? Ova i slična upozorenja se već godinama ignorišu od kreatora ekonomske politike.

Tome slično, pri budžetskom deficitu prošlogodišnjeg reda veličine, jedan deo monetarno-finansijskih mera, pri niskoj inflaciji i uz precenjenu valutu, mogao se osloniti na kontrolisanu i brižljivo odmerenu primarnu emisiju, a drugi deo na trošenje deviznih rezervi (ali ne prevashodno na odbranu jalovo zakovanog kursa), umesto spoljnog zaduživanja u deviznom znaku i po nepovoljnijim kamatnim stopama. Najzad, jedan deo potrebnih sredstava mogao se pribaviti povoljnije iz oficijelnih izvora umesto komercijalnog zaduživanja. Zamenom teza i guranjem argumenta u krajnost, i ove su preporuke odbačene od strane NBS-a.

Nadamo se da će ubuduće i na srednji rok ove preporuke biti razmotrene i, ukoliko državni organi nađu za shodno, implementirane odgovarajućom korekcijom kursa ekonomske politike.

4. FISKALNI OKVIR

Analiza fiskalnog okvira nametnula je sledeće nedoumice, pitanja i preporuke:

Kako S0 indikator kratkoročne fiskalne održivosti izgleda ili će, verovatno, izgledati za period od 2020. do 2023. godine? U dokumentu je dat indikator za 2019. godinu koja je već izvan fokusa perioda planiranja. Izostao je odgovor državnih organa na ova pitanja.

Na 44. strani se konstatuje da je smanjenje učešća duga u BDP-u usko povezano sa snižavanjem deficita, pa se pitamo nije li za stabilizaciju dotičnog indikatora mnogo važnije nadproporcionalno povećavanje BDP-a, imajući u vidu da je javni (spoljni) dug varijabla stanja, a budžetski deficit promenljiva toka? Izostao je odgovor državnih organa na ova pitanja.

Na 53. strani se časno i iscrpno navode svi rizici koji mogu uzrokovati da ne dođe do stabilizacije i smanjenja, već naprotiv do rasta javnog (spoljnog) duga. Jedino se na 54. strani pominje aprecijacija i deprecijacija kursa, umesto deprecijacija nacionalne valute (jer ne deprecira kurs, on je samo racio broj, deprecira nacionalna valuta). U vezi sa stabilizacijom javnog duga, ali i u kontekstu održivog finansiranja platno-bilansnog deficita koji odskora ponovo zabrinjava, preporučujemo još jednom preispitivanje masivnog subvencionisanja stranih investitora po radnom mestu, a kada se zdravstveno-privredne prilike unormale i preispitivanje politike efektivno fiksiranog deviznog kursa. Ovo se dakako ne tiče samo fiskusa, već i međunarodnih ekonomskih odnosa i monetarne politike, ali ga navodimo na mestu koje nas je najviše ponukalo na intervenciju u tekstu. Odgovori NBS-a na ove komentare i predloge su neargumentovani, pseudoakademijski, a pruženi „sa visine“, politički obojeni u neslaganju ili se, odvođeći priču u drugi ekstrem, brane od tvrdnji koje zapravo nisu ni iznesene. Zaključak: primedbe i sugestije Međusektorske radne grupe NKEU nisu usvojene.

Na pitanje: „Recite nam nešto više i opširnije o identitetu i mehanici uvođenja primarnih dilera na domaće tržište kapitala?“, dobili smo načelno zadovoljavajući odgovor državnih organa.

Na pitanje: „Zna li se u međuvremenu konačan godišnji finansijski rezultat konsolidovanog sektora javnih preduzeća za 2020. godinu?“, izostao je odgovor državnih organa.

Na molbu: „Recite nam nešto više i opširnije o *Single Project Pipeline* proceduri, u vezi sa verifikacijom i praćenjem javnih kapitalnih investicija“, dobili smo načelno zadovoljavajući odgovor državnih.

5. PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI ZA PERIOD OD 2021. DO 2023. GODINE: KOMENTARI I PREPORUKE NA PRIORITETNE STRUKTURNE REFORME

Kao prvo, u delu Strukturne reforme ERP-a sugerise se dodavanje reformi koja se odnose na:

I Unapređenje javne uprave i upravljanja u javnim preduzećima i to na dva fronta:

- 1) ubravanje procesa uvođenja Finansijskog upravljanja i kontrole u lokalnim samoupravama i javnim preduzećima, kroz jačanje institucionalnih kapaciteta i permanentnu edukaciju;
- 2) profesionalizacija menadžmenta javnih preduzeća i državnih službenika kroz sprovođenje transparentnih konkursa i procedura zapošljavanja.

Obrazloženje:

Suštinskim uvođenjem (ne samo na papiru) Finansijskog upravljanja i kontrole, aktivnosti javnog sektora 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 prioriteti građana na vreme prepoznati i adekvatno postavljeni. Profesionalizacija menadžmenta u državnim institucijama i javnim preduzećima u krajnjoj instanci, takođe, doprinosi postavljanju adekvatnih prioriteta i pravilnoj valorizaciji javnog interesa. Iako se započelo sa uvođenjem Finansijskog upravljanja i kontrole, suštinsko razumevanja njegovog značaja i dalje izostaje kod velikog broja korisnika i implementacija je na jako niskom nivou.

Takođe, iako je profesionalizacija menadžmenta postavljena kao zakonska obaveza, u praksi se ne primenjuje. Neophodno je insistirati na unapređenju sprovođenja profesionalizacije menadžmenta, jer bez toga nema pravedne i moderne države.

ERP predviđa neophodnost daljeg poboljšanja upravljanja državnim preduzećima, između ostalog, i da bi se smanjili fiskalni rizici. Iako je u tom kontekstu osnovana Grupa za praćenje fiskalnih rizika koji se odnose na poslovanje javnog sektora, ne vide se značajni pomaci u kvalitetu rada javnog sektora. Poslovanje javnih preduzeća predstavlja značajan izvor fiskalnih rizika, kako na strani budžetskih prihoda tako i rashoda. Najveći direktni rizik su državne garancije date za kredite javnih preduzeća. Ako se ima u vidu da je na kraju 2019. godine ukupan kapital javnih preduzeća iznosio 1.751 milijardu dinara, a da su u svom poslovanju ostvarile neto gubitak u iznosu od 18,1 milijardi dinara, onda je visina ovog rizika, kao i neophodnost kvalitetnijeg upravljanja evidentna.

II Unapređenje upravljanja državnom imovinom:

- 1) priprema jedinstvenog registra korisnika javnih sredstava;
- 2) priprema jedinstvenog registra državne imovine i posredno državne imovne (imovina u vlasništvu opština, gradova, vojske Republike Srbije, Republičkog fonda za penziona i invalidsko osiguranje, Fonda za razvoj i ostalih državnih institucija);
- 3) unapređenje regulativnog okvira koji se odnosi na raspolaganje državnom imovinom u smislu efikasnosti i transparentnosti prodaje državne imovine i davanja iste u zakup;
- 4) unapređenje oblasti javno-privatnog partnerstva kroz izmenu regulativnog okvira i jačanje institucionalnih kapaciteta u smislu efikasnosti i transparentnosti;
- 5) unapređenje oblasti stečaja preduzeća i banaka kroz izmenu regulativnog okvira i jačanje institucionalnih kapaciteta u smislu efikasnosti i transparentnost.

Obrazloženje:

Republika Srbija je, u najvećoj meri, sprovela restrukturiranje i privatizaciju društvenih preduzeća. Međutim, to se ne može reći za državna preduzeća i imovinu. Štaviše, na tom polju je privatizacija na samom početku. Republika Srbija, direktno ili kroz lokalne samouprave, institucije, javna preduzeća, poseduje značajnu imovinu. Ne postoji jedinstvena evidencija korisnika javnih sredstava, a takođe ne postoji ni jedinstvena evidencija imovine koju Republika Srbija, direktno ili indirektno, poseduje. Određene opštine i gradovi su započele popis imovine, ali to su sporadični i nesistematični procesi. Od velikog značaja za javni interes da se napravi jedinstvena evidencija i onih koji troše javna sredstva, ali i čime Republika Srbija raspolaže na konsolidovanom nivou.

Način na koji se tom imovinom raspolaže, takođe, treba unaprediti kako bi postupci postali efikasniji i transparentniji.

Javno-privatna partnerstva su jedan od načina kako državna imovina može biti unapređena i oplodena. Zakon o javno-privatnim partnerstvima ne nudi brze i jasne smernice, te je broj ovakvih projekata jako mali. Neophodno je inovirati modalitete i procedure, osnovati Instituciju koja bi se bavila javno-privatnim partnerstvima, i preneti na Instituciju nadležnosti postojeće komisije koja odobrava sporadične i prilično netransparentne projekte javno-privatnih partnerstva.

Takođe, neophodno je permanentno unapređenje brzine sprovođenja stečajnih postupaka i oslobađanja sredstava koja su zarobljena u stečajnim masama.

U vezi sa gore navedenim, treba dodatno insistirati na ubrzanju okončanja stečajnih postupaka banaka, kojim rukovodi Agencija za osiguranje depozita, gde je, kao dovoljan primer, još uvek otvoren stečajni postupak Kosovske banke dd, Beograd, koji je započeo 1990. godine. Stečajni postupci koji traju po 20-30 godina nikako ne doprinose pravnoj sigurnosti i zaštiti interesa poverilaca.

Strukturnom reformom 1 je izostavljen celokupan tok projekta izgradnje magistralnog gasovoda Niš – Dimitrovgrad čija je realizacija, prema prethodnom Programu ekonomskih reformi 2020-2022, planirana u 2022. godini. Potrebno je vratiti projekat i praćenje daljeg razvoja realizacije Programom.

Pored toga, nije navedeno kašnjenje u realizaciji pripreme tehničke dokumentacije za dalekovod Obrenovac – Bajna Bašta čiji je završetak planiran do polovine 2021. godine, dok je novim planom rok produžen do kraja 2021. godine.

Neophodno je navesti izvore finansiranja strukturne reforme, kao i procenjenu vrednost projekta (krediti, donacije, sopstvena sredstva). Ovim načinom bi se povećala transparentnost finansiranja strukturnih projekata.

Strukturnom reformom 2 je prikazano jačanje kapaciteta kroz broj zaposlenih u odseku za unapređenje EE, međutim navedena su tri zaposlena, dok je prošlogodišnjim planom bilo predviđeno 30. Nisu pojašnjeni razlozi zbog kojih je ispunjeno samo 10% od planiranog.

Takođe, izostavljen je izveštaj o sprovođenju niza podaktivnosti iz ERP-a 2020-2022. godine.

Pored navedenog indikatora, neophodno je uvesti još dodatne indikatore:

- uspostavljen održiv način finansiranja projekata energetske efikasnosti;
- doneti podzakonski akt Zakona o efikasnom korišćenju energije;
- procenat ostvarene uštede kroz realizaciju projekata unapređenja energetske efikasnosti u javnim zgradama (3% godišnje rekonstrukcije javnih zgrada prema Direktivi o energetskej efikasnosti).

Neophodno je navesti izvore finansiranja strukturne reforme, kao i procenjenu vrednost projekata radi smanjenja rizika realizacije istih (krediti, donacije, sopstvena sredstva).

Strukturna reforma 4: *Unapređenje procesa komasacije*

Planirano je sprovođenje aktivnosti pilot komasacije (str. 91), pa je preporuka da se razvije indikator koji će meriti rezultate pilot projekta (na primer, brojem sprovedenih komasacija tokom pilot projekta ili površina obuhvaćena komasacijom).

Utisak je da je vrednost indikatora Smanjenje trajanja postupka komasacije planiran za 2025. godinu i dalje značajno visoka (36 meseci). Ako je kraći period komasacije jedan od uslova za „znatno olakšano stvaranje uslova (na primer, Obezbeđivanje odgovarajućih površina) za izgradnju objekata javne infrastrukture (atarski putevi, sistemi za navodnjavanje i odvodnjavanje, vetrozaštitni pojasevi i drugi)“, smatramo da će i po ubrzanju komasacije sa 50 na 36 meseci, postojati realna opasnost da se mnogi projekti ne sprovedu ili da se sporije sprovedu, a od ključne su važnosti za razvoj poljoprivrede i ruralnih područja (na primer, navodnjavanje).

Strukturna reforma 5: *Unapređenje sistema finansijske podrške poljoprivredi kroz digitalizaciju i automatizaciju procesa*

1) Integrisani sistem kontrole i upravljanja (IACS – *Integrated Administrative Control System*) zemlje EU koriste u cilju smanjenja administrativnog opterećenja i obezbeđivanja efikasnih i delotvornih kontrola. Tako da je to jedan od uslova za ubrzanje isplate, ali postoje i drugi ograničavajući faktori koji se tiču dokumentacije koju treba da obezbede poljoprivredna gazdinstva i pravni subjekti prilikom aplikacije za sredstva (na primer, dozvole za gradnju, dokumenta iz katastra nepokretnosti, nerešeni imovinsko-pravni odnosi...).

Preporuka je da se uporedo sa razvojem IACS sistema, nastavi sa razvojem softverskih rešenja, procedura i institucionalne koordinacije za podršku poljoprivrednim gazdinstvima, kako u informisanju, tako i u procesu apliciranja, obradi zahteva i isplati sredstava.

2) Program ekonomskih reformi za period od 2021. do 2023. godine konstatuje potrebu unapređenja mehanizma isplate budžetske podrške poljoprivrede kroz strukturnu reformu br. 5 i to je svakako potreban korak u reformi poljoprivrednog sektora. Ipak, iako ERP predviđa promene načina isplate subvencije, ne govori ništa o promenama samog kreiranja postojećih mera agrarne politike zemlje u cilju maksimizacije njihovog efekta. Naime, imajući u vidu da, prema ERP-u, subvencije poljoprivrede čine 70% agrarnog budžeta u 2020. godini (ili oko 35 milijardi dinara), suštinsko pitanje je koji efekat ove mere postižu kod poljoprivrednika i drugih korisnika državne podrške poljoprivrede i da li su mere agrarne politike zemlje ispravno formulisane, a ne samo kako su implementirane. Neke od ovih mera (na primer, premija za mleko) podrazumevaju značajno budžetsko izdvajanje, a pri tom je njihov efekat na proizvodnju veoma upitan. Takođe, nisu kompatibilne sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom EU (*Common Agricultural Policy – CAP*), a ERP ne predviđa njihovu modifikaciju.

Preporuka je da ERP predvidi suštinsku, sveobuhvatnu reformu agrarnog budžeta zemlje u pravcu: formulisanja nacionalne agrarne politike koja će ostvariti maksimalni efekat na proizvodnju i prihode lica angažovanih u poljoprivredi i unapređenja usklađenosti domaćih agrarnih politika sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom EU.

Analizom strukturne reforme 5 u novom Programu ekonomskih reformi za period od 2021. do 2023. godine, došlo se do sledeće ocene realizacije preporuka:

- predvideti tok procesa prenošenja nadležnosti iz Uprave za trezor u Upravu za agrarna plaćanja (UAP) – nije realizovano;
- doneti odluku o načinu organizovanja UAP – nije realizovano;
- definisati nadležnosti i organizaciju procesa digitalizacije postojeće dokumentacije – nije realizovano;
- potrebno je da e-Agrar IT rešenje bude dovoljno praktično i korisnicima prijemljivo, kao i razvijanje mobilne aplikacije za ovaj sistem – nije realizovano;
- dopuniti indikatore ispunjenosti reforme – nije realizovano.

Strukturna reforma 6: Unapređenje konkurentnosti poljoprivrede

1) Jedna od planiranih aktivnosti je „Sprovođenje javnog poziva za meru unapređenje ruralne infrastrukture“. Za navedenu aktivnost je nejasno da li će se finansirati iz nacionalnog budžeta ili će se akreditovati mera u okviru IPARD III programa, ili iz oba. Preporuka je da se pojasni.

Takođe, za navedenu strukturnu reformu ne postoji indikator koji ukazuje na ciljanu promenu u ruralnoj infrastrukturi. Preporuka je da se definiše indikator, kako bi se na jasan način sagledavao napredak (na primer, 15 infrastrukturnih projekata u ruralnim područjima).

Dobar deo ruralne infrastrukture je lokalnog karaktera, te je time u nadležnosti lokalnih samouprava. Preporuka da se predvide aktivnosti koje će unaprediti kapacitete lokalnih samouprava, kako u planiranju tako i u implementaciji mera.

2) U delu „Unapređenje pravnog okvira u oblasti uređenja tržišta poljoprivrednih proizvoda, kao i unapređenje pravnog okvira u oblasti šema kvaliteta za poljoprivredne i prehrambene proizvode i u oblasti organske proizvodnje“ (str. 96 i 97), stoji: „Rast konkurentnosti poljoprivrede u velikoj meri zavisi od formiranja efikasnog tržišnog lanca, koji uključuje širok spektar novih proizvoda, usluga i učesnika. Tržišni lanac na domaćem tržištu trenutno je veoma fragmentisan i nedovoljno organizovan, kako u oblasti proizvodnje tako i u delu prerade, sa očiglednim deficitom organa i organizacija za pružanje adekvatne logističke podrške i kao takav, predstavlja kočnicu daljem rastu konkurentnosti poljoprivrednog i prehrambenog sektora“.

Utisak je da nedostaju mere i aktivnosti koji bi podržale razvoj tržišnih lanaca i formiranje proizvođačkih organizacija. Navedena aktivnost podrške formiranju proizvođačkih organizacija je postojala u Programu ekonomskih reformi za period od 2020. do 2022. godine. Preporuka je da se sačuva aktivnost podrške formiranju proizvođačkih organizacija iz prethodnog ERP-a, posebno što je to moguće planirati i u okviru IPARD III programa, a suštinski može uticati na pristup tržištu u sektoru proizvodnje voća i povrća, proizvodnji mleka i mlekarstvu.

3) ERP navodi da ograničena razmena podataka između akademske zajednice i sektora industrije ometa potencijal tehnološkog razvoja, što za posledicu ima nizak nivo specijalizacije proizvođača i slabu izвозnu strukturu. Ova konstatacija je apsolutno ispravna i primenjiva i na poljoprivredu i prehrambenu industriju.

Ipak, unutar strukturne reforme 6, ERP ne predviđa nikakve mere samo u cilju unapređenja znanja kod poljoprivrednika, menadžera na farmama i ostalih zaposlenih u poljoprivredi i prehrambenoj industriji. Poljoprivredna stručno-savetodavna služba pod ingerencijom Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je svakako jedan od instrumenata koji stoji na raspolaganju, ali čijim kapacitetima se mora posvetiti dodatna pažnja kako bi mogao da adekvatno doprinese ostvarenju ovog cilja. Imajući u vidu specifičnost sektora poljoprivrede i prehrambene industrije u odnosu na ostale sektore privrede, bilo bi poželjno da ERP predvidi načine unapređenja znanja kod radno angažovanih lica u ovom sektoru.

4) Sprovođenje strukturne mere unapređenja ruralne infrastrukture, kroz finansiranje investicija koje se odnose na izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i upravljanje otpadom. U indikator rezultata obavezno navesti koliki broj postrojenja će biti izgrađeni kroz ovu meru, kao i na osnovu kojih kriterijuma će se odabrati projekti – lokacije gde će se izgraditi ova postrojenja. Strukturna mera podrazumeva sprovođenje na teritoriji cele Srbije po jednakim kriterijumima i radi ujednačenog ekonomskog razvoja. Ako je očekivani osnovni rizik u potencijalno malom broju korisnika sa pripremljenim kvalitetnim projektima za meru unapređenja ruralne infrastrukture, tada obuhvatiti reformom i pripremu projekata. Ako je u pitanju javna ruralna infrastruktura, onda bi lokalne samouprave trebalo da budu korisnici, jer su one odgovorne za sprovođenje mnogih propisa iz oblasti zaštite životne sredine. Ako su u pitanju pojedine privatne farme i postrojenja za preradu hrane i slično onda je bitno da ova mera ne obuhvati samo favorizovane privatnike. Mnoge farme nemaju ni ishoduvanu, takozvanu integrisanu dozvolu koju izdaje Ministarstvo zaštite životne sredine, a što bi morao biti predušlov za izgradnju prečištača i izgradnju infrastrukture za otpad.

5) U okviru nezavisnog monitoring izveštaja Programa ekonomskih reformi (ERP) za period od 2020. do 2022. godine, date su sledeće preporuke za unapređenje strukturne reforme 6:

Unapređenje vođenja Registra poljoprivrednih gazdinstava i odobravanja nacionalnih podsticaja u poljoprivredi kroz razvoj portala e-Agrar:

- predvideti tok procesa prenošenja nadležnosti iz Uprave za trezor u Upravu za agrarna plaćanja (UAP), jer je ovaj proces jedno od ključnih pitanja iz aspekta nadležnih organa koji će biti korisnici ovog sistema i zato je neophodno da se na njih što pre dobiju odgovori;
- potrebno je doneti odluku o načinu organizovanja UAP kako bi se e-Agrar mogao implementirati, ali i opštije kako bi se formirala trajno održiva organizacija UAP, koja će u budućnosti morati da preuzme sve poslove vezane za isplatu subvencija, kako nacionalnih tako i iz fondova EU;
- definisanje nadležnosti i organizacije procesa digitalizacije postojeće dokumentacije koja sada zauzima veliku količinu fizičkog prostora u Upravi za trezor;
- potrebno je da e-Agrar IT rešenje bude dovoljno praktično i user-friendly kako bi se omogućilo dugoročno uspešno funkcionisanje, a preporučeno je i razvijanje mobilne aplikacije za ovaj sistem, po ugledu na druge uspešne reforme digitalizacije u oblasti poljoprivrede;
- dopuna indikatora ispunjenosti reforme – pored postojećih osam, uključiti tri dodatna indikatora koja bi pokazala šire efekte reforme:
 - a) minimalizovano kašnjenje isplate podsticaja – do kraja reforme kasni < 10% isplata;
 - b) broj uspešno uvezanih baza podataka – do kraja reforme uvezano 20 različitih baza podataka;
 - c) broj generisanih izveštaja iz sistema za UAP – do kraja reforme generisano minimum pet izveštaja godišnje.

6) U novom Programu ekonomskih reformi za period od 2021. do 2023. godine, strukturna reforma 6 iz Programa ekonomskih reformi za period od 2020. do 2022. godine je predefinisana i proširena, tako da je formulisana kao strukturna reforma 5: Unapređenje sistema finansijske podrške poljoprivredi kroz digitalizaciju i automatizaciju procesa. Ova izmena je objašnjena time da je registar poljoprivrednih gazdinstava samo jedan element/instrument neophodnog Integriranog sistema upravljanja i kontrole (*Integrated Administrative Control System*).

7) U novom Programu ekonomskih reformi za period od 2021. do 2023. godine, radna grupe za izradu i praćenje ERP-a se osvrnula na preporuku da treba uporedo obezbediti i obuke koja će omogućiti poljoprivrednicima da se upoznaju sa mogućnostima i lakše koriste onlajn alate, kao i da treba napraviti tranzicioni period gde se može koristiti i jedan i drugi način za obavljanje administrativnih procedura – i preko šaltera i onlajn. Komentar radne grupe na ovu preporuku glasi: „Slažemo se sa komentarom, podrška je predviđena. U skladu sa Akcionim planom za Poglavlje 11 (koji je u fazi ažuriranja), predviđeno je uspostavljanje Agencije za plaćanja koja će imati regionalne/lokalne kancelarije koje će, između ostalog, pružati podršku korisnicima. Takođe, preko projekata koji su u toku, kao i onih koji su planirani, predviđene su obuke zaposlenih koji će biti zaduženi za edukaciju korisnika“.

Strukturna reforma 7: Podizanje konkurentnosti industrije

Opšti komentar: Nakon prošlogodišnje intervencije Nacionalnog konventa o EU, ova reforma je ponovo vraćena u ERP.

Strana 71 – Kako je Strategija industrijske politike Republike Srbije za period od 2021. do 2030. godine usvojena u martu 2020. godine, a u januaru 2021. godine se očekuje i usvajanje Akcionog plana za 2021-2023. godinu, u opisu reforme ne treba da piše: „Stvaranje fokusirane i bolje koordinisane politike razvoja industrije kroz digitalizaciju poslovnih modela industrijske proizvodnje, povećanje obima investicija u industriju i unapređenje tehnološke strukture izvoza, a u koordinaciji sa Strategijom pametne specijalizacije“, nego „Primena Strategije industrije koja treba da obezbedi...“.

Komentar da se ubaci „Primena Strategije...“ nije prihvaćen. „Primena strategije“ podrazumeva definisanje Akcionog plana sa listom mera, aktivnosti i svih ostalih elemenata, a suština je da se evaluacija radi eksterno. Međutim, obrazloženje je da „Fokusirana i bolje koordinisana politika razvoja industrije“ ima šire značenje i podrazumeva celinu strategije, akcionog plana i svih aktivnosti u procesu njihove implementacije. Kako god, ostalo je da piše „Stvaranje fokusirane i bolje koordinisane politike“, mada je to već postignuto definisanjem strategije.

Pored postojećih mera, treba dodati da je u savremenim uslovima primena koncepta IND.4.0 najmoćniji i najefikasniji faktor podizanja konkurentnosti industrije u svetu.

Strukturna reforma 8: *Uvođenje koncepta cirkularne ekonomije*

Opšti komentar: Nakon prošlogodišnje intervencije Nacionalnog konventa o EU, korigovano je da će oblast cirkularne ekonomije biti definisana posebnim programom, a ne posebnom strategijom (kako su prošle godine najavili). Program je dokument nižeg ranga u odnosu na strategiju, a krovni dokument je Strategija industrijske politike Republike Srbije za period od 2021. do 2030. godine, gde je cirkularna ekonomija definisana kao poseban cilj.

Strana 71 – U okviru tabele, gde se navodi referentni dokument (poslednja kolona) treba kao krovni dokument, navesti „Strategiju industrijske politike Republike Srbije za period od 2021. do 2030. godine“.

Opšti komentar je bio više pohvalna konstatacija sa naše strane. Međutim, odgovor je bio da nisu ni planirali da definišu strategiju. Pa ipak, u prošlogodišnjem ERP-u, naslov ove strukturne reforme je bio „Uvođenje koncepta cirkularne ekonomije kroz definisanje strateškog okvira“. Kako god, očigledno je da su prošlogodišnji komentar usvojili i izbrisali iz naslova „kroz definisanje strateškog okvira“.

Drugi komentar se odnosio da se u tabeli, gde se pored svake reforme navodi ključni dokument, navede i Strategija industrijske politike 2021-2030. godine, s obzirom da se jedan od pet posebnih ciljeva ove Strategije odnosi upravo na cirkularnu ekonomiju (konkretno peti cilj – „Transformacija industrije od linearnog ka cirkularnom modelu predviđene su tri mere“). Bez obzira na to, komentar nije usvojen.

Strukturna reforma 9: *Unapređenje kvaliteta pružanja javnih usluga kroz optimizaciju i digitalizaciju administrativnih postupaka – ePAPIR*

Analizom strukturne reforme 9 u novom Programu ekonomskih reformi za period od 2021. do 2023. godine, došlo se do sledeće ocene realizacije preporuka:

- 1) Povećanje efikasnosti u sprovođenju preporuka za optimizaciju postupaka – nerealizovano. U opisu strukturne reforme dati su gotovo identični rezultati o sprovođenju reforme, kao i u prethodnom ERP-u, te je prva preporuka koja se odnosi na povećanje efikasnosti u sprovođenju nerealizovana.
- 2) Digitalizacija postupaka kao prioritet – realizovano. U novom nazivu strukturne reforme akcenat je stavljen i na digitalizaciju postupaka, umesto dosadašnjeg fokusa isključivo na optimizaciju, čime se stiče utisak da je digitalizacija stavljena na listu prioriteta kada je reč o sprovođenju ove reforme. Takođe, digitalizacija je svrstana kao jedna od planiranih aktivnosti koja se odvija paralelno sa optimizacijom postupaka.
- 3) Redefinisanje naziva strukturne reforme – delimično realizovano. Preporuka koja se odnosi na redefinisanje naziva strukturne je imala za cilj da pokaže da važnost ove reforme seže dalje od obima samog projekta „ePapir“, zbog čega je i dat predlog za redefinisanje. U novom ERP-u reforma je dobila izmenjen naziv, ali je, takođe, ostao naziv „ePapir“.
- 4) Izmena pokazatelja ispunjenosti reforme – nerealizovano. Preporuka za izmenu pokazatelja ispunjenosti reforme je nerealizovana, budući da su jedini preostali indikatori „udeo administrativnog opterećenja za građane i privredu u BDP-u“ i „uspostavljanje Registra administrativnih postupaka“. Ova preporuka je data budući da nije izvršena procena administrativnog opterećenja u BDP-u ni za 2018. godinu zbog nedostatka podataka za obračun. Zbog toga je predlog bio da se indikatori mere u odnosu broja optimizovanih postupaka spram ukupno planiranog broja, te broj implementiranih preporuka u odnosu na planiran broj itd.
- 5) Odvajanje Jedinственe elektronske kontakt tačke (JEKT) i Registra u dve platforme – delimično realizovano. Analizom opisa reforme je ostalo nejasno da li će JEKT i Registar funkcionisati kao dve zasebne platforme, ali ohrabruje činjenica da je uspostavljanje Registra navedeno kao neophodan uslov za dalje uspostavljanje JEKT, te je ova preporuka ocenjena kao delimično realizovana.
- 6) Uvezivanje reforme sa drugim relevantnim strateškim dokumentima – realizovano. Nova strukturna reforma je uvezana sa važnim strateškim dokumentima, kao što su Program razvoja eUprave i Strategija reforme javne uprave, te je ova preporuka ocenjena kao potpuno realizovana.
- 7) Imajući u vidu da se u ERP-u navodi: „U oblasti digitalne ekonomije planira se povećavanje dostupnosti elektronske uprave građanima i privredi kroz unapređivanje korisničkih servisa kao i dalji razvoj nacionalne komunikacione infrastrukture“, mišljenje Međusektorske radne grupe NKEU je da je koncept digitalne ekonomije širi i čine ga još: digitalizacija procesa rada i pružanja usluga, razvoj novih digitalnih proizvoda i usluga, domaća proizvodnja softvera, primene koncepta IND 4.0 u modernizaciji industrije i drugo.

Odgovor: Predlog će biti razmotren u narednom ciklusu ERP-a.

Zaključak: Naš predlog nije prihvaćen i prenet je u narednu godinu.

Strukturna reforma 10: Transformacija Poreske uprave

Primena eFakture od jula 2021. godine predstavlja krupnu reformsku promenu u celoj državi. Treba uneti kao strukturnu reformu organizaciju i primenu eFakture koja će praktično potpuno likvidirati sivu ekonomiju, unaprediti zakonitost u poslovanju i povećati poreske prihode. Uvodi se centralizovana platforma za razmenu faktura B2B i B2G.

Kada je reč o setu ekoloških i održivo-razvojnih reformi, strukturna reforma 10 iz prošlog perioda nije ponovo našla mesto u ERP-u. Naime, za uspostavljanje održivog sistema finansiranja zaštite životne sredine procenjeno je da, iako je veoma značajno, „predstoje očekivana nova dešavanja koja će biti uključena u narednom ciklusu“. Nedostaje bolje objašnjenje koja su to nova dešavanja, i šta se uopšte uradilo u proteklom periodu u vezi sa ovom reformom.

Na 62. strani, ulaganje u preventivne programe za rizike od elementarnih nepogoda i prirodnih katastrofa je istaknuto kao neophodno, ali nije predviđeno niti jednom strukturnom reformom, tj. aktivnošću. Na primer, vrlo je značajno da se uradi karta erozije koja je predviđena i Zakonom o zaštiti zemljišta iz 2015. godine. Na karti erozije bi bile identifikovane najugroženije površine (od slabe do prekomerne erozije), što bi donosiocima odluka (na lokalnom i regionalnom nivou) pomoglo u izboru odgovarajućih antierozionih mera. Poslednja karta erozije zemljišta u Republici Srbiji napravljena je 1974. godine, a nakon toga samo su vršene manje izmene. Najugroženije je poljoprivredno zemljište, ali i šumsko. Izradu karte erozije ubaciti u strukturnu reformu br 6.

S obzirom na to da ERP navodi kako se u oblasti digitalne ekonomije planira povećavanje dostupnosti elektronske uprave građanima i privredi kroz unapređivanje korisničkih servisa, kao i dalji razvoj nacionalne komunikacione infrastrukture, naša je primedba sledeća: ovde se digitalna ekonomija svodi na elektronsku upravu i nacionalnu komunikacionu infrastrukturu, što je nepotpuno i pogrešno. Predlog: treba dodati da digitalnu ekonomiju čine još i digitalizacija procesa rada i pružanja usluga, razvoj novih digitalnih proizvoda i usluga, širenje domaće proizvodnje softvera, primene koncepta IND 4.0 u modernizaciji industrije i drugo.

U aktuelnom ERP-u se konstatuje da je Srbija po DESI indeksu u kategoriji „povezanost“ (infrastruktura za digitalnu ekonomiju i društvo) poslednja u Evropi. Ovaj indeks nudi informacije o vrstama, dostupnosti i kvalitetu pristupa internetu. Predlog: treba proveriti kod RATEL-a pouzdanost ovog podatka, ali svakako i predložiti efikasnije mere da se stanje popravi (razvoj telekomunikacione infrastrukture, promotivne aktivnosti operatera i provajdera, nove aplikacije, primene standarda, razvoj i merenje kvaliteta infrastrukture...).

U okviru Monitoring izveštaja o ERP-u za period od 2020. do 2022. godine, koji je izrađen na jesen 2020. godine, posebno su analizirani efekti i rezultati dosadašnje implementacije strukturne reforme koja se odnosi na Transformaciju PU, navedeni ključni problemi i date preporuke za unapređenje kvaliteta ovog značajnog reformskog procesa u oblasti javnih finansija. Izveštaj je, nakon finalizacije, poslat Ministarstvu finansija i RSJP, odnosno Radnoj grupi za izradu i praćenje ERP-a, radi uključivanja istih u naredni ciklus izrade ovog strateškog dokumenta, odnosno ERP-a za period od 2021. do 2023. godine.

U izveštaju su date sledeće preporuke:

- Doneti metodologiju za utvrđivanje indikatora i načine njihovog merenja. Iako je u ERP-u za period 2018-2020. godine najavljeno donošenje jedinstvene metodologije, zaključno sa izradom i usvajanjem ERP-a za period od 2020. do 2022. godine, to nije realizovano. Dakle, prioritet je da se, u najkraćem roku, već u narednom ciklusu izrade ERP-a (za period 2021-2023), donese metodologija kojom će biti jasno definisani indikatora čijim merenjem će biti utvrđen stepen realizacije aktivnosti. Potrebno je unaprediti način na koji su do sada definisani indikatora, tako da budu jasni, jednostavni za praćenje i nedvosmisleni.
- Pripremiti ex-post izveštaje o stvarnim troškovima, odnosno rashodima, po svakoj aktivnosti, prema izvorima finansiranja (domaći vs. inostrani). Nije isključena mogućnost da ovakvi izveštaji već postoje, ali su verovatno internog karaktera. Svakako ih treba učiniti javno dostupnim, integrisanjem u deo ERP-a koji se odnosi na transformisanje Poreske uprave, uz obrazloženje razloga odstupanja od planiranih veličina.
- Dodatno ojačati i unaprediti kapacitete Poreske uprave, ne samo sa aspekta olakšane i jednostavnije primene poreskih propisa, već i u pogledu jasnog i jednoznačnog tumačenja poreskih propisa. Pored jasne metodologije za utvrđivanje indikatora i načine njihovog merenja, identično tumačenje istih poreskih propisa od strane poreskih organa bi doprinelo transparentnosti i jednostavnosti celokupnog poreskog sistema za sve poreske obveznike. Jedan od problema nesmetanog funkcionisanja i obavljanja poslovnih aktivnosti, pored visokih poreza (posebno na rad), privrednici vide u neujednačenom poreskom tretmanu, odnosno različitom tumačenju propisa i postupanja poreskih inspektora za isto poresko pitanje. Ovaj problem bi se mogao rešiti izdavanjem smernica za sporna pitanja ili izradom jedinstvenog elektronskog postupka za sve poreske inspektore (poput kalkulatora za obračun poreza i doprinosa preduzetnika paušalaca).

U novousvojenom ERP-u za period od 2021. do 2023. godine, dat je odgovor predstavnika Radne grupe za izradu i praćenje ERP-a: „Sektor za transformaciju Poreske uprave se zahvaljuje Medusektorskoj radnoj grupi Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji koja je razmotrila predlog liste strukturnih reformi i dostavila svoje komentare. Sektor za transformaciju će imati u vidu dostavljene sugestije u daljem sprovođenju transformacije“.

Analizom predloga SR u novom ERP-u, utisak je da je prva preporuka delimično usvojena, s obzirom na to da su data izvesna pojašnjenja i tumačenja određenih indikatora. Međutim, i pored razjašnjenja, pojedini indikatora i dalje ostaju nedovoljno precizno definisani, a osim toga, ni u ovom ciklusu izrade ERP-a nije doneta nova metodologija za utvrđivanje indikatora i načinima njihovog merenja.

Druga preporuka, koja se odnosi na izradu *ex-post* izveštaja o troškovima, *de facto* nije usvojena, što se može videti uvidom u tekst strukturne reforme.

Što se tiče treće preporuke, nije moguće precizno oceniti stepen u kome je usvojena, s obzirom da se radi o procesu koji zahteva duži period implementacije. Svakako je jačanje kapaciteta, unapređenje starosne strukture, kao i primena najbolje međunarodne prakse deo (nastavka) sprovođenja

predložene reforme i, u tom smislu, se može reći da je preporuka delimično usvojena, ali je potreban duži period za njeno puno efektuiranje. Važno je naglasiti i da će aktivnosti usmerene na dodatno jačanje i unapređenje kapaciteta Poreske uprave biti sastavni deo novog Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije.

Strukturna reforma 16: *Povećanje dostupnosti e-Uprave unapređenjem infrastrukture i uvođenjem novih tehnologija*

U okviru nezavisnog monitoring izveštaja Programa ekonomskih reformi (ERP) za period od 2020. do 2022. godine, date su sledeće preporuke za unapređenje strukturne reforme br. 14 (Povećanje dostupnosti elektronske uprave građanima i privredi kroz unapređenje korisničkih servisa):

1) Jačanje informacione bezbednosti – U okviru ove reforme, neophodno je staviti fokus i na jačanje informacione bezbednosti. Bez ovog preduslova, teško je zamisliti efikasno funkcionisanje elektronske uprave, kao i razvoj korisničkih servisa. U svetlu uočenih slabosti informacionih sistema i mreža lokalnih samouprava, ali i drugih organa javne uprave, problem slabe informacione bezbednosti je postao vidljiviji nego pre. Informaciona bezbednost ne bi trebalo da bude sporedna aktivnost, niti bi trebalo da bude krajnja aktivnost čijoj realizaciji prethodi unapređenje IKT infrastrukture. Na jačanju informacione bezbednosti je potrebno raditi od samog početka, jer će stabilni informacioni sistemi i jake mreže omogućiti i stabilnost budućih korisničkih servisa. Nedostatak investiranja u informacione sisteme posledično dovodi do još veće slabosti mreže, mogućnosti curenja podataka, neizvesnom poslovanju i nemogućnosti pružanja elektronskih servisa, odnosno samog funkcionisanja elektronske uprave. Zato je predlog da se informacionoj bezbednosti posveti mnogo veća pažnja u narednom Programu ekonomskih reformi.

2) ePisarnica i eArhiva – Najavljeno je nekoliko suštinskih reformi koje bi trebalo u potpunosti da promene način na koji organi javne uprave obavljaju svoj svakodnevni posao. Uspostavljanje jedinstvene elektronske pisarnice na nivou države, kao i omogućavanje uspostavljanja elektronske arhive, mogu se podvesti pod projekte od izuzetnog značaja za strukturnu reformu unapređenja IKT infrastrukture, a posebno i za povećanje dostupnosti elektronske uprave kroz unapređenje korisničkih servisa. Pružanje elektronskih servisa, nakon uspostavljanja jedinstvene elektronske pisarnice i elektronske arhive, trebalo bi da bude uniformisanije, brže i lakše, kako za građane tako i za pružaoce usluga. Svi ovi projekti se nalaze i u Programu razvoja elektronske uprave i Akcionom planu za njegovo sprovođenje za period od 2020. do 2022. godine, koji su usvojeni u junu 2020. godine, ali njihova realizacija još uvek nije otpočela. Zato je predlog da se ove mere uvrste u okvire strukturne reforme 16.

3) Unapređenje postojećeg Data centra – Potrebno je dodatan fokus staviti i na unapređenje Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka u Beogradu. Budući da se postojeći data centar koristi za skladištenje opreme državnih organa i pružanje usluge Državnog klada, odnosno da je u njemu smeštena ključna informaciono-komunikaciona infrastruktura Republike Srbije, neophodno je osvrnuti se i na funkcionisanje ovog Data centra, kao i na mogućnosti za njegovo unapređenje.

4) Korisnički orijentisani indikatori – Pokazatelji učinka za sprovođenje ove reforme, budući da se odnose na unapređenje korisničkih servisa za građane i privredu, bi trebalo isto tako da budu korisnički orijentisani. Predlog je da se meri zadovoljstvo korisnika uslugama i novim funkcijama,

a taj predlog je upućen i na Nacrt programa ekonomskih reformi. U vezi sa omogućavanjem elektronskog plaćanja, potrebno je meriti broj usluga na portalu eUprava za privrednike i građane kojima je omogućeno elektronsko plaćanje. Korisno je, kao što je već isticano u komentarima na Nacrt ERP-a, da se sagleda da li postoji porast broja korisnika elektronskih usluga nakon omogućavanja elektronskog plaćanja, mereno u procentima. Moguće je isto tako meriti i broj pružalaca smeštaja povezanih na CIS ili, ukoliko se zadrži izgradnja Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka u Kragujevcu kao jedna od mera ove strukturne reforme, orijentisati se na opremanje data centra IKT opremom i u indikatore, takođe, uključiti broj informacionih sistema, odnosno aplikacija migriranih u data centar i slično.

5) Očekivani efekti reforme – Jedan od očekivanih efekata ove strukturne reforme je i unapređenje i poboljšanje privrednog ambijenta kroz unapređenje korisničkog iskustva, te je neophodno staviti akcenat i na taj aspekt reforme.

6) Mogućnost spajanja svih mera koje se odnose na razvoj IKT infrastrukture – Postavlja se pitanje svrsishodnosti razdvajanja mera koje se odnose na razvoj IKT infrastrukture. U poslednjem Programu ekonomskih reformi, ove mere su izdvojene na više strukturnih reformi, te uključuju strukturnu reformu br. 14 (Povećanje dostupnosti elektronske uprave građanima i privredi kroz unapređenje korisničkih servisa), br. 15 (Unapređenje servisa elektronske uprave i obrazovanja kroz razvoj nacionalne informaciono-komunikacione infrastrukture), a u nekoj meri i br. 19 (Digitalizacija sistema obrazovanja i uvođenje Jedinog informacionog sistema obrazovanja). Potrebno je razmotriti mogućnost spajanja svih navedenih reformi u jednu koja bi obuhvatila razvoj i funkcionisanje IKT infrastrukture sa jasno odabranim aktivnostima i kriterijumima po kojima se navedene aktivnosti biraju.

7) Veza sa drugim strateškim dokumentima – Najzad, potrebno je napraviti vezu između Programa ekonomskih reformi i Programa razvoja elektronske uprave za period od 2020. do 2022. godine, koji vrlo dobro povezuje horizontalne teme i aktivnosti sa ključnim pitanjima eUprave i nove Strategije reforme javne uprave, koja je u pripremi kada je reč o ovoj strukturnoj reformi. Uzevši u obzir da je reformom javne uprave razvoj elektronske uprave sveobuhvatno obrađen, predlaže se da se, u narednom Programu ekonomskih reformi, fokus stavi na poboljšanje poslovnog okruženja kroz veću upotrebu digitalnih servisa i alata, a da predložene aktivnosti budu deo seta mera čiji je fokus na olakšavanju poslovanja.

Dat je zaključak da je ova reforma od ključne važnosti za napredak i razvoj Republike Srbije i jačanje njene međunarodne konkurentnosti, ali da je potrebno izmeniti mere koje čine njen deo. Naglašeno je da ova reforma zaslužuje svoje mesto kao jedna od prioritetnih strukturnih reformi u ERP-u. S druge strane, izgradnja novog data centra, omogućavanje elektronskog plaćanja, ali i uspostavljanje CIS-a su nužni, ali ne i jedini delovi te reforme. Takođe, nije jasan kriterijum po kome su izabrane baš ove aktivnosti. Naime, realizacija ovih aktivnosti je već otpočela i na njima se aktivno radi, dok je na nekim drugim aktivnostima tek neophodno raditi, a nisu uvrštene u okvir ove strukturne reforme. Iz tog razloga, predlog je bio da se ova reforma proširi tako da obuhvati i druge aktivnosti koje se odnose na unapređenje korisničkih servisa i razvoj elektronske uprave.

U aktuelnom ERP-u za period od 2021. do 2023. godine, radna grupa za izradu i praćenje ERP-a se osvrnula samo na preporuku br. 1, odnosno na jačanje informacione bezbednosti. Komentar radne

grupe na ovu preporuku glasi: „Imajući u vidu koncept dokumenta ERP, nije moguće obuhvatiti sve ostale aktivnosti koje trenutno obavlja Kancelarija za IT i elektronsku upravu i koje će obavljati u narednom periodu. Plan je da unapređenje Informacione bezbednosti bude predloženo u nekom narednom periodu kao jedna od aktivnosti, budući da se očekuje dosta projekata u ovoj oblasti. Najveći broj indikatora/pokazatelja definisan je kao korisnički orijentisan, poput: broja organa državne uprave i JLS koji koriste Data centar za upravljanje i čuvanje podataka, broja preduzeća koja koriste Data centar na komercijalnoj osnovi i broja softverskih rešenja organa državne uprave i JLS koja su migrirala u Data centre. Takođe, imamo i broj gradova u kojima je sproveden projekat 'Pametani grad' kao indikator“.

Analizom strukturne reforme 16 u novom ERP-u za period od 2021. do 2023. godine, došlo se do sledeće ocene realizacije preporuka:

1) Jačanje informacione bezbednosti – delimično realizovano. Otvaranje Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka u Kragujevcu, pored Državnog data centra u Beogradu, doprineće jačanju informacione bezbednosti, ali je i dalje neophodno usmeriti veću pažnju na jačanje informacione bezbednosti u organima javne uprave koji raspolažu najosetljivijim podacima građana. Neulaganje u sisteme i mreže u javnoj upravi, a pogotovo u lokalnim samoupravama, dugoročno može da proizvede ogromne izazove u funkcionisanju elektronske uprave. Zbog značaja izgradnje novog data centra i usluga koje će pružati, ova preporuka je ocenjena kao delimično realizovana.

2) ePisarnica i eArhiva – nerealizovano. I pored značaja državnih projekata uvođenja jedinstvene elektronske pisarnice na nivou cele javne uprave, kao i elektronske arhive, ove dve reforme se nisu našle u novom Programu ekonomskih reformi, te je ova preporuka nerealizovana.

3) Unapređenje postojećeg Data centra – nerealizovano. U novom Programu ekonomskih reformi, akcenat je stavljen isključivo na izgradnju Državnog centra za čuvanje podataka u Kragujevcu, dok pažnja nije posvećena unapređenju postojećih kapaciteta Državnog data centra u Beogradu, te je ova preporuka ocenjena kao nerealizovana.

4) Korisnički orijentisani indikatori – nerealizovano. Kako je cela reforma orijentisana na izgradnju data centra u Kragujevcu, preporuka za izmenu indikatora sprovođenja reforme, tako da budu korisnički orijentisani, nije ispunjena. Usvojen je predlog da se u pogledu ovog dela reforme, kao pokazatelj ispunjenosti, posmatra broj sistema koji su organi javne uprave migrirali u data centar, dok nisu usvojeni predlozi posmatranja zadovoljstva korisnika novim uslugama u kontekstu povećanja dostupnosti elektronske uprave krajnjim korisnicima. Stoga je implementacija ove preporuke ocenjena kao nerealizovana.

5) Očekivani efekti reforme – delimično realizovano. U novom Programu ekonomskih reformi, u delu koji se odnosi na očekivani uticaj na konkurentnost, govori se i o osmišljavanju i razvoju novih usluga koje će, u krajnjem ishodu, doprineti pokretanju novih preduzeća i povećanju privredne aktivnosti, te je ova preporuka delimično realizovana.

6) Mogućnost spajanja svih mera koje se odnose na razvoj IKT infrastrukture – nerealizovano. I u novom Programu ekonomskih reformi, strukturne reforme koje se odnose na unapređenje infrastrukture i povećanje dostupnosti elektronske uprave, ostale su razdvojene i međusobno tematski nepovezane, te je ova preporuka ocenjena kao nerealizovana.

7) Veza sa drugim strateškim dokumentima – realizovano. U novom ERP-u je napravljena veza sa Programom razvoja elektronske uprave i Akcionim planom za njegovo sprovođenje 2020-2022, kao i sa Strategijom reforme javne uprave, Strategijom razvoja veštačke inteligencije i Akcionim planom 2020-2022, te je ova preporuka označena kao realizovana.

Najzad, ERP govori o projektima „Smart Siti“, čija primena u Srbiji, ocenjuje se, zaostaje za trendovima u svetu, pa čak i u okruženju. Predviđen je vrlo spor razvoj novih projekata „Smart Siti“. Predlog Nacionalnog konventa o EU je da se pozovu IT kompanije, koje imaju ponudu za „Pametni grad“ rešenja, da agilnije promovišu svoju ponudu, kao i da se podstiče interesovanje lokalne samouprave za ove projekte. Takođe, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, kao i Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), treba da iniciraju, koordiniraju i organizuju razmenu iskustava u primeni projekata „Pametni grad“.

Odgovor: Predlog će biti razmotren u narednom ciklusu ERP-a.

Zaključak : Naš predlog nije prihvaćen, već je ostavljen za narednu godinu.

Strukturna reforma 17: *Razvoj i unapređenje nacionalne informaciono-komunikacione infrastrukture*

U Program treba uključiti i razvoj 5G mobilne telefonije koja postaje bitna za primene, ne samo u telekomunikacijama, nego i za razvoj u industriji, poljoprivredi i društvenim delatnostima.

Strukturna reforma 24: *Digitalizacija zdravstvenog sistema*

Realizacija ovog sistema kasni i realizuje se parcijalno, što se negativno odrazilo na improvizacije za vreme pandemije. Predlog: više puta je predlagano da, pre pristupanja digitalizaciji, treba izraditi i javno verifikovati koncept Integralnog informacionog sistema zdravstva. Uzgred, kao potencijalni rizik treba dodati gubljenje i objavljivanje ličnih podataka pacijenata, do čega može doći slučajno ili kao krađa ličnih podataka.

2020.

▶ MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA POLITIČKE KRITERIJUME

Koordinator:

CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP)

Srđan Majstorović

ODNOSI SRBIJE I EVROPSKE UNIJE TOKOM 2020. GODINE¹

1. 2020. JE BILA GODINA IZAZOVA

Otkako su 2014. godine otpočeti pregovori o pristupanju, nijedna godina nije bila toliko turbulentna u odnosima između Srbije i EU kao što je to bila 2020. godina. Ova ocena stanja se zasniva na tri ključna faktora:

1. Srbija ne uspeva da otvori nijedno pregovaračko poglavlje za celih godinu dana;
2. ton u izveštajima Evropske komisije i Evropskog parlamenta o stanju napretka vladavine prava u Srbiji je oštiji nego pre;
3. početak pandemije COVID-19 je predstavljao novu fazu razvoja evroskeptičnog narativa od strane nosilaca vlasti u Srbiji, dok su se simultano gradili bliski odnosi sa trećim akterima poput Kine. U nastavku je naveden presek odnosa između EU i Srbije tokom 2020. sa naglaskom na ova tri faktora u čijoj suštini se nalazi nedostatak spremnosti Srbije za sprovođenje verodostojnih reformi u oblasti vladavine prava.

1.1. Zastoj u pregovorima

Za razliku od zatvaranja poglavlja, njihovo otvaranje je predstavljalo konstantu u odnosima EU i Srbije tokom prethodnih godina. Shodno tome, postala je ustaljena praksa da države članice pruže jednoglasnu podršku da se barem jedno ili dva poglavlja otvore po semestru, bez obzira na to šta se zaista događalo „na terenu“, odnosno nezavisno od realnog stepena implementacije reformskih procesa u oblasti vladavine prava. Međutim, u 2020. godini, taj kontinuitet se prekida. Dve stvari pojačavaju efekat ovog prelomnog događaja.

Prvo, odluka da se ne otvore nova poglavlja sa Srbijom, u junu 2020. godine nije predstavljala potez jedne države članice koja je pokušala da zloupotrebi jednoglasno odlučivanje zbog svojih nacionalnih interesa (kao što je to slučaj sa nekim drugim članicama i njihovim neprincipijelnim zahtevima prema kandidatima). Naprotiv, radilo o odluci više država članica koje su procenile da dugogodišnji „ples“ između Srbije i EU kada je u pitanju otvaranje poglavlja više ne može da se nastavi.² Na taj način se stvorio svojevrsni presedan u odnosima Srbije i EU, do kojeg dolazi zbog nedostatka verodostojnih reformi u oblasti vladavine prava i pogoršanja funkcionisanja demokratskih institucija.

Drugo, u slučaju da je Savet EU odlučio da u samo jednom navratu ne otvori poglavlja sa Srbijom, kao znak upozorenja, Srbiji bi bilo lakše da opravda neotvaranje daljih poglavlja tokom pristupnih pregovora, kao što to neretko pokušava, internim problemima sa kojima se EU suočavala u trenutku donošenja odluke. Međutim, u decembru 2020. godine, Savet EU drugi put zaredom procenjuje da Srbija ne zaslužuje da se sa njom otvore dalja poglavlja.³ To je poslalo jasnu poruku da se radi o promeni načina na koji EU posmatra Srbiju i da je otpočet trend koji podrazumeva *de facto* zamrzavanje pregovora sa Srbijom.

¹ Strahinja Subotić, Centar za evropske politike

² NovaS, „Šamar iz Brisela: Najmanje šest članica EU blokiralo Srbiju“, 2020, dostupno na: <https://nova.rs/vesti/politika/samar-iz-brisela-najmanje-sest-clanica-eu-blokiralo-srbiju/>

³ RTS, „Koje su zemlje blokirale otvaranje pregovaračkih poglavlja u pregovorima EU i Srbije“, 2020, dostupno na: <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/4178529/eu-srbija-pregovori-poglavlja-.html>

1.2. Sve oštriji ton u izveštajima institucija EU

Evropska komisija objavljuje svoj godišnji izveštaj o Srbiji u oktobru 2020. Iako je i u ovom izveštaju primetan tehnokratski jezik koji je uobičajen za Komisiju, postoji konsenzus među organizacijama civilnog društva da je upravo ovaj izveštaj najoštrij do sada.⁴ Prema oceni ovog izveštaja, Srbija po prvi put ne beleži nikakav napredak kada su u pitanju politički kriterijumi, dok njen nivo spremnosti stagnira od 2016. godine.⁵ U godini parlamentarnih izbora, Komisija je istakla da su glasači imali ograničen izbor zbog nadmoćne prednosti vladajuće stranke i promovisanja državnih politika u većini vodećih medija. U tom kontekstu, posebno je podvučeno da je dvojnomo ulogom predsednika Srbije, kao predsednika vladajuće partije i nosioca izborne liste, zamagljena granica između njegovih zvaničnih državnih dužnosti i izbornih delatnosti. Izražavajući bojazan zbog sve dublje političke polarizovanosti, Komisija je takođe istakla da je od ključne važnosti da vlasti u Srbiji reše nedostatke koji već dugo postoje u izbornom sistemu kroz transparentan i inkluzivan dijalog sa političkim partijama i drugim relevantnim akterima mnogo pre narednih izbora. Konačno, osvrćući se na proteste koji su izbili u junu 2020. godine u Beogradu i drugim gradovima Srbije, Komisija podseća da svaka upotreba sile od strane državnih organa mora biti umerena i proporcionalna. Imajući u vidu iznete kritike na račun vlasti u Srbiji, ovaj izveštaj nije dobronamerno dočekan od strane donosioca odluka, već je bio pokušaj da se umanj njegov sveukupni značaj ili da se okarakterišu pojedini delovi izveštaja kao „politički“⁶

Ton i kritičnost usmerena prema vlastima u Srbiji dostiže vrhunac u izveštaju Evropskog parlamenta o izveštajima Evropske komisije o Srbiji iz 2019. i 2020, koji je usvojen u martu 2021. godine.⁷ Kao i izveštaj Komisije, od vlasti u Srbiji se traže ubedljivi rezultati u važnim oblastima poput pravosuđa, slobode izražavanja i borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Evropski parlament ističe zabrinutost zbog pokušaja da se ograniči delovanje civilnog društva, kao kada je Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma Ministarstva finansija poslala zahtev bankama u Srbiji da dostave podatke o svim računima i novčanim transakcijama za 57 organizacija i pojedinaca iz medija i civilnog društva. Međutim, izveštaj Evropskog parlamenta ide i korak dalje time što eksplicitno nabraja dosadašnje nerešene afere, poput slučajeva Krušika, Jovanjice i Telekoma. Uz navedene afere, po drugi put (od 2018) se u izveštaju pominje i slučaj „Savamala“, kao jedan od slučajeva čije je razrešenje neophodno, imajući u vidu stepen uznemirenosti i zainteresovanosti javnosti u Srbiji. Srazmerno nikad oštrijem tonu ovog izveštaja, vlasti iz Srbije su isto tako nikad oštrije reagovala na kritike. Nipodaštavanje ove institucije EU se najbolje ogleda u izjavi predsednika Srbije da su se poslanici Evropskog parlamenta „izgubili u vremenu i prostoru“⁸

⁴ 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/>

⁵ Sena Marić & Strahinja Subotić, „Napredak i spremnost Srbije za članstvo u EU“, Centar za evropske politike, 2020, videti na: <https://cep.org.rs/publications/napredak-i-spremnost-srbije-za-clanstvo-u-eu-2020/>

⁶ Danas, “Vučić: Mnoge primedbe iz izveštaja EU mogu da se isprave, ima tačnih, ali i političkih”, 2020, dostupno na: <https://www.danas.rs/politika/vucic-mnoge-primedbe-iz-izvestaja-eu-mogu-da-se-isprave-ima-tacnih-ali-i-politickih/>

⁷ Evropski parlament, „2019-20 izveštaji o Srbiji“, 2021, dostupno na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0115_EN.pdf

⁸ N1, „Vučić novinarima čitao delove rezolucije EP – ‘izgubili se u vremenu i prostoru’“, 2021, dostupno na: <https://rs.n1info.com/vesti/vucic-o-izvestaju-evropskog-parlamenta-o-srbiji/>

1.3. Izgradnja evroskeptičnog narativa u Srbiji tokom pandemije COVID-19

Pored toga što je pandemija dovela do jačanja izvršne vlasti u Srbiji, posebno u periodu vanrednog stanja i suspenzije rada Narodne skupštine,⁹ pandemija je takođe zloupotrebljena od strane izvršne vlasti radi promovisanja sistemskog narušavanja kredibiliteta i imidža EU.¹⁰ Prelomni trenutak se odigrao sredinom marta 2020. godine, kada se predsednik Srbije obratio građanima tokom vanrednog televizijskog prenosa sa porukom da evropska solidarnost ne postoji. Neposredan povod za takvu izjavu bila je uredba Evropske komisije kojom se otežava izvoz zaštitne opreme van EU. Dodajući kako je evropska solidarnost bila bajka na papiru, predsednik Srbije je poslao poruku koja je imala veoma snažan odjek u domaćoj i međunarodnoj javnosti, pritom svesno izostavljajući podatak da je EU bila uverljivo najveći donator Srbiji od 2000. godine, uključujući i ukupne donacije za sektor zdravstva, kao i pomoć za vreme poplava 2014. godine.¹¹

Naime, ovaj slučaj nije bio usamljen. U periodu tokom celokupnog vanrednog stanja bila je vidljiva kampanja kontinuiranog umanjivanja značaja pomoći EU – od bilborda zahvalnosti kineskom predsedniku, do veoma ograničene medijske pažnje i skromnih izjava zahvalnosti srpskih zvaničnika za pozamašnu pomoć dobijenu od Unije. Tokom pandemije, EU je na transparentan način izdvojila finansijski paket od 3,3 milijarde evra za podršku Zapadnom Balkanu za borbu sa pandemijom i oporavak nakon pandemije,¹² i pripremila Ekonomski i investicioni plan u iznosu od devet milijardi evra sa ciljem da pospeši dugoročan privredni oporavak regiona, podrži zelenu i digitalnu tranziciju, regionalnu integraciju i konvergenciju sa EU.¹³ Uprkos tome, EU je u Srbiji pomerena u drugi plan, dok je stvorena slika Kine, čija pomoć tokom pandemije ostaje državna tajna,¹⁴ kao nezamenljivog i jedinog pravog saveznika Srbije. U ovom kontekstu, predsednik Srbije je prepoznat kao najvažniji izvor informacija i kreator narativa o EU, što je za uzvrat dovelo do razvoja prokineskog i antievropskog narativa u srpskim medijima.¹⁵

Pored izvršne vlasti, izgradnji ovog evroskeptičnog narativa doprinosi i Narodna skupština Srbije. Iz skupštinskih klupa su se tokom 2020. godine mogle čuti neprimerene kritike, pa i uvrede, na

⁹ Think for Europe Network (TEN), „Zapadni Balkan i COVID-19: uticaj na dobru vladavinu, vladavinu prava i civilno društvo“, 2020, Centar za evropske politike, dostupno na: <https://cep.org.rs/en/publications/the-western-balkans-and-the-covid-19/>

¹⁰ Strahinja Subotić, „Sistemsko narušavanje kredibiliteta EU u doba korone“, Centar za evropske politike, 2020, dostupno na: <https://cep.org.rs/blogs/sistemsko-narusavanje-kredibiliteta-eu-u-doba-korone/>

¹¹ Delegacija EU u Srbiji, „Pomoć EU poplavljenim područjima, 2014, dostupno na: <https://europa.rs/tag/pomoc-eu-poplavljenim-podrucjima/>

¹² Radio slobodna Evropa, „EU izdvojila 3.3 milijarde eura za Zapadni Balkan“, 2020, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/30583333.html>

¹³ Delegacija EU u Srbiji, „Zapadni Balkan: Ekonomsko-investicioni plan za podršku privrednom oporavku i konvergenciji“, 2020, dostupno na: <http://europa.rs/zapadni-balkan-ekonomsko-investicioni-plan-za-podrsku-privrednom-oporavku-i-konvergenciji/>

¹⁴ Stefan Vladisavljev (@vladisavljev_s), „U junu sam podneo zahtev Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje za dobijanje informacije o donacijama koje je Srbija dobila u toku pandemije Covid19, kao i o tome koja su medicinska sredstva kupljena iz budžeta. Danas sam dobio odgovor da je ta informacija strogo poverljiva. Odlukom Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srbije od 11.marta 2020, ova informacija je označena kao “državna tajna” i “strogo poverljiva” dok traje pandemija/epidemija Covid19. Informacija nije dostupna dok se ne desi opoziv tajnosti.“, Twitter, dostupno na: https://twitter.com/vladisavljev_s/status/1296357731343822849?s=20

¹⁵ Centar savremene politike, „Izveštavanje medija u Srbiji o Evropskoj uniji 2020: ljubav iz Kine i šamari iz Brisela“, 2021, str.4, dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/wp-content/uploads/2021/03/Izvestavanje-medija-u-Srbiji-o-EU-u-2020.-Ljubav-iz-Kine-i-samari-iz-Brisela.pdf>

račun evroparlamentaraca poput Tanje Fajon,¹⁶ kao ugledne i uticajne predstavnice institucije od čijeg konačnog odobrenja će zavisi i budućnost članstva Srbije u EU. Takve izjave ne doprinose boljem informisanju građana o preuzetim obavezama Srbije na njenom putu ka EU, već dodatno narušavaju legitimitet EU i njenih institucija u očima javnosti koja je već u značajnoj meri evroskeptična. Pored toga, u kontekstu u kojem je najveći deo opozicije bojkotovao parlamentarne izbore u 2020. godini, Narodna skupština se mahom svela na puko ponavljanje parola izrečenih od strane izvršne vlasti, uključujući i evroskeptične parole, dok je propuštena prilika da se aktivnije radi na jačanju inkluzivnosti i saradnje sa relevantnim stručnjacima i predstavnicima organizacija civilnog društva.

2. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Ukoliko se posmatraju ukupni odnosi Srbije i EU otkako su otpočeti pristupni pregovori, nikada kao u 2020. godini nisu bili u toj meri obesmišljeni. Nedostatak reformi u oblasti vladavine prava i način ophođenja prema institucijama EU očigledno ne dolikuje državi-kandidatu koja već sedam godina pregovara o članstvu. Činjenica je da Srbija nije ni u 2020. godini shvatila ono što je suština ovog procesa – neophodnost ne samo postepenog usaglašavanja sa propisima EU, već i njihove verodostojne primene u praksi.¹⁷ Za sada, uprkos najavama zvaničnika da postoji rešenost da se ubrzaju reforme u ključnim oblastima, ne postoji razlog da se zaključi da će se taj trend, kao i odnos između Srbije i EU, u značajnijoj meri menjati i tokom 2021. godine. Tim pre što će najveći deo pažnje tokom godine biti posvećen međustranačkom dijalogu, uz posredovanje predstavnika Evropskog parlamenta, i pripremama za održavanje prevremenih izbora. U takvim okolnostima realno je očekivati ponovno kašnjenje u primeni preuzetih obaveza, uzrokovano izborima, što može imati posledice po dinamiku i nastavak pregovora o pristupanju EU.

Bez obzira na to, Srbija ima mogućnost da „okrene novi list“ i da se aktivnije uključi u izgradnju novih i snažnijih odnosa sa EU. Činjenica da je EU predstavila revidiranu metodologiju za proširenje, kao i Ekonomski i investicioni plan za Zapadni Balkan, pokazuje da je ona spremna da pruži ruku Srbiji. S obzirom na to da Evropa uskoro otpočinje razgovore o budućnosti Evrope, na Srbiji je ključni teret odgovornosti da se u narednom periodu pozicionira kao evropska zemlja koja će ostvarivati ne samo zavidan napredak na polju ekonomije, već i u oblasti vladavine prava i demokratije. Poučeni iskustvom sopstvenih „problematičnih“ država članica, realno je očekivati da će EU nastaviti da još intenzivnije insistira na značaju sveobuhvatnih i temeljnih reformi budućih članica poput Srbije.

Preporuke:

- Vlada Srbije bi trebalo da pokaže puno razumevanje za značaj revidirane metodologije za vođenje pristupnih pregovora sa zemljama Zapadnog Balkana, posebno prvi klaster koji je posvećen, između ostalog, ključnim pitanjima primene principa vladavine prava i funkcionisanju demokratskih institucija. S tim u vezi, neophodno je uložiti dodatne napore kako bi se otklo-

¹⁶ European Western Balkans, „Napad (na Tanju Fajon) je najbolja odbrana“, 2020, dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/napad-na-tanju-fajon-je-najbolja-odbrana/>

¹⁷ Srdan Majstorović, „EWB Screening: U ne vidi da je Srbija iskreno predana evrointegracijama“, European Western Balkans, 2021, dostupno na: https://www.youtube.com/watch?v=O6BhcyZCIA&ab_channel=EuropeanWesternBalkans.

nile primedbe Evropske komisije, Evropskog parlamenta i drugih uglednih međunarodnih i domaćih organizacija koje se odnose na navedene oblasti.

- Zvaničnici Srbije bi trebalo da prekinu praksu neosnovanog kritikovanja politika i mera EU koje utiču na stvaranje lažnih vesti u medijima (često su to mediji koji se finansiraju iz budžeta Republike Srbije na javnim konkursima) i time onemogućavaju objektivno informisanje građana. Ova praksa je štetna i na duži rok može dovesti do znatnog pada podrške javnosti neophodnim i suštinskim promenama koje su uslov za pristupanje Srbije EU. Istovremeno, ova praksa izaziva negodovanje i nedoumice kod država članica EU koje postaju skeptične prema iskrenosti srpskih vlasti i utiču na kredibilitet Srbije kao buduće članice EU.
- Vlada Srbije bi trebalo hitno da usvoji novi okvir za koordinaciju pristupnih pregovora u skladu sa pravilima i principima koji su sadržani u revidiranoj metodologiji. Vlada Srbije bi trebalo da hitno imenuje novog šefa Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.
- Pozivamo 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 evroskeptizmom u Srbiji.
- Neophodno je unaprediti transparentnost i predvidivost procesa evropske integracije Srbije. S tim u vezi potrebno je unaprediti izveštavanje javnosti o toku procesa usklađivanja domaćih propisa sa pravilima i standardima EU, odnosno sprovođenju Nacionalnog programa za usklađivanje domaćih propisa sa pravnim tekovinama Evropske unije (NPAA). Pozivamo Ministarstvo za evropske integracije da nastavi sa praksom objavljivanja izveštaja o ispunjenosti NPAA. Napominjemo da je poslednji javno dostupan izveštaj o sprovođenju NPAA objavljen krajem trećeg kvartala 2019. godine.
- Vlada Srbije bi trebalo još ambicioznije da pristupi razvijanju različitih mehanizama saradnje sa organizacijama civilnog društva, kao što je Nacionalni konvent za EU. Dijalog između Vlade i organizacija civilnog društva je neophodan za jačanje legitimiteta procesa evropske integracije, njegov kvalitet i informisanje javnosti o koristima ovog procesa. U tom kontekstu, svaki pokušaj narušavanja legitimiteta rada civilnog društva od strane najviših i ostalih predstavnika državnih institucija, u očima šire javnosti, mora da prestane.
- Potrebno je značajno unaprediti ulogu Narodne skupštine u procesu pristupanja Srbije EU. S obzirom da se, u decembru 2020. godine po prvi put od kako su otvoreni pristupni pregovori raspravljalo o izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije na plenumu Narodne skupštine Srbije, neophodno je da se nastavi sa praksom raspravljanja o toku pregovora na svakih šest meseci, kao što je to predviđeno rezolucijom iz 2013. godine.¹⁸ Narodna skupština bi trebalo

¹⁸ Narodna Skupština 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>.

da se aktivnije uključi u pristupni proces Srbije kako bi se osigurala demokratska odgovornost i inkluzivnost koja trenutno nedostaje. Bez spremnosti da se aktivnije uključi u nadziranje delovanja izvršne vlasti u Srbiji, Narodna skupština neće biti u mogućnosti da preuzme deo vlasništva nad pregovaračkim procesom i preuzme deo vlastite odgovornosti za tok i dinamiku pregovora o pristupanju EU.

- Predlažemo da Narodna skupština učini dodatni napor ka uspostavljanju redovnih javnih rasprava u kojima bi učestvovali domaći i strani stručnjaci u oblastima o kojim sa pregovara sa EU. Uloga ovih stručnjaka bila bi da pruže objektivne informacije i dokaze o konkretnim politikama EU i njihovom uticaju na kvalitet života građana, pomažući na ovaj način da se prevaziđu postojeće političke podele u visoko polarizovanom okruženju. Njihovi stavovi i mišljenja objavljeni na parlamentarnim saslušanjima, kao i reakcije parlamentaraca na njihove doprinose, trebalo bi da budu javno dostupni, kako bi se omogućilo pažljivo ispitivanje javnosti i civilnog društva u kontekstu daljeg napretka Srbije ka EU.
- Neophodno je da EU iskoristi pravila i principe koji su navedeni u revidiranoj metodologiji kako bi istovremeno potvrdila izvesnost budućeg članstva Srbije i drugih zemalja u EU, odlučnije kontrolisala kvalitet pristupnih pregovora u smislu praćenja realnih rezultata primene preuzetih obaveza (posebno u oblasti vladavine prava i funkcionisanja demokratskih institucija) i intenzivnije komunicirala sa vlastitim građanima i građanima Srbije o značaju daljeg širenja ili kompletiranja EU na Zapadni Balkan čime bi se potvrdio kredibilitet ovog procesa.
- Neophodno je da organizacije civilnog društva (OCD), čim se za to steknu uslovi i otklone rizici po javno zdravlje uzrokovani pandemijom COVID-19, unaprede direktne kontakte sa građanima u cilju njihovog informisanja o različitim temama u vezi sa pristupanjem Srbije EU.
- Potrebno je da se OCD fokusiraju na mogućnost snažnijeg povezivanja sa OCD iz država članica EU i regiona Zapadnog Balkana u cilju unapređenja razmene informacija o pristupanju Srbije EU, promocije procesa proširenja EU i organizacije zajedničkih aktivnosti usmerenih ka građanima država članica i Srbije.

FUNKCIONISANJE DEMOKRATSKIH INSTITUCIJA U SRBIJI U 2020. GODINI¹⁹

1. PARLAMENTARNI IZBORI 2020. GODINE

Nakon izbora za Narodnu skupštinu 2020. godine, demokratija u Srbiji nalazi se u najdubljjoj institucionalnoj krizi u poslednje dve decenije. Pogoršavanje stanja osnovnih demokratskih institucija, parlamenta i izbora, dovelo je do bojkota parlamenta od strane dela opozicionih poslanika početkom 2019, a potom i redovnih izbora održanih 2020. godine. Nakon perioda dijaloga o izbornim uslovima 2019. godine koji nije dao zadovoljavajuće rezultate, vladajuća većina je pred izbore, u suprotnosti s međunarodnim standardima, izmenila elemente izbornog sistema kako bi podstakla veće učešće na izborima. Uprkos tome, zabeležena je najmanja izlaznost od početka višestranačkih

¹⁹ Tamara Branković, CRTA

parlamentarnih izbora. Sa samo tri nemanjinske liste koje su podelile mandate i sve tri ušle zajedno u vladu, ne može se više govoriti o pluralističkim institucijama u Srbiji. U ovim uslovima, potrebno je da politički akteri u Srbiji prihvate razmere institucionalne krize i preuzmu odgovornost za izlazak iz nje tako što će omogućiti održavanje poštenih i slobodnih izbora i povratiti legitimitet demokratskim institucijama. Ipak, najave međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima ne ulivaju optimizam da će se u narednom periodu pristupiti suštinskom rešavanju problema izbornog procesa u Srbiji. O tome pre svega govori drastičan nedostatak pluralizma u medijima, koji se registruje od kraja izbora do momenta zaključenja ovog izveštaja, uz ogroman javni prostor koji okupira samo jedan politički akter – predsednik Srbije, Aleksandar Vučić. Povrh toga, vladajuća većina odbija da prepozna suštinske probleme koji obeležavaju izbore u Srbiji, a na koje domaće i međunarodne posmatračke misije nastavljaju da upozoravaju.

1.1. Kvalitet parlamentarnih izbora 2020. godine

Izbori za Narodnu skupštinu 2020. godine održani su u atmosferi bojkota značajnog dela opozicije, pandemije korona-virusa, sve intenzivnije političke polarizacije i partijske pristrasnosti²⁰, kao i napora vlasti da simulira pluralizam i demokratske izbore, čime je dodatno ugrožena demokratija u Srbiji.²¹ Ovi izbori će, pre svega, biti zapamćeni po tome što su se po prvi put od 2000. promenila pravila izbornog sistema neposredno uoči raspisivanja izbora, ali i tokom trajanja izborne kampanje.²² Iako novine ne moraju nužno da budu loše, način na koji su one uvedene, bez javne rasprave i konsenzusa, odvijao se suprotno demokratskim standardima i doprineo je simulaciji široke izborne participacije koja je koristila isključivo strankama vlasti. Prema oceni posmatračke misije organizacije CRTA, promena pravila izbornog sistema izvedena na ovakav način smanjila je predvidivost izbornog procesa i dodatno ugrozila jednakost učesnika.²³

Još jedna negativna pojava koja je obeležila parlamentarne izbore 2020. godine je rasprostranjenost klijentelističkih strategija političkih aktera, pre svega onih u vlasti, kao i pritisci i zastrašivanja birača. Zabeležena rasprostranjenost ovih praksi i činjenica da je način medijskog izveštavanja dominantno išao u prilog vladajućoj stranci, umanjila je slobodu izbora. Sa druge strane, zabeležen intenzitet zloupotrebe javnih resursa i javnih funkcija od strane političkih stranaka i nosilaca javnih vlasti dodatno je zamaglio granicu između države i partije. Na ovu praksu ukazuje i posmatračka misija OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (OSCE/ODIHR), kao i Evropska komisija u svom poslednjem izveštaju za Srbiju.²⁴

Na kraju, prekid kampanje usled vanrednog stanja koji je trajao duže od 50 dana, dodatno je obez-

²⁰ OSCE/ODIHR, *Serbia, Parliamentary Elections, 21 June 2020: ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report*, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/466026.pdf>.

²¹ Crta, *Parlamentarni izbori 2020. Završni izveštaj za preporukama*, https://cрта.rs/wp-content/uploads/2020/10/Parlamentarni-izbori-2020_Crta_Završni-izvestaj.pdf.

²² Izmene su uključile smanjenje izbornog praga sa pet na tri odsto, zatim povećanje kvote za žene na listama na 40 odsto, uvođenje ponderisanja količnika za stranke nacionalnih manjina, kao i proširivanje kruga ovlašćenih institucija (opštinskih uprava) da overavaju potpise podrške listama za podnošenje kandidatura.

²³ *Ibid.* Način na koji su ove izmene sprovedene bio je povod i za Freedom House da oduzme Srbiji jedan poen u svom poslednjem izveštaju.

²⁴ OSCE/ODIHR, *Serbia, Parliamentary Elections, 21 June 2020: ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report*, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/466026.pdf>; European Commission, *Serbia 2020 Report*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf

bedio strankama na vlasti da ovaj period iskoriste da sebi obezbede dodatnu prednost u odnosu na ostale političke aktere, da bi je zatim prelije u nastavak izborne kampanje.²⁵

Institucije u čijoj nadležnosti je da obezbede poštovanje zakona tokom izbornog procesa - Agencija za sprečavanje korupcije (ASK), Regulatorno telo za elektronske medije (REM) i Republička izborna komisija (RIK) - pokazale su nedovoljne napore i praksu donošenja kontroverznih odluka koje su produbile neravnopravnost učesnika izbora. ASK je, za razliku od REM-a, odlučivala po prijavama koje su joj stizale tokom kampanje, ali je izbegla da postupanjem po službenoj dužnosti proaktivno unapredi primenu zakona. Postupanje ove institucije obeležila je i pristrasnost²⁶, a ASK je tek u martu 2021. godine, odnosno godinu dana nakon raspisivanja parlamentarnih izbora 2020, objavila završni izveštaj o finansiranju izborne kampanje. Kada je reč o REM-u, ova institucija je usvojila neadekvatna podzakonska rešenja kojima je komercijalnim emiterima samo preporučila da poštuju zakon, dok je ponovo izbegla da reguliše goruće pitanje ogromnog medijskog prisustva državnih funkcionera tokom kampanje. Takođe, REM je nadzor medija tokom kampanje sprovodio po netransparentnoj metodologiji, koja je rezultirala pristrasnim nalazima o zastupljenosti različitih političkih aktera u medijima.²⁷

Posmatračka misija CRTE je ocenila da je izborni dan, 21. jun 2020. godine, „protekao na ivici regularnosti“. Ovaj zaključak izveden je „imajući u vidu brojnost, ozbiljnost i teritorijalnu rasprostranjenost nepravilnosti koje mogu da imaju uticaj na rezultate izbora, a koje su zabeležene na 8 do 10 odsto biračkih mesta“, na osnovu podataka koje su posmatrači CRTE, raspoređeni tokom celog dana na slučajnom i reprezentativnom uzorku od 500 biračkih mesta, prikupili.²⁸ Ovo je ujedno i najveći procenat izbornih mesta sa nepravilnostima o kojem je CRTA izvestila od 2016. godine od kada posmatra izbore. U odnosu na parlamentarne izbore 2016. godine, ovaj procenat je dvostruko veći, a u odnosu na predsedničke izbore 2017. godine trostruko. Sve prigovore na rad biračkih odbora koje je CRTA podnela na osnovu informacija posmatrača, poput ugrožavanja tajnosti glasanja, pritisaka na birače tokom izbornog dana i drugih neregularnosti, Republička izborna komisija je odbacila jer nisu bile zabeležene u zapisnicima o radu biračkih odbora. Ovakva praksa iznova ukazuje na zakonska ograničenja rada RIK-a, zbog toga što ovo telo nema mogućnost odlučivanja po službenoj dužnosti, kao i na potrebu da se unapredi zakonski položaj nezavisnih posmatrača izbora.

1.2. Medijska zastupljenost političkih aktera tokom izborne kampanje i u periodu od jula 2020. do januara 2021. godine

Ozbiljna medijska neravnopravnost političkih aktera u korist stranaka vlasti bila je drastično izražena u periodu pre raspisivanja kampanje za parlamentarne izbore 2020. kada je u periodu od oktobra 2019. do februara 2020. godine, prosečna zastupljenost predstavnika vlasti u proširenom

²⁵ Prethodni izveštaj o stanju političkih kriterijuma. https://uploads-ssl.webflow.com/5e9038a5fc30d378d256622b/6017d30e4e7fd0bc6b345ba6_Analysis%20COVID%235_Political%20Criteria.pdf.

²⁶ Crta, Parlamentarni izbori 2020. Završni izveštaj za preporukama, https://crta.rs/wp-content/uploads/2020/10/Parlamentarni-izbori-2020_Crta_Završni-izvestaj.pdf.

²⁷ Crta, REM Election Monitoring 2020: Biased and Opaque, <https://crta.rs/en/rem-election-monitoring-2020-biased-and-opaque/>.

²⁸ Crta, Parlamentarni izbori 2020. Završni izveštaj za preporukama, https://crta.rs/wp-content/uploads/2020/10/Parlamentarni-izbori-2020_Crta_Završni-izvestaj.pdf.

udarnom programu iznosila preko 70 odsto.²⁹ U periodu trajanja vanrednog stanja, koje je prepolovilo izbornu kampanju, CRTA je izvestila da je procenat zastupljenosti predstavnika vlasti bio skoro apsolutan i dostizao je čak i 99 odsto u drugoj polovini marta 2020. godine.³⁰ Ipak, dok je u periodu kampanje došlo do uravnoteženja u predstavljenosti vlasti i opozicije i to pre svega zbog zakonskih odredbi o predstavljanju proglašanih kandidata u posebno posvećenim izbornim delovima programa, vlast je obilato nastavila da koristi ostatak medijskog prostora na račun svojih redovnih, vanizbornih aktivnosti.³¹ Nakon izbora, jaz u medijskoj predstavljenosti između vlasti i opozicije vratio se na stanje u kojem je bio pre raspisivanja izbora.³²

Dodatno, praćenje centralnih vesti na televizijama sa nacionalnom frekvencijom pokazuje da od sredine jula 2020. do kraja januara 2021. godine prostor koji zauzimaju predstavnici vladajućih stranaka u proseku iznosi čak 90 odsto vremena, tokom kojih su oni dominantno predstavljeni u pozitivnom svetlu.³³ Ovo istraživanje pokazuje i da je u proseku skoro svaki drugi akter koji se pojavljuje u centralnim vestima jedna osoba - predsednik Srbije, Aleksandar Vučić. Osim toga, predsednik Vučić se, tokom pet meseci u ovom periodu, u proseku svakog drugog dana uživo obraćao građanima Srbije sa brojnih skupova koji su prenošeni uživo ili gostujući u TV-programima.³⁴ Organizacija CRTA je tokom marta meseca 2021. godine zabeležila čak 26 obraćanja predsednika Vučića građanima, koja su u proseku trajala po pola sata.

1.3. Šta posle parlamentarnih izbora 2020. godine?

Iako je format međustranačkog dijaloga trebalo da posluži širim naporima da se unaprede izborni uslovi u Srbiji, rezultat dijaloga koji je održan tokom 2019. godine ostao je ograničen, bez odgovora na prioritetne preporuke koje ističu domaće i međunarodne posmatračke misije. Ovaj proces se sveo na limitirane zakonske izmene i izmene u praksi, koje su, kako je zaključeno u Crtinoj analizi nakon izbora, doprinele ograničenim pomacima u sledećim oblastima: vođenju jedinstvenog biračkog spiska, transparentnijem procesu sprovođenju izbora i većoj dostupnosti podataka. Sa druge strane, suštinskog napretka koji treba da doprinese jednakom učešću u izbornom procesu i slobodi izbora, nije bilo.

Nakon održanih parlamentarnih izbora 2020. godine, ODIHR je sproveo evaluaciju 56 preporuka koje je ova misija davala Republici Srbiji na osnovu nalaza posmatranja izbora od 2012. godine, uključujući i neke od preporuka koje su ponavljane iz prethodnih izbornih ciklusa.³⁵ Rezultati evaluacije su pokazali da nijedna preporuka nije u potpunosti ispunjena u proteklih osam godina.

²⁹ Posmatračka misija Crte sprovodila je svakodnevni monitoring svih televizija sa nacionalnom televizijom - RTS1, TV Pink, TV Prva, TV B92, TV Happy - u proširenom udarnom terminu od 17.30h do 00.00h, od oktobra 2019. do jula 2020. Finalni nalazi posmatranja: https://cрта.rs/wp-content/uploads/2020/10/Parlamentarni-izbori-2020_Crta_Završni-izvestaj.pdf.

³⁰ Istinomer, „Za vlast rezervisano 99 odsto TV programa“, <https://www.istinomer.rs/analize/za-vlast-rezervisano-99-odsto-tv-programa/>.

³¹ Crta, Parlamentarni izbori 2020. Završni izveštaj za preporukama, https://cрта.rs/wp-content/uploads/2020/10/Parlamentarni-izbori-2020_Crta_Završni-izvestaj.pdf.

³² *Ibid.*

³³ Crta, U televizijskim vestima bez političkog pluralizma, <https://cрта.rs/u-televizijskim-vestima-bez-politickog-pluralizma/>.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Videti: <https://paragraph25.odihr.pl/home-page-countries/serbia/>.

Detaljnou analizom dolazi se do još više zabrinjavajućih rezultata - čak 48 preporuka i dalje čeka da se počne sa njihovim ispunjavanjem, svega šest preporuka je dobilo ocenu „delimično ispunjeno“, dok su samo dve „uglavnom ispunjene“. Daljom analizom ovih osam ODIHR preporuka koje je Republika Srbija od 2012. do 2020. godine delimično ili uglavnom ispunila, a pre svega u odnosu na njihov tip i oblast, dolazimo do podatka da su se one pre svega odnosile na postupak sprovođenja izbora – u odnosu na rad izborne administracije (3), upravljanje biračkim spiskom (2) i povećanje transparentnosti sprovođenja izbora i zaštite prava kandidovanja (2). Najmanje je urađeno u oblasti sprečavanja zloupotrebe javnih resursa (1), a ništa u oblastima jednakosti učesnika u izbornom procesu i njihove ravnomerne medijske predstavljenosti, zatim pravnoj sigurnosti ili zaštiti prava birača.

Upravo obezbeđivanje ravnomerne medijske zastupljenosti³⁶, sprečavanje zloupotrebe javnih resursa i javnih pozicija u kampanji³⁷, kao i pritisaka na birače³⁸, uz suprotstavljavanje drugim oblicima izbornog klijentelizma (poput kupovine glasove), predstavljaju najproblematičnije oblasti koje misija ODIHR ponovo ističe kao prioritete i u finalnom izveštaju o parlamentarnim izborima 2020. godine.

2. MEĐUSTRANAČKI DIJALOG 2021. GODINE – IGNORISANJE KLJUČNIH PROBLEMA IZBORNOG PROCESA

Uprkos pripremama za nastavak međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima pod pokroviteljstvom Evropskog parlamenta (EP) u 2021. godini, javnosti se daju oprečne ili nedovoljne informacije o ovom procesu. Najava paralelnih procesa, na osnovu koje bi bio organizovan poseban dijalog za opozicione aktere koji ne žele da učestvuju uz posredovanje EP, preti da ugrozi ishode ovog dijaloga, a vladajuća većina nastavlja da ignoriše ili da negira probleme koji onemogućavaju poštene i slobodne izbore u Srbiji. Ovakav pristup posebno zabrinjava imajući u vidu obim problema izbornog procesa, kao i ograničeno vreme za pripremu i primenu kvalitetnih rešenja u susret narednim izborima 2022. godine.

Tek nakon tri meseca od objavljivanja izveštaja misije OSCE/ODIHR o parlamentarnim izborima 2020. kao i izveštaja Evropske komisije o Srbiji za 2020. Vlada Republike Srbije je krajem decembra 2020. daleko od očiju javnosti, ponovo uspostavila Radnu grupu za saradnju sa OSCE/ODIHR koja treba da održava komunikaciju i radi na ispunjavanju preporuka koje je ODIHR uputio Srbiji.³⁹ Dodatna dva meseca su bila potrebna da Radna grupa izađe

³⁶ OSCE/ODIHR (2020: Rec. no. 7). *The independence of the Regulatory Authority for Electronic Media (REM) should be strengthened, and its responsibilities during the campaign period should be explicitly defined by law and extended to all aspects of media coverage of elections. The REM should act upon its own initiative, including through timely actions based on systematic monitoring of election coverage and compliance with established regulations; OSCE/ODIHR (2020: Rec. no. 23). To level the playing field, regulation of the media coverage of officials who are also candidates could be considered.*

³⁷ OSCE/ODIHR (2020: Rec. no. 3). *Authorities should undertake measures to prevent misuse of office and state resources. The monitoring of compliance should be effective, and sanctions imposed should be proportionate and dissuasive.*

³⁸ OSCE/ODIHR (2020: Rec. no. 4). *Authorities should undertake measures to prevent pressure on voters, including employees of state or state-affiliated institutions and enterprises. Cases of alleged duress must be thoroughly investigated and individuals responsible brought to account.*

³⁹ Vlada Republike Srbije, „Održan sastanak radne grupe za saradnju sa OEBS-om i ODIHR-om“, <https://www.srbija.gov.rs/vest/508962/odrzan-sastanak-radne-grupe-za-saradnju-sa-oebs-om-i-odih-om.php>

sa predlogom mera koje je potrebno preduzeti da bi se na preporuke ODIHR-a odgovorilo, a izborni uslovi u Srbiji unapredili. Početkom marta 2021. godine, Radna grupa je organizovala sastanak na kojem je predstavila svoj predlog u formi mišljenja⁴⁰ kojim se, osim toga, daje i viđenje međustranačkog dijaloga u 2021. godini i najavljuje da će se umesto jednog dijaloga, voditi dva - jedan pod pokroviteljstvom Evropskog parlamenta i drugi pod pokroviteljstvom Narodne skupštine. Osim opasnosti od kakofonije i mogućeg neučinkovitog ishoda dijaloga o izbornim uslovima, ovim dokumentom vladajuća koalicija je ponovo demonstrirala da joj je namera da i dalje ignoriše suštinske izborne probleme, dok neka rešenja predstavljaju i korak unazad u odnosu na postojeća.⁴¹ Drugim rečima, analizom mišljenja zaključuje se da vlast u potpunosti zanemaruje potrebu da se bavi oblastima zloupotrebe javnih resursa, finansiranja kampanje i pritisaka na birače, dok u se u oblasti medija predlažu rešenja koja su neadekvatna i kojima se ponovo želi stvoriti privid zaštite pluralizma.⁴²

3. SKUPŠTINA SRBIJE NAKON PARLAMENTARNIH IZBORA 2020. GODINE

Nakon parlamentarnih izbora 2020. godine, nov saziv Narodne skupštine Republike Srbije odlikuje najmanji stepen pluralizma od početka višestranačja, sa vladajućom većinom kojoj pripada 97 odsto poslanika. Dvanaesti skupštinski saziv, čini izrazito neiskusni i mlad sastav. Skoro dve trećine narodnih poslanika je po prvi put u poslaničkim klupama. Uprkos jasnoj vladajućoj većini, konstituisanje parlamenta trajalo je, bez obrazloženja i racionalnog opravdanja, skoro tri meseca. Odugovlačenje sa konstituisanjem onesposobilo je parlament da makar i delimično sprovodi svoje funkcije u međuvremenu, usled propusta da se odmah na početku formiraju skupštinski odbori. Ovaj zastoj ostavio je posledice i po funkcionisanje drugih delova državnog sistema – od rada nezavisnih institucija do nadzora nad izvršnom vlašću, preispitivanja i utvrđivanja odgovornosti za odluke koje su tokom 2020. godine dovele do još većeg urušavanja vladavine prava i kvaliteta demokratije. Iako je prema prvim izjavama skupštinskih zvaničnika delovalo da će ovaj skupštinski saziv popraviti sve što ranije nije bilo dobro, kao i da će približiti parlamentarne procedure međunarodnim standardima, tok jesenjeg zasedanja pokazao je suprotno. Vladajuća većina je demonstrirala spremnost da ispuni formu, poput smanjenja učestalosti usvajanja propisa po hitnom postupku ili usvajanja Kodeksa ponašanja narodnih poslanika, ali ne i da suštinski unapredi rad parlamenta. Rad novog skupštinskog saziva obeležava netransparentno i kontraverzno odlučivanje, simulacija nadzora nad radom Vlade Srbije, kašnjenje sa izborom predstavnika nezavisnih institucija i formalno ispunjavanje obaveza prema njihovom radu. Očigledan je i izrazito loš kvalitet debate koju odlikuje ispoljavanje agresije, nepoštovanje različitosti i povratak govora mržnje na velika vrata. U atmosferi koja nalikuje na onu iz 1990-ih, parlament u rukama

⁴⁰ Radna grupa za saradnju sa OSCE/ODIHR u koordinaciji i praćenju sprovođenja primene preporuka u unapređenju izbornog procesa, "Mišljenje o merama koje treba preduzeti radi unapređenja izbornog procesa", <https://crta.rs/wp-content/uploads/2021/03/%D0%9C%D0%B8%D1%88%D1%99%D0%B5%D1%9A%D0%B5-%D0%BE-%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D1%98%D0%B5-%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D1%83%D0%B7%D0%B5%D1%82%D0%B8-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%92%D0%B5%D1%9A%D0%B5-%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%BE%D0%B3-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81%D0%B0.pdf>

⁴¹ Crta, *Analiza i komentari na „Mišljenje o merama koje treba preduzeti radi unapređenja izbornog procesa“*, https://crta.rs/wp-content/uploads/2021/03/Crta-Komentari-na-Misljenje-o-merama-Radne-grupe-za-saradnju-sa-OEBS_ODIHR.pdf.

⁴² *Ibid.*

apsolutne vladajuće većine služi kao pozornica za napade na one koji pokazuju bilo kakav vid kritike prema vlasti, a koji u parlamentu nisu prisutni i nemaju priliku da odgovore.

3.1. Osamdeset dana konstituisanja

Poslaničke mandate osvojile su tri liste koje su prešle cenzus, a koji je, prekrajanjem pravila izbornog sistema neposredno uoči raspisivanja izbora i suprotno međunarodnim demokratskim standardima, smanjen sa pet na tri odsto. Sve tri liste koje su prešle cenzus – „Aleksandar Vučić - Za našu decu“, Socijalistička partija Srbije i Srpski patriotski savez - SPAS – i ranije su činile vlast na republičkom ili na lokalnom nivou. Poslaničke mandate osvojile su i četiri manjinske liste na koje se odnosio izborni prag za manjine: Savez vojvodanskih Mađara, Zukorlić - Samo pravo - Stranka pravde i pomirenja (SPP), SDA Sandžaka - dr Sulejman Ugljanin i Albanska demokratska alternativa.

Ipak, i pored nikada manje neizvesnosti oko toga ko će činiti novu skupštinsku većinu, formiranje novog saziva Narodne skupštine čekalo je istek svih zakonskih rokova. Dodatnu neizvesnost unelo je krnje ili odloženo konstituisanje. Naime, tek što je konstitutivna sednica konačno počela 3. avgusta 2020. nov saziv narodnih poslanika ponovo je otišao na pauzu nakon što mu je potvrđen mandat i zakletve položene, ostavivši parlament konstituisan do pola. Tek nakon nove pauze, duge osamdeset dana, poslanici su 22. oktobra 2020. godine pristupili ispunjenju preostalih konstitutivnih kriterijuma prema Poslovniku o radu: izboru predsednika Narodne skupštine i ostalog skupštinskog rukovodstva, kao i formiranju parlamentarnih odbora i drugih radnih tela. Nastavak konstitutivne sednice je takođe koincidirao sa istekom 90 dana zakonskog roka za parlament da izabere Vladu Republike Srbije.

I pored toga što građanima nikada nije objašnjeno zbog čega se ovoliko čekalo na formiranje parlamenta, nije moguće pronaći nikakvo racionalno opravdanje za ovu svojevrsnu blokadu najvišeg reprezentativnog tela. Pre svega, parlament u ovom periodu nije mogao da sprovedi nijednu od svojih uloga - zakonodavnu, nadzornu ili izbornu. Dodatno, iracionalnost proizlazi iz činjenice da je samo lista „Aleksandar Vučić - Za našu decu“ osvojila dve trećine mandata, dok je u završnici čak 97 odsto svih narodnih poslanika pristupilo vladajućoj većini. Konačno, sve i da je bilo inicijative od novoizabranih poslanika da se, u periodu u kom se čekalo na završetak konstituisanja, u Narodnoj skupštini započne diskusija o odgovornosti izvršne vlasti tokom 2020. - od prekomerne upotrebe sile policije tokom julskih demonstracija, preko upravljanja krizom izazvanom pandemijom do ozbiljnog zastoja u procesu evropskih integracija - to ne bi bilo moguće pre svega zbog toga što skupštinski odbori nisu bili formirani.

3.2. Obeležja novog saziva Narodne skupštine

Aktuelni 12. saziv Narodne skupštine specifičan je i po, do sada bez presedana, najavi predsednika države Aleksandra Vučića o skraćivanju njegovog mandata. U oktobru 2020. godine, predsednik Vučić je izjavio da će mandat Vlade Srbije biti oročen, te da Srbiju čekaju vanredni parlamentarni izbori, čime je još jednom demonstriran izostanak suštinske podele vlasti. Kada se radi o učinku novog skupštinskog saziva, apsolutna dominacija vladajuće većine od samog početka ostavlja vidne posledice po kvalitet parlamentarizma i demokratskih institucija u Srbiji. Na ozbiljnost institucionalne krize ukazuje i praksa po kojoj narodni poslanici vladajuće većine koriste značajno vreme za skupštinskom govornicom za obračunavanje sa predstavnicima opozicije, civilnog društva

i medija, čime se obesmišljavaju uloga i funkcija izabranih predstavnika građana Srbije. Nedostatak pluralizma u Narodnoj skupštini, praćen značajnim padom kvaliteta parlamentarnih procedura, ne uliva poverenje u spremnost vladajuće većine da u predstojećem nastavku međustranačkog dijaloga unapredi kvalitet izbornih uslova, a samim tim i funkcionisanje demokratskih institucija u Srbiji.

3.3. Nadzor nad izvršnom vlašću i odnos prema nezavisnim institucijama

Najveći deo skupštinskih procedura sprovodi se isključivo iz formalnih razloga. U prilog tome govori podatak do kojeg je došao Otvoreni parlament⁴³, a koji pokazuje da je u periodu od početka saziva do momenta zaključenja ovog izveštaja, čak 40% sednica skupštinskih odbora trajalo kraće od 10 minuta⁴⁴, iz čega je očigledno da su u najvećoj meri samo ispunjavane formalne procedure zasedanja odbora, bez ostavljanja vremena za potrebne rasprave.

U prilog izuzetno limitiranom nadzoru skupštine nad radom izvršne vlasti, govore i druge aktivnosti odbora. Iako se na papiru može pozdraviti činjenica da je tokom trajanja jesenjeg zasedanja čak osam ministara u nadležnim odborima predstavilo rezultate prethodne vlade i najavilo planove nove, te se tako predstavili poslanicima novog saziva, suštinske rasprave odbora o različitim sektorskim pitanjima, nije bilo. Umesto sprovođenja nadzora i postavljanja pitanja, članovi odbora su, nakon kratkih izlaganja ministara, uglavnom zahvaljivali na izdvojenom vremenu, ponavljali reči ministara, a odgovornost za neuspehe Srbije u određenim poljima tražili u spoljnim akterima, poput Evropske unije, ili domaćim, poput opozicije izvan parlamenta.

Takođe, novi saziv je, pored odsustva suštinske rasprave, važne odluke donosio i izrazito netransparentno i bez prethodne najave. Kao neki od primera kontraverznih odluka u Parlamentu izdvajaju se usvajanje Kodeksa ponašanja za narodne poslanike, donošenje autentičnog tumačenja pojma "javni funkcioner" iz Zakona o sprečavanju korupcije⁴⁵, kao i izbor nove Poverenice za rodnu ravnopravnost.

Odloženo konstituisanje Narodne skupštine prouzrokovalo je i višemesečno kašnjenje parlamenta da sprovede izbor i popuni prazne rukovodeće pozicije nekoliko nezavisnih institucija. Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo je postupak za izbor osobe koja treba da preuzme rukovođenje institucijom Poverenika za zaštitu ravnopravnosti pokrenuo tek u novembru, šest meseci nakon što je prethodnoj Poverenici, Brankici Janković, mandat istekao u maju 2020. godine. Čitav postupak izbora čelne osobe ove institucije protekao je preko noći, u netransparentnom postupku i bez konsultovanja stručne javnosti.⁴⁶ Takođe, nakon višemesečnog kašnjenja Odbora

⁴³ Otvoreni parlament je inicijativa Crte koja od 2012. godine svakodnevno prati i analizira rad Narodne skupštine Republike Srbije: www.otvoreniparlament.rs.

⁴⁴ U periodu od 26. oktobra 2020. do 1. aprila 2021. godine, održano je ukupno 189 sednica skupštinskih odbora, od čega je devet bilo zatvoreno za javnost. Analiza je obuhvatila preostalih 180 sednica, koje su prenošene uživo i čiji snimci su dostupni na zvaničnom YouTube kanalu Narodne skupštine (<https://www.youtube.com/user/ParlamentSrbija>), tako što je izmereno vreme trajanja svake pojedinačne sednice. Istraživanje je sprovedeno za potrebe izrade izveštaja Otvorenog parlamenta o radu Narodne skupštine Republike koji će biti objavljen u narednom periodu.

⁴⁵ Crta, „Usvajanje predloga autentičnog tumačenja pojma javni funkcioner otvorilo bi prostor za legalizovanje zloupotrebe javne funkcije“, <https://crta.rs/usvajanje-predloga-autenticnog-tumacenja-pojma-javni-funkcioner-otvorilo-bi-prostor-za-legalizovanje-zloupotrebe-javne-funkcije/>.

⁴⁶ Otvoreni parlament, „Parlament Srbije krije ime kandidata za poverenika za zaštitu ravnopravnosti“, <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/208>.

za kulturu i informisanje da, na predlog poslaničkih grupa, izabere nedostajućeg člana Saveta REM-a, parlament je postupak izbora predstavnika i ove nezavisne institucije počeo i završio tek u novembru 2020. godine.

Decembar u Skupštini Srbije obeležilo je razmatranje godišnjih izveštaja nezavisnih institucija za 2020. godinu. Međutim, suštinska rasprava o izveštajima je ponovo izostala, a samim tim i podrška koju parlament treba da pruža naporima nezavisnih institucija. Zaključci o izveštajima koje je Narodna skupština usvojila po svojoj sadržini predstavljaju puko zadovoljavanje procedure, a ne delotvoran instrument kojim parlament dalje obavezuje i nadzire Vladu u ispunjavanju preporuka nezavisnih institucija povodom stanja u različitim oblastima. Na primer, u predlogu zaključka koji je parlament pripremio za izveštaj Agencije za sprečavanje korupcije, Odbor se nije osvrnuo ni na jednu preporuku za unapređenje u oblasti borbe protiv korupcije i propustio da obaveže izvršnu vlast da otkloni uočene nedostatke u radu.

3.4. Prva rasprava Narodne skupštine o izveštaju Evropske komisije o Srbiji

Po istom principu, parlamentarni Odbor za evropske integracije razmatrao je Izveštaj Evropske komisije o Republici Srbiji za 2020. godinu. Nakon što je šef Delegacije Evropske unije predstavio glavne nalaze izveštaja, članovi odbora sačinili su predlog zaključaka u kome pozdravljaju iznete pozitivne ocene iz Izveštaja, kao i dosadašnje napore Vlade u procesu evropskih integracija, po kojima Narodna skupština ostaje aktivno uključena u realizaciju nastavka međustranačkog dijaloga. U zaključcima, koje je Narodna skupština usvojila nakon rasprave u plenumu, nisu nijednom rečju pomenuti brojni problemi u domenu vladavine prava, ali ni u funkcionisanju parlamenta, na koje Izveštaj ukazuje.

3.5. Kodeks ponašanja narodnih poslanika: zadovoljenje međunarodnih kriterijuma

Etički kodeks za narodne poslanike je, nakon šest godina od poslednje pripremljene verzije, ušao po hitnom postupku u skupštinsku proceduru krajem decembra 2020. godine. Predlog koji se našao pred narodnim poslanicima i koji je usvojen, nije sadržao ključne odredbe koje bi doprinele suštinskoj primeni Kodeksa i promeni ponašanja poslanika, a koje su bile sadržane u prethodnoj verziji usaglašenoj sa međunarodnim standardima.

Nakon pozivanja stručne javnosti da se zaustavi hitno usvajanje Kodeksa i da se trenutni dokument prethodno izloži javnoj raspravi⁴⁷, kompromis je pronađen u tome što je poslanik vladajuće većine, Vladimir Orlić, podneo osam amandmana. Predlozi amandmana ipak nisu promenili suštinu spornih odredbi, osim u pogledu činjenice da je vraćena mogućnost da i građani, osim narodnih poslanika, imaju mogućnost da podnose prijave za kršenje Kodeksa. Ostale identifikovane sporne tačke usvojene su i postale su sastavni deo Kodeksa, poput nepreciznih i nedovoljno osmišljenih odredbi, naročito u pogledu sprečavanja govora mržnje i drugih oblika ponašanja kojima se

⁴⁷ Crta: Otvoreni parlament zahteva povlačenje Kodeksa ponašanja narodnih poslanika iz skupštinske procedure <https://crta.rs/otvoreni-parlament-zah-teva-povlacenje-kodeksa-ponasanja-narodnih-poslanika-iz-skupstinske-procedure/>; Kuća ljudskih prava: Predlog Kodeksa ponašanja narodnih poslanika ne predviđa rešenje za atmosferu linča u Narodnoj skupštini, <http://kucaljudskihprava.rs/predlog-kodeksa-ponasanja-narodnih-poslanika-ne-predvi-da-resenje-za-atmosferu-linca-u-narodnoj-skupstini/>.

unižava ljudsko dostojanstvo, dodele postojećem Administrativnom odboru da se stara o primeni Kodeksa, ili neadekvatnih kazni za kršenje Kodeksa.

Način na koji je Kodeks usvojen i činjenica da se to dogodilo u trenutku kada se govor mržnje na velika vrata vratio u Parlament, kao i da su poslanici nastavili da se njime koriste po usvajanju Kodeksa, govore u prilog tome da svrha ovog dokumenta nije da se delotvorno primenjuje i da podiže kvalitet parlamentarnih standarda. Svrha Kodeksa za ovaj saziv Narodne skupštine je da se prikaže da je jedna međunarodna preporuka formalno ispunjena. Ilustrativno, prava namera iza usvajanja Kodeksa ponašanja pronalazi se i u rečima predsednika Narodne skupštine, Ivice Dačića, sa sednice na kojoj je Kodeks usvojen: „Mi ovo nismo morali da uradimo ovako brzo. Mi smo to zakazali zato što smo imali negativne komentare od nekih međunarodnih organizacija. Ispada da se mi ne posvećujemo tom pitanju. Ako je tako, evo, mi smo pokazali da se posvećujemo tom pitanju.”⁴⁸

3.6. Govor mržnje u parlamentu

Vreme za raspravu poslanici vladajuće većine u novom sazivu u najvećoj meri koriste za obračun sa vanparlamentarnom opozicijom. Neprimeren način javnog obraćanja narodnih poslanika često je imao odlike govora mržnje koji je, osim na političke aktere, bio usmeren i na pojedine medije, radnike u kulturi i predstavnike civilnog društva koji imaju kritički odnos prema vlastima. U skupštinskim raspravama upotrebljavani su izrazi poput: „domaći izdajnik“, „strani plaćenik“, „pljačkaš“, „tajkun“, pozivani su pojedinci da napuste Srbiju i procenjivan je njihov patriotizam. U martu 2021. godine, ova praksa je eskalirala direktnim napadima na CRTU i Mrežu za istraživanje kriminala i korupcije (KRIK).

Narodni poslanici su tokom nekoliko zasedanja, počev od 17. marta, izneli brojne netačne informacije o organizaciji CRTA, inicijativi Otvoreni parlament, ali su takođe i direktno targetirali direktorku CRTE Vukosavu Crnjanski i programskog direktora Rašu Nedeljkova. Napadi na CRTU kulminirali su govorom šefa poslaničke grupe Srpske napredne stranke, narodnog poslanika Aleksandra Martinovića, tokom kojeg je širio dezinformacije i otkrio lokaciju stana direktorke CRTE, šaljući jasnu poruku koja predstavlja direktan atak ne samo na bezbednost Vukosave Crnjanski, već i svakoga ko se usudi da kritički govori o postupanjima vlasti i odgovornosti vladajuće većine. Izlaganje poslanika Martinovića bilo je vrhunac dugog i opasnog lanca optužbi iz čega je jasno da nije reč o izolovanom incidentu, već o obrascu ponašanja u okviru organizovane kampanje protiv civilnog društva i nezavisnih medija koji traže odgovornost vlasti za njene postupke. Meta napada iz poslaničkih grupa bili su i novinari nezavisnog istraživačkog medija KRIK koje su poslanici vladajuće većine optužili da su deo kriminalne grupe koju je predvodio nedavno uhapšeni Veljko Belivuk, dovodeći ih u vezu sa organizovanim kriminalom o kojem ova redakcija godinama unazad istražuje i izveštava. Nakon opasnih napada na KRIK, CRTA je optužena za učešće u planiranju državnog udara u Srbiji i umešanost u navodni pokušaj atentata na predsednika Aleksandra Vučića. Ovim izlaganjima, napadi na kritičke glasove podignuti su na nivo koji budi sumnju u bilo kakve buduće napore za konstruktivnim dijalogom od strane vladajuće većine. Predsedavajući sednicama nisu nijednom iskoristili priliku da zaustave i osude ovakve izjave.

⁴⁸ Transkript govora predsednika Narodne skupštine Republike Srbije od 23. decembra 2020. godine: <https://otvoreni-parlament.rs/transkript/7817?page=9#govor-1165758>.

Nedugo nakon usvajanja Kodeksa, CRTINA inicijativa Otvoreni parlament (OP) iskoristila je institucionalnu mogućnost podnošenja prijave za kršenje odredbi Kodeksa od strane narodnih poslanika po osnovu člana 8 koji obavezuje poslanike da savesno obavljaju poslaničku funkciju, govorom ne podstiču mržnju i nasilje, te ne koriste izraze, reči i gestikulacije koje vređaju ili omalovažavaju ljudsko dostojanstvo i narušavaju Narodne skupštine⁴⁹. Otvoreni parlament podneo je do aprila 2021. godine ukupno osam prijava protiv poslanika vladajuće većine koji su se, svojim obraćanjima u parlamentu, uključili u kontinuiranu kampanju protiv civilnog društva i nezavisnih medija u Srbiji.

Na sednici Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja Narodne skupštine Republike Srbije, koja je održana 23. marta 2021. godine, na kojoj su po prvi put razmatrane prijave za povredu Kodeksa, govorili su samo poslanici sa liste „Aleksandar Vučić - Za našu decu“. Na dnevnom redu našle su se četiri prijave koje je podneo Otvoreni parlament, kao i jedna prijava organizacije Transparentnost Srbija. Sve prijave odbačene su kao neosnovane, dok su poslanici isticali da su prijave zlonamerne, podnete sa ciljem da ih diskredituju, te da je reč o političkom obračunu.

4. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Ishodi parlamentarnih izbora 2020. godine nisu nimalo ohrabrujući za demokratiju u Srbiji jer se nakon njih država našla u najdubljoj institucionalnoj krizi u protekle dve decenije. Izbori su održani u uslovima u kojima je kriza institucija već bila produbljena, dok se polarizacija sve više intenzivirala, a vlast aktivno radila na sistemskom gušenju pluralizma u javnoj i institucionalnoj sferi. Ova kriza je nesumnjivo posledica dugogodišnjeg opredeljenja vlasti u Srbiji da probleme slabljenja demokratije ignorišu ili da aktivno pristupaju njihovom negiranju. Međustranački dijalog o izbornim uslovima koji je vođen 2019. godine je dao ograničene rezultate zbog toga što je vlast, umesto da se suštinski angažuje na otklanjanju problema izbornog procesa, simulirala njihovo rešavanje. Tako su parlamentarni izbori primer daljeg urušavanja kvaliteta demokratije i izbora u Srbiji, od prekranjavanja pravila izbornog sistema uoči raspisivanja izbora, simulacije pluralizma umesto suštinskog dijaloga, do parlamenta sa najmanje pluralizma u proteklih 30 godina, koji od početka svog rada predstavlja isključivo pozornicu za obračun sa svima koji se ne slažu sa odlukama vlasti ili traže njenu odgovornost.

Kako bi problemi koji opterećuju funkcionisanje demokratskih institucija u Srbiji bili adekvatno adresirani, potrebno je preduzeti sledeće korake:

- Od suštinskog je značaja da politički akteri prihvate razmere institucionalne krize, prepoznaju postojeće probleme i preuzmu odgovornost za izlazak iz krize tako što će omogućiti održavanje poštenih i slobodnih izbora i povratiti legitimitet demokratskim institucijama.
- Kako bi se obezbedili standardi za poštene i slobodne izbore, neophodno je da vlast u Srbiji pristupi potpunoj i suštinskoj primeni preporuka OEBS-a/ODIHR-a, na šta se Republika Srbija kao članica OEBS-a već obavezala.

⁴⁹ Narodna skupština Republike Srbije, Odluka o usvajanju Kodeksa narodnih poslanika, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS69-20.pdf.

- Neophodno je obezbediti da u međustranačkom dijalogu, kao i u procesu donošenja odluka, učestvuju predstavnici svih relevantnih institucija i stručna lica, koja će raditi i na izradi konkretnih rešenja. Mehanizam za unapređenje izbornih uslova treba da bude transparentan i nedvosmisleno povezan sa nastavkom međustranačkog dijaloga u 2021. kako bi bio obezbeđen široki konsenzus o najvažnijim pitanjima izbornog procesa.
- Narodna skupština Republike Srbije treba da obezbedi kontinuiranu, neselektivnu i delotvornu primenu Poslovnika o radu, kao i novousvojenog Kodeksa ponašanja narodnih poslanika, kako bi se sprečilo širenje govora mržnje i diskriminacije sa skupštinske govornice sa namerom ciljanja pojedinaca/organiizacija 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 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, participativnosti i kvalitetu procesa donošenja odluka, već i razvijanju pluralizma.
- 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 učinkovito - to pre svega podrazumeva zaustavljanje medijskih hajki i prljavih kampanja koje prorežimski mediji vode protiv civilnog društva i novinara.
- Tokom međustranačkog dijaloga neophodno je obezbediti da javnost bude upoznata sa svim njegovim fazama i razgovorima koji će voditi ka donošenju odluka, dok uloga Evropskog parlamenta treba da bude transparentna i poznata svim učesnicima, kao i javnosti, kako bi se podržao integritet i pospešilo poverenje u proces unapređenja izbornih uslova u Srbiji.
- Potrebno je da predstavnici EU i posrednici Evropskog parlamenta u saradnji sa predstavnicima političkih stranaka koje učestvuju u međustranačkom dijalogu o izbornim uslovima obezbede konkretne mehanizme praćenja i ocenjivanja primene rezultata i na taj način obezbede transparentnost procesa sprovođenja dogovora.
- OCD nisu direktne učesnice dijaloga, ali znanjem, resursima i stručnim kapacitetom mogu da u okviru svojih aktivnosti obezbede adekvatne predloge i time zaštite interes javnosti u cilju dostizanja sporazuma u okviru međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima.
- Nakon završetka međustranačkog dijaloga neophodno je da OCD nastave da prate i izveštavaju o sprovođenju dogovora u cilju objektivnog i redovnog informisanja javnosti.

CIVILNO DRUŠTVO⁵⁰**1. UVOD**

2020. godina predstavlja period rapidnog pogoršanja uslova za rad ne samo organizacija civilnog društva (OCD), već svih društvenih aktera koji u obavljanju svojih aktivnosti iznose kritičke stavove u vezi sa aktuelnom političkom ili društvenom situacijom u Srbiji.

Nedostatak institucionalnog dijaloga doveo je do produblivanja političke krize u Srbiji, što je prepoznato i od strane međunarodnih institucija poput Evropskog parlamenta, Evropske komisije i drugih međunarodnih i domaćih organizacija koje se bave pitanjima zaštite i unapređenja ljudskih prava. Takvo okruženje pogoduje daljim podelama u društvu, širenju zapaljive i diskriminatorne retorike i bujanju ekstremizma usled izostanka delovanja nadležnih državnih organa. Ovakvi trendovi neminovno su uticali i na sve organizacije civilnog društva, bez obzira na spektar vrednosti koje zastupaju.

U decembru 2020. godine, 90 organizacija civilnog društva je potpisalo zajedničko saopštenje u kome se izražava nezadovoljstvo zbog izostanka reformi⁵¹ koje je Srbija morala da sprovede u procesu pristupanja EU, kao i zbog sve učestalijih kršenja osnovnih demokratskih principa i ljudskih prava, zbog sve prisutnijeg govora mržnje i porasta nasilja nad pojedincima, novinarima, medijima, političkim neistomišljenicima i organizacijama civilnog društva. U saopštenju se kao ključni problem navodi sledeće: „Pandemija je ogolila nefunkcionalnost političkog poretka, a rezultati Vlade Srbije u 2020. godini u ključnim oblastima za napredak u procesu pristupanja EU, ukazuju na nedostatak iskrene političke volje da se sprovedu neophodne promene“. Ove organizacije su izrazile spremnost da budu partneri države u rešavanju aktuelnih i predstojećih izazova, ali zahtevaju od Vlade da prethodno obezbedi elementarne uslove za nastavak saradnje.

Pored navedenih uticaja, na stanje civilnog društva uticale su i objektivne okolnosti izazvane izbijanjem pandemije COVID-19 u svetu, pa i Srbiji, koje je zahtevalo primenu vanrednih mera i prilagođavanje svih relevantnih aktera bitno izmenjenim okolnostima života.

U uslovima nepostojanja komunikacije između politički podeljenih subjekata, kao i nespremnosti države da pruži adekvatan odgovor na sve izazove koje je sa sobom nosila pandemija COVID-19, OCD su dale značajan doprinos. Umesto pozicije konstruktivnog partnera i korektivna organa vlasti, OCD su neretko morale da na sebe preuzmu obavljanje poslova iz nadležnosti državnih organa. Nažalost, njihovi naponi nisu prepoznati niti adekvatno tretirani. Upravo suprotno, OCD su bile meta nikad intenzivnije kampanje provladinih tabloida i nosilaca javnih funkcija. Jedan od najozbiljnijih izazova za OCD u poslednjoj deceniji je objavljivanje spiska organizacija i pojedinaca u odnosu na koje je Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma Ministarstva finansija zatražila od banaka uvid u sve njihove transakcije u prethodnih godinu dana. Takav vid

⁵⁰ Bojana Selaković, Građanske inicijative

⁵¹ Građanske inicijative (2020), Saopštenje 90 OCD povodom zastoja evropskih integracija Republike Srbije u 2020. godini, dostupno na <https://www.gradjanske.org/saopstenje-povodom-zastoja-evropskih-integracija-republike-srbije-u-2020-godini/>

neopravdanog institucionalnog pritiska naišao je na oštru međunarodnu osudu⁵², ali je imao i značajne negativne posledice na reputaciju celog civilnog sektora.

1.1. Civilno društvo u Srbiji – osnovni podaci

Na kraju 2020. godine u Srbiji je bilo registrovano 36.664 udruženja (1625 registrovanih u 2020.) i 949 zadužbina i fondacija (51 registrovana u 2020)⁵³. Broj novoosnovanih OCD u poređenju sa 2019. godinom (2090 udruženja i 74 fondacije i zadužbine) ukazuje na smanjenje trenda što se može dovesti u vezu sa posledicama krize izazvane pandemijom COVID-19.

Zakonom o ministarstvima predviđeno je osnivanje Ministarstva za ljudska i manjinska prava i socijalni dijalog, kojim je okončano postojanje Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. Drugih značajnijih izmena u pravnom okviru koji reguliše odnos države i civilnog društva, tokom 2020. nije bilo.

Prema Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2020. ukupan iznos sredstava planiranih za podršku OCD iznosio je 90.626.519 evra⁵⁴. Ključna tela za raspodelu sredstava bila su Ministarstvo omladine i sporta – više od 28 miliona evra, Ministarstvo rada, zapošljavanja, boračke i socijalne politike – devet miliona evra i Ministarstvo finansija – 16 miliona evra.⁵⁵

Prema podacima Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja o zaposlenosti u udruženjima, fondacijama i zadužbinama tokom 2020. godine, ukupan broj zaposlenih u OCD na neodređeno vreme je 5.012, ukupan broj zaposlenih na određeno 2.421, ukupan broj stalno zaposlenih zaposlenih bilo je 7.602, dok je po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima angažovano 1.002 ljudi, a po drugim vrstama ugovora angažovano je 951 lice⁵⁶.

2. GLAVNI TREND OVI U 2020. GODINI

Kršenje osnovnih građanskih sloboda aktivista civilnog društva jedan je od najsnažnijih trendova u 2020. godini. Brojni slučajevi kršenja slobode udruživanja, izražavanja i okupljanja zabeleženi su u velikom broju izveštaja.

Redovni monitoring izveštaji Građanskih inicijativa „Tri slobode“⁵⁷ tokom 2020. zabeležili su 156 slučajeva kršenja slobode udruživanja, okupljanja i izražavanja. Prema podacima dostupnim na platformi Komiteta pravnik za ljudska prava – YUCOM „Solidarno za prava svih“⁵⁸ koja je pokrenuta u novembru 2020. godine, zabeleženo je više od 80 slučajeva napada na organizacije

⁵² Kancelarija visokog komesara UN za ljudska prava (2020), „Serbia’s anti-terrorism laws being misused to target and curb work of NGOs, UN human rights experts warn“, dostupno na <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26492&LangID=E>

⁵³ Videti: <https://www.apr.gov.rs/%d0%bf%d0%be%d1%87%d0%b5%d1%82%d0%bd%d0%b0.3.html>

⁵⁴ Građanske inicijative (2021), Monitoring Matrix podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, Godišnji izveštaj za Srbiju 2020.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Svi izveštaji dostupni na <https://www.gradjanske.org/publikacije/>.

⁵⁸ Mapa slučajeva dostupna na <https://www.yucom.org.rs/solidarno-za-prava-svih-prva-mapa-napada-i-pritisaka-na-organizacije-neformalne-grupe-i-pojedinice-u-srbiji/#prettyPhoto/0/>.

i pojedince koji se označavaju kao branitelji ljudskih prava. I godišnji izveštaj Beogradskog centra za ljudska prava navodi da je „tokom 2020. godine nastavljeno sistematsko targetiranje organizacija civilnog društva, kao i pojedinačnih aktivista, što je, s obzirom na upornu tišinu policije, tužilaštava i sudova, očigledno deo sistematski organizovane kampanje protiv civilnog sektora u Srbiji“⁵⁹

Poseban slučaj kršenja prava na slobodu udruživanja u vezi je sa udruživanjem medicinskih radnika kao reakcijom na neadekvatan odgovor države na pandemiju COVID-19. Inicijativa „Ujedinjeni protiv COVID-a“⁶⁰ osnovana je u julu, inicijalno kao otvoreno pismo Vladi lekara i drugih medicinskih radnika koji kritikuju njihov odgovor na pandemiju, posebno naglo ublažavanje epidemioloških mera i omogućavanje masovnih okupljanja u obliku predizbornih skupova, fudbalskih utakmica, koncerata i drugih događaja koji su doprineli nekontrolisanom širenju virusa. Prvo pismo je potpisalo 350 lekara, a narednih dana gotovo njih 3.000 se pridružilo. Od samog početka, potpisnici pisma bili su podvrgnuti pritiscima i uznemiravanju. Mnogi lekari koji su potpisali ovu inicijativu imali su problema na svojim radnim mestima, a neki su čak dobili i otkaz⁶¹.

Najdrastičniji slučaj pritiska na civilno društvo⁶² desio se u julu 2020. godine kada je Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma Ministarstva finansija (Uprava) poslala zvanični zahtev svim komercijalnim bankama u Srbiji da predaju informacije u vezi sa računima i finansijskim transakcijama koje su preduzele 57 OCD, mediji i povezani pojedinci. Listu je činilo 37 pravnih lica i 20 pojedinaca iz medija i civilnog društva čiji je jedini odmah uočljivi zajednički imenitelj njihov kritički stav prema vladi. OCD koje su se našle na ovoj liste aktivne su u različitim oblastima: medijska udruženja i portali istraživačkog novinarstva, filantropske i *crowdfunding* organizacije, OCD koje se bave ljudskim pravima i pružaju podršku lokalnim aktivistima i lokalnim organizacijama putem besplatne pravne pomoći, strateških parnica i javnog zagovaranja; OCD i umetničke grupe koje se bave ratnim zločinima, pomirenjem i tranzicionom pravdom; organizacije sa ekspertizom u spoljnoj politici i bezbednosti. Više međunarodnih organizacija, uključujući Evropsku komisiju i Evropsku federaciju novinara, izrazile su zabrinutost da ova istraga predstavlja još jedan pokušaj vlasti da dodatno suzi građanski prostor u Srbiji. Kao odgovor na apel obuhvaćenih OCD i medija, 11. novembra 2020. specijalni izvestioci Ujedinjenih nacija izdali su saopštenje u kojem ističu da je država Srbija zloupotrebila svoj mehanizam za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma kako bi zastrašila i ograničila rad civilnog društva. Izvestioci su započeli zvaničnu istragu povodom ovog pitanja, koja je podrazumevala prikupljanje zvaničnih izjava o ovom slučaju od Vlade Srbije, Radne grupe za finansijsku akciju (FATF) i Komiteta Saveta Evrope MONYVAL. U svojoj izjavi specijalnim izvestiocima UN-a, FATF je naglasio da države ne mogu sprovesti istrage ukoliko ne postoje osnovi sumnje da je subjekt protiv koga se vrši istraga umešan u pranje novca ili finansiranje terorizma, sa čim se ne može dovesti u vezu nijedna organizacija sa liste. Odgovor FATF-a ukazuje da se postupci Uprave smatraju kršenjem njihovih

⁵⁹ Beogradski centar za ljudska prava (2021.), Ljudska prava u Srbiji 2020.

⁶⁰ NI (2020), Smene lekara: Osveta zbog potpisivanja peticije za smenu Kriznog štaba?, dostupno na <https://rs.ninfo.com/vesti/a641309-smene-lekara-osveta-zbog-potpisivanja-peticije/>.

⁶¹ Građanske inicijative (2021), Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje u Srbiji 2020.

⁶² Građanske inicijative (2020), „Medijska kampanja protiv civilnog društva i medija – slučaj kontrole od strane Uprave za sprečavanje pranja novca“, dostupno na <https://www.gradjanske.org/medijska-kampanja-protiv-civilnog-društva-i-medija-slucaj-kontrole-od-strane-uprave-za-sprecavanje-pranja-novca/>.

standarda, dok je MONYVAL sa svoje strane najavio da će se o ovom pitanju razgovarati na njihovoj predstojećoj plenarnoj sednici u aprilu 2021.⁶³

Kao jedno od glavnih oružja u pokušaju diskreditacije političkih protivnika, medija, aktivista i svih onih koji se kritički izražavaju o radu aktuelne vlasti, nametnuo se fantomski portal „Istraga“.⁶⁴ Jedna od osnovnih odlika ovog portala jeste iznošenje neproverenih informacija u tekstovima koji nikada nisu potpisani od strane autora, čime se otežava mogućnost pravnog gonjenja zbog uvrede. Fantomski portal „Prismotra.net“⁶⁵ bez ikakvih informacija o vlasništvu i redakciji, objavljivao je tokom 2020. niz tekstova o organizacijama koje se bave zaštitom životne sredine i neselektivnom podrškom vlasti investicijama koje u Srbiju donose prljave tehnologije koje zagađuju životnu sredinu. Portal je ugašen⁶⁶ krajem decembra 2020. godine. Navedene portale je potrebno sagledavati iz perspektive kreatora lažnih vesti, fenomena koji je u izveštaju EP⁶⁷ prepoznat kao ozbiljan izazov ne samo za Srbiju već i širi region. Srbija se pominje kao mesto porekla lažnih vesti koje se šire dalje, uglavnom preko tabloidnih medija (od kojih su većina finansirani od strane države) i šire neistine koje imaju funkciju podrivanja procesa demokratizacije i pristupanja zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji i veličanje „uspešnih“ politika njenih sistemskih rivala (najčešće Rusije i Kine).

Nastavlja se jačanje uticaja takozvanih GONGO organizacija u javnom prostoru i medijima. Njihova uloga je vidljiva u procesima donošenja odluka, raspodeli državnog novca i pokretanju i vođenju kampanja protiv kritički orijentisanih aktera.

I 2020. godinu je obeležila rastuća aktivnost GONGO organizacija u cilju dezavuisanja rada OCD koje već godinama i decenijama značajno doprinose podizanju svesti o značaju poštovanja ljudskih prava. Primetna je i njihova povezanost sa određenim portalima i lokalnim medijima koji učestvuju u prenošenju dezinformacija i crtanja meta organizacijama civilnog društva i njihovim aktivistima što ukazuju na postojanje orkestrirane kampanje. Ignorantni stav vlasti prema ovome može dovesti do zaključka da postoji sistemski opredeljenost države da na ovakav način vrši pritisak na rad organizacija civilnog društva.⁶⁸

Nakon institucionalnog pritiska na organizacije civilnog društva koji se ogledao u objavljivanju spiska od strane Uprave za sprečavanje pranja novca, podršku takvom gestu uputila je GONGO organizacija „Nacionalna avangarda“ koja je u svom saopštenju⁶⁹ pozvala je nadležne da provere i preispitaju i njihov rad i tokove novca, pravdajući to pozivanjem na odredbe Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. Na osnovu ovih činjenica, očigledno je da se

⁶³ Građanske inicijative (2021), Monitoring Matrix podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, Godišnji izveštaj za Srbiju 2020.

⁶⁴ Glas Amerike (decembar, 2020), „Novinari, aktivisti i javne ličnosti u Srbiji na meti lažnih prismotra i istraga“.

⁶⁵ Videti: www.prismotra.net.

⁶⁶ 021.rs (decembar 2020), „Ugašen portal Prismotra koji je blatio novinare, aktiviste i druge pojedince“, dostupno na <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/262361/Ugasen-portal-Prismotra-koji-je-blatio-novinare-aktiviste-i-druge-pojedince.html>.

⁶⁷ European Parliament Think Tank (Februar 2021), „Mapping Fake News and Disinformation in the Western Balkans and Identifying Ways to Effectively Counter Them“, dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU\(2020\)653621](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2020)653621).

⁶⁸ Građanske inicijative (2021.), Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje u Srbiji 2020.

⁶⁹ Nacionalna avangarda (2020.), „Pozivamo državu da proveri sve NVO, uključujući i nas“, dostupno na <https://www.nacionalnaavangarda.rs/2020/08/06/pozivamo-drzavu-da-proveri-sve-nvo-ukljucujuci-i-nas/>

radi o sinhronizovanoj akciji državnih organa, GONGO organizacija čiji je zadatak "legitimizacija" takvih postupaka, ali i tabloida koji tom procesu treba da pruže medijsku podršku.

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) posebno je bio meta organizovane kampanje u vidu sistemskog zastrašivanja koje je počelo video objavama Nacionalne avangarde, kao posledicom izjava BCBP-a o predsednikovom sinu i vladajućoj stranci i njihovim vezama sa ljudima za koje se sumnja da pripadaju kriminalnim grupama. Rad Nacionalne avangarde i inače je u velikoj meri usmeren na diskreditaciju rada BCBP-a, što se ogleda u velikom broju objava, video zapisa i njihovih javnih nastupa u prošlosti, koji su bili upereni protiv BCBP-a. Ovaj put su se javnosti obratili saopštenjem u kome pozivaju BCBP da počne da se otvoreno bavi politikom. Razlog za to je bila analiza BCBP-a "Sektor bezbednosti u vanrednom stanju". U svom saopštenju navode da je spomenuta analiza prepuna politizacije i političkih procena vanrednog stanja, kao i da je napisana tendenciozno.⁷⁰

Različiti domaći i međunarodni izveštaji i dalje ocenjuju okvir za filantropske aktivnosti kao nepovoljan. Još uvek ne postoje odgovarajuće poreske olakšice koje bi stimulisale dalji rast davanja.

37% OCD-a koje su učestvovala u istraživanju Građanskih inicijativa za potrebe izveštaja Monitoring Matrix podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva prijavilo je prihod od ekonomskih aktivnosti, dok je 6% njih iskusilo administrativne prepreke prilikom realizacije ekonomskih aktivnosti u praksi. Nedostatak znanja, ljudskih i drugih resursa i dalje predstavlja ključnu prepreku razvoju poslovanja i postizanju većeg društvenog uticaja za većinu OCD koje osnivaju socijalna preduzeća. Prema preliminarnim podacima dobijenim od Fondacije Catalyst⁷¹, zabeleženi iznos sredstava doniran organizacijama civilnog društva u 2020. godini predstavlja 49,3% ukupne sume donacija bilo kojim primaocima. 63,3% ovih sredstava dolazi od privatnih lica, a 32,3% od poslovnog sektora.

Tokom vanrednog stanja, **Koalicija za dobročinstvo uputila je Vladi Republike Srbije i Savetu za filantropiju predlog sedam mera**⁷² čija primena bi omogućila efikasnije pružanje pomoći najugroženijem stanovništvu koje nisu bile usvojene od strane Vlade. Ista koalicija uputila je takođe i preporuku Vladi Srbije⁷³ da se oslobode od plaćanja PDV-a sva lica koja izvrše donaciju neoprotfitnim organizacijama, udruženjima, fondacijama i zadužbinama tokom trajanja vanrednog stanja. U saopštenju je navedeno da se mere oslobađanja od PDV-a koje je propisala Vlada odnose samo na državne ustanove kao primaoce donacije, isključujući i organizacije poput Crvenog krsta i Banke hrane. Ovo je samo jedan u nizu konstruktivnih predloga civilnog društva koji nažalost nije prihvaćen od strane nadležnih institucija.

Iako postoji okvir za transparentno državno finansiranje, on i dalje sadrži određene praznine koje omogućavaju propisane procedure, a posebno politički uticaj na konačne odluke. Državno finansiranje OCD u Srbiji jedan je od inicijalnih razloga za povećanje aktivnosti GONGO-a.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Catalyst Balkans, preliminarni podaci za izveštaj „Srbija daruje 2020“. Finalni izveštaj će biti dostupan u drugom tromesečju 2021.

⁷² Danas.rs (mart, 2020), „Koalicija za dobročinstvo predlaže Vladi mere za olakšavanje davanja“, dostupno na <https://www.danas.rs/drustvo/koalicija-za-dobrocinstvo-predlaze-vladi-mere-za-olaksavanje-davanja/>

⁷³ Danas.rs (april, 2020.), „Koalicija za dobročinstvo: Neophodno ukidanje PDV-a na humanitarnu pomoć“, dostupno na <https://www.danas.rs/ekonomija/koalicija-za-dobrocinstvo-neophodno-ukidanje-pdv-a-na-humanitarnu-pomoc/>

Iako je u 2020. godini zabeleženo nominalno povećanje budžetskih izdvajanja za OCD, jedna četvrtina anketiranih OCD koje su učestvovala u istraživanju Građanskih inicijative za potrebe izveštaja Monitoring Matrix podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva izjavile je da se ne slažu da državni organi u njihovoj oblasti rada slede zakonski propisanu proceduru za dodelu sredstava.

Analiza javnog poziva Ministarstva omladine i sporta za podršku udruženjima mladih i podsticanje različitih oblika zapošljavanja, samozapošljavanja i preduzetništva mladih, koje je sproveo Nacionalni savet za mlade Srbije, pokrenula je pitanje koliko takvi pozivi za finansiranje mogu zaista poboljšati položaj mladih ako postupak selekcije ne uzima u obzir određene parametre: regionalno predstavljanje odobrenih projekata, vreme koje je proteklo od osnivanja udruženja, postojeća vidljivost udruženja (internet prezentacija, društvene mreže) i mehanizam komunikacije rezultata i vrednosti projekata, kao i godišnji prihodi organizacija kao pokazatelj sposobnosti organizacije da upravlja finansijskim resursima⁷⁴.

U martu 2020. godine [Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom](#)⁷⁵ obavestila je organizacije civilnog društva da se zbog uvođenja vanrednog stanja obustavlja postupak dodele bespovratnih sredstava iz budžeta Republike Srbije za sufinansiranje projekata organizacija kojima su dodeljena sredstva Evropske Unije na pozivu iz 2019. godine. Na identičan problem ukazala je i [Asocijacija nezavisna kulturna scena Srbije](#)⁷⁶ zbog Odluke o ukidanju konkursa za finansiranje i sufinansiranje projekata u kulturi Sekretarijata za kulturu grada Beograda koja je donešena u vremen vanrednog stanja.

Treba napomenuti da su OCD bile prepoznate kao korisnici državne pomoći koju je Vlada uspostavila sa ciljem ublažavanja ekonomskih posledica krize uzrokovane pandemijom korona virusa na osnovu [Uredbe o fiskalnim pogodnostima i direktnim davanjima privrednim subjektima u privatnom sektoru](#)⁷⁷.

Uticao OCD na donošenja odluka i u 2020. godini je ostao ograničen, iako je Vlada učinila određene deklarativne napore u cilju jačanja srateške saradnje sa civilnim društvom. Međutim, suštinski razlog za ove izmene leži u popravljajući rejting države u procesu evropskih integracija.

⁷⁴ Građanske inicijative (2021.), Monitoring Matrix podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, Godišnji izveštaj za Srbiju 202

⁷⁵ Kancelarija Vlade Republike Srbije za saradnju sa civilnim društvom (april, 2020.), "Obustavlja se javni konkurs za sufinansiranje OCD projekata", dostupno na <https://www.civilnodrustvo.gov.rs/%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82/%D0%BE%D0%B1%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D1%99%D0%B0-%D1%81%D0%B5-%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BA%D1%83%D1%80%D1%81-%D0%B7%D0%B0-%D1%81%D1%83%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%B8%D1%80%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%BE%D1%86%D0%B4-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%98%D0%B5%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0.74.html?newsId=1161>

⁷⁶ Nezavisna kulturna scena Srbije (mart, 2020.), Saopštenje stručnoj javnosti, dostupno na <https://nezavisnakultura.net/2020/03/23/saopstenje-asocijacije-nezavisna-kulturna-scena-srbije-strucnoj-javnosti/>

⁷⁷ Službeni glasniku RS", br. 54/2020 i 60/2020, dostupno na <https://www.propisi.net/uredba-o-fiskalnim-pogodnostima-i-direktnim-davanjima-privrednim-subjektima-u-privatnom-sektoru-i-novcanoj-pomoci-gradjanima-u-cilju-ublazavanja-ekonomskih-posledica-nastalih-usled-bolesti-covid-19/>

Formiranjem nove Vlade i uspostavljanjem Ministarstva za ljudska i manjinska prava idruštveni dijalog, **prestala je sa radom Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom**⁷⁸. Zakonom o Vladi je predviđeno da značajan deo nadležnosti iz oblasti rada Kancelarije prelazi u nadležnost ministarstva, ali su ostala otvorena pitanja u pogledu nadležnosti za koje nije eksplicitno rečeno ko će ih u narednom periodu obavljati. Takođe treba naglasiti da je do ovakve odluke došlo u potpuno netransparentnom postupku i da OCD ni u jednom trenutku nisu bile konsultovane o mogućim promenama. Sa ukidanjem Kancelarije istovremeno je ukinuta njena veoma važna uloga da osigurava učešće građana u pripremi pravnih propisa od strane ministarstava i lokalnih samouprava. U drugim segmentima, normativni okvir koji reguliše ovu oblast nije menjan i on i dalje sadrži brojne institucionalne prepreke koje bi osigurale uticaj OCD u procesima donošenja sektorskih politika i propisa

Tokom cele 2020. godine učešće OCD u procesima donošenja odluka gotovo je izostalo i iz razloga objektivne prirode izazvanih pandemijom COVID-19, kao i period tehničkog mandata Vlade, imajući u vidu da je od polovine maja do kraja juna trajala predizborna kampanja, a da nova Vlada nije formirana do kraja septembra.

Grupa od 27 organizacija za ljudskih prava zahtevale su od Narodne Skupštine Republike Srbije⁷⁹ da obustavi postupak izbora novog Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i osigura inkluzivnost i transparentnost tokom celog postupka. Organizacije su zahtevale obustavljanje netransparentnog postupka u kome je predložena samo jedna kandidatkinja, kao i omogućavanje svim zainteresovanim građanima, grupama i organizacijama da učestvuju u procesu izbora, da budu upoznati sa imenima potencijalnih kandidata i o njima iznesu svoje mišljenje, posebno u vezi sa pitanjem da li oni ispunjavaju Zakonom o zabrani diskriminacije propisane uslove za izbor.

Uvođenje vanrednog stanja uslovalo je brojne *ad hoc* izmene pravnog okvira i brzo donošenje mera kako bi se odgovorilo na izazove krize koja je u tom trenutku postojala. Nažalost, OCD nisu bile uključene u proces osmišljavanja i donošenja mera, iako su po svojim kapacitetima i iskustvu mogle značajno da doprinesu kvalitetu mera, kao i njihovom sprovođenju⁸⁰. Mere Vlade neretko su bile diskriminatorne ili su jednostavno zanemarivali specifične potrebe određenih društvenih grupa, zbog čega je delovanje OCD bilo značajnije nego ikada pre. Stiče se utisak da uloga koja je od strane vlasti namenjena udruženjima građana nije korenspondirala njihovom stvarnom uticaju, tako da organizacije civilnog društva ne samo da nisu bile uvažene, već su neretko bile i sputavane u obavljanju svog posla, zbog čega su najviše trpeli građani koji su bili korisnici njihovih usluga⁸¹.

Iako je pandemija COVID-19 u velikoj meri uticala na kapacitete OCD da se organizuju i obavljaju aktivnosti u skladu sa svojom misijom, one su ostale aktivne tokom 2020. i dale značajan doprinos unapređenju stanja u oblastima delovanja, ali i sveukupnom odgovoru društva na krizu izazvanu pandemijom COVID-19.

⁷⁸ Građanske inicijative (oktobar 2020.), Saopštenje 73 OCD "Civilno društvo zabrinuto zbog ukidanja Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom", dostupno na <https://www.gradjanske.org/civilno-drustvo-zabrinuto-zbog-ukidanja-kancelarije-za-saradnju-sa-civilnim-drustvom/>

⁷⁹ Građanske inicijative (novembar 2020), Saopštenje 27 OCD "Obustaviti netransparentni postupak za izbor Poverenika za zaštitu ravnopravnosti", dostupno na https://www.gradjanske.org/obustaviti-netransparentni-postupak-za-izbor-poverenika-za-zastitu-ravnopravnosti__trashed/.

⁸⁰ Građanske inicijative (2021.), Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje u Srbiji 2020

⁸¹ *Ibid.*

Polovina OCD koje su učestvovala u istraživanju Građanskih inicijative za potrebe izveštaja Monitoring Matrix podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva izjavilo je da su imale neku vrstu poteškoća zbog situacije sa pandemijom COVID-19. Neke od glavnih poteškoća na koje je naišla kao posledica pandemije COVID-19 bile su: prekid realizacije projekta, nedostatak mogućnosti finansiranja, pristup korisnicima, nedostatak ljudskih resursa. Većina ispitanika iz istog istraživanja, njih 73,5% izjavilo je da su njihovi zaposleni bili u potpunosti spremni da rade od kuće (imali su adekvatnu IT opremu i znanje za korišćenje tehnologija i programa za rad na mreži, prilagodili su i preneli programe na digitalne ili mrežne platforme, a neki od njih su već imali iskustva u radu od kuće i pre pandemije virusa). Kao najčešći način prilagođavanja pandemijskim uslovima, 73,5% anketiranih OCD navela je nastavak planiranih aktivnosti korišćenjem mrežne tehnologije, reviziju aktivnosti i usluga radi prilagođavanja potrebama korisnika, reviziju ili razvoj strateških planova i strategija za reagovanje u vanrednim situacijama, umrežavanje sa drugim organizacijama radi boljeg i efikasnijeg odgovora.

Pandemija i državne mere kao odgovor na nju naročito su predstavljale prepreku organizacijama koje pružaju usluge i pomoć osetljivim i marginalizovanim grupama. Tokom vanrednog stanja, te OCD bile su potpuno sprečene da funkcionišu zbog činjenice da im nisu obezbeđene dozvole za slobodno kretanje tokom zaključavanja, što je ponekad trajalo i više dana⁸².

Istraživanje fondacije Catlyst⁸³ iz maja 2020. godine o proceni uticaja pandemije COVID-19 na aktivnosti i finansijski status neprofitnih organizacija i medija u Srbiji (192 NPO i 5 nezavisnih medija) pokazalo je da je 69,8% njih pauziralo planirane aktivnosti, dok je 19,8% je nastavilo da obavlja aktivnosti prema planu prilagođenom zvanično usvojenim merama. 54,7% ispitanika smanjilo je obim svoje aktivnosti, a samo 13,5% povećalo. Polovina ispitanika je otkazala neke aktivnosti, a više od 1/3 je započelo sprovođenje novih aktivnosti.

3. 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,

⁸² Građanske inicijative (2020), Otpornost i adaptacija u vreme pandemije- Izveštaj o aktivnostima Građanskih inicijativa usmerenim na ublažavanje posledica izazvanih pandemijom virusa COVID-19.

⁸³ Catalyst Balkans (2020), Odgovor dobročinstva na COVID-19.

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 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 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 i drugih zainteresovanih javnosti u procesima odlučivanja.
- Neophodno je da EU i drugi potencijalni donatori pored alociranja sredstava za potrebe odgovora na krizu COVID-19, istovremeno osiguraju i nastavak finansiranja tematskih aktivnosti civilnog društva u Srbiji. Dodatno, u programima za izgradnju i jačanja kapaciteta OCD, 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. 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 se preporučuje razmatranja 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.

CIVILNA KONTROLA BEZBEDNOSNIH SNAGA⁸⁴

1. UVOD

Skupštinska kontrola i nadzor rada policije predstavljaju jednu od ključnih zaštitnih mera kojima se obezbeđuje jačanje integriteta i operativna nezavisnost policijskih službi od političkih interesa i njihova zaštita od uticaja kriminala, što je jedno od važnih prelaznih merila za Poglavlje 24. U ovoj oblasti Narodna skupština igra važnu ulogu pre svega donošenjem i izmenama zakona kojima se vrši usklađivanje domaćeg zakonodavstva s propisima Evropske unije. Akcioni plan za Poglavlje 24 prepoznaje ulogu Narodne skupštine u ostvarivanju prelaznih merila u ovoj oblasti, najčešće upravo kroz izmene normativnog okvira, odnosno donošenje novih ili izmenu starih zakonskih

⁸⁴ Marija Ignjatijević, Beogradski centar za bezbednosnu politiku

propisa i potvrđivanje međunarodnih sporazuma. Međutim, uloga Narodne skupštine bi trebalo da bude daleko veća u praksi, iako se to ne može egzaktno izraziti kroz mere i aktivnosti u akcionom planu. Akcioni plan svakako ne može obavezati Narodnu skupštinu da efektivno vrši nadzor sektora bezbednosti, s obzirom da je problem političke prirode – nedostaje volja da se rad bezbednosnih institucija kontroliše, nivo demokratske kulture je nizak, a Narodna skupština je zarobljena od strane vladajuće stranke. Stoga je važno insistirati na političkim kriterijumima poput demokratske kontrole sektora bezbednosti i skupštinskog nadzora, kojima se jača integritet policije, s obzirom da su reforma i integritet policije preduslovi za ostvarivanje svih ostalih reformi i ciljeva u okviru Poglavlja 24.

Kao primarni akter u sprovođenju zakona, policija u svom radu ima svakodnevni kontakt sa građanima i direktno utiče na njihovu bezbednost, te je za demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti od velikog značaja obezbediti odgovornost i integritet ove institucije u postupanju prema građanima. Kroz svoju nadzornu ulogu, Narodna skupština, kao najviše predstavničko telo, bi svakako trebalo da igra veoma važnu ulogu u osiguravanju odgovornosti policije i poštovanja prava građana.

2. SKUPŠTINSKI NADZOR POLICIJE U SRBIJI

Skupštinski nadzor policije se u Srbiji vrši pre svega kroz rad Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, koji ima različite nadzorne mehanizme na raspolaganju. Kada je reč o radu policije, nadležni odbor razmatra predloge zakona i strateških dokumenata, redovne izveštaje o radu MUP-a i stanju bezbednosti u državi, kao i redovne izveštaje Sektora unutrašnje kontrole, a po potrebi može da zahteva i vanredne izveštaje u konkretnim situacijama. Takođe, odbor bi trebalo da nadzire i proaktivno kontroliše trošenje budžetskih sredstava, zakonitost sprovođenja posebnih dokaznih radnji, poštovanje političke, ideološke i interesne neutralnosti u radu policije i utvrđuje činjenice o uočenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu.⁸⁵

Pored zakonodavne uloge i rada nadležnog odbora, poslanici imaju mogućnost da koriste mehanizam poslaničkih pitanja kako bi zatražili konkretne informacije o radu Ministarstva unutrašnjih poslova ili policije, kao i da formiraju privremena tela - anketne odbore i komisije, kako bi ispitali pojedinačne slučajeve.⁸⁶

Iako imaju različite mehanizme na raspolaganju, poslanici u nedovoljnoj meri kontrolišu rad policije, te nadzor ostaje samo mrtvo slovo na papiru. Postojanje propisa koji omogućavaju Narodnoj skupštini da kontroliše rad sektora bezbednosti nije dovoljno za efektivan nadzor ukoliko poslanici nisu obučeni, ohrabreni ili nemaju volju da ga sprovedu. Parlamentarna kontrola policije je slaba zbog nedostatka demokratske kulture, izostanka volje poslanika da nadziru rad policije i činjenice da se Narodna skupština tokom poslednja tri saziva svela na telo koje samo automatski potvrđuje odluke izvršne vlasti.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu naglašava da postojeći zakonski okvir onemogućava operativnu nezavisnost policije od Ministarstva unutrašnjih poslova, s obzirom da

⁸⁵ Zakon o policiji („Službeni glasnik RS“, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018), čl. 222.

⁸⁶ Poslovnik Narodne skupštine, Dostupno na: [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html).

tokom predistražnog postupka i istrage policija ne odgovara samo tužilaštvu, već i ministarstvu.⁸⁷ Kako se u okvirima Zakona o policiji ne može efektivno obezbediti njena operativna nezavisnost, Narodna skupština bi trebalo da pokrene izmene važećeg zakonskog okvira. Izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije takođe ističu demokratsku civilnu kontrolu kao važan politički kriterijum za napredak u oblasti vladavine prava. Bez demokratske civilne kontrole sektora bezbednosti, a prevashodno bez nadzora Narodne skupštine nad radom policije za ovu oblast, ne može se govoriti o napretku u Poglavlju 24. Stoga trenutna politička situacija u Srbiji zahteva jasnije povezivanje političkih kriterijuma sa merama i javnim politikama koje su predviđene u akcionom planu za Poglavlje 24. Ovo poglavlje zauzima još važniju poziciju u okviru nove metodologije za vođenje pristupnih pregovora sa Evropskom unijom, s obzirom da ona podrazumeva da neće biti zatvaranja drugih poglavlja pre ispunjavanja prelaznih merila iz oblasti Poglavlja 24.

3. 2020. GODINA – FINALE ZAROBLJAVANJA NARODNE SKUPŠTINE I IZOSTANAK NADZORA NAD RADOM POLICIJE

U 2020. godini uloga Narodne skupštine u nadzoru izvršne vlasti, pa tako i institucija sektora bezbednosti svedena je na minimum. Trend zarobljavanja Narodne skupštine i obesmišljavanja njene uloge u nadzoru izvršne vlasti je u poslednjih godinu dana kulminirao.

Tokom prethodnog skupštinskog saziva (2016-2020) uloga Narodne skupštine u nadziranju sektora bezbednosti je postepeno degradirana, dok je njen rad omogućio dalje zarobljavanje sektora bezbednosti.⁸⁸ S jedne strane, ova institucija je korišćena kako bi se izmenio zakonski okvir i time omogućilo dalje zarobljavanje sektora bezbednosti, na primer, kroz smanjenje transparentnosti ili povećanje diskrecionih ovlašćenja visokih funkcionera na čelu bezbednosnih institucija.⁸⁹ Sa druge, različiti legalni mehanizmi, poput korišćenja hitne procedure ili podnošenja amandmana⁹⁰, zloupotrebljavani su kako bi se onemogućila suštinska rasprava, dok je nadzorna uloga oslabljena.

Kraj prethodnog saziva obeležio je pad broja opstrukcija i zloupotreba legalnih mehanizama, poput neopravdanog korišćenja hitne procedure ili podnošenja ogromnog broja amandmana. Međutim, ovaj trend se pre može pripisati bojkotu većine opozicionih poslanika,⁹¹ nego volji poslanika vladajuće većine da na efektivan način nadziru izvršnu vlast. Naime, nakon što je najveći broj opozicionih poslanika odlučio da ne učestvuje u radu Narodne skupštine, poslanici vladajuće koalicije više nisu imali potrebe da zloupotrebom legalnih mehanizama skraćuju vreme

⁸⁷ Republika Srbija Izveštaj za 2020. godinu, Evropska komisija, oktobar 2020, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf.

⁸⁸ Petrović P, Pejić Nikić, J. (ur) „Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, jun 2020. Dostupno na: <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/11/NED-srb-screen-fin.pdf>.

⁸⁹ Petrović, P. „Izmene Zakona o BIA – seci uši krpi rupe, deo II“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, decembar 2017. Dostupno na: <https://bezbednost.org/publikacija/izmene-zakona-o-bia-seci-usi-krpi-rupe-deo-ii/>.

⁹⁰ Novković, M. i Miladinović, U. „Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbednosti“, Koalicija prEUgovor, decembar 2019. Dostupno na: www.preugovor.org/Infografici/1576/Parlamentarni-nadzor-nad-sektorom-bezbednosti.shtml; Ignjatjević, M. „Zakonske izmene kao reakcija na odliv kadrova iz sistema odbrane“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, mart 2020. Dostupno na: <http://bezbednost.org/Sve-publikacije/7214/Zakonske-izmene-kao-reakcija-na-odliv-kadrova-iz.shtml>; Đurić, M. „Skupština završila rad, 'ukrađeno' vreme za amandmane“, NI, decembar 2017. Dostupno na: <https://rs.n1info.com/vesti/a349103-rasprava-o-budzetu-u-skupstini/>.

⁹¹ Ilić, V. „Bojkot parlamenta i šta posle“, Istinomer, april 2019. Dostupno na: www.istinomer.rs/analize/bojkot-parlamenta-i-sta-posle/.

za raspravu i sprečavaju da se čuje glas neistomišljenika, već su nastavili neometano i automatski da potvrđuju odluke izvršne vlasti.

Završni period prethodnog saziva obeležila je i produžila pandemija koronavirusa, kada je ujedno i potvrđena fasadna uloga Narodne skupštine. Naime, Skupština je u potpunosti preskočena kada je uvedeno vanredno stanje u Srbiji, što je u suprotnosti sa Ustavom i suštinom ove institucije kao najvažnijeg predstavničkog tela. Kako uvođenje vanrednog stanja može sa sobom doneti ograničavanje određenih ljudskih i manjinskih prava, Narodna skupština, kao telo koje predstavlja sve građane i građanke, prema Ustavu Srbije donosi odluku o uvođenju vanrednog stanja, osim u slučajevima kada nije u mogućnosti da se sastane.⁹² U martu 2020. godine na snazi je bio zaključak Vlade kojim je propisana zabrana okupljanja više od 50 ljudi u zatvorenom prostoru, što je poslužilo kao izgovor za zaobilazanje Skupštine u donošenju odluke o uvođenju vanrednog stanja.⁹³ Podzakonski akt, usvojen od strane izvršne vlasti, postao je obavezujući za zakonodavno telo čime je na najdrastičniji način prikazan nedostatak ravnoteže i međusobne kontrole izvršne i zakonodavne vlasti.

Prakse drugih zemalja koje su na različite načine uspevale da održe rad svojih zakonodavnih tela od početka pandemije (kroz onlajn sednice ili sednice uživo uz poštovanje mera zaštite),⁹⁴ pa i povratak poslanika u Srbiji u skupštinske klupe 45 dana kasnije, ukazuju na izostanak volje da Skupština donese odluku o vanrednom stanju. Štaviše, predsednica Vlade Ana Brnabić opravdala je zaobilazanje Skupštine argumentom da je zasedanje u trenutku uvođenja vanrednog stanja bilo potencijalno opasno zbog virusa, ali i suviše, s obzirom da je vladajuća koalicija imala jasnu većinu u tom sazivu.⁹⁵ Takva izjava potvrdila je percepciju uloge Skupštine, koja ne postoji kao institucija nezavisna od izvršne vlasti i vladajuće stranke i sa demokratskim mandatom da predstavlja građane, već služi kao partijska mašina za formalno potvrđivanje već donesenih odluka. Restriktivne mere ipak nisu sprečile poslanike da se sastanu nakon više od 40 dana od uvođenja vanrednog stanja. Tada je na jednoj sednici usvojena je odluka o proglašenju vanrednog stanja i 44 uredbe Vlade, koje su se našle pred poslanicima kao jedan dokument, čime je onemogućeno detaljno razmatranje svakog pojedinačnog akta.⁹⁶

4. PROPUŠTENE PRILIKE ZA NADZOR RADA POLICIJE TOKOM 2020. GODINE

Pored samog uvođenja vanrednog stanja, Skupština je propustila da nadzire uvođenje različitih mera kojima se ograničavaju ljudska prava tokom vanrednog stanja, kao i rad institucija koje su bile zadužene za sprovođenje tih mera. Posebno problematičnim se pokazalo postupanje policije tokom vanrednog stanja, koja je bila zadužena za obezbeđivanje poštovanja niza restriktivnih mera. Rad policije tokom vanrednog stanja nije bio u potpunosti profesionalan, srazmeran i politički neutralan⁹⁷, a Skupština, ni u plenumu niti na sednicama Odbora za odbranu i unutrašnje

⁹² Ustav Republike Srbije, („Službeni glasnik RS“, br. 98/2006), čl. 200.

⁹³ Đokić, K. et al, Sektor bezbednosti u vanrednom stanju: testiranje demokratije, BCBP, <https://bezbednost.org/publikacija/sektor-bezbednosti-u-vanrednom-stanju-testiranje-demokratije/>.

⁹⁴ Inter-parliamentary union, „Country compilation of parliamentary responses to the pandemic“ (Kompilacija parlamentarnih odgovora na pandemiju), dostupno na: <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>.

⁹⁵ N1 „Brnabić: Odluka o vanrednom stanju bez Skupštine nije bila bahata već odgovorna“, maj 2020, dostupno na: <https://rs.n1info.com/vesti/a596691-brnabic-odluka-o-vanrednom-stanju-bez-skupstine-nije-bila-bahata-vec-odgovorna/>.

⁹⁶ Mandić, S. „Iznenadna skupština“, *Peščanik*, 27. april 2020, dostupno na: <https://pescanik.net/iznenadna-skupstina/>.

⁹⁷ Đorđević, S. „Policija u vanrednom stanju“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, dostupno na: https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/05/policija_u_vanrednom_stanju.pdf.

poslove, nije raspravljala i preispitala zakonitost rada policije. Kako bi se sprečile zloupotrebe u vanrednim i kriznim situacijama koje po prirodi zahtevaju ograničenja određenih ljudskih prava i sloboda, parlamentarni nadzor je posebno važan, a u Srbiji je tokom i nakon vanrednog stanja u potpunosti izostao.

Nakon junskih izbora, Narodna skupština je dobila saziv bez opozicionih poslanika, što je dovelo njenu ulogu do apsurdna i može se reći da je parlamentarna kontrola izvršne vlasti, pa tako i sektora bezbednosti, izostala u potpunosti. S obzirom da je tokom prethodnih saziva Narodna skupština postepeno zarobljena⁹⁸ od strane vladajuće koalicije i njena uloga svedena na stavljanje pečata na odluke izvršne vlasti i diskreditaciju političkih protivnika, izostanak opozicije je samo omogućio glatko funkcionisanje već ustaljenih praksi. Skupštinske sednice u plenumu su se svele na veličanje vladajuće stranke i predsednika Republike, a sa druge strane, učestali su napadi na sve neistomišljenike i kritičare vlasti – od opozicionih političara do nezavisnih medija, novinara, uglednih pojedinaca i civilnog društva.

Sednice Odbora za odbranu i unutrašnje poslove u novom sazivu, prosečnog trajanja 15 minuta⁹⁹, bile su mahom posvećene potvrđivanju međunarodnih sporazuma, uprkos različitim aferama¹⁰⁰ koje su isplivale u javnost i kontroverznog postupanja policije tokom vanrednog stanja i julskih protesta. Jedina sednica koja je formalno bila posvećena kontroli rada policije kroz raspravu o Informaciji o radu MUP-a, za period od jula do septembra 2020. godine prerasla je u dobrodošlicu novom ministru unutrašnjih poslova i hvalospeve predsedniku Republike, Vladi i vladajućoj stranci.¹⁰¹

Odbor je propustio priliku da preispita postupanje policije tokom julskih protesta koji su izbili zbog najave Vlade o ponovnom uvođenju restriktivnih mera za suzbijanje koronavirusa, samo par dana nakon održavanja republičkih izbora. Naime, tokom 7. i 8. jula u nasilnim sukobima tokom protesta povređeno je 118 policajaca i privedeno 153 lica, dok je procenjeno da je materijalna šteta iznosila više od milion evra.¹⁰² Na osnovu video zapisa koji su kružili društvenim mrežama i uživo prenosa nekih medijskih kuća, ali i na osnovu prikupljenih svedočenja, novinari su utvrdili da je u najmanje 26 slučajeva bilo policijske brutalnosti u postupanju prema građanima tokom

⁹⁸ Petrović P, Pejić Nikić, J. (ur), Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, jun 2020. Dostupno na: <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/11/NED-srb-screen-fin.pdf>.

⁹⁹ Odbor za odbranu i unutrašnje poslove, Narodna skupština Republike Srbije, dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/odbori--pododbori--radne-grupe.2402.html>

¹⁰⁰ „Slučaj ‘Jovanjica’ ukazao na kriminalizaciju države”, Dnevnik zarobljene države, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, dostupno na: <https://zarobljavanje.bezbednost.org/afera-jovanjica-kao-lakmus-test-kriminalizacije-drzave/>; Afera „Krušik“ razotkrila preusmeravanje profita iz javnog u privatno preduzeće”, Dnevnik zarobljene države, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, dostupno na: <https://zarobljavanje.bezbednost.org/afera-krusik-razotkrila-preusmeravanje-profita-iz-javnog-u-privatno-preduzece/>;

„Na proteste vlast odgovorila prekomernim nasiljem”, Dnevnik zarobljene države, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, dostupno na: <https://zarobljavanje.bezbednost.org/nasilni-protesti-u-beogradu/>;

„Bakljade na krovovima zgrada bez reakcije iz policije”, Dnevnik zarobljene države, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, dostupno na: <https://zarobljavanje.bezbednost.org/bakljade-na-krovovima-zgrada-bez-reakcije-iz-policije/>.

¹⁰¹ Druga sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, Narodna skupština Republike Srbije, novembar 2020, dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/Druga_sednica_Odbora_za_odbranu_i_unutra%C5%A1nje_poslove.39409.941.html.

¹⁰² Đorđević, S. „Spontani protest i postupanje policije”, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020, dostupno na: <https://bit.ly/2HHOPf9>.

julskih protesta.¹⁰³ Pored toga, Zaštitnik građana je kroz praćenje samih protesta i 8 pokrenutih postupaka kontrole utvrdio da su pojedini policijski službenici nezakonito i nepravilno postupali prema građanima. Zaštitnik građana je pokrenuo i 25 postupaka na osnovu pritužbi građana za nezakonito postupanje policije, odnosno prekomernu upotrebu sile.¹⁰⁴ Međutim, članovi Odbora za odbranu i unutrašnje poslove nisu raspravljali o slučajevima policijske brutalnosti, već su samo opštim ocenama pohvalili izveštaj o radu policije i MUP-a za dati period, dok je ministar predstavio slučaj jednostrano i van konteksta. Članovi odbora nisu zatražili ni poseban vanredni izveštaj o postupanju policije tokom protesta, bez obzira na izveštaje Zaštitnika građana, snimke i svedočenja koji jasno ukazuju na prekomernu upotrebu sile i brutalno postupanje prema demonstrantima.

Uprkos tome što su se u javnosti i medijskim izveštajima pojavile sumnje o povezanosti prethodnog ministra unutrašnjih poslova Nebojše Stefanovića sa organizovanim kriminalnim grupama, kao i o ljudima koje je on postavljao na visoke funkcije u ministarstvu¹⁰⁵, Odbor nikada nije pozvao ministra na odgovornost, niti ispitao ove navode. Pored toga, postoje indicije da su pripadnici MUP-a na nezakonit način primenjivali mere tajnog nadzora, što takođe nije izazvalo veliku pažnju poslanika, iako su prema Zakonu o policiji jasno ovlašćeni da kontrolišu njihovu primenu.¹⁰⁶ Na sednici Odbora za odbranu i unutrašnje poslove održanoj početkom januara 2021. prihvaćen je predlog da se od MUP-a zatraži izveštaj povodom navoda o prisluškivanju predsednika.¹⁰⁷ Prema dostupnim podacima, MUP do danas nije dostavio izveštaj, odnosno, ukoliko jeste, nije došlo do rasprave u nadležnom odboru. Stoga se čini da je ovakav zahtev odbora više politički potez nego rezultat suštinske kontrole rada policije.

5. PRETNJE I NAPADI NA NEISTOMIŠLJENIKE

Novi skupštinski saziv obeležio je pojačan trend napada na sve neistomišljenike vladajuće stranke sa skupštinske govornice. Poslanici su koristili sednice da napadaju i diskredituju opozicione političare¹⁰⁸, medije¹⁰⁹, civilno društvo¹¹⁰ i druge javne ličnosti¹¹¹ koje kritički preispituju rad izvršne vlasti.

¹⁰³ „Serbian protests: mapping police brutality (Protesti u Srbiji: mapiranje policijske brutalnosti)“, BIRN, 10. jul 2020, dostupno na: <https://balkaninsight.com/2020/07/10/serbian-protests-police-brutality-mapped/>.

¹⁰⁴ Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2020. godinu, mart 2021. godine, dostupno na: https://ombudsman.rs/images/2020/Redovan_godi%C5%A1nji_izve%C5%A1taj_Za%C5%A1titnika_gra%C4%91ana_za_2020._godinu.pdf.

¹⁰⁵ Švarn, F. „Prijatelje držite blizu, a neprijatelje još bliže“, *Vreme*, 11. mart 2021, dostupno na: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1924300>.

¹⁰⁶ Zakon o policiji (Službeni glasnik RS“, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018), čl. 222.

¹⁰⁷ Četvrta sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, Narodna skupština, dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/%C4%8Cetvrta_sednica_Odbora_za_odbranu_i_unutra%C5%A1nje_poslove.40097.941.html.

¹⁰⁸ Milenković, M.R. „Filipović optužio Dilasa da želi ubistvo Vučića“, *Danas*, 17. decembar 2020, dostupno na: <https://www.danas.rs/politika/filipovic-optuzio-djilasa-da-zeli-ubistvo-predsednika-vucica/>.

¹⁰⁹ „Opet retorika iz ‘90-ih u Skupštini: Horski kleveću nezavisne medije – N1 i Novu“, *NI*, 2. decembar 2020, dostupno na: <https://rs.n1info.com/vesti/a679054-ponovo-retorika-iz-90-ih-u-skupstini-horski-klevecu-nezavisne-medije/>.

¹¹⁰ „Martinović u Skupštini ponovo napao Crtu i KRIK, predsedavajuća nije reagovala“, *NI*, 17. mart 2021, dostupno na: <https://rs.n1info.com/vesti/martinovic-u-skupstini-ponovo-napao-crtu-i-krik-predsedavajuca-nije-reagovala/>.

¹¹¹ „Dramski umetnici: Napad i na Bjelogrića u Skupštini, Dačić da zaustavi progone“, *NI*, 3. decembar 2020, dostupno na: <https://rs.n1info.com/vesti/a679550-dramski-umetnici-napad-i-na-bjelogrlica-u-skupstini-dacic-da-zaustavi-progone/>.

Posebno zabrinjavaju najskoriji napadi na istraživački portal KRIK i njihove novinare koji godinama istražuju i pišu o organizovanom kriminalu i povezanosti predstavnika državnih struktura sa ljudima iz kriminalnog miljea. Naime, početkom februara 2021. godine je uhapšena organizovana kriminalna grupa pod vođstvom Veljka Belivuka, koja se sumnjiči za ubistva, otmice, preprodaju droge i pranje novca.¹¹² KRIK je već nekoliko godina pisao o ovoj kriminalnoj grupi¹¹³ i u nekoliko navrata ukazivao na povezanost njenih pripadnika sa predstavnicima državnih institucija.¹¹⁴ Međutim, tokom marta 2021. godine je otpočela medijska kampanja protiv KRIK-a, kojom su istraživački novinari optuženi za saradnju sa kriminalnom grupom Veljka Belivuka. Orkestrirane napade izveli su tabloidni prorežimski mediji, mahom finansirani od strane države¹¹⁵, koji već niz godina unazad redovno krše novinarske kodekse¹¹⁶ i nekritički podržavaju politiku vladajuće koalicije. Kampanja se nastavila i na sednicama Narodne skupštine, gde su narodni poslanici KRIK nazivali kriminalnim udruženjem, povezanim sa grupom Veljka Belivuka.¹¹⁷ Umesto da nadziru rad sektora bezbednosti u borbi protiv organizovanog kriminala, poslanici su se upustili u prozivanje novinara i plasiranje neosnovanih optužbi kojima se diskredituje njihov rad i direktno ugrožava bezbednost.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Osiguravanje nezavisnosti rada policije je najvažniji preduslov za sprovođenje svih ostalih reformskih procesa u okviru Poglavlja 24. Kako bi policija radila u službi svih građana i građanki, neophodno je obezbediti njenu profesionalnost i osloboditi je od političkih uticaja. Postizanje operativne nezavisnosti policije zato je neraskidivo povezano sa ispunjenjem političkih kriterijuma i izgradnjom stabilnih institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava. Ne može se govoriti o profesionalnoj policiji bez osnaživanja demokratskih institucija, onih koji nadziru i partnera, koji bi policiji trebalo da pomažu u ostvarivanju njenih osnovnih zadataka.

U Skupštini bez opozicionih poslanika, koja služi za automatsko potvrđivanje odluka i napade na sve kritičke glasove u društvu, nemoguće je obezbediti institucionalni dijalog svih relevantnih političkih aktera. Umesto da budu na prvoj liniji odbrane demokratije, poslanici vladajuće koalicije su svojim skupštinskim nastupima i pasivnom ulogom doprineli zarobljavanju države i potpuno degradirali nadzornu funkciju zakonodavne nad izvršnom vlasti, pa tako i policije. Kako bi se radilo na ispunjenju prelaznih merila iz Poglavlja 24, neophodno je insistirati na poboljšanju

¹¹² „Uhapšen Belivuk i članovi njegove kriminalne grupe“, KRIK, 4. februar 2020, dostupno na: <https://www.krik.rs/uhapsen-belivuk-i-clanovi-njegove-kriminalne-grupe/>.

¹¹³ Arhiva, KRIK, dostupno na: <https://www.krik.rs/tag/veljko-belivuk/>.

¹¹⁴ „Period Dijane Hrkalović u MUP-u: mafijaška ubistva, veze kriminala i policije i prijave protiv nje“, KRIK, 29. maj 2019, dostupno na: <https://www.krik.rs/rad-dijane-hrkalovic-u-mup-u-mafijaska-ubistva-veze-kriminala-i-policije-i-prijave-protiv-nje/>;

„Poverenik: MUP da kaže da li je proveravao veze žandarma Vučkovića sa kriminalcima“, KRIK, 20. april 2018, dostupno na: <https://www.krik.rs/poverenik-mup-da-kaze-da-li-je-proveravao-veze-zandarma-vuckovica-sa-kriminalcima/>;

„Nestali dokazi u slučaju „strelište“, KRIK, 1. februar 2018, dostupno na: <https://www.krik.rs/nestali-dokazi-u-slucaju-streliste/>;

„Rat balkanskog podzemlja: Ubistva, veze u policiji i u vrhu države“, KRIK, 5. maj 2020, dostupno na: <https://www.krik.rs/rat-balkanskog-podzemlja-ubistva-veze-u-policiji-i-u-vrhu-drzave/>.

¹¹⁵ Milivojević A. „Podobnim medijima milioni iz džepa građana“, CINS, septembar 2019, dostupno na: <https://cutt.ly/4cgR8VC>.

¹¹⁶ Izveštaji, Savet za štampu, dostupno na: <https://savetzastampu.rs/izvestaji/>.

¹¹⁷ „U skupštini o KRIK-u: Poslanici se pridružili hajci provladinih medija“, KRIK, 11. mart 2021, dostupno na: <https://www.krik.rs/u-skupstini-o-krik-u-poslanici-se-pridruzili-hajci-provladinih-medija/>.

situacije u oblasti političkih kriterijuma i osnaživanju demokratskih institucija. Pored Narodne skupštine, potrebno je osnažiti nezavisne državne institucije, ostvariti suštinski dijalog sa civilnim društvom i obezbediti neometan rad nezavisnih medija.

Uz Poglavlje 23, reformski procesi predviđeni Poglavljem 24 su od ključnog značaja za obezbeđivanje vladavine prava i napredovanje u svim ostalim poglavljima. Reformski procesi iz ovih oblasti su usko povezani sa ostvarivanjem političkih kriterijuma, stoga je važno naglasiti da bez političke volje, funkcionalnih i odgovornih demokratskih institucija i suštinskog dijaloga sa svim društvenim akterima biće veoma teško napraviti bilo kakav napredak u ovim poglavljima, a time i u pristupnim pregovorima sa EU.

7. PREPORUKE

Neophodno je obustaviti pretnje i napade na aktere 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 24.

Odbor za odbranu i unutrašnje poslove bi trebalo da suštinski razmatra izveštaje o radu MUP-a, kao i da se proaktivno bavi radom policije i pokreće istrage o značajnim događajima ili aferama koji ukazuju na potencijalne zloupotrebe policije 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 vanrednog stanja i julskih protesta, 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.
- Potrebno je suštinski uključiti civilno društvo u proces reformi iz Poglavlja 24, što neće biti ostvarljivo ukoliko se ne obustave kontinuirani napadi, pretnje i pritisci na civilno društvo, medije i sve druge kritičke glasove u društvu.
- Evropska unija bi trebalo konkretnije da prati rad Narodne skupštine i insistira na kontroli rada sektora bezbednosti u cilju ispunjavanja prelaznih merila iz Poglavlja 24.
- Pozivamo EK da u skladu sa najavljenim promenama koje se uvode primenom nove metodologije vođenja pristupnih pregovora, i u konsultacijama sa OCD, obezbedi konkretne smernice i očekivanja od nadležnih institucija u vezi sa izradom budućeg akcionog plana za Poglavlje 24 i praćenjem njegove primene.
- Organizacije civilnog društva bi trebalo da nastave da prate, ukazuju na zloupotrebe i aktivno daju preporuke za poboljšanje rada kako institucija sektora bezbednosti, tako i Narodne skupštine, uz oprez da ne budu zloupotrebljene za simulaciju dijaloga i ispunjavanje formalnih kriterijuma za saradnju sa civilnim društvom.

REFORMA JAVNE UPRAVE¹¹⁸

1. UVOD

Prema godišnjem izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za period 2018-2020. godine sada već istekle Strategije reforme javne uprave, objavljenom od strane Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, u 2020. godni je ostvareno 43% predviđenih rezultata odnosno 37% planiranih aktivnosti.¹¹⁹

Početkom aprila 2021. godine Vlada Republike Srbije usvojila je novu Strategiju reforme javne uprave za desetogodišnji period (za period 2021-2030. godine), sa Akcionim planom za period 2021-2025. godine.¹²⁰ Proces izrade nove Strategije pokrenut je u poslednjem kvartalu 2019. godine. U Posebnoj radnoj grupi za razvoj nove Strategije učestvovali su i predstavnici civilnog društva na osnovu oglašenog javnog konkursa.¹²¹ Predlog Strategije bio je otvoren za javnu raspravu periodu od 10. do 30. decembra 2020. godine, a izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavljen je na internet stranici Ministarstva.¹²²

Akциони plan novousvojene Strategije razrađuje mere, aktivnosti i pokazatelje učinka za tri oblasti reforme javne uprave – državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima, pružanje usluga, odgovornost i transparentnost vlasti. Za preostale oblasti reforme koje se odnose na kreiranje javnih politika, upravljanje javnim finansijama, i sistem lokalne samouprave, strategija predviđa usvajanje posebnih, hijerarhijski nižih dokumenata javnih politika koji su trenutno u procesu izrade.

Treba napomenuti da je uspeh u sprovođenju reforme javne uprave jedan od ključnih u daljem procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Prema novoj 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 24.¹²³

¹¹⁸ Miloš Đinđić, Centar za evropske politike

¹¹⁹ Dostupno na: <http://mduls.gov.rs/uprava-po-meri-svih-nas/strateska-dokumenta/>. Na dan 13.04.2021. godine, objavljeni izveštaj nije konačan s obzirom da nije bio usvojen na Savetu za reformu javne uprave.

¹²⁰ Dostupno na: <http://mduls.gov.rs/saopštenja/usvojena-nova-strategija-reforme-javne-uprave/?script=lat>.

¹²¹ Dostupno na: <http://civilnodrustvo.gov.rs/poziv.39.html?invitationId=632>.

¹²² 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>

¹²³ European Commission, Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Enhancing the Accession Process - A Credible EU Perspective for the Western Balkans, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/enlargement-methodology_en.pdf.

2. KREIRANJE JAVNIH POLITIKA¹²⁴

Prema podacima praćenja reforme javne uprave u Srbiji na WeBER2.0 projektu, Vlada Republike Srbije neredovno i nepredvidivo izveštava o rezultatima svog rada. I dok su izveštaji o planu rada Vlade za 2018, a potom i za 2019. godinu objavljeni, javnost je ostala uskraćena za izveštaj za 2017. godinu (kao i u dva ciklusa izveštavanja koja su prethodila). Takođe, nepredvidivost izveštavanja ogleda se i u tome što ne postoji standardizovan način objavljivanja izveštaja, na jedinstvenoj internet lokaciji. U pojedinim slučajevima je potrebno pretražiti veliki broj dokumenata u sekciji o održanim sednicama na internet stranici Vlade (kao što je slučaj sa izveštajem za 2018. godinu) što izveštaje umnogome čini i nepristupačnim. Akcioni planovi za sprovođenje programa Vlade, i izveštaji o njihovom sprovođenju, takođe su nedostupni (sa izuzetkom Akcionog plana za period 2020-2022. godine, objavljenim na stranici Republičkog sekretarijata za javne politike u februaru 2021. godine). Predstavnici OCD negativno ocenjuju planiranje, praćenje i izveštavanje Vlade Srbije o njenom radu, sa manje od 20% ispitanika koji se slažu da Vlada redovno izveštava javnost o napretku u odnosu na planirane ciljeve.¹²⁵

Stavovi OCD u Srbiji o transparentnosti vladinog odlučivanja i dalje su veoma negativni.¹²⁶ Tek nešto više od 12% ispitanika se slaže se da je proces donošenja odluka transparentan, a još manje (10%) da su izuzeci od zahteva za objavljivanje vladinih odluka odgovarajući. U praksi, Vlada i dalje ne objavljuje sve materijale sa svojih sednica, čineći proces odlučivanja netransparentnim u velikoj meri. U šestomesečnom periodu koji je obuhvatio 55 sednica Vlade (od 1. oktobra 2019. do 1. aprila 2020.), nije objavljen nijedan zapisnik ili dnevni red za bilo koju od ovih sednica, već samo određen broj usvojenih dokumenata i odluka.

U Srbiji se nedovoljno ili nedosledno održavaju konsultacije i javne rasprave o dokumentima javnih politika i nacrtima zakona. Oko polovine dokumenata javnih politika usvojenih u drugoj polovini 2019. bilo je otvoreno za javne rasprave ili konsultacije sa zainteresovanim stranama (7 od 13 strategija, programa i akcionih planova), dok su javne rasprave održane za samo 35% predloga zakona usvojenih na Vladi u istom periodu (32 od 92). Od sprovedenih javnih rasprava i konsultacija, izveštaji su objavljeni u 70% slučajeva (ukupno 28). Kvalitet izveštaja je, međutim, nezadovoljavajući s obzirom da tek nešto više od trećine (38%) ispunjava kriterijume kvaliteta koji se odnose na pojedinačno navođenje komentara, jasnu povratnu informaciju o (ne)prihvatanju predloga, kao i obrazloženju. Pregled objavljenih izveštaja ukazuje da je od 1.037 komentara/predloga, koji su mogli biti jasno identifikovani, prihvaćeno samo 22%.

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.

¹²⁴ Svi nalazi i preporuke oslanjaju se pre svega na istraživanje Centra za evropske politike u okviru projekta WeBER2.0 „Oснаživanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu“ (Western Balkan Civil Society Empowerment for a Reformed Public Administration). Više informacija na <https://www.par-monitor.org/>.

¹²⁵ Ispitivanje stavova OCD sprovedeno je putem anonimnog, onlajn upitnika na uzorku od N = 184 ispitanika iz redova OCD. Poduzorak za navedeno pitanje bio je n = 157 ispitanika.

¹²⁶ Poduzorak za navedena pitanje bio je n = 173 ispitanika iz redova OCD.

3. DRŽAVNOSLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA¹²⁷

Prema podacima praćenja reforme javne uprave u Srbiji na WeBER2.0 projektu, utvrđeno je da Vlada Srbije ne poseduje pouzdane podatke o državnoj upravi, niti da redovno objavljuje osnovne podatke kojima raspolaže. Pored toga, oni podaci koji postoje u bazi podataka nisu dostupni u otvorenom formatu i ne mogu se filtrirati prema različitim kategorijama (npr. po polu ili etničkoj pripadnosti državnog službenika).

Takođe, primetni su problemi kada se radi o zapošljavanju na određeno vreme u državnoj upravi. Iako je procentualni udeo lica koja rade na određeno vreme u državnoj upravi zakonski regulisan, ova oblast i dalje ostaje nedovoljno uređena. Poslednjim izmenama Zakona o državnim službenicima su napravljene neke osnove za transparentno i na zaslugama zasnovano angažovanje lica na određeno vreme, ali u praksi i dalje nedostaju jasni kriterijumi, otvorene i transparentne procedure, vremensko trajanje ovih ugovora itd. Pored ovih problema, rezultati anketnog ispitivanja stavova u Srbiji na WeBER2.0 projektu, pokazuju da državni službenici privremene poslove smatraju pravilom u državnoj upravi, pre nego izuzetkom. Takođe, službenici smatraju da se privremeni ugovori često produžuju na više od jedne godine, što se može smatrati još jednom negativnom praksom.¹²⁸

Kada su upitanju konkursi za radna mesta u državnoj upravi, oni su generalno javno dostupni. Međutim, tekstovi konkursa nisu napisani jasnim, jednostavnim i razumljivim jezikom, a postoje i aspekti konkursne procedure (državni ispit za rukovodeća mesta) koji spoljnim kandidatima otežavaju dobijanje pozicije u državnoj službi. S druge strane, vredi napomenuti da je celokupan konkursni postupak pojednostavljen u smislu da nameće minimalno administrativno opterećenje kandidatima. Međutim, obrazložena odluka konkursnih komisija, kao i podaci o poništenim konkursima, nisu javno dostupni.

Prema podacima praćenja reforme javne uprave u Srbiji na WeBER2.0 projektu, analiza stepena profesionalizacije najviših rukovodećih pozicija (državnih službenika na položaju) ukazuje na izostanak napretka u praksi. Iako je utvrđeno da zakon daje dobar osnov da popunjavanje položaja mora biti utemeljeno na veštinama i zaslugama, izmenama propisa propušteno je da se jasno propišu objektivni kriterijumi za prestanak radnog odnosa državnih službenika na položaju. Problem koji je prisutan od 2014. godine je da vremenski period u kome vršioци dužnosti mogu ostati na položaju nije u praksi u potpunosti u skladu sa zakonom. Pored toga, simptomatično je da je broj kandidata (koji ispunjavaju konkursne uslove) po oglašenom radnom mestu za rukovodioce veoma nizak (u proseku manje od 1). Štaviše, anketa državnih službenika sprovedena na WeBER2.0 projektu, pokazuje da sami državni službenici veruju da postoji značajan politički uticaj na selekciju najviših rukovodećih mesta u državnoj upravi.¹²⁹ Predstavnici OCD-a još su skeptičniji u svojim odgovorima, do mere da je procenat onih koji izjavljuju da je profesionalnost ispred političkog uticaja kada su u pitanju službenici na položaju blizu nule.¹³⁰

¹²⁷ Svi nalazi i preporuke oslanjaju se pre svega na istraživanje Centra za evropske politike u okviru projekta WeBER2.0 „Osnaživanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu“ (Western Balkan Civil Society Empowerment for a Reformed Public Administration). Više informacija na <https://www.par-monitor.org/>.

¹²⁸ Ispitivanje stavova državnih službenika sprovedeno je putem anonimnog, onlajn upitnika na uzorku od N = 1513 državnih službenika. Poduzorak za navedeno pitanje bio je n = 1405.

¹²⁹ Poduzorak za navedeno pitanje bio je n = 1307 državnih službenika.

¹³⁰ Ispitivanje stavova OCD sprovedeno je putem anonimnog, onlajn upitnika na uzorku od N = 184 ispitanika iz redova OCD. Poduzorak za navedeno pitanje bio je n = 154.

Mere integriteta i antikorupcije samo su delimično uspostavljene i primenjene u državnoj upravi. Postoji znatna neusklađenost u načinu na koji državni službenici, i predstavnici OCD-a vide mere protiv korupcije u državnoj upravi. Drugim rečima, rezultati pokazuju da prvi jesu prilično skeptični kada se radi o efikasnosti i nepristrasnosti ovih mera, međutim drugi gotovo uopšte ne vide mere protiv korupcije kao učinkovite i nepristrane.¹³¹

4. ODGOVORNOST VLASTI¹³²

OCD u Srbiji prijavljuju značajne probleme u ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama.¹³³ Manje od trećine ispitanih predstavnika OCD u Srbiji u okviru WeBER2.0 projekta, izrazilo je pozitivan stav da organi javne vlasti evidentiraju dovoljno informacija kako bi slobodan pristup u praksi bio omogućen, kao i da zakonodavstvo propisuje odgovarajuće izuzetke od pretpostavke javnog karaktera informacija, dok samo 6% njih veruje da se ti izuzeci primenjuju u praksi. Dodatno, postoji umeren nivo saglasnosti među OCD od 45% da je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti postavio dovoljno visoke standarde u pogledu prava na pristup javnim informacijama, u poređenju sa približno 80% iz istog istraživanja u 2018 godini. Takođe, ispitanici su mišljenja da Poverenik u praksi ima ograničena sredstva za izricanje delotvornih kazni za kršenje ovog prava i samo 15% njih veruje da kaznene mere na raspolaganju Povereniku imaju dovoljno ozbiljne posledice po organe koji ne postupaju po zahtevima u skladu sa zakonom.

Neophodno je da svi organi javne vlasti, uključujući organe državne uprave, adekvatno beleže i dokumentuju sve informacije i podatke koji nastaju kao posledica njihovog rada kako bi se omogućilo ostvarivanje prava javnosti da zna u zadovoljavajućem obimu i olakšao proces slanja i postupanja po zahtevima za pristup. Takođe, neophodno je omogućiti izvršenje svih rešenja Poverenika po žalbi, koja su po slovu zakona obavezujuća, konačna i izvršna, tako što će Vlada pružiti pomoć Povereniku u postupku administrativnog izvršenja u okviru svoje nadležnosti.

Organi državne uprave i dalje ne postupaju proaktivno i ne objavljuju godišnje izveštaje o radu na svojim internet-prezentacijama.¹³⁴ Sa druge strane, iako objavljuju elementarne podatke o planiranom i utrošenom budžetu, koji su objavljeni u informatorima o radu organa, informacije o finansijama nisu prilagođene građanima, odnosno organi ne objavljuju građanske vodiče kroz budžet. Dodatno, državni organi retko objavljuju relevantne otvorene podatke o svom radu, dok pojedini koji ih objavljuju to čine tako što jasno upućuju posetioce ka vladinom portalu otvorenih podataka gde se mogu naći otvoreni podaci iz njihove nadležnosti.

¹³¹ Poduzorak za navedeno pitanje bio je n = 1268 državnih službenika, odnosno n=154 ispitanika iz redova OCD.

¹³² Svi nalazi i preporuke oslanjaju se pre svega na istraživanje Centra za evropske politike u okviru projekta WeBER2.0 „Oснаživanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu“ (Western Balkan Civil Society Empowerment for a Reformed Public Administration). Više informacija na <https://www.par-monitor.org/>.

¹³³ Poduzorak za navedena pitanja bio je n = 166 ispitanika iz redova OCD.

¹³⁴ Istraživanje je rađeno na uzorku od sedam organa državne uprave: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo kulture i informisanja, Ministarstvo za evropske integracije, Generalni sekretarijat Vlade, Agencija za zaštitu životne sredine, i Poreska uprava.

5. PRUŽANJE USLUGA¹³⁵

Rezultati ispitivanja javnog mnjenja sprovedenog u maju 2020. godine, upućuju na zadovoljstvo građana uslugama državne uprave,¹³⁶ i pozitivan trend u odnosu na isto istraživanje sprovedeno u 2017. godini.¹³⁷ Na primer, više od dve trećine građana (oko 70%) primećuje napore države ka pojednostavljenju administrativnih procedura, u odnosu na 55% u prošlom istraživanju. Većina građana smatra da je kontakt sa administracijom postao lakši i da im treba manje vremena da završe neku administrativnu proceduru nego pre dve godine. Digitalizacija rada uprave i njenih usluga takođe postaje vidljivija. Većina građana zna da uprava nudi elektronske usluge, a od onih koji tvrde da znaju kako se koriste, više od polovine ih je koristilo u poslednje dve godine.

S druge strane, 42% građana koji znaju kako da koriste elektronske usluge, tvrdi da ih je koristilo retko ili nikako u prethodne dve godine. Istraživanje je pokazalo da vanredno stanje i pandemija koronavirusa nisu izazvali veće interesovanje za korišćenje elektronskih usluga, uprkos zabrani kretanja i ograničavanju kontakata, dok je tek 23% stanovnika potvrdilo da je koristilo elektronske usluge više nego inače.¹³⁸ Ovakav nalaz je problematičan sa aspekta delovanja u kriznim situacijama, kada je država radila na ubrzanju digitalizaciji usluga, ali je nedovoljno urađeno na komunikaciji, edukaciji i informisanju građana o pristupu takvim uslugama.

Rezultati ispitivanja javnog mnjenja dalje su pokazali da većina građana, primećuje mogućnost da ostavi povratnu informaciju o kvalitetu pojedinačne usluge, ali 4 od 10 ispitanika ili smatra da ne postoji takva mogućnost ili nema jasan stav. Među onima koji prepoznaju postojanje kanala za povratne informacije, manje od polovine (43%) tvrdi da su takvi kanali jednostavni za korišćenje, dok čitava trećina (34%) nije uopšte koristila takve kanale. Analiza sajtova pružalaca pet čestih administrativnih usluga otkrila je opšti nedostatak transparentnosti o postupanju sa povratnim informacijama o kvalitetu usluga.¹³⁹ Naime, čak i ako se sprovodi ispitivanje zadovoljstva korisnika, u većini slučajeva izostaje objavljivanje bilo kakvih izveštaja o tome kako će institucija postupiti da bi unapredila potencijalno problematične aspekte. Pružaoci administrativnih usluga treba da budu u obavezi da redovno, najmanje na godišnjem nivou, objavljuju podatke o zadovoljstvu korisnika, na način koji je lako dostupan javnosti. Takvi izveštaji treba da sadrže informaciju o načinima na koji će institucija postupiti ili je već postupila na osnovu primljenih komentara.

Jedan od duboko ukorenjenih problema koji su identifikovani u oblasti pružanja usluga odnosi se na slabo unapređenje pristupačnosti usluga osobama sa invaliditetom i socijalno ugroženom stanovništvu. Rezultati ispitivanja OCD, govore da ispitanici smatraju da pružaoci administrativnih usluga nisu adekvatno teritorijalno raspoređeni, kao i da jedinstvena upravna mesta koja se

¹³⁵ Svi nalazi i preporuke oslanjaju se pre svega na istraživanje Centra za evropske politike u okviru projekta WeBER2.0 „Oснаživanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu“ (Western Balkan Civil Society Empowerment for a Reformed Public Administration). Više informacija na <https://www.par-monitor.org/>.

¹³⁶ Ispitivanje je sprovedeno na reprezentativnom uzorku od 1005 građana, u periodu od 15. maja do 30. maja 2020. godine. Margina greške iznosi $\pm 3,15\%$, za interval poverenja od 95%.

¹³⁷ Miloš Đinđić, Dragana Bajić (2018). Nacionalni PAR Monitor Srbija 2017/2018. Centar za evropske politike, Beograd, str. 101-117, https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2018/11/nacionalni_par_monitor_srbija.pdf

¹³⁸ Stefan Stojković, „Do new circumstances change routines? Public administration and service delivery during the covid-19 pandemic in the Western Balkans“.

¹³⁹ Izdavanje lične karte i pasoša, registracija vozila, upis nepokretnosti, registracija privrednog subjekta, i prijava i plaćanje poreza na dodatu vrednost.

otvaraju širom Srbije nisu pristupačna svima. Štaviše, OCD većinom tvrde da se administrativne usluge ne pružaju u skladu sa individualnim potrebama ranjivih grupa, da državni službenici nisu dovoljno dobro obučeni, kao i da elektronski kanali za pružanje usluga nisu lako dostupni osobama sa invaliditetom.

6. UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA¹⁴⁰

Nedovoljnoj budžetskoj transparentnosti u Srbiji doprinosi izostanak objavljivanja polugodišnjih izveštaja o realizaciji budžeta. Tome doprinosi i činjenica da u izveštajima o izvršenju koji se objavljuju tokom godine nedostaju podaci koji će prikazati kako su trošena budžetska sredstva po organima i organizacijama, kao i oblastima javnih politika. Dodatno, godišnji izveštaji o budžetskom izvršenju ne sadrže neophodne nefinansijske informacije o rezultatima budžetske politike Vlade u različitim oblastima od životnog interesa, koje bi na jednostavan način ukazale građanima o svrsishodnosti trošenja javnog novca.

Najnovija verzija portala javnih nabavki, iako generalno prilagođena svim zainteresovanim stranama, ne dozvoljava neregistrovanim korisnicima uvid u detalje o pojedinačnim postupcima javnih nabavki, osim dokumenata koji se tiču pokretanja postupka i poziva za podnošenje ponuda. Takođe i pored dostupnosti godišnjih izveštaja Kancelarije za javne nabavke i Republičke komisije za zaštitu prava ponuđača, nedostaju napori da se glavni rezultati i ishodi procedura javnih nabavki na nivou države predstave na način koji je prilagođen građanima.

Državna revizorska institucija Srbije (DRI) unapredila je praksu komuniciranja rezultata revizije ka spoljnim zainteresovanim stranama. DRI izrađuje i objavljuje rezimee revizorskih izveštaja prilagođenih građanima za svaku sprovedenu reviziju, kao i poseban materijal za novinare i medijska udruženja. U praksi, svako može poslati DRI pitanje, prijavu, žalbu ili bilo koji drugi upit putem dostupne opšte elektronske pošte i svi podnesci se razmatraju, a podnosioci dobijaju povratnu informaciju. Međutim, DRI nije uspostavila zvaničan, prilagođen kanal za podnošenje prijave ili inicijativa, u kojem se građani, civilno društvo i ostale zainteresovane strane pozivaju da prijave potencijalne neregularnosti ili sumnje na neodgovorno korišćenje javnih sredstava.

7. PREPORUKE

- U cilju veće transparentnosti rada Vlade i uvida javnosti, neophodno je da Vlada svoje osnovne planske dokumente i izveštaje o njihovom sprovođenju, objavljuje redovno, na lokaciji koja je lako dostupna i koja omogućuje transparentnost izveštavanja u kontinuitetu. Preporučuje se redovno i konzistentno objavljivanje dnevnih redova i zapisnika sa sednica Vlade, kako bi se omogućilo precizno utvrđivanje broja i vrste odluka koje je Vlada usvojila i koje je trebalo da javno objavi.
- U cilju jačanja odgovornosti u državnoj upravi i unapređenja službeničkog sistema potrebno je potpuno obezbeđivanje primene principa zasluga i jednakog tretmana u procesu zapošljavanja,

¹⁴⁰ Svi nalazi i preporuke oslanjaju se pre svega na istraživanje Centra za evropske politike u okviru projekta WeBER2.0 „Osnaživanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu“ (Western Balkan Civil Society Empowerment for a Reformed Public Administration). Više informacija na <https://www.par-monitor.org/>.

kako na neodređeno, tako i na određeno vreme. Ovo se naročito odnosi na sprovođenje konkursnih postupaka za postavljenje državnih službenika na položaju u praksi. Konkretno, potrebno je da se u što kraćem roku raspišu konkursi za radna mesta na kojima se trenutno nalaze vršioци dužnosti, kao i da Vlada postavljenjem na položaj okonča sve aktuelne konkursne postupke koje je Visoki službenički savet sproveo i predložio kandidata za postavljenje.

- Preporučuje se Evropskoj komisiji da kontinuirano insistira na većoj transparentnosti u radu Vlade, u pogledu izveštavanja javnosti i u pogledu Vladinog odlučivanja, budući da je javno objavljivanje ovih ključnih dokumenata i informacija od značaja za dalji napredak Srbije u procesu pristupanja Evropske unije u okviru političkih kriterijuma za pristupanje, odnosno fundamentalnog klastera koji uključuje i reformu javne uprave.
- U cilju jačanja transparentnosti rada, neophodno je da organi državne uprave, kao i drugi organi i organizacije, objavljuju ključne dokumente, podatke i informacije koje svedoče u rezultatima njihovog rada, barem na godišnjem nivou. 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 proaktivno objavljuju na internet stranicama organa svi ili većina dokumenata, podataka i informacija koji nastaju u njihovom radu, uključujući i njihovu objavu u mašinski čitljivom formatu.
- Prilikom učešća u javnim konsultacijama i javnim raspravama, kao i prilikom praćenja njihovog sprovođenja, preporučuje se organizacijama civilnog društva da dodatno naglase potrebu za uniformnim izveštavanjem o sprovedenim konsultacijama/javnim raspravama svih organa državne uprave, koje na jasan i precizan način ukazuje na učesnike, pojedinačne doprinose i komentare, odgovore nadležnih organa, kao rezultate konsultacija/javnih rasprava u smislu poboljšanja nacrta propisa i dokumenata javnih politika.
- U oblasti digitalizacije usluga, državna uprava treba da iskoristi momenat rastućeg pozitivnog mišljenja korisnika usluga tako što će sa jedne strane nastaviti da pojednostavljuje i digitalizuje najčešće administrativne procedure za građane, ali će i proaktivno raditi na unapređenju korisničkog iskustva i pružanju centralizovanih, jasnih i doslednih informacija o dostupnosti usluga. Paralelno sa digitalizacijom, potrebno je dalje unaprediti korisničko iskustvo u pružanju usluga tradicionalnim putem, za one delove populacije koji nemaju pristup digitalnim uslugama.
- U cilju unapređenja usluga, državna uprava treba da 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 napredni, lako dostupni, i jednostavni za korišćenje. Ispitivanje zadovoljstva korisnika treba da se obavi odmah po pružanju usluge, dok je iskustvo i dalje upečatljivo.
- Preporučuje se Evropskoj komisiji da nastavi sa stavljanjem naglaska na značaj profesionalne javne uprave i službeničkog sistema, pogotovo najviših službeničkih mesta u državnoj upravi Srbije, odnosno državne službenike na položaju, imajući u vidu višegodišnju praksu nepoštovanja odredaba o vremenskom periodu tokom kojeg mesta službenika na položaju mogu popunjavati vršioци dužnosti.

- U cilju unapređenja pristupa uslugama osoba sa invaliditetom potrebno je da se ključne institucije redovno sastaju, prate, koordinišu i izveštavaju o aktivnostima Vlade na unapređenju pristupačnosti. Ovakav pristup će pomoći da se na samom početku dizajniraju usluge koje su prilagođene i pristupačne svim građanima. Prilikom uspostavljanja i evaluacije fizičkih jedinstvenih upravnih mesta širom Srbije, potrebno je obezbediti da se u svakom slučaju bez izuzetka poštuju standardi fizičke pristupačnosti objektima, u saradnji sa resornim ministarstvima kao i lokalnim civilnim društvom. Nacionalna akademija za javnu upravu treba da u godišnji program obuka uvrsti posebne obuke namenjene državnim službenicima koji su u neposrednom kontaktu sa ranjivim ili ugroženim delom stanovništva, kako bi službenici prilagodili komunikaciju i pružanje usluga.
- U cilju transparentnog upravljanja javnim finansijama, preporučuje se redovno mesečno, polugodišnje i godišnje izveštavanje javnosti o realizaciji budžeta Republike Srbije, na način koji je predvidiv, konzistentan i koji podrazumeva da se budžetski izveštaji objavljuju na jasno naznačenoj internet-lokaciji i da sadrže relevantne podatke po svim kategorijama budžetske klasifikacije (ekonomskoj, organizacionoj, funkcionalnoj, programskoj). Dodatno, preporuka je da se kao deo godišnjeg izveštavanja transparentno prikaže učinak budžetske politike na način koji je razumljiv za građane i koji jasno prikazuje rezultate po oblastima javnih politika (na primer, socijalna politika, poljoprivreda, obrazovanje, životna sredina itd).
- Organizacije civilnog društva treba da nastave sa zagovaranjem veće budžetske transparentnosti u Srbiji, počevši od procesa pripreme i usvajanja budžeta do njegovog izvršenja i izveštavanja (tokom godine i godišnjeg), uključujući transparentnost po različitim kategorijama budžetske potrošnje (ekonomskoj, organizacionoj, funkcionalnoj, programskoj) i dostupnost budžetskih podataka i izveštaja u otvorenom formatu. Dodatno, preporučuje se organizacijama da u svom zagovaranju naglasak stave na lakoj dostupnosti (putem internet-prezentacije Vlade i Ministarstva finansija) svih budžetskih informacija i izveštaja, kao i na potrebu da se informacije posebno prilagode kako bi svi zainteresovani građani nezavisno od nivoa znanja i stručnosti imali priliku da steknu uvid u informacije o budžetskim planovima i njihovoj realizaciji.
- U oblasti javnih nabavki, preporučuje se viši nivo pristupa portalu javnih nabavki svim korisnicima uključujući i neregistrovane posetioce, u cilju veće transparentnosti sprovođenja postupaka i bližeg uvida u njihov status. Dodatno, potrebno je dopuniti godišnje izveštaje o javnim nabavkama u Srbiji sa sažecima glavnih performansi kako bi čitaoci imali jasan, jednostavan i vizuelno prilagođen uvid u ishode javnih nabavki u izveštajnom periodu.
- U vezi sa revizijom trošenja budžetskih sredstva, preporučuje se uspostavljanje kanala za komunikaciju sa građanima, koji će biti vidljiv na internet stranici DRI. Takav kanal treba da prati poziv upućen građanima i ostalim zainteresovanim stranama da pošalju instituciji svoja saznanja i informacije o trošenju budžetskih sredstava, koje mogu ukazati na nepravilnosti i samim tim biti od koristi u planiranju revizija.

2020.

▶ MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA ODRŽIVI RAZVOJ

Koordinator:

CENTAR ZA ODRŽIVI RAZVOJ SRBIJE

Nataša Gligorijević

UVOD

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. Okosnica zelenog plana su zelena i digitalna tranzicija. Ključni ciljevi su uvođenje čiste energije u sve privredne sektore, ali ističe se i važnost sprečavanja raskoraka među socijalnim, ekološkim i ekonomskim ciljevima. Konstatovano je da je nemoguće realizovati navedene ciljeve ukoliko se fokus ne bude stavio na održivu upotrebu resursa, ulaganje u zdravlje ljudi i obnovu i zaštitu ekosistema.

Vizija ovog transformativnog procesa je klimatski neutralna Evropa do 2050. godine. Prvi korak u ostavrenju vizije je donošenje Evropskog zakona o klimi čime se osigurao proces modernizacije i transformacije privrede u pravcu klimatske neutralnosti, ali i da sve politike EU doprinose istom cilju. Dekarbonizacija energetskog sistema je najvažniji proces za postizanje klimatske neutralnosti i mora biti praćen procesom pametne integracije koja će uključiti potrošače. Važan segment je Industrijska strategija EU i akcioni plan za cirkularnu ekonomiju koji omogućavaju održivost privrede, posebno kroz razvoj koncepta „održivih proizvoda“. Strategija „Od njive do trpeze“ je karika u lancu koja podupire proces tranzicije ka cirkularnoj ekonomiji i neizostavna je u procesu održive potrošnje hrane, smanjenja otpada, ali i promovisanja pristupačnosti zdrave hrane za sve.

Pored Održivog evropskog investicionog plana, Mehanizma pravične tranzicije i Fonda za pravičnu tranziciju, ključnu ulogu u sprovođenju zelenog tranzicionog procesa će imati nacionalni budžeti. Države članice će se uz pomoć zelenih alata usmeravati da definišu zelene prioritete javnih investicija, opozreivanja i potrošnje kako bi se sprečile štetne subvencije i investicije. Suštinski će se raditi na poboljšanju fiskalnog upravljanja u Evropskoj uniji.

U novembru 2020. godine usvojena je **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.

Tokom 2020. godine, istekla je većina sektorskih strategija, kako u EU tako i u Srbiji. Period koji sledi podrazumeva kreiranje i usvajanje novih strategija u brojnim oblastima koje moraju biti utemeljene, ali i usmerene na dostizanje ciljeva održivog razvoja na srednji i dugi rok. Uprkos preprekama u planiranju i primeni brojnih mera, izazvanih pandemijom koronavirusa, neophodno je da se definišu nacionalni razvojni prioritete u skladu sa Ustavom Republike Srbije i vodeći računa o obavezama koje proističu iz statusa države kandidata za članstvo i članice Ujedinjenih nacija.

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) biodivzitet.

SRBIJA I AGENDA 2030 – INSTITUCIONALNI OKVIR, POLITIKE, MEHANIZMI

Ciljevi održivog razvoja Agende 2030 su zvanično stupili na snagu 1. januara 2016. godine, a od država potpisnica se očekuje da se bore protiv siromaštva, protiv nejednakosti i da nađu adekvatan odgovor na klimatske promene.

Članom 97. tačkom 9. Ustava Republike Srbije je utvrđena nadležnost Republike Srbije u pogledu održivog razvoja. Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije prestala je da važi 2017. godine. Nakon toga nije usvojen novi strateški dokument niti su definisani novi nacionalni prioriteti razvoja. Republika Srbija je trenutno u procesu formiranju institucionalnog okvira za sprovođenje ciljeva održivog razvoja i definisanja nacionalnih razvojnih prioriteta.

U periodu koji je prethodio usvajanju Agende 2030, Srbija je vrlo aktivno učestvovala kao članica Otvorene radne grupe za ciljeve održivog razvoja i Međuvladinog komiteta eksperata za finansirane održivog razvoja. U Srbiji su realizovana dva ciklusa nacionalnih konsultacija u periodu od 2012. do 2014. godine – prvi ciklus je bio fokusiran na pitanja smanjenja siromaštva, dostojnog rada, unapređenje rodne ravnopravnosti, očuvanja životne sredine i vladavine prava, dok je drugi ciklus fokus stavio na pitanje kulture i razvoja.

Nakon usvajanja Agende 2030, Srbija je pristupila uspostavljanju institucionalnog mehanizma za implementaciju Agende 2030. Vlada RS je, 30. decembra 2015. godine, osnovala *Međuresornu radnu grupu* za sprovođenje Agende 2030 za održivi razvoj (MRRG) kao „vladin hab“ institucionalnog mrežnog integrisanog mehanizma za sprovođenje Agende 2030. U momentu osnivanja, na njenom čelu je bio ministar bez portfelja zadužen za demografiju i populacionu politiku, kao i predstavnici resornih ministarstava, vladinih kancelarija i agencija. Nadležnosti MRRG-a su definisane u Odluci o osnivanju, a najpre se odnose na: a) praćenje i sprovođenje Agende 2030, b) koordiniranje i objedinjavanje stavova ministarstava, c) predlaganje usvajanja nove nacionalne strategije održivog razvoja, uključujući i način njenog finansiranja, s ciljem objedinjavanja svih strategija i harmonizovanja sprovođenje Agende 2030 sa uslovima koje Srbija mora da ispuni kako bi zatvorila pristupne pregovore sa Evropskom unijom, d) pripremanje periodičnih izveštaja o sprovođenju Agende 2030 i e) kontinuirano informisanje Stalnog koordinatora UN-a u Republici Srbiji o rezultatima rada MRRG-a, preko Ministarstva spoljnih poslova.

Pored „vladinog haba“, uspostavljen je i *nezavisni nadzorni hab* koga čine: Zaštitnik građana, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Državna revizorska institucija.

Parlamentarni hab je *neformalna Fokus grupa Narodne skupštine RS* koja u nadležnosti ima razvoj kontrolnih mehanizama i nadzor sprovođenja ciljeva održivog razvoja. Osnovana je na inicijativu 13 poslanika, 25. septembra 2017. godine, a nakon toga je odmah uključena u rad MRRG-a. Ciljevi

osnivanja su: podrška i nadzor sprovođenja ciljeva održivog razvoja, kontrola rada i aktivnosti MRRG-a, usvajanje zakona koji uređuju primenu Agende 2030, obezbeđivanje dodatnih sredstava za sprovođenje Agende 2030 kroz proceduru usvajanja Zakona o budžetu i promocija Agende 2030 među poslanicima NSRS-a. Prvo javno slušanje o ciljevima održivog razvoja, u saradnji sa Odborom za spoljne poslove NSRS, održano je 7. novembra 2018. godine. Narodna skupština je dala značajan doprinos promociji Agende 2030 organizovanjem Regionalnog seminara o ciljevima održivog razvoja za parlamente Centralne i Istočne Evrope i Centralne Azije, maja 2018. godine.

Veoma važan element sprovođenja Agende 2030 i institucionalnog mrežno-integrisanog mehanizma nacionalnog sprovođenja Agende je lokalizacija ciljeva održivog razvoja i uspostavljanje haba lokalnih zajednica. Republika Srbija se opredelila za podjednaku važnost svih 17 ciljeva održivog razvoja na nacionalnom nivou, a lokalnim samoupravama je data mogućnost da, u skladu sa svojim potrebama, kapacitetima i raspoloživim resursima, definišu svoje prioritete razvoja. U ovom procesu važnu ulogu ima Stalna konferencija gradova i opština, kao podrška brojnim inicijativama.

Vlada RS je sprovela određene aktivnosti kada je reč o integrisanju ciljeva održivog razvoja u nacionalne politike. Na osnovu analiza koje sproveo Republički sekretarijat za javne politike, zaključuje se da postoji visok nivo usklađenosti krovnihih nacionalnih politika sa Agendom 2030 i da su strateški dokumenti, koji su ključni u definisanju pravca razvoja Srbije na putu ka Evropskoj uniji, u saglasnosti sa ciljevima održivog razvoja. Najpre se misli na Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU, Nacionalne prioritete za razvojnu pomoć i Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike. Važnu ulogu ima Zakon o planskom sistemu, na osnovu koga je predviđeno da se pristupi izradi integrisane strategije razvoja koja će imati ulogu da doprinese usmerenosti politika prema ciljevima održivog razvoja i povezivanje procesa ostvarivanja ciljeva održivog razvoja sa reformama u procesu evrointegracija.

U septembru 2018. godine, Vlada RS je organizovala posetu MAPS (*Mainstreaming, Acceleration and Policy Support*) misije radi analize stanja u pogledu sprovođenja Agende 2030. Nakon toga je usledilo podnošenje prvog Dobrovoljnog nacionalnog izveštaja, u julu 2019. godine, sa fokusom na mlade i lokalne zajednice.

Tokom 2020. godine nije izrađen drugi Dobrovoljni nacionalni izveštaj o sprovođenju Agende 2030 za održivi razvoj. Očekuje se objavljivanje tokom 2021. godine.

Za praćenje sprovođenja ciljeva održivog razvoja, njihove usklađenosti i inkorporiranosti u nacionalne politike, kao i odgovarajućih potciljeva u Republici Srbiji dostupni su sledeći zvanični izveštaji iz 2020. godine:

- *Dobrovoljni Nacionalni izveštaj o sprovođenju Agende 2030 za održivi razvoj* – Vlada Republike Srbije, jul 2019. godine;
- *Izveštaj o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja do 2030. godine u Republici Srbiji* – Republički zavod za statistiku;
- *Srbija i Agenda 2030* – Mapiranje nacionalnog strateškog okvira u odnosu na ciljeve održivog razvoja – Republički sekretarijat za javne politike Vlade RS.

DOBROVOLJNI NACIONALNI IZVEŠTAJ O SPROVOĐENJU AGENDE 2030 ZA ODRŽIVI RAZVOJ

Prvi Dobrovoljni nacionalni izveštaj Republike Srbije o sprovođenju Agende 2030 za održivi razvoj¹, Republika Srbija je, u julu 2019. godine, predstavila u Ujedinjenim nacijama na ministarskom sastanku Političkog foruma na visokom nivou o održivom razvoju. Tema sastanka je bila „osnaživanje ljudi i osiguranje inkluzivnosti i jednakosti”, a 47 država članica Ujedinjenih nacija predstavilo je svoje Dobrovoljne izveštaje o sprovođenju Agende 2030 za održivi razvoj, među njima po prvi put i Srbija. Odgovornost za sprovođenje Agende 2030 na nacionalnom nivou nosi Vlada Republike Srbije. Izveštajni proces je u nadležnosti Međuresorne radne grupe za sprovođenje Agende Ujedinjenih nacija o održivom razvoju do 2030. godine (MRRG).

Vlada RS je, 30. decembra 2015. godine, donela Odluku o formiranju institucionalnog mrežno-integriranog mehanizma za praćenje, sprovođenje i dostizanje ciljeva održivog razvoja, koji uključuje MRRG.

Prikupljanje podataka za izradu izveštaja sprovedeno je kroz sinergiju svih nivoa vlasti, brojnih institucija i međunarodnih organizacija i ostalih zainteresovanih strana. Izveštaj je uključio preporuke Zaštitnika građana, Poverenice za zaštitu ravnopravnosti, Narodne skupštine (Fokus grupe NSRS za razvoj kontrolnih mehanizama za proces implementacije i nadzora nad sprovođenjem ciljeva održivog razvoja) i SKGO-a kao haba lokalnih zajednica.

Centralni deo prvog Dobrovoljnog nacionalnog izveštaja Srbije čine stavovi *mladih*. Konsultativni proces sa omladinom sproveo je UNICEF, u periodu od marta do aprila 2019. godine. Preko platforme UNICEF-a „Tvoj glas je važan“, stav o ciljevima održivog razvoja iznelo je 1587 devojčica i 550 dečaka. Na osnovu prikupljenih stavova mladih zaključeno je da je njihovo težište usmereno na ciljeve 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 13 i 16.

MRRG je, 8. aprila 2019. godine, objavila poziv *organizacijama civilnog društva* da se uključe u anketu čime bi dali svoj dopinos Dobrovoljnom nacionalnom izveštaju. Na poziv, koji je upućen preko Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije, *javila se samo 21 organizacija civilnog društva*.

Poslovni sektor je bio uključen u proces izrade Dobrovoljnog nacionalnog izveštaja preko Privredne komore Srbije, Razvojne agencije Srbije, kao i pojedinih članica Globalnog dogovora Ujedinjenih nacija u Srbiji.

Specijalizovane agencije UN-a u Srbiji – UNICEF, UNHCR, UNDP – su od početka bile aktivno uključene u proces izrade Dobrovoljnog nacionalnog izveštaja. Tim Ujedinjenih nacija u Srbiji je na osnovu Okvira razvojnog partnerstva sa Vladom RS 2016-2020, u saradnji sa Svetskom bankom i Delegacijom EU u Srbiji, stvorio mogućnosti izveštavanja MAPS misije (3-7. septembra 2018. godine) – tim od 21 eksperta, podeljenih u 5 tehničkih grupa: 1) Održivi ekonomski razvoj, 2) Održivost i rizik, 3) Sredstva implementacije, 4) Socijalna politika i inkluzija i 5) Podaci i analiza.

¹ Videti: <http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Dobrovoljni%20nacionalni%20izvestaj%20Republike%20Srbije%20o%20sprovođenju%20Agende%202030%20za%20održivi%20razvoj.pdf>.

Rad eksperata rezultirao je finalnim izveštajem *Nacionalni razvoj i Agenda 2030: podrška politici za podsticanje napretka u dostizanju COR u Srbiji – promovisanje inkluzivnog i održivog rasta „Da niko ne bude izostavljen“*.

Izveštaj Evropske komisije za Srbiju

Sprovođenje Agende 2030 je nedeljivo od procesa evrointegracija Srbije. Evropska komisija je i 2018. godine saopštila da je Srbija posvećena sprovođenju Agende 2030 i da je Okvir razvojnog partnerstva za period od 2016. do 2020. godine u celosti svrstan u nacionalne razvojne prioritete. Naglašeno je saglasje sa procesom pristupnih pregovora Republike Srbije i EU, kao i sa Agendom 2030. Otvaranje procesa pristupanja Srbije Evropskoj uniji dalo je novi zamah dostizanju održivog razvoja. Ceo proces je strateški usmeravan Nacionalnim planom za preuzimanje pravnih tekovina Evropske unije od 2013. do 2016. godine (NPAA), čije je usvajanje i primena podržana sredstvima iz EU instrumenta pretpristupne pomoći, najpre IPA I, a potom i IPA II.

Za pregled i ocenu sprovođenja Agende 2030 značajan je izveštaj Evropske komisije za 2019. godinu, kao i modifikovani Indikativni strateški dokument za Srbiju za period od 2014. do 2020. godine. Ovim dokumentom se uređuju ciljevi i prioritete namene sredstava koja su alocirana iz Instrumenta pretpristupne pomoći 2014-2020, a koja su namenjena podršci za ispunjavanje uslova i preuzimanje pravnih tekovina Evropske unije u Srbiji tokom pristupnog procesa, čime se doprinosi sprovođenju Agende 2030.

Finansijska podrška sprovođenju Agende 2030

U budžetu za 2019. godinu, po prvi put je finansiranje ciljeva održivog razvoja dobilo svoju budžetsku liniju i predstavlja prvi korak u uspostavljanju nacionalnog budžetiranja ciljeva održivog razvoja. Pored toga, najznačajniji deo finansijskih sredstava za implementaciju ciljeva održivog razvoja u Srbiji dolazi iz IPA. Za podršku Srbiji kroz godišnje akcione programe, u skladu sa Indikativnim strateškim dokumentom za period od 2014. do 2020. godine, opredeljeno je 1,5 milijardi evra. Indikativno je oko 36% sredstava predviđeno za reforme u oblasti vladavine prava, demokratije i javne uprave, 50% sredstava je usmereno ka socijalno-ekonomskom razvoju i 14% za poljoprivredu i ruralni razvoj.

Izazovi i koraci za naredni period:

- uočeno je da nije na dovoljno transparentan i inkluzivan način komuniciran proces izrade Dobrovoljnog nacionalnog izveštaja sa organizacijama civilnog društva, poslovnog sektora i javnosti;
- neophodno je da Vlada RS sprovede sveobuhvatnu javnu kampanju upoznavanja svih zainteresovanih strana u društvu o ciljevima održivog razvoja;
- sprovođenje javnih savetovanja;
- uspostavljanje funkcionalnog haba lokalnih zajednica preko SKGO-a, što je posebno važan korak za sprovođenje ciljeva održivog razvoja na lokalnom nivou i određivanje lokalnih prioriteta razvoja;
- kreiranje digitalne platforme ciljeva održivog razvoja Srbije;
- izrada nove nacionalne strategije održivog razvoja ili sprovodne strategije nacionalnog dostizanja ciljeva održivog razvoja za period od 2020. do 2025. godine;

- podrška lokalnim zajednicama za planiranje i izradu strateških investicionih projekata;
- podrška malim i srednjim preduzećima.

IZVEŠTAJ REPUBLIČKOG ZAVODA ZA STATISTIKU O NAPRETKU U OSTVARIVANJU CILJEVA ODRŽIVOG RAZVOJA²

U praćenju lokalnog, nacionalnog, regionalnog i globalnog dostizanja ciljeva održivog razvoja, ključnu ulogu u Srbiji ima Republički zavod za statistiku (RZS). Krajem 2017. godine, Republički zavod za statistiku je formirao radnu grupu za praćenje indikatora za Republiku Srbiju. RZS je preveo Mapu puta za statistiku za ciljeve održivog razvoja, dokument Konferencije evropskih statističara. Prema izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu, Srbija je ocenjena kao umereno pripremljena u oblasti statistike.

Na internet platformi RZS-a može se pratiti 83 od 244 indikatora za praćenje ciljeva održivog razvoja (COR). Merenje napretka se sprovodi prema metodologiji Evrostata za COR bez kvantitativnih indikatora, jer Srbija nema definisane nacionalno specifične ciljeve. Vremenski okvir za merenje napretka je kratkoročni (poslednjih pet godina), imajući u vidu dostupnost podataka. Kao granična vrednost se koristi 1%. Važna napomena je da dva COR-a nisu obuhvaćena ovim izveštajem, jer nisu dostupni podaci za njihovo praćenje: COR 13 – Akcija za klimu i COR 14 – Život pod vodom.

Poslednji Izveštaj RZS-a je objavljen u decembru 2020. godine.

Rezime ključnih trendova prema Izveštaju:

- COR 1 – Srbija je, kratkoročno, ostavila značajan napredak u smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti (2015-2018)
- COR 2 – značajan napredak se beleži u pogledu državnih izdvajanja za poljoprivredu; registrovano je smanjenje nehranjenosti dece, ali se povećava broj odraslih lica koja se nalaze u umerenoj i ozbiljnoj nesigurnosti hrane;
- COR 3 – napredak je ostavljen kod većine indikatora; nekonzistentan trend je mapiran u vezi sa povećanjem finansiranja zdravstva i razvijanja zdravstvenih kadrova;
- COR 4 – umereni napredak je zabeležen u pogledu razvoja dece i učešća i obaveznom predškolskom programu; umereni napredak je postignut u pogledu podizanja pismenosti dece u oblasti čitanja, nauka i matematike;
- COR 5 – prema indikatoru za uspostavljanje pravnog okvira, on je delično kreiran; indikatore koji se odnose na praćenje eliminisanja svih oblika nasilja nad ženama i devojkama je nemoguće pratiti; značajan napredak je ostvaren i prema prepoznavanju i vrednovanju neplaćenog rada; napredak je mapiran i u pogledu povećanja učešća žena u odlučivanju;
- COR 6 – napredak je ostvaren u pogledu unapređenja kvaliteta vode smanjenjem zagađenja i smanjenjem udela neprečišćenih otpadnih voda iz domaćinstava i industrije; umereno udaljavanje od cilja tiče se promena u efikasnosti korišćenja voda;

² Videti: https://www.stat.gov.rs/media/5682/izvestaj-o-napretku-u-ostvarivanju-ciljeva-odrzivog-razvoja-do-2030-godine-u-srbiji_web.pdf.

- COR 7 – umeren napredak je baziran na povećanju broja ljudi kojima je dostupna električna energija, a udaljšavanje od cilja odnosi se na projekciju udvostručenja stope energetske efikasnosti do 2030. godine;
- COR 8 – značajan kratkoročni napredak odnosi se potcilj 8.1. koji se tiče održanja pozitivnog ekonomskog rasta; evidentirano je smanjenje neformalne zaposlenosti u nepoljoprivrednim delatnostima, mapirano je smanjenje udela mladih koji nisu ni na tržištu rada ni u obrazovanju;
- COR 9 – umereni napredak u pogledu promovisanja inkluzivne i održive industrijalizacije i povećanje udela sektora industrije u stopi zaposlenosti i BDP-u;
- COR 10 – napredak se beleži u pogledu usvajanja politika, posebno fiskalnih, u oblasti zarada i socijalne zaštite koji vode ka većoj ravnopravnosti;
- COR 11 – mapirano je značajno udaljšavanje od cilja zbog povećanja stope generisanog otpada, kao i zbog smanjenja stope recikliranja komunalnog otpada;
- COR 12 – umeren napredak se registruje u pogledu produktivnosti resursa, ali se značajno udaljšavanje od cilja registruje u pogledu domaće potrošnje materijala;
- COR 15 – napredak je zabeležen u pogledu očuvanja, obnove i održivog korišćenja ekosistema, posebno šuma, močvarnog zemljišta i planina; napredak je ostvaren i u pogledu finansijske podrške očuvanju i održivog korišćenja biodiverziteta i ekosistema;
- COR 16 – u potcilju koji se odnosi na vladavinu prava i osiguranja jednakog pristupa pravdi za sve je uočeno umereno udaljšavanje; praćenje napretka u oblasti smanjenja korupcije i podmićivanja nije moguće, jer su podaci dostupni samo za 2010. godinu; zabeležen je napredak u pogledu razvoja institucija, mereno povećanjem primarnih državnih rashoda kao udela u originalno odobrenom budžetu;
- COR 17 – značajan napredak je zabeležen u unapređenju kapaciteta za prikupljanje poreza i ostalih prihoda, kao i u domenu unapređenja regionalne i međunarodne saradnje u oblasti nauke, tehnologije i inovacija.

IZVEŠTAJ REPUBLIČKOG SEKRETARIJATA ZA JAVNE POLITIKE IZ 2020. GODINE³

Za praćenje sprovođenja Agende 2030 i dostizanja ciljeva održivog razvoja značajan je Izveštaj Republičkog sekretarijata za javne politike (RSJP) koji, od 2017. godine, sprovodi mapiranje ciljeva održivog razvoja u starteškim dokumentima i javnim politikama. Poslednji Izveštaj je objavljen u novembru 2020. godine.

Izveštaji su do sada pokazali da je u Srbiji najslabija pokrivenost ciljeva održivog razvoja u oblasti klimatskih promena i životne sredine, a najbolja je pokrivenost ciljeva 3, 7, 8, 9 i 11. Važan podatak je da je pokrivenost ciljeva održivog razvoja i potciljeva strateškim okvirom Republike Srbije 65,2%. Određene strategije su relevantne za više ciljeva i potciljeva održivog razvoja, dok neke uopšte nisu relevantne.

Republički sekretarijat za javne politike se fokusirao na četiri oblasti u kojima je praćena povezanost ciljeva održivog razvoja i strategija i javnih politika:

³ Videti. <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Srbija-i-Agenda-2030-novembar-2020..pdf>.

- Ekonomski rast – COR 8 i 9;
- Razvoj ljudskih resursa – COR 1, 2, 3, 4, 5, 10;
- Životna redina i klima – COR 6, 7, 11, 12, 13, 15;
- Institucije, finansije i saradnja – COR 16 i 17.

U domenu **ekonomskog rasta**, u oblasti industrijskih politika, razvoja infrastrukture i posebno malih i srednjih preduzeća, može se ustanoviti odgovarajuća strateška pokrivenost. U 2020. godini je usvojena nova strategija industrijske politike, strategija pametne specijalizacije i veštačke inteligencije. Strategija transporta za sve saobraćajne modalitete traje do 2025. godine. Vlada RS je usvojila početkom 2020. godine Strategiju razvoja kulture za period od 2020. do 2029. godine sa Akcionim planom. Ova strategija je od značaja za razvoj kreativnih industrija koje su okosnica rada Vlade RS, ali za razvoj turizma.

U domenu **ljudskih resursa**, ključna strategija koja nedostaje je strategija socijalne zaštite. Trenutno je u opticaju Nacrt strategije socijalne zaštite za period od 2019. do 2025. godine. Kada je reč o zdravstvu, neophodno je da se uspostavi optimizacija planskog okvira u oblasti planiranja i da se usvoji krovna strategija, kao i dva programa – Program za nezarazne hronične bolesti i Program za borbu protiv zaraznih bolesti. Nacrt Strategije obrazovanja i vaspitanja do 2030. godine, stavljen je na javnu raspravu početkom marta 2021. godine.

U 2021. godini, pomak je učinjen u oblasti životne sredine i klime. Usvojen je dugoočekivan Zakon o klimatskim promenama, ali i set zakona o energetici, čime se daje podrška sektoru obnovljivih izvora energije. Nedostaje strateški okvir za zaštitu vazduha i zaštitu zemljišta od degradacije. Nacrt Strategije niskougleničnog razvoja je u proceduri.

Prema izveštaju RSJP-a, horizontalna oblast koja obuhvata **institucije, finansije i saradnju** je obuhvaćena adekvatnim strateškim okvirom. Tokom 2021. godine se očekuje usvajanje Strategije reforme javne uprave za period od 2021. do 2030. godine, programa upravljanja sistemom javnih politika, kao i programa reforme upravljanja javnim finansijama. To su strateški dokumenti kojima se ostvaruje kontinuitet javnih politika. Naglašava se da je izuzetak strategija za borbu protiv organizovanog kriminala koji nema ograničen period važenja i, s tim u vezi, moguća je optimizacija planskog okvira u oblasti javne bezbednosti.

AKTIVNOSTI MEĐUSEKTORSKE RADNE GRUPE ZA ODRŽIVI RAZVOJ

Međusektorska radna grupa (MRG) za održivi razvoj Nacionalnog konventa o EU je osnovana u junu 2020. godine. Osnovni cilj formiranja Međusektorske radne grupe za održivi razvoj je praćenje procesa implementacije ciljeva održivog razvoja i njihovog povezivanja sa poglavljima, odnosno u narednom periodu klasterima, u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji i usaglašavanja sa nacionalnim razvojnim prioritetima. Koordinator MRG za održivi razvoj je Centar za održivi razvoj Srbije.

Strateški ciljevi Međusektorske radne grupe za održivi razvoj su:

- utvrđivanje međusobnih veza, kao i potencijalne sinergije između tema iz oblasti održivog razvoja i predmeta pojedinačnih pregovaračkih poglavlja, odnosno aktivnosti drugih radnih grupa;
- uključivanje u izradu Nacionalnog izveštaja o sprovođenju ciljeva održivog razvoja;
- pokretanje inicijative za osnivanje Saveta za održivi razvoj Vlade Republike Srbije;
- pokretanje inicijative za izradu i usvajanje Nacionalne strategije (održivog) razvoja – posebno je važna zbog definisanja prioriteta održivog razvoja.

Okosnica rada MRG za održivi razvoj je aktivno učešće u kreiranju i praćenju sprovođenja javnih politika koje su bazirane na ciljevima održivog razvoja. Takođe, ova MRG osigurava da se uzme u obzir postojeća ekspertiza njenih članica u odnosu na bilo koju aktuelnu temu iz oblasti održivog razvoja.

U prvih šest meseci rada, MRG za održivi razvoj je radila na jačanju unutrašnje strukture i sprovođenju akcionog plana rada. U septembru 2020. godine realizovane su dve aktivnosti. Održan je prvi tematski sastanak MRG za održivi razvoj na kome su predstavljeni Globalni Izveštaj o održivom razvoju 2020 – Ciljevi održivog razvoja i COVID-19 – pozicija Srbije i Dobrovoljni nacionalni izveštaj Republike Srbije o sprovođenju Agende 2030 i ciljeva održivog razvoja – uključivanje ciljeva održivog razvoja u nacionalne okvire. Nakon toga je realizovana zajednička sednica MRG za održivi razvoj, Radne grupe za Poglavlje 15 i Radne grupe za Poglavlje 27, sa ciljem mapiranja prioriteta u oblastima koje su fokus rada radnih grupa u kontekstu ciljeva održivog razvoja.

Tokom novembra 2020. godine započete su aktivnosti MRG za održivi razvoj za praćenje izrade Prostornog plana Republike Srbije od 2021. do 2035. godine, koji je u nadležnosti Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture RS. Kako je ceo proces od samog početka bio netransparentan i nije uključivao zainteresovane strane, a pre svega organizacije civilnog društva, koordinator MRG za održivi razvoj, Centar za održivi razvoj Srbije, je ukazivao na propuste. Upućen je zahtev nadležnom Ministarstvu da objavi Izveštaj o ranom javnom uvidu za Prostorni plan Republike Srbije od 2021. do 2035. godine, koji je sproveden u februaru 2020. godine. Nakon intervencije, Izveštaj je unet u Centralni registar planskih dokumenata. Tokom trajanja Javnog uvida, u aprilu 2021. godine, članice MRG za održivi razvoj su individualno uputile Primedbe i sugestije na Nacrt Prostornog plana Republike Srbije od 2021. do 2035. godine i Izveštaj o strateškoj proceni uticaja Prostornog plana RS od 2021. do 2035. godine na životnu sredinu.

MRG za održivi razvoj je učesnica stalnog dijaloga Predsednice Vlade Republike Srbije i Nacionalnog konventa o EU (NKEU). Radni sastanak u okviru dijaloga je održan 29. marta 2021. godine. Tema sastanka je bila sprovođenje ciljeva održivog razvoja u Republici Srbiji – mapiranje strateškog i institucionalnog okvira. Predsednica Vlade RS Ana Brnabić i članice MRG za održivi razvoj su započele javni dijalog o sprovođenju ciljeva održivog razvoja razmatrajući kontekst socijalnih i ekonomskih prioriteta i pokazatelja, kao i pitanja zdravstvene zaštite i održivog razvoja u vreme pandemije COVID-19. Ispred NKEU i MRG za održivi razvoj, kao uvodničarke i panelistkinje učestvovala su: Nataša Dragojlović, Nataša Gligorijević, Nataša Vučković, Snežana Simić i Kori Udovički. Predstavnici NKEU su zaključili da je neophodna nacionalizacija ciljeva održivog razvoja u skladu sa potrebama i prioritetima Srbije. Istaknuto je da je MRG za održivi

razvoj i osnovana kako bi inicirala, s jedne strane, donošenje strateškog dokumenta kojim bi se definisali ciljevi održivog razvoja u Srbiji, upravo u skladu sa nacionalnim potrebama, a s druge strane, formiranje institucionalnog okvira u kome bi civilni sektor mogao da prati napredak u primeni i ostvaranju ciljeva održivog razvoja. Predočeno je koliko je alarmantno pitanje borbe protiv siromaštva jer je, prema statističkim podacima za 2019. godinu, Srbija druga zemlja u Evropi po stopi rizika od siromaštva. U kontekstu situacije sa pandemijom COVID-19, zaključeno je da je Srbiji potreban plan razvoja sistema zdravstvene zaštite, kao i plan razvoja kadrova u zdravstvu. 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 Čomić, 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 ravoja 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 koordinatorke 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.

Koordinatorica MRG za održivi razvoj, Nataša Gligorijević, aktivno je učestvovala u tematskim sastancima, radionicama i konferencijama drugih Radnih grupa koji su bili posvećeni odživom razvoju, pre svega RG za poglavlje 10 i RG za poglavlje 20. RG za poglavlje 10 održala je dve onlajn tematske radionice na temu održivog razvoja, 24. decembra 2020. godine i 31. marta 2021. godine. U decembru 2020. godine je održana radionica na temu Ekonomski i investicioni plan za Zapadni Balkan i ulaganje u digitalnu budućnost Srbije. Ispred MRG za održivi razvoj govorila je Nataša Gliogrijević, na temu digitalne tranzicije i održivog razvoja. 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.

PREGOVARAČKA POGLAVLJA I CILJEVI ODRŽIVOG RAZVOJA⁴ U STARTEŠKOM OKVIRU REPUBLIKE SRBIJE

Pregovaračko poglavlje	Ciljevi održivog razvoja	Starteški okvir Republike Srbije
Poglavlje 5	COR 12 – Javne nabavke usklađene sa principima održivosti – 12.7 Pokazatelji: 12.7.1 Broj zemalja koje proizvode politike i akcione planove za održive javne nabavke	<ul style="list-style-type: none"> • Program razvoja javnih nabavki u RS za period 2019-2023. godine, sa Akcionim planom za 2019. i 2020. godinu
Poglavlje 10	COR 9- Pristup IKT (9c) Pokazatelj: 9.c.1 Udeo stanovništva obuhvaćenog mobilnom mrežom, prema tehnologijama COR 16 – Delotvorne i transparentne institucije – 16.6 Pokazatelji: 16.6.1 i 16.6.2	<ul style="list-style-type: none"> • Strategija razvoja informacionog društva u RS do 2020. godine (nova u pripremi) • Strategija razvoja elektronskih komunikacija u RS do 2020. godine (nema AP) • Program za osnaživanje žena u oblasti IKT za period 2019-2020. godine • Program razvoja elektronske uprave u RS za period od 2020. do 2022. godine, sa Akcionim planom
Poglavlja 11, 12 i 13	COR 2 – Udvostručiti poljoprivrednu produktivnost i prihode malih proizvođača hrane (2.3), Održivi sistemi za proizvodnju hrane (2.4) Pokazatelji: 2.3.1 Obim proizvodnje prema jedinici radne snage po vrstama poljoprivrednog/pastoralnog/šumarskog preduzeća 2.3.2 Prosečni prihod malih proizvođača hrane, prema polu i starosedelačkom statusu 2.4.1 Udeo poljoprivrednog zemljišta pod produktivnom i održivom poljoprivredom	<ul style="list-style-type: none"> • Strategija poljoprivrednog i ruralnog razvoja za period od 2014. do 2023. godine • IPARD program za Srbiju za period 2014-2020. godine • Startegija unapređenja objekata u kojima se posluje hranom životinjskog porekla za period 2016-2021. godine

⁴ Tabela prikaz mapiranja pregovaračkih poglavlja i ciljeva održivog razvoja sa strateškim okvirom Republike Srbije je napravljen na osnovu dostupnih podataka u Izveštajima Republičkog sekretarijata za javne politike, Republičkog zavoda za statistiku i analize koja je urađena u okviru rada MRG za održivi razvoj NKEU. Poglavlja za tabelarni prikaz su izabrana u skladu sa poglavljima koja pokrivaju članovi MRG za održivi razvoj.

Pregovaračko poglavlje	Ciljevi održivog razvoja	Starteški okvir Republike Srbije
Poglavlja 11, 12 i 13	Povećati investiranje (2.a) 2.a.1 Indeks državnih rashoda usmerenih na poljoprivredu 2.a.2 Ukupni zvanični tokovi sredstava (zvanična razvojna pomoć plus ostali zvanični tokovi) u sektoru poljoprivrede	
Poglavlje 15	COR 7 - Univerzalni pristup jeftinim i pouzdanim i modernim energetskekim uslugama (7.1) Povećana održivost obnovljivih izvora energije (7.2) Energetska efikasnost (7.3) Međunarodna saradnja i investiranje u energetske infrastrukturu (7.a i 7.b) COR 9 - Infrastruktura (9.1) Pokazatelji: 9.1.2 Obim putničkog i teretnog transporta, prema vrsti transporta Efikasnost i čiste tehnologije (9.4) Pokazatelj: 9.4.1 Emisije CO ₂ po jedinici stvorene dodate vrednosti	<ul style="list-style-type: none"> • Strategija razvoja energetike do 2025. godine • Program ostvarivanja Strategije razvoja energetike do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine, za period od 2017. do 2023. godine • Nacionalni akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije • Energetska strategija Energetske zajednice JIE • Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara (nema AP)
Poglavlje 20	COR 8 - Održiv ekonomski rast (8.1), preduzetništvo (8.3) Pokazatelji: 8.1.1 Godišnja stopa rasta realnog BDP-a po glavi stanovnika 8.3.1 Udeo neformalne zaposlenosti u nepoljoprivrednim delatnostima po polu Tehnološki razvoj i inovacije (8.2) Pokazatelji: 8.2.1 Godišnja stopa rasta BDP-a po zaposlenom	<ul style="list-style-type: none"> • Strategija za podršku malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period od 2015. do 2020. godine • Strategija industrijske politike Republike Srbije od 2021. do 2030. godine (akcioni plan u pripremi) • Strategija razvoja slobodnih zona u Republici Srbiji za period od 2018. do 2022. godine • Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije sa Akcionim planom za period od 2019. do 2020. godine • Program za unapređenje pozicije Republike Srbije na „Doing business“ rang-listi Svetske banke o uslovi- ma poslovanja, za period 2020-2023. godine

Pregovaračko poglavlje	Ciljevi održivog razvoja	Starteški okvir Republike Srbije
Poglavlje 20	COR 9 – Održiva industrijalizacija (9.2), lanci vrednosti i kreditna politika (9.3) 9.2.1 Bruto dodata vrednost prerađivačke industrije, učešće u BDP-u i po glavi stanovnika 9.2.2 Zaposlenost u proizvodnji kao udeo u ukupnoj zaposlenosti 9.3.1 Udeo malih industrijskih preduzeća u ukupnoj dodatoj vrednosti prerađivačke industrije 9.3.2 Udeo malih industrijskih preduzeća koja imaju kredit ili kreditnu liniju	
Poglavlje 27	COR 6 – Pristup bezbednoj i jeftinoj pijaćoj vodi (6.1) Pokazatelji: 6.1.1 Udeo stanovništva koje koristi pijaću vodu iz sistema kojima se bezbedno upravlja Unaprediti kvalitet vode (6.3), povećati efikasnost korišćenja vode (6.4), primeniti integrirano upravljanje vodnim resursima na svim nivoima (6.5) Pokazatelji: 6.3.1 Udeo otpadnih voda koje se bezbedno prečišćavaju 6.3.2 Udeo vodnih tela koja imaju dobar status vode 6.4.1 Promene u efikasnosti korišćenja voda tokom vremena 6.4.2 Nivo eksploatacije voda (vodni stres); udeo ukupno zahvaćenih vodnih resursa u ukupno raspoloživim vodnim resursima 6.5.1 Stepem primene integrisanog upravljanja vodnim resursima (0-100) 6.5.2 Udeo područja pod prekograničnim slivovima i sa operativnim aranžmanima za saradnju u oblasti voda	<ul style="list-style-type: none"> • Strategija upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2034. godine (akcioni plan u pripremi) • Prostorni plan Republike Srbije do 2035. godine

Pregovaračko poglavlje	Ciljevi održivog razvoja	Starteški okvir Republike Srbije
<p>Poglavlje 27</p>	<p>COR 7 – Univerzalni pristup jeftinim i pouzdanim i modernim energetskim uslugama (7.1) Povećana održivost obnovljivih izvora energije (7.2) Energetska efikasnost (7.3) Međunarodna saradnja i investiranje u energetsku infrastrukturu (7.a i 7.b)</p> <p>COR 12 – Održivo upravljanje i efikasno korišćenje prirodnih resursa (12.2) Pokazatelj: 12.2.2 Domaća potrošnja materijala, domaća potrošnja materijala po glavi stanovnika i domaća potrošnja materijala po BDP-u Ekološki ispravno upravljanje hemikalijama (12.4) Pokazatelji: 12.4.2. Količina proizvedenog opasnog otpada po glavi stanovnika i udeo tretiranog opasnog otpada prema vrsti tretmana Smanjenje generisanja otpada (12.5) Pokazatelji: 12.5.1 Nacionalan stopa recikliranja u tonama recikliranog materijala</p> <p>COR 13 – Prilagodljivost na rizike vezane za klimatske promene (13.1) Pokazatelji: 13.1.1 Broj smrtnih slučajeva, nestalih lica i lica direktno pogođenih katastrofama na 100.000 stanovnika 13.1.2 Broj zemalja koje usvajaju i primenjuju nacionalne strategije smanjenja rizika od katastrofa u skladu sa Sendai okvirom za smanjenje rizika od katastrofa 2015-2030. godine</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategija razvoja energetike do 2025. godine • Program ostavriavanja Startegije razvoja energetike do 2025. godine • Nacionalni akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije • Energetska strategija Energetske zajednice JIE <ul style="list-style-type: none"> • Nacionalni akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije RS do 2020. godine • Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara (nema AP) • Strategija industrijske politike RS do 2030. godine (AP u pripremi) • Program čistije proizvodnje (u pripremi) • Program za cirkularnu ekonomiju (u pripremi) • Strategija (program) upravljanja otpadom (u pripremi) <ul style="list-style-type: none"> • Prva nacionalna komunikacija (Prvi izveštaj RS prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime), usvojena 2010. godine • Prvi dvogodišnji ažurirani izveštaj (FBUR) prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime – UNFCCC (usvojen januara 2016. godine) • Prva nacionalna komunikacija (Drugi izveštaj prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime) • Startegija niskougljeničnog razvoja (u izradi)

Pregovaračko poglavlje	Ciljevi održivog razvoja	Starteški okvir Republike Srbije
<p>Poglavlje 27</p>	<p>13.1.3 Udeo lokalnih samouprava koje usvajaju i sprovode strategije za smanjenje rizika od katastrofa na lokalnom nivou u skladu sa nacionalnim strategijama smanjenja rizika od katastrofa</p> <p>Mere za klimu integrisane u nacionalne politike i strategije (13.2)</p> <p>13.2.1 Broj zemalja koje su izvestile o uspostavljanju ili operacionalizaciji integrisanih politika/strategija/planova koji povećavaju sposobnosti da se prilagode negativnim uticajima klimatskih promena, podstiču otpornost na klimatske promene i razvoj sa niskim emisijama gasova sa efektom staklene bašte na način koji ne ugrožava proizvodnju hrane (uključujući nacionalni adaptacioni plan, nacionalno utvrđene doprinose, nacionalne komunikacije, dvogodišnje ažurirane izveštaje ili drugo)</p> <p>Obaveze preuzete iz „Okvirne konvencije UN o klimatskim promenama“ (13.a) Pokazatelji: 13.a.1 Iznos prikupljenih USD na godišnjem nivou od 2020. do 2025. godine, radi dostizanja preuzete obaveze od 100 milijardi USD</p> <p>COR 15 - Održivo korišćenje ekosistema, posebno šuma, močvara i planina (15.1) Održivo upravljanje šumama (15.2) Borba protiv degradacije zemljišta (15.3) Zaustavljanje gubitka biodiverziteta (15.5) Preduzeti hitne aktivnosti kako bi se okončali krivolov i trgovina zaštićenim životinjskim i biljnim vrstama (15.7)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategija (program) adaptacije na izmenjene klimatske uslove (u pripremi) • Strategija zaštite vazduha (u pripremi) • Nacionalni program upravljanja rizikom od elementarnih nepogoda sa AP do 2020. godine • Nacionalni akcioni plan za ublažavanje posledica suše i degradacije zemljišta (u pripremi) • Nacionalna strategija zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama • Plan isključivanja iz upotrebe halogenovanih hlorofluorogljovodonika, s ciljem smanjenja potrošnje halogenovanih hlorofluorogljovodonika za 35% do 2020. godine <ul style="list-style-type: none"> • Prostorni plan Republike Srbije za period do 2035. godine • Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara (nema AP) • Nacionalni akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije RS do 2020. godine • Startegija razvoja šumarstva Republike Srbije (nije oročena, nema AP)

Pregovaračko poglavlje	Ciljevi održivog razvoja	Strateški okvir Republike Srbije
		<ul style="list-style-type: none"> • Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara (nema AP) • Program zaštite prirode (u pripremi)

PREPORUKE MEĐUSEKTORSKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU

Vladi Republike Srbije:

- Nacionalizovati ciljeve održivog razvoja u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije
- Definisati nacionalne prioritete razvoja
- Pokrenuti proces izrade Plana razvoja Republike Srbije
- Formirati institucionalni okvir za sprovođenje Agende 2030
- Objaviti na sajtu Vlade RS investicioni plan „Srbija 2025“
- Uključiti veći broj organizacija civilnog društva na transparentniji način u izradu Dobrovoljnog nacionalnog izveštaja o sprovođenju ciljeva održivog razvoja
- Usvojiti Program za cirkularnu ekonomiju
- Omogućiti praćenje sprovođenja zelenih javnih nabavki na transparentan način
- Obezbediti transparentnost pri usvajanju planskih, strateških i zakonskih dokumenata
- Učiniti dostupnim podatke neophodne za praćenje sprovođenja ciljeva održivog razvoja
- Usvojiti Strategiju niskouglednog razvoja

Narodnoj skupštini Republike Srbije:

- Rad neformalne Fokus grupe za održivi razvoj učiniti transparentnijim i informacije o radu Fokus grupe učini dostupnim za javnost
- Uključiti članice MRG za održivi razvoj NKEU u aktivnosti Fokus grupe za održivi razvoj
- Uspostavljanje stalnog dijaloga sa mladima, predstavnicima lokalnih vlasti, lokalnim medijima i organizacijama civilnog društva o ciljevima održivog razvoja
- Sprovođenje evaluacije samoprocene razvoja kontrolnih mehanizama
- Objavlivanje izveštaja o kontroli rada i aktivnosti Međuresorne radne grupe
- Davanje mišljenja kada predlozi zakona uđu u skupštinsku proceduru o doprinosu sprovođenja Agende 2030

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** : 2020 / [autori Andrea
Radonjanin ... et al.]. - Beograd : Nacionalni
konvent o Evropskoj uniji, 2021 (Beograd :
Stonicom). - 543 str. : ilustr. ; 24 cm

Tiraž 500.

ISBN 978-86-903484-0-4

1. Радоњанин, Андреа [аутор]
а) Европска унија -- Придруживање --
Србија б) Европске интеграције

COBISS.SR-ID 43264777

KNJIGA PREPORUKA
NACIONALNOG KONVENTA
O EVROPSKOJ UNIJI

2020.