



Nacionalni konvent
o Evropskoj uniji

KNJIGA 2023 PREPORUKA

NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI

BEOGRAD 2024.



**#EY
ZA TEBE**



Немачка
сарадња
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT



Nacionalni konvent
o Evropskoj uniji

KNJIGA 2023 PREPORUKA

NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI

KNJIGA PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI 2023.

Izdavač:

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji
Rajićeva 1, 11000 Beograd, Srbija
www.eukonvent.org

Urednik:

Bojana Selaković

Projektni tim:

Ivana Lazarević, Nina Lopandić

Autori:

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

Lektura i korektura:

Jelena Simić
Artey Consulting

Grafički dizajn:

Srđan Ilić
Two Dogs Studio

Tiraž:

200 primeraka

Štampa:

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

ISBN-978-86-903484-2-8



**#EY
ZA TEBE**



Ova publikacija je realizovana uz finansijsku pomoć Delegacije Evropske unije i Ambasade Savezne Republike Nemačke. Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i nužno ne izražavaju zvanične stavove Delegacije Evropske unije i Ambasade Savezne Republike Nemačke.

SADRŽAJ

UVOD	8
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 1 - SLOBODNO KRETANJE ROBA	10
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 2 - SLOBODA KRETANJA RADNIKA	17
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 3 - PRAVO POSLOVNOG NASTANJIVANJA I SLOBODA PRUŽANJA USLUGA	25
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 4 - SLOBODNO KRETANJE KAPITALA	31
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 5 - JAVNE NABAVKE	36
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 8 - POLITIKA KONKURENCIJE	48
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 9 - FINANSIJSKE USLUGE	57
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 10 - INFORMACIONO DRUŠTVO I MEDIJI	63
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 11 - POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ	68
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 12 - BEZBEDNOST HRANE, VETERINARSKA I FITOSANITARNA POLITIKA	76
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 13 - RIBARSTVO	83
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 14 - TRANSPORTNA POLITIKA	88
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 15 - ENERGETIKA	94
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 16 - OPOREZIVANJE	100
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 17 - EKONOMSKA I MONETARNA POLITIKA	105
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 19 - SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOŠLJAVANJE	116
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 20 - PREDUZETNIŠTVO I INDUSTRIJSKA POLITIKA	125
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 21 - TRANSEVROPSKE MREŽE	134
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 22 - REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENTATA	137
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 23 - PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA	151
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 24 - PRAVDA, SLOBODA, BEZBEDNOST	173

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 27 - ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMENE	182
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 28 - ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA ZDRAVLJA	202
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 29 - CARINSKA UNIJA	211
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 30 - EKONOMSKI ODNOSI SA INOSTRANSTVOM	219
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 31 - ZAJEDNIČKA SPOLJNA, BEZBEDNOSNA I ODBRAMBENA POLITIKA	226
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 32 - FINANSIJSKA KONTROLA	234
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 33 - FINANSIJSKE I BUDŽETSKE ODREDBE	245
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 35 - OSTALA PITANJA – KOSOVO	257
MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA SLOBODU IZRAŽAVANJA I MEDIJA	265
MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI (ERP)	280
MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA POLITIČKE KRITERIJUME	295
MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA ODRŽIVI RAZVOJ	314
MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA REGIONALNU SARADNJU	320

UVOD

Dragi prijatelji, kolege, saradnici, partneri Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji,

Pred vama se nalazi Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za 2023. godinu, koja se u kontinuitetu objavljuje od 2014. godine kao godišnji sumarni prikaz stanja procesa evropskih integracija Srbije. Na osnovu odluke Programskog saveta Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, počevši od ovog izdanja, Knjiga preporuka se objavljuje u periodu neposredno pred objavljivanje Godišnjeg izveštaja o napretku Srbije, najvažnijeg dokumenta Evropske komisije koji procenjuje napredak država u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Prateći ovu dinamiku, želja nam je da na što efikasniji način pratimo napredak Srbije, učinak preduzetih mera i aktivnosti od strane države, ali i doprinos civilnog društva koje je praktično od početka pregovora između Srbije i Evropske unije najposvećeniji akter evropskom putu Srbije.

U pogledu konteksta procesa pridruživanja regiona, 2023. godina je, istovremeno, bila jedna od najizazovnijih, ali i najperspektivnijih. Evropska unija je počela sa konkretizacijom mera kojima želi da u potpunosti vrati poverenja svih aktera na Zapadnom Balkanu u evropsku izvesnost. Plan rasta za Zapadni Balkan kao najnoviji instrument, osim značajnog finansijskog paketa vrednosti od šest milijardi eura, konačno će omogućiti i vrlo konkretne benefite direktnog i potpunog pristupanja pojedinim strukturama i procesima država kandidata, dinamikom i u meri u kojoj te zemlje budu spremne. Ono što je posebno značajno jeste što će čitav taj paket kao jednako važnu komponentu imati i procenu reformskog napretka u oblastima temeljnih principa Evropske unije, koja će biti uslov za korišćenje benefita iz ostala tri stuba programa. Na ovaj način, posle cele dekade nepostojanja jasne vizije politike proširenja, svim zemljama kandidatima poslata je nikad jasnija poruka da Evropska unija zaista računa na njih. Naravno da su globalni politički procesi, započeti početkom rata u Ukrajini, doveli do ovakvog zaokreta, ne samo prema politici proširenja, već i konceptu nekadašnje politike susedstva, izazivajući tektonske poremećaje u definisanju prioriteta Evropske unije. Sada je, više nego ikad, jasno da je bez potpune integracije preostalih delova Evrope, ugrožena bezbednost jedinstvene Unije.

U tom smislu, države kandidati sa Zapadnog Balkana dobile su snažnu konkurenciju među državama nekadašnjeg Istočnog partnerstva. Što su poruke iz Brisela o izvesnosti proširenja glasnije, to će se i od svih država kandidata zahtevati jednaka ozbiljnost u demonstraciji njihove volje za proširenjem. Otud sve glasniji i jasniji zahtevi za reformama, usklađivanjem sa spoljnom politikom Evropske unije, ali i unutrašnjim reformama.

Zbog toga rad Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji dobija dodatni značaj. Članice Nacionalnog konventa kroz sve dosadašnje Knjige preporuka nastojale su da ubrzaju procese unutrašnjih reformi Srbije i učine je, ne samo spremnijom za članstvo u Evropskoj uniji, već boljom za njene građane. Definišući preporuke u svim oblastima pregovaračkog procesa, želeli smo da svaku Vladu od 2014. godine podstaknemo da, bez obzira na kontekste politike pridruživanja, reformski procesi u Srbiji ne smeju da stanu. Ipak, u njima nismo našli uvek razumevanje za takav pristup. Slušali smo izgovore, opravdanja bazirana na narativu „da nas Evropa svakako neće, pa da onda nema razloga ni da se trudimo“.

Ovogodišnja Knjiga preporuka na vrlo jasan način daje opis takvog dosadašnjeg odnosa države prema zalaganju civilnog društva, jer je u okviru svake radne grupe dala analizu dosadašnjih preporuka i stepena njihove prihvaćenosti tokom prethodnog perioda. Pored toga, radne grupe su formulisale i veliki broj novih preporuka, u odnosu na kontekst i stanje tokom 2023. godine.

Knjiga preporuka za 2023. godinu daje presek stanja za 29 poglavlja od strane koordinatora radnih grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji. Pored toga, pet međusektorskih radnih grupa su predstavile svoje preporuke za unapređenje stanja u oblastima koje pokriva veći broj poglavlja.

Ukupno je upućeno 399 preporuka, od kojih 318 Vladi Republike Srbije, 41 Evropskoj uniji i 40 organizacijama civilnog društva. Od ukupnog broja preporuka, samo je 14 u potpunosti ispunjeno, 96 je delimično ispunjeno, a 231 preporuka je neispunjena. Takođe je formulisano i 58 novih preporuka.

Od 318 preporuka upućenih Vladi Republike Srbije, devet preporuka je u celosti ispunjeno, 69 je delimično ispunjeno, a 201 preporuka je neispunjena, dok je formulisano 39 novih preporuka.

Od 41 preporuke upućene Evropskoj uniji, tri preporuke su u celosti ispunjene, 15 preporuka je delimično ispunjeno, a 11 preporuka je neispunjeno. Za aktere u Evropskoj uniji pripremljeno je 12 novih preporuka.

Od 40 preporuka upućenih organizacijama civilnog društva, dve preporuke su u potpunosti ispunjene, 12 preporuka je delimično ispunjeno, a 19 preporuka je neispunjeno, dok je 7 novih preporuka formulisano ovogodišnjom Knjigom preporuka.

Sve preporuke iz ovogodišnje Knjige preporuka su rezultat su intenzivnog i posvećenog rada, pre svega koordinatora radnih grupa Nacionalnog konventa, a onda i svih ostalih članica koji u ovom trenutku ima više od 700. Nalazi stanja i preporuke prema pojedinačnim poglavljima su nastajale u konsultativnim procesima u okviru radnih grupa, kombinujući ekspertsko znanje članica sa nalazima sa terena o stanju u pojedinim oblastima, posebno kada je reč o primeni pravnog okvira.

U ime Sekretarijata Nacionalnog konventa, zahvaljujem se svima koji su dali doprinos njihovom formulisanju, ali i svim do sada uložnim naporima da proces evropskih integracija Srbije ishoduje konkretnim napretkom koji će biti prepoznat od strane institucija Evropske unije.

Mi u Nacionalnom konventu ne odustajemo od dalje evropske perspektive Srbije bez obzira na sve izazove, jer verujemo da, osim njega, ne postoji druga alternativa za građane Srbije. Sigurni smo da samo na ovaj način, ukazujući na pozitivne pomake, ali istovremeno snažno podsećajući da ono što treba da bude urađeno bude urađeno što brže, građani Srbije mogu što pre početi da osećaju konkretne benefite evropskog puta Srbije.



Bojana Selaković

Koordinatorica Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji

SLOBODNO KRETANJE ROBA

Koordinator: CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP), Dušan Protić

U svom Izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu, Evropska komisija (EK) konstatuje da je Srbija **umereno spremna** u oblasti slobodnog kretanja roba. Za otvaranje ovog poglavlja je postavljeno jedno merilo za čije ispunjenje je pripremljena strategija, kao i akcioni planovi koji se finalizuju i u poslednjem kvartalu ove godine se očekuje njihovo usvajanje na sednici Vlade Srbije.

Izveštaj Evropske komisije dalje ocenjuje da je, u prethodnih godinu dana, postignut **određen napredak** s obzirom da su, u skladu sa preporukama iz prethodnog izveštaja, uklonjene sve „prelazne odredbe“ u vezi sa srpskim znakom usaglašenosti iz zakonodavstva i u oblasti opštih načela, da je usklađeno zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU o kulturnim dobrima, kao i da su umereno ojačani administrativni kapaciteti u oblasti standardizacije.

Osnovni podaci o Poglavlju 1 – Slobodno kretanja roba

Tabela 1.

Poglavljje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
1 – Slobodno kretanja roba	17-20. juna 2014./15. decembra 2014.	-	2	N/A	N/A
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR³ usvojen		CBAR⁴ usvojen	Poglavljje privremeno zatvoreno
/					

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

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

1 OBAR – *opening benchmark assessment report*

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – *interim benchmark assessment report*.

4 CBAR – *closing benchmark assessment report*.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 1

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Potrebno je okončati proces izrade i usvajanja akcionog plana koji će definisati put Srbije ka potpunom usaglašavanju sa članovima 34-35 UFEU (neharmonizovana oblast), kao i strategije i akcionog plana za dalje usaglašavanje zakonodavstva u harmonizovanoj oblasti.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2016.	Merila br. 1 i 2 za otvaranje
2.	Potrebno je dalje intenziviranje napora za potpuno usaglašavanje sektorske tehničke regulative, kao i regulative u domenu infrastrukture kvaliteta.	Delimično ispunjeno (kontinuiran proces) utvrđeno: 2016.	Merilo br. 2
3.	Dalje jačati administrativne i finansijske kapacitete institucija koje se direktno bave tematikom obuhvaćenom Poglavljem 1, uz adekvatnu stručnu i sektorsku podršku od strane svih relevantnih aktera (ministarstva, Vlada, ATS, Direkcija za mere i dragocene metale, Institut za standardizaciju Srbije itd).	Delimično ispunjeno (kontinuiran proces) utvrđeno: 2018.	Merilo br. 2
4.	Obezbediti da portal Ministarstva privrede „TEHNIS/Proizvod info“ dobije aktivnu komponentu, tj. određeni broj specijalista koji bi bili usredsređeni na aktivno pružanje pomoći privrednicima vezano ta tehničke propise.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2020.	Preporuka formulisana na osnovu prakse stručnjaka iz radne grupe za ovu oblast, kao i na osnovu dosadašnjeg iskustva
Preporuke organizacijama civilnog društva i privredi			
5.	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. Potrebno bolje razumevanje posledica procesa usklađivanja domaćeg tehničkog zakonodavstva sa relevantnim propisima EU, kao i ispunjavanja standarda i tehničkih zahteva za proizvode na tržištu EU, a radi stvaranja elementarnih uslova za podnošenje konkurentskog pritiska na jedinstvenom evropskom tržištu.	Delimično ispunjeno (kontinuiran proces) utvrđeno: 2016.	Preporuka formulisana na osnovu prakse stručnjaka iz radne grupe za ovu oblast, kao i na osnovu dosadašnjeg iskustva

Opis 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.

Presek stanja i glavne ocene

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

Izveštaj o skriningu sadrži dva merila za otvaranje pregovora u ovom poglavlju. 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. Početkom 2023. godine, nacrti dokumenata su odobreni od strane Evropske komisije, u toku je njihova finalizacija i priprema za usvajanje na Vladi.

U sedmogodišnjem periodu od skrininga i prvog Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije iz 2015. godine (u kome je konstatovano da je Srbija umereno pripremljena u oblasti slobodnog kretanja robe, da je ostvaren izvestan napredak, prvenstveno kroz usvajanje evropskih standarda i da je u narednom periodu potrebno obezbediti bolje sprovođenje tehničkih zahteva i standarda), formiran je strateški i zakonodavni okvir, harmonizovan najveći deo zakonodavstva i implementiran, primenjen najveći deo tehničkih propisa i standarda, ojačani institucionalni i administrativni kapaciteti, što potvrđuju i nalazi Izveštaja Evropske komisije iz 2022. godine.

Zakonodavstvo koje reguliše infrastrukturu kvaliteta je, u velikoj meri, harmonizovano sa pravnim tekovinama EU, sa oko 80-85% usklađenosti u oblastima obuhvaćenim Poglavljem 1, pa čak i punom harmonizacijom u određenim specifičnim oblastima. Međutim, dalja unapređenja su neophodna, kako u pogledu harmonizacije i implementacije zakonodavstva, tako i institucionalnih i administrativnih kapaciteta.

Akreditaciono telo Srbije (ATS) je proširilo svoj obim i pokrenulo nekoliko novih programa akreditacije, uključujući inspeksijske organe i proizvođače referentnih materijala. Institut za standardizaciju Srbije (ISS) je bio aktivno uključen u razvoj novih nacionalnih i evropskih standarda, a pored toga se fokusirao i na promociju upotrebe standarda u malim i srednjim preduzećima. Direkcija za mere i dragocene metale (DMDM) ulaže u novu opremu i objekte sa ciljem podizanja kapaciteta i kvaliteta usluga. Tržišna inspekcija kontinuirano unapređuje procedure i smernice, sistem upravljanja kvalitetom (KMS), sistem za brzu razmenu podataka o opasnim proizvodima NEPRO i elnspektor.

Potrebno je dalje jačanje administrativnih i finansijskih kapaciteta institucija koje se direktno bave temama obuhvaćenim Poglavljem 1, uz adekvatnu stručnu i sektorsku podršku svih relevantnih aktera – ministarstava, Vlade, ATS-a, Direkcije za mere i dragocene metale, Instituta za standardizaciju Srbije. Tržišna inspekcija zahteva posebnu pažnju, jer se zbog odlaska u penziju broj inspektora kontinuirano smanjuje.

U Izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu, Evropska komisija (EK) ocenjuje da je Srbija umereno pripremljena u oblasti slobodnog kretanja robe. Konstatovan je ograničeni napredak uklanjanjem većine „prelaznih odredbi“ u primeni srpskog znaka usaglašenosti i sertifikata o usaglašenosti nakon pristupanja EU, čime je usvojena jedna od preporuka iz prethodnog perioda. Ocenjeno je da je Srbija usklađena sa pravnim tekovinama EU u oblasti kulturnih dobara i da su donekle unapređeni administrativni kapaciteti za standardizaciju. Ostale preporuke iz prošlogodišnjeg izveštaja i dalje važe.

Srbija je i dalje u obavezi da usvoji strategiju i akcioni plan za sprovođenje pravnih tekovina EU kako za sektorsko („novi pristup“ i „stari pristup“), tako i za horizontalno zakonodavstvo, kao i za relevantne organizacije.

Za neharmonizovanu oblast je neophodno usvajanje akcionog plana koji obezbeđuje usklađenost sa članovima 34-36 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU).

Srbija je u januaru 2022. godine osnovala Savet za kvalitet, s ciljem daljeg promovisanja i unapređenja infrastrukture kvaliteta. U junu 2023. godine, Vlada je usvojila Odluku o izmeni Odluke o obrazovanju Saveta za kvalitet, imajući u vidu da je nakon osnivanja došlo do formiranja nove Vlade, a da su većina članova Saveta za kvalitet lica na položaju. Konstatuje se da su uspostavljene i dobro uređene ključne nacionalne institucije sistema infrastrukture kvaliteta koje su postale članice relevantnih evropskih i međunarodnih organizacija, ali pitanje unapređenja njihovih administrativnih kapaciteta ostaje otvoreno.

U oblasti standardizacije, u Institutu za standardizaciju Srbije postoje 164 aktivne komisije, od kojih je 119 u opštim oblastima standardizacije, a 45 u oblastima elektrotehnike, telekomunikacija i informacionih tehnologija. Step en usaglašenosti tehničkih standarda je vrlo visok, i to na nivou od 99,68% standarda Evropskog komiteta za standardizaciju (CEN), 97,71% standarda Evropskog komiteta za standardizaciju u oblasti elektrotehnike (CENELEC) i 100,00% standarda Evropskog instituta za standardizaciju iz oblasti telekomunikacija (ETSI). Oko 10% evropskih standarda i evropskih dokumenata je usvojeno metodom „prevodenja“, a ostali metodom „naslovne strane“.

Broj akreditovanih tela za ocenjivanje usaglašenosti je, trenutno, 760 i od toga je 54 imenovano i registrovano za sprovođenje ocenjivanja usaglašenosti u skladu sa tehničkim propisima. Posle ukidanja obaveze sertifikata usaglašenosti, u februaru 2022. godine, mali broj sertifikata o usaglašenosti i dalje važi za uvoz robe kao što su bespilotne letelice i građevinski proizvodi (cement, čelik za armiranje betona i zavrtnji), kao i vozila za koje je potrebno pribaviti dokument o homologaciji. Konstatovana je potreba daljeg usklađivanja zakonodavstva koje reguliše akreditaciju sa pravnim tekovinama EU, jer je nakon stručne analize Akreditacionog tela Srbije (ATS), od strane Evropskog akreditacionog tela je identifikovano sedam neusaglašenosti i dato devet komentara.

Srbija je delimično usklađena sa pravnim tekovinama EU u oblasti metrologije. Do kraja izveštajnog perioda, Direkcija za mere i dragocene metale (DMDM) je objavila 172 nove mogućnosti za kalibraciju i merenje u različitim oblastima, dok Institut za nuklearne nauke „Vinča“ ima 18 mogućnosti za kalibraciju i merenje u različitim oblastima. Broj međunarodno priznatih standarda za kalibraciju i merenje iznosi 38, od čega 32 pripada Direkciji za mere i dragocene metale, a šest Institutu „Vinča“.

U oblasti tržišnog nadzora, zakonodavstvo Srbije treba uskladiti sa pravnim tekovinama EU koje su stupile na snagu u julu 2021. godine. Izrađen je Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o opštoj bezbednosti proizvoda, s ciljem potpunog usklađivanja sa Direktivom o opštoj bezbednosti.

Administrativne kapacitete Sektora tržišne inspekcije treba jačati, broj zaposlenih se svake godine smanjuje zbog odlaska u penziju, a prijem novih radnika je usporen. Zaključno za junom 2023. godine, Sektor tržišne inspekcije ima 458 sistematizovanih radnih mesta i 322 zaposlena (72 inspektora su angažovana na poslovima u oblasti tržišnog nadzora koji obuhvataju kontrolu usaglašenosti i bezbednosti neprehrambenih proizvoda, kao i opštu bezbednost proizvoda, uključujući neprehrambene potrošačke proizvode; ostali inspektori su angažovani na poslovima nadzora u oblasti zaštite ekonomskih interesa potrošača, sprečavanja nepoštenih poslovnih prakse, sprečavanju pranja novca, sprečavanju obavljanja neregistrovane trgovine, sprovođenju prava intelektualne svojine i dr).

U 2023. godini, u periodu od januara do juna, organi za tržišni i inspeksijski nadzor su izvršili 1740 kontrola u sledećim sektorima: električna oprema, lična zaštitna oprema, oprema za dečija igrališta, nameštaj za otvoreni prostor, nafta i naftni derivati, tekstilni proizvodi i opšta bezbednost proizvoda. Zbog neusaglašenosti sa propisanim zahtevima, kao i zbog rizika za bezbednost, naloženo je 159 korektivnih i restriktivnih mera. Preko nacionalnog sistema za razmenu informacija o opasnim proizvodima (NEPRO), objavljeno je 47 obaveštenja o opasnim proizvodima.

Izveštaj Evropske komisije dalje ocenjuje da je, u prethodnom periodu, u oblasti zakonodavstva za proizvode obuhvaćene „novim i globalnim pristupom“ ostvaren napredak, usvojeni su podzakonski propisi delimično usklađeni sa pravnim tekovinama EU o opremi pod pritiskom i jednostavnim posudama pod pritiskom, kao i o energetskom označavanju i medicinskim sredstvima. Delimično je usklađeno zakonodavstvo koje se reguliše žičare, radio-opremu, gasne uređaje, građevinske proizvode, eksplozive za civilnu upotrebu, pirotehničke proizvode i eko-dizajn.

Zakonodavstvo koje reguliše proizvode „starog pristupa“ i dalje nije usklađeno sa Uredbom EU o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničenju hemikalija (REACH). Administrativne i inspeksijske kapacitete za sprovođenje uredbi REACH i CLP treba jačati, kao i uskladiti zakonodavstvo o homologaciji vozila. Delimično je usklađeno zakonodavstvo o deterdžentima, a u izveštajnom periodu nije bilo usklađivanja sa pravnim tekovinama EU o traktorima, motornim vozilima, uključujući vozila sa dva ili tri točka, vandrumskim mašinama, đubrivima i prekursorima.

Zakonodavstvo koje reguliše cenu lekova nije usklađeno sa pravnim tekovinama EU, zakonodavstvo o vatrenom oružju je delimično usklađeno, dok je zakonodavstvo o kulturnim dobrima usklađeno sa *acqui-em*.

Preporuke iz Izveštaja za naredni period su da se usvoje akcioni planovi za harmonizovanu („stari“ i „novi pristup“) i neharmonizovanu pravnu oblast, kao i da se obezbede adekvatni administrativni, finansijski i kadrovski kapaciteti za tržišni nadzor, standardizaciju, agenciju za homologaciju vozila, kao u za sprovođenje Uredbe EU o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničenju hemikalija (REACH).

Najznačajnija novina u izveštajnom periodu je okončavanje izrade akcionih planova za harmonizovanu i neharmonizovanu oblast, njihovo usklađivanje sa primedbama Evropske komisije, ažuriranje rokova za harmonizaciju propisa, kao i data ocena da je donošenjem novog Zakona o predmetima opšte upotrebe („Službeni glasnik RS“, br. 25/2019 i 14/2022) sadržinski ispunjen i poslednji zahtev vezan za ostvarivanje merila za otvaranje poglavlja. Dokumenta za ispunjenje merila poslata su Evropskoj komisiji početkom novembra 2022. godine, a od EK je dobijen odgovor/saglasnost 19. januara 2023. godine. Očekuje se da strateška dokumenta (Strategija i Akcioni plan za harmonizovanu oblast, Akcioni plan za oblast motornih vozila, Akcioni plan za neharmonizovanu oblast), do kraja septembra 2023. godine budu podneta Vladi Srbije radi usvajanja, nakon čega se pristupa izradi Pregovaračke pozicije za Poglavlje 1. Na ovaj način se okončava aktivnost pripreme i donošenja dokumenata koji predstavljaju merila za otvaranje pregovora u ovom poglavlju, odnosno ispunjavanje merila usvajanjem akcionih planova na sednici Vlade Srbije.

Povodom stanja u pregovaračkom poglavlju, Radna grupa NKEU za Poglavlje 1 – Slobodno kretanje roba je u izveštajnom periodu u kontinuitetu pratila relevantne aktivnosti koje su od značaja stanje u Poglavlju 1, naročito za ispunjavanje merila za otvaranje pregovora u ovom poglavlju. Radna grupa je, početkom marta 2023. godine, održala sastanak sa Ministarstvom privrede, nakon dobijanja poziva Evropske komisije da Srbija dostavi pregovaračku poziciju. Tom prilikom je analizirano i stanje u pregovaračkom poglavlju i planovi, pre svega u svetlu finalizacije pregovaračke pozicije i njenog usvajanja na Vladi.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 1 je u prethodnom periodu bila uključena u aktivnosti u okviru projekta Svetske banke „Infrastruktura kvaliteta, faktori razvoja konkurentnosti – priprema aktivnosti za unapređenje strateškog i zakonodavnog okvira“, čija je implementacija započela krajem 2022. godine. Ovaj projekat sprovodi grčki European Profiles u partnerstvu sa Centrom za evropske politike (CEP) i španskim partnerom. Projekat tehničke podrške Ministarstvu privrede ima za cilj izradu tri studije/analize neophodne za donošenje strateških odluka, unapređenje poslovanja institucija infrastrukture kvaliteta i/ili unapređenje zakonodavnog okvira – aktivnosti neophodnih za realizaciju i donošenje nove Strategije infrastrukture kvaliteta u Republici Srbiji za period 2024-2030. godine

Takođe, saradnja sa Ministarstvom unutrašnje i spoljne trgovine, nadležnim za oblast tržišnog nadzora, se nastavlja, a komunikacija sa ministarkom za evropske integracije se intenzivira kroz sastanke koje MEI organizuje sa predstavnicima radnih grupa NKEU, na kojima se analizira stanje u pregovaračkim klasterima i pojedinačnim poglavljima, posebno u pogledu mogućnosti za ispunjavanje merila za otvaranje tih klastera/ poglavlja tamo gde su ona definisana i razmatraju se sve aktuelne teme.

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 1, tj. napretka u poslednjih godinu dana

Vladi Republike Srbije:

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

Dokumenta su pripremljena, ali zbog kadrovskih promena u nadležnom ministarstvu još uvek nisu usvojena na Vladi – ponovljena preporuka, **delimično ispunjena**.

- *Potrebno je dalje intenziviranje napora za potpuno usaglašavanje sektorske tehničke regulative, kao i regulative u domenu infrastrukture kvaliteta.*

U izveštajnom periodu su pripremljeni i usvojeni podzakonski akti, sektorski propisi, u toku je priprema analiza i preporuka za izmenu Zakona o akreditaciji – delimično ponovljena, **delimično ispunjena**.

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

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

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

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

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.*

Tokom 2022. godine i u prvoj polovini 2023. godine je realizovana redovna komunikacija, pre svega u vezi sa komentarima i primedbama na sadržinu akcionih planova za harmonizovanu i neharmonizovanu oblast i, zahvaljujući tome, u ovom momentu se može konstatovati da je ova aktivnost sadržinski realizovana od strane Ministarstva privrede. Početkom 2023. godine je data završna pozitivna ocena Generalnog direktorata Evropske komisije i započeta je finalizacija dokumenata, kao i procedura usvajanja na Vladi, kako bi se najzad ispunila merila za otvaranje ovog poglavlja. Istovremeno treba konstatovati da su aktivnosti rada na ovim dokumentima trajali više od sedam godina, a da je takav tempo u određenoj meri bio uslovljen i nedovoljno efikasnom reakcijom nadležnih tela Evropske komisije. Preporuka se može oceniti u **potpunosti ispunjenom**, u odnosu na prethodni izveštajni period.

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.*

Kroz aktivnosti sprovedene u okviru projekta IPA 2017 „EU za Srbiju – Podrška bezbednijim proizvodima“, čiji je glavni korisnik bilo Ministarstvo privrede, ostvaren je delimičan pomak u razumevanju važnosti tema pokrivenih ovim poglavljem, pre svega među privrednicima. Rezultati ovog projekta, dokumenti javne politike i informativni materijali usmereni na podizanje svesti poslovnog sektora, bili su dostupni kako putem internet stranice Ministarstva privrede, društvenih mreža, tako i preko konvencionalnih medija. Projekat je okončan krajem 2021. godine, a nastavak dela aktivnosti će biti sproveden kroz novi IPA 2021-2027 projekat. Može se konstatovati da je preporuka **delimično ispunjena**.

U izveštajnom periodu u Poglavlju 1 je nastavljen proces harmonizacije zakonodavstva i njegove implementacije, primene tehničkih propisa i standarda, jačanje institucionalnih i administrativnih kapaciteta. Finalizovane su strategija i akcioni planovi koji su definisani kao merila za otvaranje pregovora o ovom poglavlju, nakon konsultacija u Evropskoj komisiji, dokumenta su odobrena i Srbija pozvana da preda pregovaračku poziciju. Do ovog momenta pregovaračka pozicija nije usvojena od strane Vlade.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 2

SLOBODA KRETANJA RADNIKA

Koordinator: FONDACIJA CENTAR ZA DEMOKRATIJU (FCD), Nataša Vučković

Građani jedne države članice imaju pravo na rad u drugoj državi članici i moraju im se obezbediti isti radni i socijalni uslovi kao i ostalim radnicima.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije je ocenjeno da je Srbija **umereno pripremljena** (ocena 3) u oblasti slobode kretanja radnika.

Ostvaren je **određeni napredak** (ocena 3) u odnosu na preporuku Evropske komisije iz Izveštaja za prethodnu godinu, koji se odnosi na poboljšanje saradnje sa državama članicama EU u vezi sa koordinisanjem sistema socijalne sigurnosti.

Osnovni podaci o Poglavlju 2 – Sloboda kretanja radnika

Eksplanatorni skrining za Poglavlje 2 je održan 2. 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.

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/ bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Naveći koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
2 – Sloboda kretanja radnika	2. januara 2014./ 25. marta 2014.	decembra 2015.	-	-	18. jula 2018.
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR ³ usvojen		CBAR ⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
NE (94 meseca je proteklo od dobijanja poziva za podnošenje pregovaračke pozicije)	nisu data merila	-		NE	NE

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.

1 OBAR – *opening benchmark assessment report*

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – *interim benchmark assessment report*.

4 CBAR – *closing benchmark assessment report*.

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

- pravo na rad bez radne dozvole (osim radnika država članica koje su obuhvaćene prelaznim periodom);
- jednakost postupanja u zapošljavanju;
- pravo na jednaku socijalnu sigurnost;
- pravo članova porodice da se pridruže radniku i da primaju porodičnu naknadu;
- potpuna koordinacija sistema socijalne sigurnosti i
- uzajamno priznavanje kvalifikacija.

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

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

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

Uredbom (EU) 2019/1149 od 20. juna 2019. godine je osnovano Evropsko nadzorno telo za rad sa ciljem obezbeđenja pravedne mobilnosti radne snage u EU i pomoći državama članicama i Komisiji u koordinaciji sistema socijalne sigurnosti unutar EU. Zadaci ovog tela su:

- upravljanje mrežom EURES-a;
- omogućavanje lakšeg pristupa informacijama o mobilnosti radne snage;
- jačanje saradnje među članicama u primeni relevantnog prava EU;
- koordinacija i podrška usklađenim i zajedničkim inspekcijama;
- sprovođenje analize i procene rizika o pitanjima vezanim za prekograničnu mobilnost radne snage;
- pružanje podrške članicama u rešavanju problema neprijavljenog rada;
- sprovođenje medijacije i
- olakšavanje pronalaženje 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.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 2

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	<p>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).</p> <p>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.</p>	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Izveštaj o skriningu
2.	<p>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.</p> <p>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.</p>	Neispunjeno utvrđeno: 2019.	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

<p>2.</p>	<p>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.</p> <p>U junu 2023. godine je u skupštinskoj proceduri bio Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca, ali navedena izmena nije predviđena.</p>	<p>Neispunjeno utvrđeno: 2019.</p>	<p>Izveštaj EK o napretku Srbije</p>
<p>3.</p>	<p>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.</p> <p>U 2022. godini nije bilo aktivnosti na usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa navedenim uredbama.</p>	<p>Delimično ispunjeno utvrđeno: 2019.</p>	<p>Izveštaj EK o napretku Srbije</p>
<p>4.</p>	<p>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).</p> <p>Vlada Republike Srbije je usvojila izmene i dopune Odluke o Jedinstvenom kodeksu šifara za unošenje i šifriranje podataka u evidencijama u oblasti rada („Službeni glasnik RS”, br. 101/20) koje se primenjuju se od 25. avgusta 2020. godine. Nacionalna služba za zapošljavanje i dalje koristi šifarnik zanimanja i stručne spreme u skladu sa Odlukom o jedinstvenim metodološkim principima za vođenje evidencija u oblasti rada i obrascima prijave i izveštaja („Službeni list SRJ”, br. 40/97 i 25/00).</p>	<p>Delimično ispunjeno utvrđeno: 2019.</p>	<p>Izveštaj EK o napretku Srbije</p>

5.	<p>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.</p> <p>Prema podacima iz Izveštaja o radu Nacionalne službe za zapošljavanje, u 2021. godini nije bilo obuka za savetnike za zapošljavanje u filijalama Nacionalne službe kako bi se uključili u rad iz nadležnosti migracionih servisnih centara. Pored toga, nijedna obuka koja je organizovana u 2022. godini se nije odnosila na temu EURES-a, dok su organizovane obuke engleskog jezika.</p>	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2019.	Izveštaj EK o napretku Srbije
6.	<p>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 i, između ostalog, kroz raspoložive IPA fondove.</p> <p>U 2022. godini nije bilo aktivnosti na sprovođenju studije opravdanosti za uvođenje Evropske kartice zdravstvenog osiguranja.</p>	Neispunjeno utvrđeno: 2019.	Izveštaj o skriningu

Opis 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 država članica koje su obuhvaćene prelaznim periodom);
- jednakost postupanja u zapošljavanju;
- pravo na jednaku socijalnu sigurnost;
- pravo članova porodice da se pridruže radniku i da primaju porodičnu naknadu;
- potpuna koordinacija sistema socijalne sigurnosti i
- uzajamno priznavanje kvalifikacija.

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

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

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

Uredbom (EU) 2019/1149 od 20. juna 2019. godine je osnovano Evropsko nadzorno telo za rad sa ciljem obezbeđenja pravedne mobilnosti radne snage u EU i pomoći državama članicama i Komisiji u koordinaciji sistema socijalne sigurnosti unutar EU. Zadaci ovog tela su:

- upravljanje mrežom EURES-a;
- omogućavanje lakšeg pristupa informacijama o mobilnosti radne snage;
- jačanje saradnje među članicama u primeni relevantnog prava EU;
- koordinacija i podrška usklađenim i zajedničkim inspekcijama;
- sprovođenje analize i procene rizika o pitanjima vezanim za prekograničnu mobilnost radne snage;
- pružanje podrške članicama u rešavanju problema neprijavljenog rada;
- sprovođenje medijacije i
- olakšavanje pronalaženje 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.

Presek stanja i glavne ocene

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u 2022. 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. Srbija je nastavila sa priprema za pristupanje EURES-u. Preporučeno je da treba, naročito, da nastavi unapređenje saradnje sa državama članicama EU na koordinaciji sistema socijalne sigurnosti. Iako su izmene i dopune propisa o pristupu tržištu rada, usvojene u 2019. godini, dodatno pojednostavile proceduru za izdavanje radnih dozvola, potrebno je dalje pojednostaviti procedure za izdavanje radnih dozvola državljanima EU, za koje trenutno važe pravila za državljane trećih zemalja. Nacionalna služba za zapošljavanje Srbije (NSZ) je nastavila sa priprema za pridruživanje EURES-u, posebno pokretanjem priprema za prilagođavanje procesa rada NSZ zahtevima EURES-a. 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. Srbija je, do sada, zaključila ugovore o korišćenju kartice sa devet država članica EU, a u toku su pregovori sa Belgijom.

Od aktivnosti koje su relevantne za ovo pregovaračko poglavlje, a nisu bile obuhvaćene Izveštajem o napretku za 2022. godinu, 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 bi bile značajne za usklađivanje ovih zakona sa direktivama relevantnim za Poglavlje 2. Planom rada Vlade RS je predviđeno da se do kraja 2022. 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, tako da se preciziraju slučajevi opravdanog interesa javnog poretka i javne sigurnosti za utvrđivanje državljanstva, kao uslova za zaposlenje državnog službenika. Nisu predviđene ni izmene Zakona o zdravstvenom osiguranju, kako bi se odredbe ovog zakona uskladile sa pravnim tekovinama EU u pogledu korišćenja Evropske kartice zdravstvenog osiguranja, kao i prekogranična zdravstvena zaštita.

Predlog pregovaračke pozicije Republike Srbije za Poglavlje 2 je, 18. jula 2018. godine, razmatran na sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije. Predstavnici Radne grupe NKEU za Poglavlje 2 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 analize stanja u pojedinim oblastima. Za svaku od oblasti dati su pojedinačni komentari.

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

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

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

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 2, tj. napretka u poslednjih godinu dana

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

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

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

U 2021. godini nije bilo izmena Zakona o zapošljavanju stranaca, ali su te izmene planirane u 2022. godini¹ Planom rada Vlade. Izmenama Zakona o zapošljavanju stranaca u 2019. godini, propušteno je da se član 5. stav 4 briše (to je 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 2022. 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-a.*

Prema podacima iz Izveštaja o radu Nacionalne službe za zapošljavanje, u 2022. godini NSZ je nastavila sa pripremama za pridruživanje EURES-u, posebno pokretanjem priprema za prilagođavanje procesa rada NSZ-a zahtevima EURES-a. NSZ je, u saradnji sa EURES-om, organizovala obuke za osoblje svojih centara za migracijske usluge i unapredila svoj informacioni sistem.

- *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 2022. godini nije bilo aktivnosti na sprovođenju studije opravdanosti za uvođenje Evropske kartice zdravstvenog osiguranja.

Kada govorimo o ispunjenosti preporuka iz prethodnog izveštajnog perioda, možemo reći da su delimično ispunjene.

¹ U julu 2023. godine su doneti: Zakon o izmenama i dopunama Zakona o strancima („Službeni glasnik RS”, br. 62/2023) i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca („Službeni glasnik RS”, br. 62/2023).

PRAVO POSLOVNOG NASTANJIVANJA I SLOBODA PRUŽANJA USLUGA

Koordinator: CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP), Dušan Protić

U svom Izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu, Evropska komisija (EK) konstatuje da je Srbija **umereno spremna** u oblastima iz Poglavlja 3. Ostaje i dalje obaveza transponovanja Direktive o uslugama 2006/123/EC u horizontalni propis, uspostavljanje Jedinstvene elektronske kontaktne tačke (JEKT), finalizovanje i usvajanje liste regulisanih propisa, potpuno usklađivanje sektorskih propisa.

Izveštaj Evropske komisije dalje ocenjuje da je, u prethodnih godinu dana, postignut **ograničen napredak** ostvaren daljim usklađivanjem sektorskog zakonodavstva u oblasti usluga i u oblasti profesionalnih kvalifikacija sa pravnim tekovinama EU, kao i usvajanjem i implementacijom Strategije razvoja poštanskih usluga za period od 2021. do 2025. godine. I dalje važe preporuke iz prethodnog Izveštaja.

Osnovni podaci o Poglavlju 3 – Pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/ bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
3 – Pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga	30-31. januara 2014./ 12-13. marta 2014.	19. decembra 2018.	1	18. decembra 2018.	28. novembra 2019.
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR³ usvojen		CBAR⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
Nije otvoreno					

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

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

1 OBAR – opening benchmark assessment report

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – interim benchmark assessment report.

4 CBAR – closing benchmark assessment report.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 3

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Neophodno je u najkraćem roku usvojiti predlog Zakona o uslugama koji je usklađen sa pravnom regulativom EU po pitanju prava poslovnog nastanjanja i slobode pružanja.	Neispunjeno utvrđeno: 2019.	Izveštaj o napretku Srbije, počev od 2018. godine
2.	Potrebno je obaviti prethodne pripreme za izgradnju mehanizma Jedinstvene elektronske kontakt tačke (JEKT), u okviru resornog ministarstva, kako bi se stvorili tehnički i organizacioni uslovi za njegovo funkcionisanje, kao i analizu mogućih problema i teškoća, u ranoj fazi izgradnje sistema.	Neispunjeno utvrđeno: 2018.	Izveštaj EK o napretku Srbije, počev od 2018. godine
3.	Usklađivanje profesionalnih kvalifikacija: potrebno je usvojiti ažurirani akcioni plan za potpuno usklađivanje sektorskog zakonodavstva sa relevantnim direktivama EU (Direktiva 2005/36/EC i Direktiva 2013/55/EC).	Nova preporuka	Izveštaj EK o napretku Srbije za 2022. godinu
4.	Potrebno je intenzivirati rad na kompletiranju i donošenju Popisa regulisanih profesija, u skladu sa zahtevima Zakona o regulisanim profesijama i priznavanju profesionalnih kvalifikacija.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Izveštaj EK o napretku Srbije za 2022. godinu
5.	Potrebno pripremiti izmene i dopune Zakona o poštanskim uslugama u okviru potpoglavlja „Poštanske usluge“ kako bi se obezbedila puna usklađenost sa Direktivom o poštanskim uslugama i Uredbom o uslugama prekogranične dostave paketa. Pored toga, potrebno unaprediti sprovođenje nadzora i kvalitet inspeksijske prakse u ovoj oblasti.	Nova preporuka	Izveštaj o napretku Srbije, počev od 2018. godine
Preporuke Evropskoj uniji			
6.	Potrebno je ubrzati proceduru razmatranja pregovaračke pozicije Srbije, usvojene 2019. godine, i obezbediti uslove za otvaranje pregovora u Poglavlju 3	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	Preporuka formulisana na osnovu prakse stručnjaka iz radne grupe za ovu oblast, kao i na osnovu dosadašnjeg iskustva

Preporuke organizacijama civilnog društva i privredi			
7.	Potrebno je unaprediti širi društveni dijalog u vezi s usklađivanjem domaćeg pravnog poretka sa pravilima o slobodnom kretanju usluga i profesionalnim kvalifikacijama, radi unapređenja nivoa znanja i otklanjanja mogućih otpora i prepreka koje se javljaju u pojedinim profesionalnim oblastima.	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	Preporuka formulirana na osnovu prakse stručnjaka iz radne grupe za ovu oblast, kao i na osnovu dosadašnjeg iskustva

Opis 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 uspostavi jedinstveno unutrašnje tržište usluga 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, zatim elektronskih komunikacija, transporta, zdravstvene nege, kao i u području audiovizuelnih i radio-difuznih usluga, igara na sreću itd.

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.

Presek stanja i glavne ocene

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

S obzirom da je merilo za otvaranje poglavlja ispunjeno, Vlada Srbije je, u novembru 2019. godine, usvojila Pregovaračku poziciju Republike Srbije u ovom poglavlju i time izrazila spremnost da otpočne pregovore. Na sastanku Odbora za proširenje Saveta Evropske unije (COELA), održanom 5. maja 2020. godine, predstavljen je Nacrt zajedničke pozicije Evropske unije za Poglavlje 3. U toku je rasprava o usvajanju ovog dokumenta, postupak odobrenja od strane pojedinačnih država članica je usporen iz nepoznatih razloga.

Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu, konstatuje se da je Srbija umereno pripremljena u oblasti iz Poglavlja 3, a da je ostvaren određeni napredak u pogledu prava poslovnog nastanjanja i slobode pružanja usluga. U Izveštaju se kritikuje izostanak uspostavljanja Jedinственe elektronske kontaktne tačke (JEKT), kao i usvajanja Zakona o uslugama. S druge strane, sa nacrtom ovog Zakona uočen je izvestan napredak u daljem sektorskom usklađivanju zakonodavstva sa Direktivom o uslugama.

U odnosu na ocene iz Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije za 2015. godinu, kada je konstatovano da je Srbija umereno pripremljena u ovima oblastima i postignut izvestan napredak usvajanjem propisa u oblasti poštanskih usluga, u prethodnom sedmogodišnjem periodu je: usvojen Zakon o regulisanim profesijama i priznavanju kvalifikacija, usklađen veliki deo kurikuluma za profesije koje su u sistemu automatskog priznavanja kvalifikacija, izrađen prvi Nacrt liste regulisanih profesija, harmonizovan značajan broj sektorskih propisa sa Direktivom 2005/36/EC i Direktivom o uslugama, a najveći deo obaveza u oblasti poštanskih usluga ispunjen.

Među preporukama za naredni period, u Izveštaju iz 2022. godine se, na prvom mestu, očekuje usvajanje horizontalnog zakonodavstva o uslugama i uspostavljanje jedinstvenog šaltera putem portala koji pružaocima usluga pruža onlajn informacije o svim relevantnim administrativnim postupcima (JEKT). Pored toga, preporučuje se dalje usaglašavanja zakona koji uređuje poštanske usluge sa pravnim tekovinama EU i jačanje kapaciteta poštanske inspekcije, kao i nastavak usaglašavanja o međusobnom priznavanju profesionalnih kvalifikacija.

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

Tokom izveštajnog perioda nastavljene su aktivnosti na skriningu sektorskih propisa, u odnosu na preporuke za usklađivanje sa merodavnim direktivama EU u oblasti poslovnog nastanjanja i stručnih kvalifikacija, uz ekspertsku podršku IPA PLAC III projekta i urađen Nacrt akcionog plana za harmonizaciju zakonodavstva s Direktivom o uslugama. U Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA) je predviđeno usvajanje Zakona o uslugama u 2023. godini, kao i uspostavljanje JEKT-a.

Nastavljena je implementacija Strategije razvoja poštanskih usluga za period od 2021. do 2025. godine, kao i Akcionog plana čiji je cilj da unapredi uslove za korisnike poštanskih usluga razvojem poštanskog tržišta i njegovom integracijom u globalnu poštansku mrežu, inovacijama, podizanjem kvaliteta usluga i obezbeđivanjem održivosti univerzalne usluge. Za ostvarivanje navedenog cilja je neophodno nastaviti harmonizaciju sa pravnim tekovinama EU i stvoriti preduslove za punu liberalizaciju do momenta ulaska u Evropsku uniju. Zakon o poštanskim uslugama je delimično usklađen sa Direktivom o poštanskim uslugama, pri čemu i dalje zadržava rezervisanu oblast za pružanje univerzalne poštanske usluge do ulaska Srbije u Evropsku uniju. U NPAA je tokom 2024. godine planirano dalje usklađivanje Zakona sa Uredbom o uslugama prekogranične dostave paketa.

Administrativni kapacitet Regulatorne agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL) kao regulatornog tela za nadzor, kao i inspekcije poštanskih usluga u okviru Ministarstva za informisanje i telekomunikacije su ostali stabilni.

Konstatovano je da je u oblasti uzajamnog priznavanja stručnih kvalifikacija, nakon usvajanja Zakona o regulisanim profesijama i priznavanju profesionalnih kvalifikacija u septembru 2019. godine, kao i izmenama Zakona o planiranju i izgradnji, nacionalno zakonodavstvo u velikoj meri usklađeno sa pravnim tekovinama EU. Potrebno je dalje usklađivanje sektorskog zakonodavstva, a uz podršku PLAC III projekta je pripremljen Nacrt akcionog plana za usklađivanje zakonodavstva sa Direktivom 2005/36/EC o međusobnom priznavanju profesionalnih kvalifikacija i Direktivom 2013/55/EU o izmenama Direktive 2005/36/EC. Projekat je podržao i dalje aktivnosti na izradi Popisa regulisanih profesija (trenutno je na preliminarnoj listi preko sto profesija), u skladu sa Zakonom o regulisanim profesijama i priznavanju profesionalnih kvalifikacija, s tim da lista nije kompletirana niti doneta do ovog momenta. Na listi nedostaju profesije zanata, a uz podršku GIZ eksperata izrađena je analiza stanja u oblasti zanatstva na srpskom tržištu sa preporukama za njegovo regulisanje na osnovu najboljih praksi iz Evropske unije.

Pored toga, profesije medicinske sestre opšte nege i babice još uvek nisu usklađene sa Aneksom V Direktive 2005/36/EC. Iako su nastavni planovi i programi za svih sedam profesija koje su u sistemu automatskog priznavanja (doktor medicine, doktor dentalne medicine, magistar farmacije, medicinska sestra opšte nege, babica, arhitekta i doktor veterinarske medicine) delimično usklađeni sa Aneksom V Direktive 2005/36/EC, još uvek postoji potreba da se završi potpuna harmonizacija.

Nakon ispunjenja merila za otvaranje poglavlja, Vlada Srbije je usvojila Pregovaračku poziciju još u novembru 2019. godine. Međutim, otvaranje poglavlja ostaje neizvesno zbog situacije u Klasteru 2.

Povodom stanja u pregovaračkom poglavlju, Radna grupa NKEU za Poglavlje 3 je u, izveštajnom periodu, u kontinuitetu pratila relevantne aktivnosti koje su od značaja stanje u Poglavlju 3, a sa GIZ-ovim projektnim timom, koji je radio analizu stanja zanata u Srbiji, organizovan je sastanak kome su prisustvovali i predstavnici nadležnih institucija.

Takođe se nastavlja saradnja sa Ministarstvom unutrašnje i spoljne trgovine, koja je nadležna za ovo poglavlje, kao i Ministarstvom kulture i informisanja u delu poštanskog saobraćaja, a komunikacija sa ministarkom za evropske integracije se intenzivira kroz sastanke koje organizuje sa predstavnicima radnih grupa NKEU, na kojima se analizira stanje u pregovaračkim klasterima i pojedinačnim poglavljima, posebno u pogledu mogućnosti otvaranja tih klastera/poglavlja tamo gde su ona definisana i razmatraju sve aktuelne teme.

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 3, tj. napretka u poslednjih godinu dana

Vladi Republike Srbije:

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

Ni tokom 2022. godine i prve polovine 2023. godine nije usvojen Zakona o uslugama, pa se konstatuje da je preporuka **u potpunosti neispunjena** iz razloga koji nisu poznati javnosti.

- *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.*

U izveštajnom periodu nisu uočene relevantne aktivnosti u vezi sa pripremom za uspostavljanje Jedinstvene elektronske kontakt tačke, pa se konstatuje da je preporuka **u potpunosti neispunjena**.

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

Kako je navedena preporuka u vezi sa pripremom i donošenjem Zakona o uslugama, preporuka je **u potpunosti neispunjena**.

- *Potrebno je intenzivirati rad na kompletiranju i donošenju Popisa regulisanih profesija, u skladu sa zahtevima Zakona o regulisanim profesijama i priznavanju profesionalnih kvalifikacija.*

Preporuka **nije ispunjena**.

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.*

Ni tokom 2022. godine i prve polovine 2023. godine nije od strane Vlade usvojen Zakon o uslugama, pa se konstatuje da je preporuka **u potpunosti neispunjena** iz razloga koji nisu poznati javnosti.

Evropskoj uniji:

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

Preporuka **nije ispunjena**.

Organizacijama civilnog društva:

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

Može se konstatovati da nije došlo do značajnijih promena, tako da one ostaju na snazi u najvećoj meri i u ovogodišnjem izdanju. Preporuka u je **u potpunosti neispunjena**.

Može se konstatovati da nije došlo do značajnijih promena u ovom pregovaračkom poglavlju, tako da preporuke ostaju na snazi u najvećoj meri i u ovogodišnjem izdanju. Zbog velikog zastoja procesa konsultacija, kao i izostanka odobrenja pregovaračke pozicije od strane Evropske komisije od gotovo četiri godine, kao i neizvesnosti njegovog završetka, zapažen je smanjen intenzitet rada i posvećenost pojedinaca uključenih u rad ove pregovaračke grupe. Tome je poslednjih godina doprinela i situacija sa pandemijom COVID-19, kao i uvođenje nove metodologije u proces pristupanja, kojom je ovo poglavlje uključeno u Klaster 2 (Unutrašnje tržište), pa je dalji napredak i otvaranje poglavlja uslovljeno napretkom i u ostalim poglavljima iz ovog klastera.

SLOBODNO KRETANJE KAPITALA

Koordinator: CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP), Vida Uzelac

U svom Izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu, Evropska komisija (EK) je ocenila da je Srbija ostala **umereno pripremljena** u oblasti slobodnog kretanja kapitala, a dalje preporuke su:

- liberalizacija u skladu sa obavezama koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), naročito vezano za ograničenja u pogledu sticanja poljoprivrednog zemljišta;
- Unapređenje sprovođenja, posebno efikasnosti u praćenju, nadzoru, obaveštajno-finansijskom delovanju, istragama i izveštavanju.

Izveštaj Evropske komisije dalje ocenjuje da je, u prethodnih godinu dana, postignut **ograničen napredak** usvajanjem nacionalne procene rizika od: pranja novca, finansiranja terorizma, pranja novca u oblasti virtuelne imovine i od oružja za masovno uništenje (OMU) u oblasti finansiranja proliferacije. Preporuke od prošle godine i dalje važe.

Osnovni podaci o Poglavlju 4 – Slobodno kretanje kapitala

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Naveći koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
4 – Slobodno kretanje kapitala	13. oktobra 2014./15. decembra 2014.	13. aprila 2016.	N/A	N/A	20. septembra 2018, a 26. septembra 2018. je dostavljena Savetu EU
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR ³ usvojen		CBAR ⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
10. decembra 2019.	3				

U Zajedničkoj pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 4 su postavljena tri merila za privremeno zatvaranje ovog poglavlja:

1. Kada je reč o kretanju kapitala i plaćanju, Srbija treba da završi zakonodavno usklađivanje sa pravnim tekovinama EU i pokaže da će moći u potpunosti da ga primeni do pristupanja, obezbeđujući da sva preostala ograničenja budu uklonjena;
2. Kada je reč o platnim sistemima, Srbija treba da pokaže da će moći u potpunosti da primeni Direktivu (EU) 2015/2366 do pristupanja, uključujući relevantne akte „drugog nivoa“ koji su navedeni u odeljku 2, kao i da će moći delotvorno da primenjuje Uredbu (EZ) br. 924/2009 i Uredbu (EU) br. 260/2012;
3. U oblasti sprečavanja pranja novca i suzbijanja finansiranja terorizma, Srbija treba da dovrši neophodno zakonodavno usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, međunarodnim standardima (kako je definisano od strane Radne grupa za finansijske mere u borbi protiv pranja novca) i pokaže svojim rezultatima da ima poboljšane administrativne kapacitete za pravilno sprovođenje i primenu relevantnog zakonodavstva u svim oblastima sprečavanja pranja novca, kao i preporuka Komiteta eksperata Saveta Evrope za procenu mera za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma – MONEYVAL, što dovodi do povećanja delotvornosti u pogledu praćenja, nadzora, finansijsko-obaveštajnih aktivnosti, istraga, krivičnog gonjenja i donošenja osuđujućih presuda.

1 OBAR – opening benchmark assessment report

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – interim benchmark assessment report.

4 CBAR – closing benchmark assessment report.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 4

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Neophodno je razmotriti liberalizaciju Zakona o deviznom poslovanju u pogledu slobode domaćih pravnih lica da kupuju devize ili sklapaju terminske ugovore o kupovini deviza.	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	Merilo br. 1 za privremeno zatvaranje
2.	Potrebno je omogućiti platni promet u devizama u zemlji u svim slučajevima, što je u skladu sa dualnim deviznim sistemom i liberalizacijom kretanja kapitala.	Delimično ispunjeno utvrđeno 2020.	Merilo br. 2 za privremeno zatvaranje
3.	Potrebno je poboljšanje saradnje između različitih tela koja se bave sprečavanjem pranja novca, kao i jačanje administrativnih kapaciteta Uprave za sprečavanje pranja novca koja nema zadovoljavajući broj edukovanog angažovanog osoblja.	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	Merilo br. 3 za privremeno zatvaranje
4.	Potrebno je unaprediti sistem izveštavanja o napretku u ispunjenju preporuka Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) na temu sprečavanja pranja novca.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2020.	Merilo br. 3 za privremeno zatvaranje
5.	Postoje ograničenja za naplatu prilikom prodaje roba i usluga preko interneta.	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	Merilo br. 1 za privremeno zatvaranje
6.	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.	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	Merilo br. 2 za privremeno zatvaranje
Preporuke Evropskoj uniji			
7.	Osigurati efikasniju i efektivniju saradnju i podršku nadležnih generalnih direktorata EK u pokretanju i nastavku pregovora u ovom poglavlju.	Nova preporuka	Preporuka formulisana na osnovu prakse OCD-a razvijene unutar radne grupe, u kojoj su angažovani stručnjaci za ovu oblast, kao i na osnovu dosadašnjeg iskustva

Preporuke organizacijama civilnog društva			
8.	Ojačati napore na podizanju opšteg nivoa svesti poslovne zajednice, kao i šire javnosti, o značaju i prednostima usklađivanja sa pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti i punoj primeni transponovanog zakonodavstva. Uloga stručnjaka i civilnog društva u ovom procesu je od suštinskog značaja za animiranje šire javnosti.	Nova preporuka	Preporuka formulisana na osnovu prakse OECD-a razvijene unutar radne grupe, u kojoj su angažovani stručnjaci za ovu oblast, kao i na osnovu dosadašnjeg iskustva

Opis poglavlja

Poglavlje 4 pripada Klasteru 2 (Unutrašnje tržište) i 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.

Presek stanja i glavne ocene

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu je naveden sledeći zaključak o Klasteru 2 (Unutrašnje tržište): „Ovaj klaster je ključan za pripreme Srbije za zahteve unutrašnjeg tržišta EU i od velike je važnosti za ranu integraciju i razvoj Zajedničkog regionalnog tržišta. Napredak je postignut u nekoliko oblasti unutar klastera, posebno po pitanju usklađivanja zakonodavstva u oblasti prava privrednih društava; slobodi kretanja radnika kroz koordinaciju sistema socijalne sigurnosti; kao i usklađivanja zakonodavstva u oblasti

slobodnog kretanja roba. Srbija se u narednom periodu poziva da se fokusira, između ostalog i na liberalizacija kretanja kapitala, u skladu sa obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP); sprovođenje zakona koji se usklađuju sa pravnim tekovinama o kapitalnim zahtevima u bankarskom sektoru“.

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. Konstatuje se da se Srbija može smatrati dovoljno pripremljenom za otvaranje pregovora o ovom poglavlju i preporučuje se otvaranje pristupnih pregovora.

Nakon toga se pristupilo izradi i usvajanju Pregovaračke pozicije od strane Vlade, a naredni korak je bio usvajanje Zajedničke pregovaračke pozicije za Poglavlje 4 u kojoj su postavljena tri merila za privremeno zatvaranje ovog poglavlja. S obzirom da je nastavljen intenzivan rad na ispunjenju preporuka, poglavlje je otvoreno 10. decembra 2019. godine.

U Izveštaju Evropske komisije za 2022. godinu se konstatuje da je Srbija ostala umereno spremna u oblasti slobodnog kretanja kapitala i da je, tokom izveštajnog perioda, postignut ograničeni napredak usvajanjem nacionalne procene rizika od pranja novca, nacionalne procene rizika od finansiranja terorizma, procene rizika od pranja novca u oblasti virtualne imovine i procene rizika od oružja za masovno uništenje (OMU) u oblasti finansiranja proliferacije. Preporuke od prošle godine stoga i dalje važe.

U odnosu na Izveštaj Evropske komisije iz 2015. godine, u kome je ocenjeno da je Srbija umereno pripremljena u oblasti slobodnog kretanja kapitala i da je ostvarila izvestan napredak usvajanjem Zakona o platnim uslugama, u proteklom sedmogodišnjem periodu je postignut napredak u ispunjavanju preporuka EK i zadatih merila u harmonizaciji zakonodavstva sa pravnim tekovinama i standardima EU, kao i jačanju institucija, što potvrđuje i ocena iz Izveštaja za 2022. godinu.

Srbija je nastavila intenzivan rad na ispunjenju merila za zatvaranje pregovora u Poglavlju 4.

U oblasti kretanja kapitala i plaćanja Srbija je u izveštajnom periodu nastavila sa usklađivanjem zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i njegovom primenom. 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. Potrebno je 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. I dalje postoje ograničenja za sticanje nepokretnosti za strance, uključujući i državljane EU, naročito u pogledu sticanja poljoprivrednog zemljišta, iako se Srbija obavezala da svoje zakonodavstvo uskladi sa članom 63. SSP-a u vezi sa kupovinom nekretnina na njenoj teritoriji od strane državljana EU, kako bi se nerezidentima obezbedio isti tretman kao i državljanima Srbije.

U oblasti platnog sistema, postojeći pravni okvir Srbije o uslugama plaćanja je dostigao dobar nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU. Usvajanjem Zakona o platnim uslugama Srbija je, 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 poravnania u vezi sa platnim sistemom. U izveštajnom periodu nije izvršeno 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.

U oblasti borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma Srbija je postigla zadovoljavajući stepen usklađenosti sa pravnim tekovinama EU, ali je neophodno da nastavi ovaj proces do pune harmonizacije propisa i njihove implementacije. Takođe, Srbija treba da u potpunosti uskladi i sprovede međunarodne standarde Radne grupe za finansijske mere (FATF) koje su obuhvaćene Direktivom EU o sprečavanju pranja novca. Neophodna je koordinacija i poboljšana saradnja različitih tela koja se bave sprečavanjem pranja novca, kao i jačanje administrativnih kapaciteta sektora za sprečavanje pranja novca koji, u velikoj meri, nema zadovoljavajući broj angažovanog osoblja. Konstatovano je prijavljivanje sumnjivih transakcija u većem obimu, ali je i dalje nezadovoljavajuće, naročito izvan bankarskog sektora, a posebno u sektoru nekretnina, menjačnica i osiguravajućih društava. Treba preduzeti proaktivne mere uspostavljanjem efikasnijeg sistema za praćenje i

analizu gotovinskih transakcija. Neophodno je prilagoditi program edukacija potrebama pravosudnih organa i organa za sprovođenje zakona, sa ciljem efikasnijeg rešavanja slučajeva pranja novca. U toku je sprovođenje Nacionalne strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, kao i Akcionog plana za period 2022-2024. godine, koji je usvojen 2022. godine. Akcioni plan za period 2022-2024. godine je zadržao aktivnosti kojim se realizuju i dalje aktuelne preporuke iz izveštaja Manival-a (MONEYVAL) i FATF-a. To se posebno odnosi na preporuke koje se tiču unapređenja delotvornosti sistema.

Srbija treba da nastavi sa merama za potpuno usklađivanje sa pravnim tekovinama EU i njihovu primenu. Administrativni kapacitet Srbije u ovim oblastima nisu ujednačeni, neophodno je njihovo dalje unapređenje u određenim oblastima, kao što su borba protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 4 je ostvarila saradnju sa predstavnicima Ministarstva finansija koji su, zajedno sa NBS-om, nadležni za ovo poglavlje. Pored redovnih aktivnosti Radne grupe za Poglavlje 4, ostvarena je intenzivnija i uspešnija saradnja sa ministarkom za evropske integracije na zajedničkim sastancima na kojima su razmatrane aktuelne teme, kao i sa predstavnicima Delegacije Evropske unije.

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 4, tj. napretka u poslednjih godinu dana

- *Neophodno je razmotriti liberalizaciju Zakona o deviznom poslovanju u pogledu slobode domaćih pravnih lica da kupuju devize ili sklapaju terminske ugovore o kupovini deviza.*

Ova mera je **delimično ispunjena**. 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 je **u potpunosti neispunjena** zbog neusklađenosti sa Programom monetarne politike NBS-a i Memorandumom o strategiji dinarizacije finansijskog sistema Srbije.

- *Potrebno je unaprediti sistem izveštavanja o napretku u ispunjenju preporuka Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) na temu sprečavanja pranja novca.*

Ova preporuka je **delimično ispunjena** kroz aktivnosti iz Akcionog plana za period 2022-2024. godine koje sprovode nadležni organi.

- *Postoje ograničenja za naplatu prilikom prodaje roba i usluga preko interneta.*

Preporuka je **u potpunosti neispunjena**, stanje u ovoj oblasti je nepromenjeno.

- *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.*

Preporuka je **u potpunosti neispunjena**.

Veći deo preporuka Radne grupe NKEU za Poglavlje 4 je samo delimično ispunjen ili neispunjen, tako da preporuke od prošle godine i dalje važe. U oblasti sprečavanja pranja novca je postignut ograničeni napredak usvajanjem nacionalne procene rizika od pranja novca, od finansiranja terorizma, od pranja novca u oblasti virtualne imovine i od oružja za masovno uništenje (OMU) u oblasti finansiranja proliferacije, kao i usvajanjem Akcionog plana za period 2022-2024. godine. Poseban fokus u narednom periodu treba da bude na liberalizaciji kretanja kapitala u skladu sa obavezama koje proističu iz SSP-a, naročito ograničenja u pogledu sticanja poljoprivrednog zemljišta, kao i unapređenju kapaciteta relevantnih institucija za efikasnije praćenje, nadzor, obaveštajno-finansijsko delovanje, istrage i izveštavanje.

JAVNE NABAVKE

Kordinator: TRANSPARENTNOST SRBIJA, Nemanja Nenadić

U svom Izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu, Evropska komisija je konstatovala da je Srbija **umereno spremna** u oblasti javnih nabavki. Takođe, Izveštaj Evropske komisije ocenjuje da je, u prethodnih godinu dana, postignut **ograničen napredak** u ovoj oblasti.

Osnovni podaci o Poglavlju 5 – Javne nabavke

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
5 – Javne nabavke	21. marta 2014./13. maja 2014.	aprila 2015.	/	/	marta 2016.
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR³ usvojen		CBAR⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
13. decembra 2016.	3	/		NE	NE 80 meseci (jul 2016-avgust 2023)

Merila za zatvaranje koje je definisala Evropska unija su:

- Srbija treba u potpunosti da uskladi svoj nacionalni pravni okvir 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.
- Srbija treba da uspostavi adekvatne administrativne i institucionalne kapacitete na svim nivoima i da preduzme odgovarajuće mere kako bi obezbedila pravilno sprovođenje i primenu nacionalnog zakonodavstva u ovoj oblasti na vreme pre pristupanja EU. To naročito uključuje:
 - sprovođenje Strategije za razvoj javnih nabavki za period 2014-2018. godine, kako bi Srbija poboljšala svoje administrativne kapacitete, naročito jačanjem kapaciteta Uprave za javne nabavke i obezbeđivanjem odgovarajuće obuke na svim nivoima za sve zainteresovane strane;
 - pripremu praktičnih alata za sprovođenje i praćenje (uključujući administrativna pravila, priručnike i standardnu ugovornu dokumentaciju);
 - 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;
 - efikasno funkcionisanje sistema pravnih sredstava;
 - 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.
- Srbija treba da pokaže evidenciju o pravičnom i transparentnom sistemu javnih nabavki koji obezbeđuje vrednost za novac, konkurenciju i oštre zaštitne mere za borbu protiv korupcije.

1 OBAR – *opening benchmark assessment report*

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – *interim benchmark assessment report*.

4 CBAR – *closing benchmark assessment report*.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 5

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	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.	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	Merila br. 2 i 3 za zatvaranje
2.	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.	Neispunjeno utvrđeno: 2020. u sadašnjem obliku	Merila br. 2 i 3 za zatvaranje
2.1.	Prilikom pretraživanja na Portalu javnih nabavki ne postoji mogućnost da se pronađu predmeti nabavke koji spadaju u zelene javne nabavke ili javne nabavke sa socijalnim elementima. Ponuđači i zainteresovana lica su primorana da pretražuju svaki postupak javne nabavke i vrše uvid u konkursnu dokumentaciju kako bi videli da li su kriterijumi za dodelu ugovora ili uslovi učestvovanja takvi da sadrže zelene (ekološke) ili socijalne kriterijume. Potrebno je omogućiti da naručilac prilikom izrade konkursne dokumentacije može da označi da li konkretan predmet nabavke spada u zelene ili socijalne javne nabavke, pritom da u tom procesu bude odeljak sa informacijom koja pojašnjava naručiocu šta je zelena javna nabavka, a šta javna nabavka sa socijalnim elementima. S tim u vezi, predlog je da se tokom pretraživanja predmeta nabavke omogući pretraživanje po oznaci zelene javne nabavke i socijalne javne nabavke ili da se uspostavi zasebno polje/proces unutar Portala javnih nabavki koji se odnosi na zelene, odnosno socijalne javne nabavke. Pored toga, neophodno je da se u odluci o dodeli ugovora uvede polje koje bi označilo da li je u pitanju zelena javna nabavka ili javna nabavka koja sadrži socijalni element, kako bi se olakšalo pretraživanje i po tom svojstvu.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 2 za zatvaranje

<p>2.2.</p>	<p>Na samom Portalu ne postoji izveštaj koji daje uvid koje konkretne nabavke su sprovedene u odnosu na plan nabavki naručioca za tekuću godinu. Trenutno, postoji poseban odeljak koji nosi naziv „Godišnji izveštaj o nabavkama naručioca“, iako to zapravo predstavlja izveštaj o nabavkama koje su izuzete od primene zakona (propisana obaveza članom 181. Zakona o javnim nabavkama). Ovaj naziv izaziva konfuziju jer daje pogrešan uvid. Pritom, u pojedinim izveštajima koji su dostupni na Portalu kod određenih naručilaca stoji i tabela koja prikazuje ugovore koji su zaključeni u postupcima javnih nabavki (iako je označeno samo da li su dobra, usluge ili radovi i koji je postupak i vrednost nabavke (sa i bez PDV-a), kao i izmene ugovora za određene predmete nabavki (iako ne postoji informacija koji je konkretan predmet nabavke u pitanju, već samo da li su dobra, usluge ili radovi i vrednost toga). Treba omogućiti da sistem sam evidentira i generiše izveštaj o sprovedenim javnim nabavkama za konkretnog naručioca u odnosu na poslednji postavljen plan nabavki, a koji sadrži jasan pregled o tome koji su konkretni postupci nabavke sprovedeni u odnosu na poslednji postavljen plan nabavki. Da se izvrši izmena trenutnog naziva odeljka „Godišnji izveštaj o nabavkama naručioca“, tako da glasi „Godišnji izveštaj o nabavkama koje su izuzete od primene Zakona o javnim nabavkama“ i da taj izveštaj samo sadrži podatke o nabavkama koje su izuzete od primene zakona, a u skladu sa Uputstvom za objavljivanje podataka o javnim nabavkama koje su izuzete od primene Zakona</p>	<p>Delimično ispunjeno utvrđeno: 2021.</p>	<p>Merila br. 2 i 3 za zatvaranje</p>
<p>3</p>	<p>Poboljšanje primene Zakona o javnim nabavkama i unapređenje njegovih odredaba na osnovu uočenih nedostataka, što naročito podrazumeva:</p> <ul style="list-style-type: none"> • izmena Zakona radi vraćanja obaveze da se objavljuje konkursna dokumentacija, kao i mišljenja KJN-a za pregovaračke postupke, bez objavljivanja javnog poziva; • uključivanje informacija o dobrima, uslugama i radovima koje registrovani ponuđači mogu da isporuče (prema rečniku javnih nabavki), kako bi dobijali automatski pozive za učešće u svim nabavkama te vrste; • izrada metodologije na osnovu koje će Ministarstvo finansija pratiti izvršenje ugovora o javnim nabavkama, kako bi obuhvat i kvalitet tog nadzora bili što veći, kao i objavljivanje ishoda nadzora; • unapređenje Pravilnika koji uređuje monitoring Kancelarije za javne nabavke, kako bi obuhvat bio što veći, a obaveze KJN-a preciznije definisane (naročito dok je još uvek moguće ispraviti nepravilnosti pre nastupanja štetnih posledica) i kako bi se obezbedila pravovremena javnost informacija o sprovedenom monitoringu; • izrada kvalitetnog modela internog akta, kako bi se dala prilika naručiocima da obuhvate sve bitne aspekte javnih nabavki koje Zakon u dovoljnoj meri uredio, kao i sprovođenje monitoringa nad primenom pravila o donošenju internog akta; 	<p>Delimično ispunjeno utvrđeno: 2020. u sadašnjem obliku</p>	<p>Merila br. 2 i 3 za zatvaranje</p>

3.	<ul style="list-style-type: none"> • otkloniti nesuglasice u vezi primene člana 115. Zakona o javnim nabavkama, odnosno ispunjavanja uslova za obavljanje profesionalne delatnosti za ponuđače koji učestvuju u zajedničkim ponudama. Problem leži u tome što je stav Republičke komisije neusaglašen. U okviru jednog rešenja, Republička komisija je stava da ispunjenost uslova za obavljanje profesionalne delatnosti, odnosno sposobnost za obavljanje profesionalne delatnosti (u postupcima gde učestvu je grupa ponuđača) može da ispunjava samo onaj član grupe ponuđača na koji se obavljanje određene delatnosti i odnosi i da je takav ponuđač dužan da dostavi dokaz o posedovanju dozvole nadležnog organa. S druge strane, u drugom rešenju, u kome je situacija ista u smislu da takođe učestvuje grupa ponuđača, Republička komisija odbija zahtev za zaštitu prava uz obrazloženje da uslov za obavljanje profesionalne delatnosti moraju ispuniti svi članovi grupe bez obzira na prirodu poslova koji svaki od njih obavlja; • rešiti problem koji se javio kod načina otvaranja ponuda i sastavljanja zapisnika o otvaranju ponuda. Naime, iako je novi Zakon o javnim nabavkama (ZJN) uveo dosta novina koje su olakšale celokupan postupak javne nabavke, kako naručiocima tako i ponuđačima, s druge strane postoje i određeni nedostaci koji uglavnom pogađaju ponuđače. Konkretni problem koji imaju ponuđači koji podnose ponude elektronskim putem, gde pri tom uzorke dostavljaju putem pošte ili na pisarnici naručioca. Elektronsko otvaranje ponuda i sastavljanja zapisnika o otvaranju elektronskih ponuda vrši direktno Portal, koji nema uvid u dokaze koji nisu podneti elektronskim putem, kao što su, na primer, uzorci. Shodno članu 140. ZJN ponude se otvaraju odmah nakon isteka roka za podnošenje ponuda i otvaranje je javno, što je u redu, s tim što nigde u Zakonu o javnim nabavkama nije propisan način na koji naručilac vodi otvaranje delova ponude koji se dostavljaju fizički, a ne u elektronskoj ponudi, putem portala. Zakon nije predvideo postojanje neke vrste izveštaja ili zapisnika o otvaranju delova ponude koji se ne dostavljaju putem portala, kako bi naručilac mogao da učita uzorke po isteku roka za otvaranje ponuda, već isti predstavlja sastani deo Izveštaja o stručnoj oceni ponuda, što je nelogično, jer bi isti trebalo da bude sastavni deo Zapisnika o otvaranju. S obzirom da su zakonodavci propustili da uredi način kako naručilac vodi postupak otvaranja ponuda kada se dokazi dostavljaju direktno na pisarnicu naručioca ili putem pošte, što ostavlja mogućnost za zloupotrebe u praksi, pozivamo da se ovo pitanje jasno uredi Zakonom. 		
----	--	--	--

4.	<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. 	Neispunjeno utvrđeno: 2016.	Merila br. 1, 2 i 3 za zatvaranje
5.	<p>Jačanje kapaciteta organa koji sprovode javne nabavke, kao i organa koji su nadležni za praćenje, kontrolu, nadzor, reviziju, preispitivanje i gonjenje prekršilaca, tako da omoguće optimalni nivo nadzora i pravilno razlikovanje legitimnih zahteva konkursne dokumentacije od diskriminacije ponuđača. Organizovanje javnog slušanja od strane resornog odbora Narodne skupštine i Globalne organizacije parlamentaraca za borbu protiv korupcije (<i>Global Organization of Parliamentarians Against Corruption</i> – GOPAC) radi sagledavanja rezultata sprovedenog nadzora i podrške organima koji treba da ga vrše.</p>	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2017.	Merilo br. 2 za zatvaranje
6.	<p>Proaktivnost u otkrivanju nepravilnosti u javnim nabavkama i javno-privatnih partnerstava i u otklanjanju štetnih posledica nepravilno planiranih, sprovedenih i izvršenih javnih nabavki.</p>	Neispunjeno utvrđeno: 2017.	Merilo br. 3 za zatvaranje
7.	<p>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.</p>	Neispunjeno utvrđeno: 2019.	Merila br. 1, 2 i 3 za zatvaranje

8.	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.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2017.	Merila br. 1 i 2 za zatvaranje
9.	Predlažemo da se izmeni odredba člana 228. Krivičnog zakonika, tako da se radnja izvršenja krivičnog dela postavi jasnije i konkretnije, sa suženom radnjom izvršenja, uz definisanje upotrebljenih pojmova i izraza prilikom propisivanja bića krivičnog dela, sa realnim određivanjem kriminalne zone koja bi obuhvatila najgrublje povrede konkretnih propisa javnih nabavki, a sve kako bi se otklonile postojeće dileme i nelogičnosti.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Merila br. 2 i 3 za zatvaranje
10.	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.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2019.	Merila br. 2 i 3 za zatvaranje
11.	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).	Neispunjeno utvrđeno: 2019.	Merila br. 2 i 3 za zatvaranje
Preporuke Evropskoj uniji			
12.	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, kao 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.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Merila br. 2 i 3 za zatvaranje
13.	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: <ul style="list-style-type: none"> • 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. 	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2021.	Merila br. 1, 2 i 3 za zatvaranje

14.	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).	Neispunjeno utvrđeno: 2019.	Merilo br. 3 za zatvaranje
15.	Nastaviti da pruža podršku državnim organima za sprovođenje reformi u ovoj oblasti, a civilnom društvu i medijima za praćenje stanja.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2017.	Merilo br. 2 za zatvaranje
Preporuke organizacijama civilnog društva i privredi			
16.	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.	Ispunjeno utvrđeno: 2015.	Merila br. 2 i 3 za zatvaranje

Opis poglavlja

Pravila Evropske unije 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. 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 nabavkama¹. Direktive EU se odnose na postupak koji prethodi odluci o „dodeli“ (odnosno „zaključenju“ u smislu Zakona o obligacionim odnosima RS) ugovora, za opšti sektor, komunalni sektor, za potrebe odbrane i bezbednosti, kao i za ugovaranje koncesija i drugih oblika javno-privatnog partnerstva. Države članice EU su imale rok da ove direktive pretoče u nacionalno zakonodavstvo do 18. aprila 2016. godine, a Srbija se obavezala na usklađivanje do kraja 2017. godine. 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. Unapređenje sistema javnih nabavki u kontekstu pristupanja EU, ukoliko bi se potencijali procesa pridruživanja iskoristili na najbolji način, omogućilo bi Srbiji da ostvari uštedu javnih sredstava kroz slobodno nadmetanje ponuđača, privredni rast, razvoj privrednih subjekata koji deluju na otvorenom tržištu u Srbiji i EU, korišćenje standardnih procedura, učenje na iskustvima zemalja članica EU i drugih kandidata za pristupanje, kao i kroz jačanje sistema za sprečavanje korupcije i suzbijanje drugih nepravilnosti u javnim nabavkama i kod javno-privatnih partnerstava.

¹ Videti: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_en.

Presek stanja i glavne ocene

U okviru Pregovaračke pozicije za Poglavlje 5, Srbija je prihvatila pravne tekovine EU (prema stanju od 13. maja 2014. godine) i obavezala se da ih u potpunosti sprovede do stupanja u članstvo, kao i da će se tekovine nastale nakon tog datuma sprovesti u skladu sa daljim pregovorima. Na snazi je Vladin Program razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period od 2019. do 2023. godine, akcioni planovi se usvajaju godišnje (za 2023. godinu je usvojen tek 29. juna), kao i izveštaji o sprovođenju za prethodne godine (poslednji je iz aprila 2023. godine).

U Zajedničkoj pregovaračkoj poziciji, EU je ohrabrila Srbiju da nastavi usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i „njegovom delotvornom primenom i izvršenjem“. Srbija je u svojim propisima i pre pregovora već prihvatila opšta načela EU (transparentnost, jednak tretman, slobodna konkurencija, zabrana diskriminacije i proporcionalnost), pa je konstatovan visok stepen usklađenosti tadašnjih propisa sa pravnim tekovinama EU u oblasti javnih nabavki, a u manjem obimu kada je reč o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. Kad je reč o institucijama, kako se ističe u zajedničkoj pregovaračkoj poziciji EU, posebno bi trebalo obratiti pažnju na jačanje resursa, naročito u Kancelariji za javne nabavke, radi pravilne primene pravila EU, kao i kod Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Srbija je pozvana da, u potpunosti i efikasno, sprovede postojeća pravila, naročito u oblasti prevencije i borbe protiv korupcije, kao i da poveća transparentnost javnih nabavki. Imajući sve to u vidu, za privremeno zatvaranje poglavlja su predviđena tri merila. U prvom se traži potpuno usklađivanje pravnog okvira, što pored zakona obuhvata i „međunarodne sporazume o izuzimanju određenih radova iz pravila o javnim nabavkama“. Drugo merilo se odnosi na: uspostavljanje adekvatnih kapaciteta i preduzimanje mera kako bi se obezbedilo pravilno sprovođenje i primena zakona, pri čemu se naročito ukazuje na jačanje kapaciteta Kancelarije (ranije Uprave) za javne nabavke, obuke za sve zainteresovane strane i na svim nivoima, pripremu administrativnih pravila i standardne dokumentacije za ugovore, jačanje mehanizama kontrole, detaljno praćenje i veću transparentnost u fazi izvršenja ugovora i sistemsku procenu rizika, efikasan sistem pravne zaštite, mere za sprečavanje i borbu protiv korupcije i sukoba interesa. Treće merilo su dokazi o pravičnom i transparentnom sistemu javnih nabavki koji obezbeđuje vrednost za novac, konkurenciju i oštre zaštitne mere za borbu protiv korupcije.

U Izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu,² Evropska komisija je ocenila da je Srbija **umereno pripremljena** u oblasti javne nabavke i da **nije ostvaren napredak**. Opšta ocena o pripremljenosti se **nije promenila** od otvaranja pregovora u ovom poglavlju i Izveštaja Evropske komisije za 2015. godinu. U Izveštaju za 2022. godinu se ukazuje na jačanje administrativnih kapaciteta u Kancelariji za javne nabavke, ali se, na negativnoj strani, ukazuje i na: postojanje (jednog od) posebnih zakona koji predviđaju odstupanje od opštih pravila javnih nabavki, veliku vrednost ugovora koji su zaključeni bez primene Zakona o javnim nabavkama i po drugim osnovama, nizak stepen konkurencije (broja ponuda po jednom postupku) i visok udeo nepravilnosti u javnim nabavkama na koje ukazuje Državna revizorska institucija. Ključne preporuke Komisije su stoga ostale su iste kao i godinu dana ranije. Srbija je trebalo da stavi van snage Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju. Dalje, zatraženo je usklađivanje pravila o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama sa direktivama EU, uz zahtev da svi projekti koji se finansiraju iz javnih sredstava podležu postupcima javne nabavke. U vezi sa tim je i zahtev da Srbija obezbedi da međuvladini sporazumi koji su zaključeni sa trećim zemljama ne ograničavaju neopravdano konkurenciju i da budu u skladu sa osnovnim načelima javnih nabavki, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i pravnim tekovinama EU. Najzad, zatraženo je dalje jačanje kapaciteta Kancelarije za javne nabavke, Komisije za javno-privatno partnerstvo i koncesije, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Upravnog suda. Bitno je naglasiti da Izveštaj Evropske komisije ukazuje na probleme koji su u vezi sa javnim nabavkama i u brojnim drugim poglavljima (borba protiv korupcije, ekonomski kriterijumi, odnosi sa inostranstvom, saobraćaj itd).

U okviru Nacionalnog programa za preuzimanje pravnih tekovina EU (NPAA), prema poslednjoj reviziji tog dokumenta iz jula 2022. godine, na normativnom nivou je bilo planirano da se, do kraja 2022. godine, Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, kroz izmene i dopune, uskladi sa pravilima EU. Ministarstvo privrede (obveznik ovog posla, u saradnji sa Komisijom za javno-privatno partnerstvo), nije objavilo nacrt, ne samo u roku, već ni do izrade ovog izveštaja.

² Izvor: Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu.

U istom dokumentu je planirano unapređenje strateškog okvira u oblasti javnih nabavki (izrada dokumenta do kraja 2023. godine), pri čemu se verovatno misli na novi program razvoja javnih nabavki. Do septembra 2023. godine nije bilo vidljivih aktivnosti na izradi tog dokumenta i, kao što je već navedeno, akcioni plan za sprovođenje postojećeg programa je u 2023. godini usvojen sa velikim zakašnjenjem.

Znatno više aktivnosti u NPAA je planirano kada je reč o jačanju kapaciteta. Prvo, kroz obuke za naručioce i ponuđače (sprovodi ih KJN do kraja 2025. godine, 10 godišnje). Zatim, planirano je jačanje kapaciteta KJN-a, kroz zapošljavanje i razmenu iskustava, sa rokom do kraja 2024. godine, ali bez jasno postavljenih indikatora (na primer, koliko zaposlenih treba da bude u odnosu na početnih 55). Jačanje institucionalne strukture i administrativnih kapaciteta Republičke komisije je planirano da se sprovede kroz 20 obuka koje bi sama komisija sprovela za zaposlene do kraja 2025. godine.

Godišnji izveštaj o sprovođenju Akcionog plana Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019-2023, iz 2022. godine³, ukazuje da je čak 94% aktivnosti sprovedeno na utvrđeni način i u predviđenom roku. Iako je uspešnost realizacije visoka, ona je delom posledica nedovoljno ambicioznih ciljeva i propusta da se neki od najbitnijih problema, uključujući one na koje ukazuje Evropska komisija, uopšte uvrste u plan (nabavke koje se sprovode po međudržavnim ugovorima i posebnim zakonima). Pored toga, među 6% nerealizovanih aktivnosti nalaze se i neke od najznačajnijih.

U pogledu pravnog okvira, navodi se samo to da će ranije planirane izmene i dopune Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama biti odložene do kraja 2023. godine, bez daljeg objašnjenja razloga ili eventualno sprovedenih aktivnosti. U pogledu „jačanja institucionalnog okvira“, navode se pojedini rezultati, ali ne uvek uz poređenje sa ciljevima u samom izveštaju. Tako se može pročitati da je organizovano 22 ispita za službenike za javne nabavke i da je procenat uspešnosti polaganja nešto iznad 50%, da su organizovane obuke za kandidate, da su održane dve radionice za razmenu iskustava među predstavnicima Kancelarije za javne nabavke, Republičke komisije i Ministarstva finansija radi usklađivanja stavova u primeni Zakona o javnim nabavkama, da je realizovano predavanje za pripadnike policije i tužilaštva i slično. Kao konkretni pokazatelji rezultata se navodi „broj radno angažovanih lica u KJN“, da je cilj delimično ostvaren (42 od 46) i broj sertifikovanih službenika (5026/4950).

U vezi sa „unapređenjem elektronskih nabavki“, trebalo je „povećati broj funkcionalnosti Portala“, što je i učinjeno. Kod „jačanja administrativnih kapaciteta i edukacije“ meri se broj održanih obuka, pa je cilj postignut (8/8).

Posebni ciljevi iz Akcionog plana se odnose na „prosečno trajanje otvorenog postupka“, „prosečan broj ponuda po postupku“, „broj postupaka nad kojima je sproveden monitoring“ i „broj postupaka sa primenom ekoloških aspekata i primenom socijalnih aspekata u javnim nabavkama i inovacijama“. Svuda su ciljevi ostvareni, ali je ovo dobar primer iz kog se vidi koliko su oni bili neodgovarajući. Otvoreni postupak je prosečno trajao 47 dana (kako je i planirano), što je *jedan dan manje* od početne vrednosti. Sve to bi navodno trebalo da pokaže da je „povećana efikasnost i ekonomičnost postupaka javnih nabavki“. Prosečan broj nabavki, kao merilo za „jačanje konkurencije“ je ostao na nivou 2,5, a čak ni veoma neambiciozan cilj (2,6) nije ostvaren. Ostvarenje cilja „smanjenje rizika od neregularnosti u sistemu javnih nabavki“ se meri prema broju izvršnih monitoringa od strane KJN, gde ih je bilo 630 (planirano 500). Iako je ovo pokazatelj nesumnjivog napretka, kada se stvari stave u kontekst slika je potpuno drugačija – udeo postupaka javnih nabavki koji su podvrgnuti ovom vidu kontrole je tek 0,25%, odnosno, KJN proverava tek jednu od 400 javnih nabavki. Ciljevi su ostvareni i daleko premašeni u pogledu promocije ekološkog i socijalnog aspekta, ali je broj ovakvih nabavki i dalje veoma mali (1.111 za ekološke i 106 za socijalne).

U 2023. godini su planirane dve nove funkcionalnosti na Portalu (jedna obuka više nego ranije), izmene Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, ali ne i aktivnosti koje bi bile u vezi sa dodatnim zapošljavanjem u KJN-u i ostvarivanjem posebnih ciljeva.⁴ U planu su se našle i izmene Zakona o javnim nabavkama, sa rokom do kraja 2023. godine, bez navođenja razloga i obima izmena.

Izmene je pripremala radna grupa u kojoj su bili zastupljeni predstavnici Ministarstva finansija, Kancelarije za javne nabavke, Republičke komisije, kao i Privredne komore Srbije i NALED-a (Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj). Na javne konsultacije (organizovane od 26. juna do 5. jula 2023. godine) je iznet gotov nacrt

³ Videti: <https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2023/05/Izvestaj-o-sprovođenju-AP-2022-KJN-28.4.2023.pdf>.

⁴ Videti: <https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2023/07/Akcioni-plan-za-2023-Program-razvoja-javnih-nabavki-fin-6.6.2023.pdf>.

izmena i dopuna, na koji je bilo moguće davati primedbe i komentare, ali ne i njegovo obrazloženje.⁵ Zatim je taj proces praktično ponovljen i sa zvaničnim nacrtom (do 15. avgusta 2023. godine). Objavljen je izveštaj sa pregledom prihvaćenih i odbijenih predloga⁶. Veliki broj tih predloga (uglavnom odbijenih) došao je i od Radne grupe Nacionalnog konventa o EU.

Planirane izmene najvećim delom se odnose na „zelene javne nabavke“, koje su obuhvaćene u jednom od načela (zajedno sa ekonomičnošću i efikasnošću) i dato ovlašćenje KJN-u da utvrdi kod kojih nabavki je obavezna primena ekoloških kriterijuma; utvrđena je obaveza primene drugih kriterijuma, a ne samo najniže cene za pojedine vrste usluga; precizirani su pojedini rokovi (kod zaštite prava, obustave postupka javne nabavke) i način komunikacija preko Portala; uvedena je obaveza objavljivanja podataka o zaključenim ugovorima koji su ispod praga za sprovođenje javnih nabavki, kao i o ugovorima i njihovim izmenama; uvedena je obaveza Ministarstva finansija da posebnim aktom uredi način vršenja nadzora nad izvršenjem ugovora; izmenjene su pojedine norme vezane za prekršaje. Iako su ove izmene pozitivne, propuštena je prilika da se Zakon, na osnovu iskustava iz prakse, popravi i u brojnim drugim oblastima. Naročito je zabrinjavajuće to što je veliki broj predloga odbijen bez suštinskog osvrta na date razloge, uz pozivanje na to da je postojeća odredba u potpunosti uskladena sa pravilima EU. Pri svemu tome, očigledno je da ni usvajanje tih predloga ne bi, ni na koji način, bilo suprotno regulativi Evropske unije.

Iako uopšte nisu bile predviđene ovim planskim dokumentima, u ovom periodu je došlo do drugih promena koje se odnose na normativni okvir. Narodna skupština je, na predlog Vlade, 27. jula 2023. godine izglasala prestanak važenja Zakona o posebnim postupcima, radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju. Taj zakon je otvorao ogroman prostor za diskretno odlučivanje i imao je korupcijski potencijal. Vlada je predlog za ukidanje obrazložila⁷ primedbama Evropske komisije da odredbe zakona nisu u skladu sa pravnim tekovinama Evropske unije, posebno u delu koji se odnosi na javne nabavke i izbor „strateškog partnera“. Sve ovo je i Vladi i narodnim poslanicima bilo poznato i tri i po godine ranije, kada je zakon predložen. Prema podacima iz baze propisa, uredba za izbor strateškog partnera su donete u vezi sa izgradnjom obilaznica oko Valjeva, Svilajнца i Kragujevca, izgradnjom puta od Kragujevca do Mrčajevaca i modernizacijom pruge od Subotice do mađarske granice. Iako je stavljanje ovog zakona van snage nesumnjivo dobra stvar i dalje postoji mogućnost da se primena pravila iz Zakona o javnim nabavkama izbegne kroz zaključivanje međudržavnih sporazuma ili kroz donošenje posebnih zakona za pojedinačne projekte (kao što je to bio slučaj sa „Beogradom na vodi“). Opasnost da do toga dođe je utoliko veća zbog činjenice da se ukidanje posebnog zakona obrazlaže isključivo time što je on suprotan zahtevima EU, a ne i zbog spoznaje da je pogrešno urušavati antikorupcijska pravila za ugovaranje, i to baš kod najvrednijih poslova.

Samo nekoliko dana nakon ukidanja posebnog zakona za linijsku infrastrukturu, široj javnosti je postalo poznato da postoji još jedan poseban zakon koji predviđa isti vid isključenja pravila javnih nabavki. To je Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije, donet 2021. godine. Zakon je izmenjen 2023. godine, kako bi se omogućilo da se strateški partner (u ovom slučaju EPS AD) za jedan projekat izabere u postupku gde će kriterijumi biti kreirani upravo za taj slučaj. Uredba koja je propisala te kriterijume je doneta 14. jula 2023. godine,⁸ a odmah potom je raspisan i javni poziv po kojem odluka još uvek nije doneta (po uvidu od 25. septembra 2023. godine).⁹ Međutim, mediji su odmah po raspisivanju tog poziva izneli tezu da su kriterijumi skrojeni tako da odgovaraju jednoj kompaniji.¹⁰

Javne nabavke su utvrđene kao jedna od oblasti rizika za koju će se planirati mere u novoj Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije (2023-2028), čiji predlog je objavljen u avgustu 2023. godine (javna rasprava je trajala do 5. septembra).¹¹ Planirana je analiza potrebe za izmenom Zakona o javnim nabavkama, izrada smernica i obuka. S druge strane, nisu predviđene aktivnosti koje bi rešile neke od glavnih problema, iako su identifikovani u analizama pre izrade Strategije – nabavke na osnovu međudržavnih ugovora i nedovoljan nivo kontrole.

5 Videti: <https://www.mfin.gov.rs/propisi/nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-javnim-nabavkama>.

6 Videti: <https://www.ujn.gov.rs/vesti/izvestaj-o-rezultatima-sprovedene-javne-rasprave-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-javnim-nabavkama/>.

7 Videti: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/13_saziv/895-23.pdf.

8 Uredba o izboru strateškog partnera za realizaciju projekta izgradnje bez upravljanja i održavanja samo-balansiranih solarnih elektrana velikog kapaciteta sa baterijskim sistemima za skladištenje električne energije u Republici Srbiji.

9 Videti: <https://www.mre.gov.rs/tekst/1601/-javni-poziv-za-izbor-strateskog-partnera-za-realizaciju-projekta-izgradnje-bez-upravljanja-i-odrzavanja-samo-balansiranih-solarnih-elektrana-velikog-kapaciteta-sa-baterijskim-sistemima-za-skladistenje-elektricne-energije-u-republici-srbiji.php>.

10 Videti: <https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/105669>.

11 Videti: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>.

Podaci iz izveštaja državnih organa jasno ukazuju da je potreban pojačan nadzor. Tako je Državna revizorska institucija i tokom 2022. godine, prilikom revizije pravilnosti poslovanja, utvrdila nepravilnosti kod 19,15% posmatranog iznosa (najviše se odnosi na utvrđivanje procenjene vrednosti nabavke).¹²

Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i dalje ne objavljuje izveštaje o svom radu na svojoj prezentaciji, čak ni nakon što ih Skupština usvoji. Ona takođe ne objavljuje svoje načelne pravne stavove i pravna shvatanja (ukoliko ih donosi).

Kancelarija za javne nabavke je podnela izveštaj o sprovedenom monitoringu u 2022. godini, koji Narodna skupština još uvek nije razmatrala.¹³

Članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 5 su aktivno pratile i dostavljanje inicijative, predloge i primedbe na normativnu oblast i na praksu javnih nabavki u Srbiji.

Radna grupa NKEU je tokom javnih konsultacija (održanih od 26. juna do 5. jula) i javne rasprave (održane od 26. jula do 15. avgusta) dostavila Kancelariji za javne nabavke predloge¹⁴ povodom izmena i dopuna Zakona o javnim nabavkama kako bi se otklonili uočeni nedostaci. Obuhvat predloga koji je Radna grupa NKEU dostavila je bio daleko širi od broja normi čije izmene je predložila Kancelarija za javne nabavke. U izveštaju o sprovedenim konsultacijama i tabeli sa primedbama i obrazloženjima, koji su objavljeni na sajtu Kancelarije za javne nabavke, prikazani su, između ostalih, i odgovori na predloge koje je uputila Radna grupa. Skoro svi predlozi su odbijeni¹⁵. Ono što posebno zabrinjava jeste činjenica da je za odbijanje velikog broja predloga, kao obrazloženje navedeno isključivo to da je postojeće zakonsko rešenje usklađeno sa direktivama 2007/66/EC, 24/2014/EU i 25/2014/EU i da, stoga, postoji osnov za predložene izmene postojećih odredaba Zakona o javnim nabavkama. Ovako pruženo obrazloženje za neprihvatanje predloga predstavlja zloupotrebu evropskih integracija. Naime, za većinu predloga je usklađenost sa direktivama EU predstavljala, sama po sebi, razlog za njihovo odbijanje, bez pružanja dodatnog obrazloženja zbog čega predlog ne bi bilo moguće ili ne bi bilo korisno usvojiti. Sama činjenica da je neko od postojećih zakonskih rešenja usklađeno sa relevantnim direktivama EU ne predstavlja prepreku da se to isto zakonsko rešenje dodatno unapredi i izmeni u skladu sa potrebama koje su uočene od strane različitih učesnika u sistemu javnih nabavki. Izmene i dopune koje smo predložili ne bi ni na koji način ugrozile usaglašenost pravila Republike Srbije i Evropske unije.

Takođe su dostavljeni komentari na Nacrt akcionog plana za 2023. godinu za sprovođenje Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period od 2019. do 2023. godine.¹⁶

Članice Radne grupe su u izveštajnom periodu priredile analizu rezultata istraživanja tržišta – primena zelenih kriterijuma za 23 predmeta nabavke, kao i Model internog akta naručioca koji je objavila Kancelarija za javne nabavke.

12 Videti: <https://www.dri.rs/storage/newaudits/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83%20%D0%94%D0%A0%D0%98%20%D0%B7%D0%B0%20%2022.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83.pdf>.

13 Videti: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/13_saziv/02-594_23.pdf

14 Videti: https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/ZoJN_-_predlozi_Konventa.pdf.

15 Videti: <https://www.ujn.gov.rs/vesti/izvestaj-o-rezultatima-sprovedenih-konsultacija-o-nacrtu-zakona-o-izmena-ma-i-dopunama-zakona-o-javnim-nabavkama/>.

16 Videti: https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_komentari_na_nacrt_AP_javne_nabavke_2023.pdf.

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 5, tj. napretka u poslednjih godinu dana

Od 11 preporuka datih Vladi Srbije i drugim državnim organima, delimično su ispunjene četiri, a sedam nije uopšte. Od četiri preporuke date EU, polovina je delimično ispunjena. Organizacije civilnog društva su ispunile jedinu datu preporuku.

Kada je reč o preporukama koje je Radna grupa davala Vladi Republike Srbije, ostale su u potpunosti neispunjene preporuke koje se odnose na: objavljivanje informacija u vezi sa pandemijom COVID-19 (broj 1); povećanje broja i kvaliteta informacija koje se objavljuju na Portalu javnih nabavki (broj 2); unapređenje pravnog okvira za javno-privatna partnerstva (broj 4); proaktivno postupanje u otkrivanju zloupotreba o javnim nabavkama i javno-privatnih partnerstava (broj 6); prekidanje prakse da se javne nabavke i javno-privatna partnerstava ugovaraju bez konkurencije i javnosti, a na osnovu međudržavnih sporazuma (broj 7); izmenu odredbe člana 228. Krivičnog zakonika kako bi se radnja izvršenja krivičnog dela zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom postavila jasnije i konkretnije (broj 9); kao i preporuka (broj 11) koja se odnosi na korigovanje postojećih dokumenata javnih politika, tako da se obuhvate sva bitna pitanja za otklanjanje nepravilnosti i povećanje konkurencije u javnim nabavkama.

Delimično su ispunjene preporuke u vezi sa pristupom pojedinim informacijama na portalu (podpreporuke 2.1. i 2.2, koje se odnose na zelene i nabavke sa socijalnim elementima, kao i u vezi sa objavljivanjem izveštaja o nabavkama koje su izuzete od primene zakona). Delimično je ispunjena preporuka u vezi sa poboljšanjem primene Zakona o javnim nabavkama (broj 3), dok su ostale neispunjene preporuke u vezi sa unapređenjem odredaba tog zakona (takođe broj 3). Delimično je ispunjena preporuka za jačanje kapaciteta organa u oblasti javnih nabavki (broj 5), u vezi sa korišćenjem stranih iskustava i dobrih praksi u razvoju pojedinih vrsta nabavki (broj 8) i nastavak prakse da DRI sprovodi revizije svrsishodnosti u vezi sa javnim nabavkama (broj 10). U pogledu delimično ispunjenih preporuka, najvidljivije unapređenje se odnosi na početak rada budžetske inspekcije u oblasti kontrole izvršenja ugovora o javnim nabavkama, radom DRI, a na normativnom nivou napredak predstavlja ukidanje posebnog zakona koji je omogućavao odstupanje od pravila javnih nabavki za projekte linijske infrastrukture, što je obrazloženo zahtevima EU.

Kada je reč o preporukama koje su upućene Evropskoj uniji, ostala je neispunjena ona kojom se tražilo da, pri oceni napretka i davanja mišljenja o propisima, jednaku pažnju posveti usklađivanju sa pravnim tekovinama EU i rešavanju drugih problema, te da proširi krug pitanja o kojima će davati ocenu napretka u svojim izveštajima kada je reč o javnim nabavkama. S druge strane, delimično su ispunjene preporuke date EU da se nastavi sa ukazivanjem na nedopustivost prakse uređivanja javnih nabavki kroz međudržavne sporazume i „specijalne zakone“ (ispunjeno), ali i da svoje kritike konkretizuje vezivanjem ispunjenja preporuka za programe pomoći i postupanjem kada same države članice EU posluju sa Srbijom suprotno ovi principima. Delimično je ispunjena i preporuka koja se odnosi na pružanje podrške državnim organima za sprovođenje reformi u ovoj oblasti, a civilnom društvu i medijima za praćenje stanja.

Organizacije civilnog društva su nastavile da se angažuju u praćenju javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava u Srbiji i da sarađuju sa udruženjima koje 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.

POLITIKA KONKURENCIJE

Kordinator: CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP), Ranka Miljenović

U Izveštaju Evropske komisije (EK) o napretku Srbije u 2022. godini se ocenjuje da je Srbija **umereno spremna** (ocena 3) u oblasti politike konkurencije. U oblasti zaštite konkurencije je zakonodavstvo u velikoj meri usklađeno sa *acquis*-em. Ali, od postavljenih šest merila za otvaranje pregovora u ovom poglavlju, u oblasti državne pomoći je ispunjeno samo jedno, a ispunjenje merila koja se odnose na operativnu nezavisnost Komisije za kontrolu državne pomoći (KKDP) treba da se demonstrira kroz doslednu, transparentnu i adekvatnu primenu zakona.

U Izveštaju EK o napretku Srbije za 2022. godinu se konstatuje da je postignut **ograničeni napredak** (ocena 2), pre svega u oblasti kontrole državne pomoći daljim usklađivanjem zakonodavstva RS sa pravnim tekovinama EU i izradom nacрта popisa šema državne pomoći koji je dostavljen Evropskoj komisiji. I dalje nije ispunjena preporuka iz prethodnog Izveštaja koja se odnosi na usklađivanje šema fiskalne pomoći i usklađivanje Zakona o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica sa *acquis*-em i obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).

Osnovni podaci o Poglavlju 8 – Politika konkurencije

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
8 – Politika konkurencije	31. marta - 2. aprila 2014./ 4-5. novembra 2014.	25. februara 2016. (merila za otvaranje)	šest merila za otvaranje poglavlja u oblasti državne pomoći	NE	NE
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR ³ usvojen		CBAR ⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
-	-	-		-	-

Republika Srbija treba da ispuni **šest merila za otvaranje** pregovora u ovom poglavlju:

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;

1 OBAR – *opening benchmark assessment report*

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – *interim benchmark assessment report*.

4 CBAR – *closing benchmark assessment report*.

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.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 8

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Jačanje institucija za kontrolu državne pomoći - kako je uspostavljena operativna nezavisnost KKDP-a, 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.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2019.	Merilo br. 2 za otvaranje
2.	Doneti akcioni plan za usklađivanje šema državne pomoći sa jasnim vremenskim okvirom za usaglašavanje i određivanjem nadležnih institucija za njegovo sprovođenje	Nova preporuka	Merilo br. 3 za otvaranje
3.	Vlada i nadležne institucije treba da intenziviraju saradnju na pripremi Akcionog plana za usaglašavanje fiskalnih šema državne pomoći, sa definisanim rokovima, rešenjima pitanja stečenih prava i mogućih prelaznih perioda, a na osnovu pripremnih radova koje je sprovela KKDP.	Nova preporuka	Merilo br. 4 za otvaranje
4.	Potrebno je nastaviti aktivnosti noveliranja Zakona o zaštiti konkurencije radi usklađivanja sa promenama u zakonodavstvu EU koje su nastale nakon 2013. godine	Neispunjeno utvrđeno: 2018.	Izveštaj EK o napretku Srbije za 2019. godinu (piše novi Zakon o zaštiti konkurencije tek treba da bude usvojen)

5.	Obezbediti uslove za aktivno učešće predstavnika Komisije za zaštitu konkurencije (KZK) u radu radnih grupa i tela za izradu zakona i drugih propisa od značaja za zaštitu konkurencije, naročito kod izmene onih propisa koji regulišu rad i poslovanje javnih preduzeća – uvođenje korporativnog menadžmenta. Izmeniti Poslovnik Vlade, u članu 46 i to na način kojim bi predlagači akata koji utiču na primenu Zakona o zaštiti konkurencije bili u obavezi da pribave mišljenje KZK-a pre slanja materijala na Vladu.	Neispunjeno utvrđeno: 2018.	Izveštaj EK o napretku Srbije za 2019. godinu (ponovljena)
6.	Usklađivanje sa pravnim tekovinama EU i obavezama iz SSP-a Zakona o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica.	Neispunjeno utvrđeno: 2019.	Izveštaj EK o napretku Srbije za 2019. godinu (ponovljeno kroz naredne izveštaje)
7.	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.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2018.	Izveštaj EK o napretku Srbije za 2018. godinu, ponovljena (potrebno je značajno unaprediti aktivnosti na promovisanju zaštite konkurencije)
8.	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.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2018.	Izveštaj EK o napretku Srbije za 2018. godinu, ponovljena (svest o pravilima državne pomoći među zainteresovanim stranama i dalje je niska, posebno među organima koji dodeljuju pomoć) Delimično vezana za merilo br. 2 za otvaranje
9.	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, za potrebe privrede, stvorili školovani kadrovi za popunjavanje pozicija u okviru institucija i privatne prakse.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2019.	Izveštaj EK o napretku Srbije za 2018. godinu (ponovljena napomena o jačanju administrativnih kapaciteta KKDP-a radi postizanja operativne nezavisnosti) Delimično vezana za merilo br. 2 za otvaranje
10.	Na veb sajtu KKDP-a uvek treba da budu javno dostupne ažurne informacije o odlukama o pojedinačnim slučajevima, kao i svi relevantni propisi i izveštaji o radu KKDP-a. Veb stranicu KKDP-a osavremeniti, učiniti prihvatljivijim korisnicima i još transparentnijom.	Nova preporuka	Izveštaj EK o napretku Srbije za 2022. godinu (Srbija mora da obezbedi da se dodela državnih sredstava vrši na nediskriminatoran i transparentan način)

Preporuke Evropskoj uniji			
11.	Potrebno je uvesti uravnoteženiji pristup kod ocene ispunjavanja merila, s obzirom da je trenutno rigorozniji nego kod ocene ispunjenosti merila za otvaranje Poglavlja 8 u (neposredno) prethodnim slučajevima u pristupnim pregovorima. To se posebno odnosi na aktuelni pristup u kontekstu ocene ispunjenosti merila operativne nezavisnosti (uslovi iz ECN+ Direktive 2019/1/EU) i ocenu <i>track record</i> -a u vezi sa istim merilom, koji u prethodnim slučajevima nisu bili predmet ocene na taj način. Pored toga, potrebna je efikasnija saradnja i efektivnija uključenost nadležnih generalnih direktorata u aktivnosti vezane za ocenu merila.	Nova preporuka	Merilo br. 2 za otvaranje
Preporuke organizacijama civilnog društva i privredi			
12.	Potrebno je dalje promovisati značaj slobodnog tržišta i konkurencije i unaprediti širi društveni dijalog na temu usklađivanja zakonodavstva u ovim oblastima, radi unapređenja nivoa znanja građana i poslovne zajednice o značaju i prednostima koje donosi liberalizovano tržište i slobodna konkurencija.	Nova preporuka	Izveštaj EK o napretku Srbije za 2018. godinu Praksa i dosadašnje iskustvo stručnjaka iz radne grupe za ovu oblast

Opis poglavlja

Poglavlje 8 – Politika konkurencije je jedno od najznačajnijih u procesu pregovora o pristupanju EU jer zaštita konkurencije čini sam njen temelj. Ono zauzima važno mesto jer sprovođenje pravnih tekovina EU u ovoj oblasti doprinosi ravnopravnoj utakmici svih učesnika na tržištu, a samim tim i unapređenju privrede, rastu i razvoju privrednih subjekata, unapređenju ulaganja u istraživanje i razvoj novih proizvoda, usluga i proizvodnih procesa, privlačenju investicija i povećanju izvoza, a potrošači imaju povoljniju ponudu, širi izbor i bolji kvalitet proizvoda po nižim cenama. Poglavlje se sastoji iz tri dela: 1) politika konkurencije u užem smislu (borba protiv monopola i koncentracija), 2) politika kontrole državne pomoći i 3) liberalizacija državnih preduzeća.

Politika konkurencije ima za cilj suzbijanje povreda tržišnog poslovanja, kao što su restriktivni sporazumi i zloupotreba dominantnog položaja, kojima se vrši bitna distorzija tržišta njegovim ograničavanjem, zatvaranjem i deformisanjem, a usled nedostatka konkurencije trpi i krajnji potrošač koji plaća višu cenu za robe i usluge nižeg kvaliteta. Kontrolom koncentracije se preventivno deluje i onemogućava spajanje koje bi moglo imati uticaja na konkurenciju na tržištu.

Državna pomoć je definisana kao svaki stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjeno ostvarenje javnog prihoda koju dodeljuje davalac državne pomoći u bilo kom obliku, kojom se određeni učesnik na tržištu stavlja u povoljniji položaj u odnosu na konkurente ili se daje prednost proizvodnji određene robe i/ili usluga, kojom se narušava ili postoji opasnost od narušavanja konkurencije na tržištu. Svaka državna pomoć je u principu zabranjena, međutim, u određenim situacijama, intervencije nacionalnih vlada su neophodne za dobro funkcionisanje i održivu ekonomiju države. Državna pomoć se može manifestovati u raznim oblicima, kao što su: subvencije, garancije, poreske olakšice, ali i u manje vidljivim oblicima intervencije: konvertovanje duga u akcijski kapital, kupoprodaja nepokretnosti države po nižoj/višoj ceni od tržišne i tako dalje. Cilj kontrole državne pomoći je da se svim učesnicima na tržištu obezbede jednaki uslovi poslovanja, kako bi oni koji su konkurentni opstajali i ostvarivali profit, a da intervencije države ne utiču značajno na funkcionisanje unutrašnjeg tržišta.

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

Presek stanja i glavne ocene

U Izveštaju o skriningu, od 24. februara 2016. godine, navodi se da se Srbija u Poglavlju 8 – Politika konkurencije ne može smatrati dovoljno spremnom za pregovore i da bi ovo poglavlje moglo da bude otvoreno tek kada EU utvrdi da su ispunjena postavljena merila (šest).

Prema ocenama iz Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu, Srbija je umereno pripremljena u oblasti politike konkurencije. Postignut je ograničen napredak u zakonodavnom usklađivanju pravila o državnoj pomoći sa pravnim tekovinama EU i izradom nacrtu popisa šema državne pomoći. Stoga, prošlogodišnje preporuke uglavnom i dalje važe.

Značajan napredak je ostvaren u odnosu na 2016. godinu i ocenu datu nakon skrininga, usvajanjem Zakona o kontroli državne pomoći 10. oktobra 2019. godine, čime su ispunjene neke od najznačajnijih preporuka Evropske komisije i obaveze koje proističu iz SSP-a, kao i deo merila za otvaranje pregovora u ovom poglavlju. U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu, EK je konstatovala da je slučaj Železare Smederevo okončan, čime je merilo broj 5 ispunjeno. Merilo broj 2 – operativna nezavisnost KKDP-a je *de facto* ispunjeno, ali ne i *de jure*, jer još nije od Evropske komisije dobijena pozitivna ocena. Intenziviran je rad na usklađivanju zakonodavstva u ovoj oblasti, na usklađivanju šema i fiskalnih šema državne pomoći i na izradi akcionih planova, a sve u cilju ispunjenja preostalih merila (tačka 4).

Politika konkurencije

U oblasti **politike konkurencije** se konstatuje da je zakonodavni okvir načelno u skladu sa članovima 101 i 102 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) i odgovarajućim odredbama SSP-a. Posle punih deset godina primene postojećeg Zakona o zaštiti konkurencije¹, koji je usvojen 2009. godine i značajno izmenjen 2013. godine, praksa je pokazala na neophodnost daljeg usklađivanja sa smernicama i saopštenjima EU i unapređenja, kako u delu postupka pred Komisijom za zaštitu konkurencije (KZK) kao organom zaduženim za kontrolu konkurencije na tržištu, tako i uvođenjem novih instituta koje je evropsko pravo već prepoznalo.

Preostalo je da se usvoje tri uredbe o izuzeću po kategorijama koje obezbeđuju dalje usklađivanje sa pravnim tekovinama. Pripremljeni su nacrti tri sektorska sporazuma (blok-izuzeća) koji bi omogućili veći stepen pravne sigurnosti za učesnike na tržištu prilikom zaključivanja ugovora, ali isti još nisu usvojeni na Vladi.² U aprilu 2023. godine, KZK je izradila Uputstvo o sadržini i načinu podnošenja zahteva za određivanje mere zaštite podataka, sa obrascem. Nije postignut napredak u usklađivanju člana 9 Zakona o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica sa pravnim tekovinama EU i obavezama navedenim iz SSP-a.

Na institucionalnom planu se ocenjuje da je KZK, u prethodnom višegodišnjem periodu, izgradila reputaciju operativno nezavisne institucije. Istovremeno se uočava potreba za većom transparentnošću njenog rada, kao i sistematskog objavljivanja odluka, rešenja i izveštaja. Potrebno je pojačati praksu konsultovanja KZK-a u procesu pripreme relevantnog zakonodavstva aktivnim učešćem njenih predstavnika u radnim grupama nadležnim za donošenje propisa od značaja za konkurenciju, kao i u radnim grupama koje rade na izmenama i dopunama zakona koji regulišu rad i poslovanje javnih preduzeća, uključujući i sprovođenje korporativnog upravljanja i obezbediti sistematičnu primenu mišljenja KZK-a. Sudska praksa u novije vreme, po pravilu, potvrđuje odluke KZK-a, ali kapacitet i specijalizaciju sudstva za bavljenje složenim predmetima iz oblasti konkurencije treba značajno unaprediti.

¹ „Službeni glasnik RS”, br. 51/2009 i 95/2013.

² Predlog uredbe o sporazumima o popravci i održavanju motornih vozila i sporazuma o prodaji rezervnih delova za motorna vozila koji se izuzimaju od zabrane; Predlog uredbe o uslovima za izuzeće od zabrane sporazuma o transferu tehnologije; Predlog uredbe o sporazumima između učesnika na tržištu železničkog i drumskog saobraćaja koji se izuzimaju od zabrane.

Kada je reč o sprovođenju Zakona, KZK je nastavila da istražuje značajan broj slučajeva antimonopolske politike. Najvažniji rezultati rada, u periodu obuhvaćenom ovom Knjigom preporuka, su: 25 odluka o pojedinačnom izuzeću restriktivnih sporazuma od zabrane; četiri okončana postupaka utvrđivanja povreda konkurencije i 11 u toku; sprovedena četiri nenajavljena uviđaja na 10 lokacija; 200 postupaka ispitivanja koncentracija koji su okončani i jedan koji je okončan u postupku pokrenutom *ex officio*; 55 postupaka ispitivanja koncentracija koji su u toku; dve izrađene sektorske analize tržišta i tri čija je izrada u toku; 11 mišljenja izdatih nadležnim organima na predloge propisa i drugih akata koji imaju uticaj na konkurenciju na tržištu, kao i jedno mišljenje u vezi sa primenom propisa u oblasti zaštite konkurencije.

KZK distribuira nedeljne elektronske biltene, a preko društvenih mreža (*LinkedIn, Facebook i Twitter*) plasira kratke edukativne poruke i vesti o aktivnostima i temama iz zaštite konkurencije. Informacije o radu KZK-a, uključujući i sažetke odluka, dostupne su na internet stranici, ali njen rad i dalje nije u dovoljnoj meri transparentan i vidljiv javnosti. Potrebna je pojačana aktivnost u zagovaranju i promovisanju politike konkurencije, kako bi se dodatno podigla svest i razumevanje važnosti jednakih uslova poslovanja za učesnike na tržištu kao ključnog faktora ekonomskog rasta. Neophodno je da šira javnost, lokalna samouprava i potrošači budu informisani o radu KZK-a i kretanjima na tržištu, a da poslovni sektor (industrija i bankarski sektor) na tržištu uskladi svoje poslovanje sa pravilima zaštite konkurencije, kao i da upoznaju se sa praksom KZK-a i stavovima po ključnim pitanjima.

Državna pomoć

U Poglavlju 8 je napredak postignu na ispunjenju šest merila za otvaranje pregovora u potpoglavlju Državna pomoć.

Značajan napredak je ostvaren u procesu **harmonizacije zakonodavstva o dodeli državne pomoći (merilo broj 1)**. Naporima KKDP-a je, u prethodnih godinu dana, transponovano preko 5.000 stranica pravnih tekovina EU u zakonodavstvo Republike Srbije. Proces harmonizacije je započeo 2020. godine u vreme pandemije COVID-19. Poteškoće su se nastavile i tokom 2021. godine, da bi se tek od 2022. godine rad odvijao u punom kapacitetu. Može se reći da je ovo tekuće (*ongoing*) merilo, jer Srbija neprekidno usaglašava zakonodavstvo sa novim propisima EU i za njegovo ispunjenje je važno sa Evropskom komisijom definisati presek, odnosno minimum pravnih tekovina EU koji je Srbija u obavezi da transponuje u svoj pravni sistem kako bi se smatralo da je ono ispunjeno. S obzirom na ocenu EK da je Srbija u najvećoj meri usaglašena, očekivanja su da ovo merilo bude u bližem periodu ispunjeno.

U periodu od septembra 2022. do avgusta 2023. godine, u oblasti kontrole državne pomoći, doneto je više značajnih podzakonskih akata kojima se prenosi sadržina relevantnih EU propisa iz ove oblasti³. U prethodnom periodu su donete i Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za kulturu, Uredba o izmenama Uredbe o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći u oblasti javnog informisanja, Uredba o izmenama uredbe o pravilima i uslovima za dodelu pomoći male vrednosti (*de minimis* pomoći) za obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa, Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za sanaciju i restrukturiranje učesnika na tržištu u teškoćama i Uredba o izmenama uredbe o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći u obliku naknade za obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa, kojima se vrši dodatno usklađivanje sa pravnim tekovinama Evropske unije.

Kada je reč o institucionalnom okviru, u martu 2021. godine, Srbija je uputila Evropskoj komisiji informaciju o ispunjenosti uslova iz **merila broj 2 - operativna nezavisnost KKDP-a**, što je registrovano od strane predstavnika EK, kao i na sastanku Pododbora za unutrašnje tržište i konkurenciju, održanom 16. marta 2022. godine.

³ Uputstvo za ocenjivanje usklađenosti državne pomoći za istraživanje, razvoj i inovacije; Uredba o sadržini i obliku prijave državne pomoći; Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći koja se dodeljuje učesnicima na tržištu koji obavljaju delatnost u železničkom sektoru; Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć; Uputstvo za ocenjivanje usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike; Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći učesnicima na tržištu koji obavljaju delatnost u sektoru vazdušnog saobraćaja; Uputstvo za ocenjivanje usklađenosti posebnih slučajeva državne pomoći učesnicima na tržištu koji obavljaju delatnost u sektoru vazdušnog saobraćaja; Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za ulaganje u sektore od značaja za dostizanje nulte stope emisije gasova sa efektom staklene bašte; Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći koja se dodeljuje u obliku garancije.

KKDP ima obezbeđen sopstveni budžet, solidne administrativne kapacitete, prostor, kriterijume za nezavisan izbora članova Saveta. Operativna nezavisnost se meri, pre svega, kvalitetom odluka i *track record*-om – umanjjen broj odluka u prethodnoj godini je rezultat proaktivnog rada KKDP-a i uticaja na državne institucije da svoje propise i konkurse za dodelu sredstava usklade sa propisima o državnoj pomoći. KKDP je u prethodnoj godini izvršila jedan povraćaj, a negativnih odluka u izveštajnom periodu je bilo sedam. KKDP je relevantne institucije nastavila da obaveštava o neusklađenosti njihovih/sektorskih propisa sa propisima koji regulišu državnu pomoć.

Praksa i odluke KKDP-a u vezi sa kršenjem pravila o dodeli državne pomoći i povraćajem dodeljenih sredstava su privukle značajnu pažnju stručne javnosti. Transparentnost rada KKDP-a je poseban izazov – na veb sajtu uvek treba da budu javno dostupne ažurne informacije o odlukama o pojedinačnim slučajevima, kao i svi relevantni propisi i izveštaji o radu KKDP-a, a sajt bi trebalo i osavremeniti i učiniti prijemčivijim korisnicima, te porazmisliti i o otvorenosti podataka na sajtu. Na narednoj *peer review* misiji, Evropska komisija će još jednom oceniti operativnu nezavisnost KKDP-a.

U vezi ispunjenja **merila broj 3 – popis šema državne pomoći i izrada Akcionog plana (AP)**, KKDP je u izveštajnom periodu sačinila listu zakona i podzakonskih akata koji su trenutno na snazi, a čine osnovu za dodelu državne pomoći i koji su u skladu sa kriterijumima navedenim u članu 107 UFEU-a. Izvršena je identifikacija/inventar šema koje nisu usklađene sa Zakonom o kontroli državne pomoći, a svake godine se vrši ažuriranje i redovno se tabelarni prikaz/izveštaj dostavlja Evropskoj komisiji. Takođe, KKDP sačinjava i prosleđuje Vladi RS i EK godišnje izveštaje o dodeljenoj državnoj pomoći. Preostaje, kao deo ovog merila, obaveza izrade i usvajanja na sednici Vlade Akcionog plana sa jasnim vremenskim rasporedom za usklađivanje šema koje su identifikovane kao nekompatibilne, sa definisanom ulogom KKDP-a, Vlade i davalaca državne pomoći. Kao obaveza i dalje ostaje izrada mapa regionalne pomoći.

Neophodno je intenzivirati rad na ispunjenju **merila broj 4 – usaglašavanje fiskalnih šema državne pomoći** uspostavljenih zakonima o porezu na dobit pravnih lica, o porezu na lični dohodak građana i o slobodnim zonama sa pravnim tekovinama EU. KKDP je pripremila njihov inventar, a obaveza Vlade i davalaca državne pomoći je da ih usklade sa pravnim tekovinama EU i pripreme AP sa definisanim rokovima za usklađivanje, pitanjima stečenih prava i mogućim prelaznim rokovima i definisanim nadležnostima relevantnih institucija.

Evropska komisija je i zvanično potvrdila da je **merilo broj 5 o usklađenosti pomoći dodeljenoj Železari Smederevo** ispunjeno.

Kontinuiran je rad na ispunjenju poslednjeg **tekućeg merila broj 6 o informacijama o pojedinačnim slučajevima dodele državne pomoći**, jer Srbija i dalje odobrava individualnu državnu pomoć privrednim subjektima.

U prethodnoj godini je evidentan nedostatak adekvatnih programa obuke, zagovaranja politike državne pomoći, aktivnosti podizanja svesti o značaju primene pravila kontrole državne pomoći i akademskih programa u ovoj oblasti. S obzirom da se dodela državne pomoći, kako na republičkom tako i na lokalnom nivou, uglavnom vrši putem različitih konkursa, a odluke donose nadležne komisije, od izuzetne je važnosti da članovi ovih komisija budu upoznati sa pravilima za dodelu državne pomoći. Edukacija svih učesnika u ovom procesu je od velikog značaja za primenu postojećih i novih/očekivanih procedura i pravila.

Komisija za kontrolu državne pomoći (KKDP) i Radna grupa NKEU za Poglavlje 8 (RG NKEU za PG 8) rade na jačanju partnerstva uspostavljanjem stalnih kanala komunikacije, razmenom informacija i međusobnim konsultacijama. Na zajedničkoj sednici RG NKEU za PG 8 i KKDP-a, održanoj aprila 2023. godine, prvi put od formiranja KKDP-a kao nezavisne institucije, dogovoreno je da se saradnja intenzivira, fokusira na proces harmonizacije zakonodavstva RS sa pravnim tekovinama EU i ispunjenje merila za otvaranje pregovora, u formi diskusija, zajedničkih događaja, komentara i sugestija u fazi pripreme propisa i sprovođenja javnih rasprava.

Intenzivirana je saradnja sa ministarkom za evropske integracije, sa kojom se povremeno održavaju zajednički sastanci koordinatora NKEU i razmatraju aktuelne teme uz puno uvažavanje stavova i preporuka NKEU, kao i sa Ministarstvom unutrašnje i spoljne trgovine, koje je nadležno za ovo pregovaračko poglavlje.

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 8, tj. napretka u poslednjih godinu dana

- *Jačanje institucija za kontrolu državne pomoći.*

U prethodnom periodu je uspostavljena u celini struktura KKDP-a u skladu sa novim Zakonom o kontroli državne pomoći i obezbeđeni su organizacioni i funkcionalni uslovi za njenu operativnu nezavisnost. Kontinuirano se sprovode aktivnosti na unapređenju administrativnih kapaciteta stalnom edukacijom zaposlenih i zapošljavanjem novih saradnika, što značajno utiče na kvalitet odluka i bolji *track record*. Uspostavlja se čvršća saradnja sa nadležnim institucijama i unapređuje se koordinacija. Kako do ovog momenta nije data finalna ocena ostvarivanja operativne nezavisnosti KKDP-a, konstatuje se da je ova preporuka **delimično ispunjena**.

- *Usvojiti podzakonske propise kako je to novim Zakonom o kontroli državne pomoći propisano.*

U izveštajnom periodu KKDP je bila aktivna na pripremi i izradi uredbi kojima se sprovode pravila Zakona o Zakona o kontroli državne pomoći. Vlada je donela više uredbi, uputstava i pravilnika u ovoj oblasti, a u planu su akti koji regulišu državnu pomoć u oblasti transporta, razvoj širokopojasne infrastrukture i drugo. Može se konstatovati da je preporuka **delimično ispunjena**.

- *Nastaviti sa izradom novog Zakona o zaštiti konkurencije.*

U izveštajnom periodu nije bilo aktivnosti u ovoj oblasti (preporuka je **u potpunosti neispunjena**).

- *Obezbediti uslove za aktivno učešće predstavnika KZK-a u radu radnih grupa.*

Predstavnici KZK-a su u izvesnoj meri uključeni u radna tela za izradu zakona i drugih propisa od značaja za zaštitu konkurencije, u proces međuresornih konsultacija, a KZK daje mišljenja o usaglašenosti sa pravilima o zaštiti konkurencije (preporuka je **delimično ispunjena**).

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

U izveštajnom periodu su sprovedene aktivnosti na izradi izmene pravnog okvira koji uređuje rad javnih preduzeća radi uvođenja modela korporativnog upravljanja usvajanjem predloga Zakona o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije. Ipak, nije poznato da li su predstavnici KZK-a učestvovali u radu radne grupe koja se bavila ovim izmenama (preporuka je **delimično ispunjena**).

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

Tokom izveštajnog perioda, Narodna banka Srbije, kao nadležni organ, nije pripremila izmene i dopune Zakona o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica, pa se konstatuje da ova je ova preporuka **u potpunosti neispunjena**.

- *Nastaviti promociju opštih tema o zaštiti konkurencije prema ciljnim grupama.*

Komisija za zaštitu konkurencije sprovodi javno zastupanje i promociju politike zaštite konkurencije kroz saradnju sa drugim regulatornim telima i komunikaciju sa državnim organima i organizacijama, akademskom i stručnom javnošću, udruženjima tržišnih učesnika i profesionalnim i strukovnim udruženjima (Privredna komora Srbije, NALED, AmCham, Savet stranih investitora i dr), domaćim i međunarodnim partnerima i medijima. U saradnji sa PKS-om je organizovan besplatni webinar „Konkurencija na tržištu javnih nabavki“ na kome su predstavnici KZK-a bili predavači. Učesnici su, između ostalog, bili upoznati sa pitanjima od značaja za konkurenciju u postupcima javnih nabavki, kao i sa mogućim programima usaglašavanja poslovanja sa pravilima o zaštiti konkurencije. Konstatuje se da je ova preporuka **delimično ispunjena**.

- *Nastaviti aktivnosti podizanja svesti o značaju zaštite konkurencije usmerene ka široj javnosti*

Glavni, i ujedno najčešći, oblici komunikacije sa javnošću su bili: internet stranica KZK-a, saopštenja za medije, objave u elektronskim i štampanim medijima, društvene mreže, publikacije, tematski događaji, video konferencije, kao i animirani edukativni filmovi. Ocenjuje se da je ova preporuka **delimično ispunjena**.

- *Organizovati pojedinačne treninge za predstavnike lokalnih komisija, na temu zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći.*

Organizovana edukacija za primenu važećih i novih/očekivanih procedura i pravila (preporuka je **delimično ispunjena**).

- *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, za potrebe privrede, stvorili školovani kadrovi.*

Nedostatak akademskih programa u ovoj tematskoj oblasti je karakteristika i prethodnih godinu dana. Prema tome, navedena preporuka se ocenjuje **u potpunosti neispunjenom**.

Kao što je napred konstatovano, u oblasti zaštite konkurencije nema merila za otvaranje poglavlja, a zakonodavni okvir je u značajnoj meri usklađen sa pravnim tekovinama EU. U ovoj oblasti su potrebna dalja usaglašavanja zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i relevantnom praksom organa i tela EU. U narednom periodu je neophodno intenzivirati rad na ispunjenju preostalih pet merila za otvaranje pregovora, pre svega efikasniji rad KKDP-a i bolji *track record*, punu harmonizaciju zakonodavstva u oblasti državne pomoći i njegovu primenu, usklađivanje preostalih šema državne pomoći, kao i šema fiskalne državne pomoći. Ostaje i dalje obaveza usklađivanja Zakona o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica sa *acquis*-em i obavezama iz SSP-a.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 9

FINANSIJSKE USLUGE

Koordinator: CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP), Vida Uzelac

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu je konstatovano da je Srbija i dalje **umereno spremna** (numerička ocena 3) u oblasti finansijskih usluga. Preporuka je da se u narednoj godini aktivnosti usmere na:

- sprovođenje preostalih standarda Bazel III u skladu s njihovom finalizacijom i uvođenjem na nivou EU;
- potpuno usklađivanje sa Direktivom Solventnost II u oblasti osiguranja.

Izveštaj Evropske komisije dalje ocenjuje da je, u prethodnih godinu dana, ostvaren **ograničen napredak** (numerička ocena 2). S obzirom na preostale obaveze, prošlogodišnje preporuke i dalje važe.

Osnovni podaci o Poglavlju 9 – Finansijske usluge

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/ bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
9 – Finansijske usluge	21-22. januara 2015./ 17. marta 2015.	1. juna 2016.	NE	NE	12. oktobra 2017, a 16. oktobra 2017. je dostavljena Savetu EU
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR³ usvojen		CBAR⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
27. juna 2019.	5				

U Zajedničkoj pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 9, iz 2017. godine, postavljeno je pet merila koja Srbija treba da ispuni za privremeno zatvaranje ovog poglavlja:

1. Srbija pokazuje napredni nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU 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;
2. Srbija pokazuje napredan nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU 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;
3. Srbija pokazuje napredan stepen usklađenosti sa pravnim tekovinama EU 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;

1 OBAR – opening benchmark assessment report

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – interim benchmark assessment report.

4 CBAR – closing benchmark assessment report.

4. 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;
5. Srbija pokazuje stabilnost i nezavisnost regulatornih i nadzornih institucija sa adekvatnim administrativnim kapacitetima za sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u oblasti finansijskih usluga.

Srbija intenzivno radi na ispunjavanju postavljenih merila.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 9

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Neophodno je razmotriti dosadašnji regulatorni okvir koji se nije pokazao dovoljno stimulativnim za razvoj „nebankarskog“ dela tržišta finansijskih usluga.	U potpunosti neispunjena utvrđeno: 2020.	Merilo br. 2 za privremeno zatvaranje
2.	Potrebno je preduzeti mere kako bi se unapredio rad institucija i infrastrukture tržišta kapitala.	Delimično ispunjena utvrđeno 2018.	Merila br. 3 i 4 za privremeno zatvaranje
3.	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.	U potpunosti neispunjena utvrđeno: 2020.	Preporuka iz Izveštaja EK o napretku Srbije za 2020. godinu, Smernice iz Evropske povelje za MSP
Preporuke Evropskoj uniji			
4.	Osigurati efikasniju i efektivniju saradnju i podršku nadležnih generalnih direktorata EK u pokretanju i nastavku pregovora u ovom poglavlju.	Nova preporuka	Preporuka formulisana na osnovu prakse OCD-a razvijene unutar radne grupe, u kojoj su angažovani stručnjaci za ovu oblast, kao i na osnovu dosadašnjeg iskustva

Preporuke organizacijama civilnog društva

5.	Ojačati napore na podizanju opšteg nivoa svesti poslovne zajednice, kao i šire javnosti, o značaju i prednostima usklađivanja sa pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti i punoj primeni transponovanog zakonodavstva. Uloga stručnjaka i civilnog društva u ovom procesu je od suštinskog značaja za animiranje šire javnosti.	Nova preporuka	Preporuka formulisana na osnovu prakse OCD-a razvijene unutar radne grupe, u kojoj su angažovani stručnjaci za ovu oblast, kao i na osnovu dosadašnjeg iskustva
----	--	----------------	---

Opis poglavlja

Poglavlje 9 – Finansijske usluge pripada Klasteru 2 (Unutrašnje tržište) i od velikog je značaja za dobro funkcionisanje unutrašnjeg tržišta Evropske unije, 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 „kontrolne 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 kolateralu 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 koristiće 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.

Presek stanja i glavne ocene

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu je naveden sledeći zaključak o Klasteru 2 (Unutrašnje tržište): „Ovaj klaster je ključan za pripreme Srbije za zahteve unutrašnjeg tržišta EU i od velike je važnosti za ranu integraciju i razvoj Zajedničkog regionalnog tržišta. Napredak je postignut u nekoliko oblasti unutar klastera, posebno po pitanju usklađivanja zakonodavstva u oblasti prava privrednih društava; slobodi kretanja radnika kroz koordinaciju sistema socijalne sigurnosti; kao i usklađivanja zakonodavstva u oblasti slobodnog kretanja roba. Srbija se u narednom periodu poziva da se fokusira, između ostalog i na liberalizacija kretanja kapitala, u skladu sa obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP); sprovođenje zakona koji se usklađuju sa pravnim tekovinama o kapitalnim zahtevima u bankarskom sektoru“.

U Izveštaju o skriningu je konstatovano da je Srbija dovoljno pripremljena za otvaranje pregovora o ovom poglavlju i da Evropska komisija preporučuje otvaranje pristupnih pregovora. Nakon toga se pristupilo izradi Pregovaračke pozicije, koju je Vlada usvojila 2017. godine. Nakon toga je u Zajedničkoj pregovaračkoj poziciji iz 2017. godine za Poglavlje 9 postavljeno pet merila koja Srbija treba da ispuni za privremeno zatvaranje ovog poglavlja. Na ispunjenju ovih merila je Srbija intenzivno radila, pa je na desetoj Međuvladinoj konferenciji, održanoj u Briselu 27. juna 2019. godine, doneta odluka o otvaranju Pregovaračkog poglavlja 9.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu se konstatuje da je Srbija i dalje umereno pripremljena u oblasti finansijskih usluga. Donošenjem Zakona o tržištu kapitala ostvaren je ograničen napredak. U narednoj godini Srbija treba da nastavi sa sprovođenjem preostalih standarda Bazel III u skladu s njihovom finalizacijom i uvođenjem na nivou EU, kao i sa radom na potpunom usklađivanju sa Direktivom Solventnost II u oblasti osiguranja.

U odnosu na Izveštaj Evropske komisije iz 2015. godine, konstatuje se da je Srbija umereno pripremljena u oblasti finansijskih usluga i da je postignut dobar napredak usvajanjem okvira za sanaciju banaka i zakona o osiguranju i platnim uslugama, a u proteklom sedmogodišnjem periodu su nastavljene aktivnosti na ispunjavanju preporuka EK koje se odnose na harmonizaciju propisa, standarda, kao i jačanje institucija, što je konstatovano i u Izveštaju EK za 2022. godinu. Opšta ocena spremnosti za članstvo je nepromenjena (3) od 2015. godine.

U izveštajnom periodu je u oblasti banaka i finansijskih konglomerata, Srbija u velikoj meri sprovela standarde Bazel III.

Još uvek nije u potpunosti harmonizovano nacionalno zakonodavstvo sa revidiranom verzijom Direktive EU o oporavku i restrukturiranju banaka (DORB).

Međunarodni standardi finansijskog izveštavanja (MSFI), primenjuju se od 1. januara 2018. godine i nastavlja se njihovo dalje usklađivanje sa novim međunarodnim standardima pod nadzorom Narodne banke Srbije (NBS).

Potrebno je razmotriti pojednostavljenje procedure otvaranja računa rezidenata u inostranim bankama, kao i otvaranje računa nerezidenata u bankama u Srbiji, u cilju dalje liberalizacije protoka kapitala i liberalizacije finansijskih usluga.

U oblasti osiguranja i strukovnih penzija još uvek nije usvojen Zakon o obaveznom osiguranju u saobraćaju.

Nastavljene su aktivnosti koje se odnose na usklađivanje sa Direktivom Solventnost II. Sprovedene su određene odredbe vezane za kvalitativne zahteve iz stuba (*pillar*) 2.

I dalje ostaje obaveza usklađivanja sa Direktivom o aktivnostima i nadzoru institucija za strukovne penzije u oblasti prekograničnih aktivnosti, pravila investiranja i regulisanja tehničkih odredbi.

Primetna je stagnacija i relativan pad kapaciteta, ali i raspoloživih finansijskih sredstava u svim institucijama koje se bave tržištem kapitala – Centralnog registra hartija od vrednosti, Beogradske berze i Komisije za hartije od vrednosti. U oblasti infrastrukture finansijskog tržišta, donošenjem Zakona o tržištu kapitala 2021. godine, koji je stupio na snagu u januaru 2023. godine i koji je u potpunosti usklađen sa Direktivom o konačnosti saldiranja u sistemima za plaćanje i za saldiranje hartija od vrednosti (SFD), kao i sa Direktivom o tržištima finansijskih instrumenata (MiFID II), ispunjene su obaveze iz SSP-a. Dodatni set zakona i podzakonskih akata je u izradi. Donošenjem zakona je stvoren okvir u kome se strane firme, čije se veće prisustvo očekuje, osećaju komforno. Nakon usvajanja zakona, nadležne institucije (Komisija za hartije od vrednosti, Berza i Centralni registar) su donele dvadesetak akata koji su usklađeni sa novim zakonom i omogućavaju njegovu implementaciju. Izrada novog Centralnog registra hartija od vrednosti (CR HoV) je u toku, što predstavlja izvestan napredak, a do novembra se predviđa prelazak na ovaj sistem. Za dalje jačanje Centralnog registra hartija od vrednosti i svih nadležnih institucija, kao i za formiranje jedinice za tržište kapitala u Ministarstvu finansija, dobijen je zajam u iznosu od 27 miliona evra. Tržište kapitala u Srbiji nije u dovoljnoj meri razvijeno, ali se na njegovom jačanju radi kroz implementaciju Strategije za razvoj tržišta kapitala. U toku je izrada analize koja će dati uvid u izazove i preporučiti set mera za njihovo prevazilaženje. Razvoj tržišta kapitala se odvija u tri faze:

1. zakonodavni okvir;
2. institucionalno jačanje;
3. *go to market* – podrška kompanijama iz privatnog i javnog sektora.

Administrativni kapaciteti Komisije za hartije od vrednosti u ovoj oblasti su i dalje slabi.

Narodna banka Srbije je, na osnovu Zakona o digitalnoj imovini („Službeni glasnik RS“, br. 153/2020), koji je usvojen 2021. godine, pripremila Nacrtr odluke o sadržini, rokovima i načinu dostavljanja podataka u vezi s virtuelnim valutama Narodnoj banci Srbije. Ovim je unapređeno regulisanje tržišta virtuelnih valuta, čija je upotreba u svetu u ekspanziji.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 9 je ostvarila saradnju sa predstavnicima Ministarstva finansija koji su, zajedno sa Narodnom bankom Srbije, nadležni za ovo poglavlje. Pored redovnih aktivnosti ove radne grupe, ostvarena je intenzivnija i uspešnija saradnja sa ministarkom za evropske integracije na zajedničkim sastancima na kojima su razmatrane aktuelne teme, kao i sa predstavnicima Delegacije Evropske unije.

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 9, tj. napretka u poslednjih godinu dana

- *Neophodno je razmotriti dosadašnji regulatorni okvir koji se nije pokazao dovoljno stimulativnim za razvoj „nebankarskog“ dela tržišta finansijskih usluga.*

Ova preporuka je **delimično ispunjena**. 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.*

Ova preporuka je **delimično ispunjena**. 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. Ipak, tokom 2023. godine je odobren zajam za jačanje tržišta kapitala i stupio na snagu novi Zakon o tržištu kapitala.

- *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.*

Ova preporuka je **delimično ispunjena**. U izvesnoj meri je zainteresovanost za ove vidove finansiranja porasla. Rast i razvoj malih učesnika na tržištu, u srednjem i dužem roku pogoduje i bankarskom sektoru jer stvara buduće klijente.

U izveštajnom periodu je zapažen ograničen napredak u Poglavlju 9, zakonodavstvo je usklađeno u velikoj meri sa pravnim tekovinama EU, ali je u narednom periodu potrebno da u fokusu bude njegova implementacija. Neophodno je jačanje tržišta kapitala, posebno administrativnih kapaciteta. U oblasti segmenta neživotnog osiguranja, neophodno je uskladiti zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 10

INFORMACIONO DRUŠTVO I MEDIJI

Koordinator: DRUŠTVO ZA INFORMATIKU SRBIJE (DIS), Nikola Marković

Poglavlje 10 obuhvata dve velike oblasti savremenog društva: informaciono društvo i medije. Obe ove oblasti su u Evropskoj uniji vrlo razvijene i predstavljaju osnov za funkcionisanje i razvoj savremenog društva.

Srbija je u ovim oblastima postigla značajne rezultate i ima velike potencijale i kroz proces priprema za pristupanje Evropskoj uniji ima ambiciju da još više iskoristi potencijale i unapredi privredni razvoj, funkcionisanje demokratskih institucija i kvalitet života građana.

Preporuke iz godišnjih izveštaja Evropske komisije su dragocene za planiranje i organizaciju daljeg rada na pripremama za pristupanje Evropskoj uniji. Takođe, Vlada je za unapređivanje stanja u medijima usvojila Akcioni plan za implementaciju Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji, koji je delimično realizovan i istekao, a u pripremi je novi za period do 2025. godine.

Ostvarene rezultate i stanje u razvoju informacionog društva mogu da ilustruju sledeći podaci:

- Vlada Republike Srbije je, od 2020. godine, razvoj informacionog društva uključila u svoje prioritete i to je uticalo na unapređivanje stanja; nakon višegodišnjih zahteva, formirano je Ministarstvo za informisanje i telekomunikacije, kao i Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu i u njima se sve uspešnije obavljaju poslovi na razvoju informacionog društva i medija;
- u 2022. godini su informacione usluge izvezene u vrednosti od 2,7 milijardi evra, odnosno za 50% više u odnosu na 2021 godinu;
- portal eUprava ima oko 900 usluga i oko dva miliona korisnika;
- sve veći broj kompanija pristupa digitalnoj transformaciji poslovanja;
- 81,5 % domaćinstava ima pristup i koristi internet;
- na IKT tržištu je oko 3.800 IT kompanija i u njima radi oko 45.000 programera.

Sve ovo je samo deo uspeha u razvoju informacionog društva.

Osnovni podaci o Poglavljju 10 – Informaciono društvo i mediji

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja ekspanatornog/ bilateralnog skringinga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
10 – Informaciono društvo i mediji	22-23. maja 2014./ 10-11. jula 2014.		Merila još uvek nisu utvrđena		2021.
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR³ usvojen		CBAR⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
-	-	-	-	-	-

1 OBAR – opening benchmark assessment report

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – interim benchmark assessment report.

4 CBAR – closing benchmark assessment report.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 10

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Potrebno je okončati proces usvajanja Zakona o elektronskim komunikacijama (ZEK).	Ispunjeno: 2023. (Narodna skupština je 29. aprila 2023. usvojila ZEK) utvrđeno: 2019.	Izveštaj EK o napretku Srbije
2.	Obezbediti funkcionalnu i finansijsku nezavisnost regulativnih tela (RATEL i REM).	Usvajanjem ZEK-a je 2023. počelo ispunjavanje utvrđeno: 2019.	Izveštaj EK o napretku Srbije
3.	MUP da pristupi uvođenju „servisa za hitne slučajeve 112“	Ispunjavanje počelo: 2022. i 2023. utvrđeno: 2019.	Izveštaj EK o napretku Srbije
4.	Obezbediti realizaciju i praćenje efekata iz primene Akcionog plana za realizaciju Medijske strategije za period 2021-2025. godine	Ispunjavanje počelo: 2021.	Akциони plan za realizaciju Medijske strategije
5.	Obezbediti da Vlada RS donese odluku i obaveže nadležne organe da odgovore na podnete inicijative radnih grupa NKEU.	Nije ispunjena utvrđeno: 2021.	Praksa i dosadašnje iskustvo stručnjaka iz radne grupe za ovu oblast
6.	Predložiti Zakon o elektronskim medijima usklađen sa EUAVMSD, kao i sa ciljevima koji su predviđeni Medijskom strategijom.	utvrđeno: 2023.	Izveštaj EK o napretku Srbije
Preporuke Evropskoj uniji			
7.	Potrebno je da Evropska komisija celovitije oceni: ubranu digitalizaciju poslovanja, primenu servisa eUprave, visok rast i izvoz informacionih usluga i druge manifestacije ubranog razvoja informacionog društva u Srbiji.	utvrđeno: 2023.	Praksa i dosadašnje iskustvo stručnjaka iz radne grupe za ovu oblast
Preporuke organizacijama civilnog društva			
8.	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.	utvrđeno: 2023.	Praksa i dosadašnje iskustvo stručnjaka iz radne grupe za ovu oblast

Opis poglavlja

Kroz razvoj informacionog društva se stvara informatička infrastruktura neophodna za:

- uključivanje, komunikaciju i funkcionisanje u okviru Evropske unije;
- efikasno funkcionisanje državne uprave, privrede i javnih službi;
- ostvarivanje prava i dužnosti građana;
- nesmetano ostvarivanje vladavine prava;
- dalji razvoj digitalizacije poslovanja u pravcu digitalne Srbije i dr.

Privreda i javne službe su zainteresovani za ulazak u Evropsku uniju jer se time stvaraju uslovi za još brži razvoj.

Mediji su zainteresovani za prijem u EU jer se tako unapređuju uslovi za objektivno informisanje, nezavisnost medija, slobodu govora i informisanja i dalju demokratizaciju društva.

Iz svih pomenutih razloga postoji široka zainteresovanost privrede, javnih službi, medija i države za prijem Srbije u EU.

EU očekuje od države kandidata da u toku pristupnih pregovora obezbede punu harmonizaciju pravnog sistema i primenu odgovarajućih standarda poslovanja. Srbija ne traži tranzicione rokove i specifična rešenja.

Ostvarivanjem zadataka iz Poglavlja 10 stvaraju se uslovi za dalji brži privredni i društveni razvoj Srbije, poboljšanje privredne strukture, dalju demokratizaciju, veću dostupnost informacija, nezavisnost medija, slobodu govora i informisanja.

Za realizaciju svih ovih zadataka potrebno je usvajanje novih usaglašenih propisa, obuka korisnika, razvoj administrativnih kapaciteta, primena određenih standarda i procedura iz EU i dr.

Presek stanja i glavne ocene

U Izveštaju o skriningu iz 2014. godine je konstatovano da je Srbija, u pogledu indikatora iz „Digitalne agende za Evropu“, ispod evropskog preseka.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije se već nekoliko godina ponavlja konstatacija da je Srbija „umereno pripremljena“ i da je „ostvaren ograničen, ali evidentan napredak u digitalizaciji poslovanja, razvoju eUprave, primeni eTrgovine, usvajanju i primeni propisa i razvoju infrastrukture za ruralno područje“.

Srbija se, po mišljenju Radne grupe NKEU za Poglavlje 10, na tabeli „ocene napretka u pristupnim pregovorima sa EU“ nalazi na nivou spremnosti „4. dobar nivo spremnosti (*good level of preparation*)“, a po oceni napretka u prethodnoj godini na nivou „4. dobar napredak (*good progress*)“.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 predlaže da se u ocenjivanju ostvarenog napretka koriste indikatori na koje smo ukazali na početku izveštaja, kao i rezultati na koje ukazujemo u nastavku.

Najvažniji rezultati u razvoju informacionog društva u poslednjih godinu dana su:

- Zakon o elektronskim komunikacijama je usvojen 29. aprila 2023. godine i time je obezbeđena puna usaglašenost sa Direktivom (EU) 2018/1972 i Evropskim zakonikom o elektronskim komunikacijama (EECC). Ovim se sprovode planirane aktivnosti Vlade za uspostavljanje savremenog poslovnog ambijenta u skladu sa evropskim standardima. Omogućen je pristup mrežama vrlo visokog kvaliteta, uključujući fiksne, mobilne i bežične mreže.

- Položaj regulatora je precizno definisan i obezbeđena je njihova pravna i finansijska nezavisnost.
- Očekuje se dalji razvoj tržišne konkurencije kroz stvaranje uslova za nova efikasna ulaganja u elektronske komunikacione mreže i usluge.
- Pokrenut je postupak za izradu Nacrta zakona o širokopojasnoj komunikacionoj infrastrukturi.
- Nastavljeno je investiranje u izgradnju širokopojasne komunikacione infrastrukture u ruralnom području koje pokriva 706 naselja i oko 370.000 stanovnika.
- Evropska komisija je, u svom Izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu, konstatovala da je Srbija u oblasti informaciono društvo i mediji „umereno pripremljena“ i da ostvaren „ograničen napredak“ u digitalizaciji u oblasti eUprave. Očekujemo da će se ova ocena poboljšati u narednom izveštaju.
- U istom izveštaju se ukazuje da REM ne primenjuje svoja ovlašćenja – da kroz efektivno praćenje i kažnjavanje emitera koji ne ispunjavaju zakonske obaveze utiče na programske sadržaje. Očekuje se reakcija REM-a.
- Zakon o javnom informisanju i medijima i Zakon o elektronskim medijima su pred stavljanjem na javnu raspravu, a nije se ni počelo sa izradom Zakona o javnim medijskim servisima.
- Aukcija za 5G mobilnu mrežu nije sprovedena u 2022. godini i odložena je za 2023. godinu.

Potrebno je da Vlada podrži realizaciju svih pomenutih aktivnosti i doprinese stvaranju političkih i finansijskih uslova za njihovu realizaciju. Spremnost za realizaciju svih pomenutih zadataka je u poslednje dve godine (2022. i 2023. godini) u porastu, kako kod nas tako i u EU.

U okviru nastojanja da se afirmišu pozitivni efekti i razvija motivisanost za ulazak Srbije u EU, Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je u poslednjih godinu dana organizovala tri sednice, radionice, kao i razne aktivnosti:

- Usaglašenost Srbije sa IKT tekovinama EU (13. decembra 2022);
- Motivacija IKT sektora za prijem Srbije u EU (30. januara 2023);
- eUprava podržava vladavinu prava (18. jula 2023);
- Nacrt zakona o informacionoj bezbednosti i sigurnije digitalno okruženje (25. avgusta 2023).

Sve ove aktivnosti su potvrdile da je IKT sektor zainteresovan za prijem Srbije u EU i da snažno doprinosi tom procesu.

Kada je u pitanju ispunjavanje preporuka Radne grupe od strane Vlade RS, možemo biti umereno zadovoljni (videti Tabelu 2 – Preporuke Vladi Republike Srbije).

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 10, tj. napretka u poslednjih godinu dana

Preporuke Radne grupe su počele da se uvažavaju tek u poslednje dve godine. Ranije su one samo primane, bez ikakvih komentara.

U ovom prikazu, nemamo evidentirane potpuno neispunjene preporuke.

Delimično ispunjene preporuke su:

- da se obezbedi funkcionalna i finansijska nezavisnost regulativnih tela (RATEL-a i REM-a);
- da MUP uvede „servis za hitne slučajeve 112“;
- da se obezbedi realizacija i praćenje efekata iz primene Akcionog plana za realizaciju Medijske strategije za period od 2021. do 2025. godine;
- da Vlada RS donese odluku i obaveže nadležne organe da odgovore na podnete inicijative radnih grupa Nacionalnog konventa o EU.

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

Usvajanjem Zakona o elektronskim komunikacijama, preporuka je **potpuno izvršena**.

Prikazane aktivnosti pokazuju da su u Poglavlju 10 u poslednje dve godine, zahvaljujući interesu i angažovanju nadležnih organa, Vlade i Radne grupe NKEU za Poglavlje 10, ostvareni značajni rezultati, te da treba završiti sve započete aktivnosti. Zbog specifične situacije, očekuju se intenzivnije aktivnosti u području medija.

Imajući u vidu našu državnu orijentaciju i interes za prijem Srbije u EU, neophodno je nastaviti sa organizovanjem aktivnosti na praćenju i učestvovanju u aktivnostima koje doprinose ulasku Srbije u EU. Potrebno je nastojati i lobirati da se do kraja 2023. godine otvori Klaster 3.

POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ

Koodinatori:

EVROPSKI POKRET U SRBIJI, Dr Dejan Krnjić

MREŽA ZA RURALNI RAZVOJ SRBIJE, Dragan Roganović

U Izveštaju Evropske komisije (EK) o napretku Srbije za 2022. godinu se ocenjuje da je Srbija za Poglavlje 11 dostigla **određeni nivo spremnosti** (ocena 2) u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Takođe se konstatuje da je Srbija ostvarila **određeni napredak** (ocena 3) u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja (Poglavlje 11), naročito kroz: usvajanje izmene Zakona o poljoprivredi u novembru 2021. godine, unapređenje efikasnosti obrade IPARD aplikacija, kao i pravovremeno dostavljanje programa IPARD III za period 2021-2027. godine.

Osnovni podaci o Poglavlju 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj	18-20. marta 2014./ 14-16. maja 2014.	Izveštaj o skriningu je dostavljen 24. februara 2015. godine (merila za otvaranje)	Dva merila za otvaranje poglavlja	NE	NE
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR³ usvojen		CBAR⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
-	-	-		-	-

Poglavlje 11 još uvek nije otvoreno za pregovore, a u toku je priprema pregovaračke pozicije. Na bazi održanih eksplanatornih i bilateralnih skrininga, pripremljen je Izveštaj o skriningu kojim je zaključeno da Srbija nije dovoljno spremna za pregovore i da će pregovori biti otvoreni po ispunjenju dva merila:

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

Akcioni plan za Poglavlje 11, kao jedno od dva merila, usvojen je 18. oktobra 2018. godine od strane Vlade Republike Srbije i poslat je 1. novembra iste godine Evropskoj komisiji na odobrenje. U toku je ažuriranje Akcionog plana u pogledu roka i realizovanih aktivnosti. Drugo merilo o poveravanju poslova u vezi sa sprovođenjem budžeta za IPARD II, a u skladu sa odredbama Uredbe Komisije za sprovođenje 447/2014, Republika Srbija je ispunila 14. decembra 2015. godine.

1 OBAR – opening benchmark assessment report

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – interim benchmark assessment report

4 CBAR – closing benchmark assessment report

U Poglavlju 11 Republika Srbija čeka usvajanje Izveštaja o ispunjenosti merila (*Opening Benchmark Assessment Report – OBAR*) od strane Saveta EU, nakon čega će biti pozvana da dostavi Pregovaračku poziciju za Poglavlje 11. Prema informaciji Misije Republike Srbije pri EU, do sada su 22 države članice dale saglasnost na Izveštaj o ispunjenosti merila.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 11

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Srbija treba da ubrza proces koji se odnosi na predstavljanje Komisiji novog Akcionog plana, koji je osnov za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.	Neispunjeno utvrđeno: 2015. godine	Merilo br. 1 za otvaranje poglavlja
2.	Preporučujemo da se u procesu planiranja IPARD III programa i nacionalnih mera uzmu u obzir predlozi Evropske komisije vezani za Zajedničku poljoprivrednu politiku za period 2021-2027, a koji imaju za cilj da podstaknu održiv i konkurentan poljoprivredni sektor, koji značajno doprinesu evropskom zelenom dogovoru, posebno u pogledu strategije od „njive do trpeze“ i strategije biodiverziteta, a sa krajnjim fokusom na: obezbeđivanje fer uslova i stabilne ekonomske budućnosti za poljoprivrednike, kao i na efikasnu implementaciju ambiciozne mere 4 IPARD III programa, koja se odnosi na zaštitu životne sredine i klimu.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2021. godine	Merilo br. 2 za otvaranje poglavlja
3.	Preporučujemo dalje jačanje ljudskih i tehničkih kapaciteta u Upravi za agrarna plaćanja i Ministarstvu poljoprivrede/Odeljenju za ruralni razvoj, kako bi proces implementacije IPARD II i IPARD III programa tekao ubrzanim tokom za sve akreditovane mere. Nedovoljno razvijeni kapaciteti mogu dovesti do nezadovoljavajuće dinamike u realizaciji IPARD II i IPARD III programa, a time i do gubitka dela sredstava dodeljenih od strane EU.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2016. godine	Merilo br. 1 za otvaranje poglavlja

4.	Preporučuje se dalje administrativno i tehničko jačanje Sektora za poljoprivrednu politiku, kao organizacione jedinice Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, koja je od suštinskog značaja za kreiranje nacionalne agrarne politike koja može da odgovori potrebama integracije Srbije u EU.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2016. godine	Merilo br. 1 za otvaranje poglavlja
5.	Ulaganje dodatnih napora u uspostavljanje/ jačanje administrativnih sistema podrške poljoprivrednoj politici poput IACS, LPIS i FADN ⁵ . Napominjemo da je funkcionisanje ovih sistema neophodno za efikasno kreiranje i implementaciju adekvatne agrarne politike, koja treba da odgovori potrebama zemlje, a koja, takođe, predstavlja sastavni deo mehanizma implementacije Zajedničke agrarne politike EU.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2018. godine	Merilo br. 1 za otvaranje poglavlja
6.	Administrativno, brojno i stručno jačanje poljoprivredne stručne-savetodavne službe pod nadležnošću Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (Centralna Srbija) i Pokrajinskog sekretarijata za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu (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.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2020. godine	Merilo br. 1 za otvaranje poglavlja
7.	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.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2018. godine	Merilo br. 2 za otvaranje poglavlja
8.	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.	Neispunjeno utvrđeno: 2020. godine	Merilo br. 1 za otvaranje poglavlja
Preporuke Evropskoj uniji			
9.	Neophodno je da u procesu pripreme IPARD III programa podrži ubrzavanje ovog procesa, kao i unapređenje kapaciteta nacionalnih institucija. Jedna od mogućnosti je korišćenje mere tehničke pomoći, kao i aktivnije korišćenje programa EU (na primer TAIEX, bilateralni projekti podrške).	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2020. godine	Merilo br. 1 za otvaranje poglavlja

⁵ IACS - Integrisani administrativni sistem kontrole plaćanja; LPIS - Sistem identifikacije zemljišnih parcela; FADN – Sistem računovodstvenih pokazatelja sa farmi

10.	Obezbediti na transparentan način proces informisanja svih aktera o Zajedničkoj agrarnoj politici EU za period od 2021. do 2027. godine, kao okviru za pregovore EU i Srbije u okviru Poglavlja 11.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2021. godine	Merilo br. 1 za otvaranje 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.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2020. godine	Merilo br. 1 za otvaranje poglavlja
Preporuke organizacijama civilnog društva			
12.	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. Organizacije civilnog društva (OCD) treba da obezbede konsultacije između donosioca odluka i krajnjih korisnika.	Neispunjeno utvrđeno: 2020. godine	Merilo br. 2 za otvaranje poglavlja
13.	Potrebno je aktivnije uključivanje organizacija civilnog društava u aktivnosti informisanja poljoprivrednika o IPARD programima. Nedovoljni kapaciteti savetodavnih službi, Ministarstva i Uprave za agrarna plaćanja, i pored svih napora, uzrokuju da info kampanje ne dosegnu do svih potencijalnih korisnika. Organizacije civilnog društva, strukovna udruženja i postojeće mreže, zbog svoje geografske rasprostranjenosti imaju potencijal da daju doprinos informisanju, a u koordinaciji sa drugim akterima.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2020. godine	Merilo br. 2 za otvaranje poglavlja
14.	Neophodno je aktivno uključivanje OCD-a u sveobuhvatni proces dijaloga sa zainteresovanim stranama u cilju eventualne izrade pravilnika za IPARD III program za period od 2021. do 2027. godine. Iako je deo OCD-a uključen u odbor za praćenje IPARD-a, neophodno je na kvalitetniji način obezbediti glas ruralnih zajednica i uključivanje svih potencijalnih aktera.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2020. godine	Merilo br. 2 za otvaranje poglavlja
15.	Organizacije civilnog društva treba da unaprede svoje aktivnosti na transferu znanja ka poljoprivrednicima i drugim privrednim subjektima u ruralnim područjima, a posebno kada je reč o diversifikaciji ekonomskih aktivnosti i implementaciji agro-ekoloških mera. Na ovaj način se mogu nadoknaditi uočeni nedostaci, uzrokovani ograničenim kapacitetima javnog sektora (poljoprivredne stručne službe, Ministarstvo, Uprava za agrarna plaćanja)	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2020. godine	Merilo br. 1 za otvaranje poglavlja

16.	Neophodno je unaprediti saradnju civilnog društva sa Stalnom konferencijom gradova i opština i Ministarstvom, u cilju pravovremene pripreme lokalnih samouprava i lokalnih zajednica za implementaciju novih mera u IPARD III programu (M4 – Agro-ekološko-klimatske mere i mera organske proizvodnje; M5 – Sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja (LEADER pristup) i M6 – Investicije u ruralnu javnu infrastrukturu).	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2020. godine	Merilo br. 2 za otvaranje poglavlja
17.	Unapređenje sopstvenih kapaciteta i kapaciteta poljoprivrednih proizvođača u pripremi za uspostavljanje zajedničkih tržišnih organizacija (CMO).	Neispunjeno utvrđeno: 2020. godine	Merilo br. 1 za otvaranje poglavlja

Opis poglavlja

Savet Evropske unije je zvanično, u martu 2020. godine, odobrio revidiranu metodologiju proširenja za Zapadni Balkan. Ključna novina ove metodologije politike proširenja jeste formiranje šest pregovaračkih klastera koji obuhvataju više pregovaračkih poglavlja.

Klaster 5 – Resursi, poljoprivreda i kohezija obuhvata sledeća poglavlja:

- Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj;
- Poglavlje 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika;
- Poglavlje 13 – Ribarstvo;
- Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata;
- Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe.

Klaster 5 nije u celosti otvoren za pregovore i za sada su otvorena samo poglavlja 13 i 33. Ovaj klaster obuhvata politike povezane sa strukturnim fondovima EU i izgradnjom kapaciteta za preuzimanje odgovornosti buduće države članice, uključujući neke od suštinskih oblasti politike koje su ključne za obezbeđivanje održivih sistema u oblasti proizvodnje hrane i pomoć ruralnim zajednicama za njihov razvitak i ekonomsku diversifikaciju.

Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj sadrži veliki broj obavezujućih pravila za funkcionisanje Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) i usklađivanje Republike Srbije sa relevantnim pravnim tekovinama EU. Zajednička poljoprivredna politika EU je jedna je od najznačajnijih oblasti, kako u pogledu broja propisa koji regulišu ovu oblast tako i u pogledu udela poljoprivrednog budžeta u ukupnom budžetu Evropske unije koji iznosi nešto manje od 40% ukupnog budžeta EU. Glavni cilj Zajedničke poljoprivredne politike EU je da se obezbedi stabilno snabdevanje tržišta poljoprivrednim proizvodima po pristupačnim cenama, ali i, s druge strane, odgovarajući prihod za poljoprivredne proizvođače. Okosnicu poljoprivredne politike EU čine dva stuba. Prvi stub obuhvata direktna plaćanja i tržišne intervencije, dok se drugi stub odnosi na politiku ruralnog razvoja.

Direktna plaćanja su usmerena na podsticaje poljoprivrednicima bez obzira na to kojom se vrstom proizvodnje bave, ali uz poštovanje određenih uslova, pre svega očuvanja životne sredine i zdravlja ljudi, bezbednosti hrane, poštovanja dobrobiti životinja, održavanja zemljišta u dobrom stanju itd. Tržišne intervencije se odnose na interventni otkup i druge oblike povlačenja proizvoda sa tržišta, podršku proizvodnji određenih proizvoda, sistem kvota, podršku proizvođačkim organizacijama. U oblasti direktnih plaćanja i tržišnih intervencija država članica ne može imati svoje nacionalne mere, već je isključivo u pitanju politika na nivou EU.

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.

Presek stanja i glavne ocene

Kao što je prethodno istaknuto, Evropska komisija je ocenila da je Republika Srbija ispunila merila za otvaranje za Poglavlja 11.

Srbija je dostigla određeni nivo pripremljenosti (ocena 2) u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Postignut je određen napredak naročito zbog:

- usvajanja izmene Zakona o poljoprivredi u novembru 2021. godine;
- unapređenju efikasnosti obrade zahteva za IPARD podsticaje;
- blagovremeno dostavljanje programa IPARD III za period 2021-2027. godine.

Republika Srbija treba da se maksimalno angažuje da:

- preduzme mere za poboljšanje implementacije i izbegavanje daljeg gubitka fondova u okviru programa IPARD II;
- obezbedi nesmetan prenos poverenih IPARD mera na period 2021-2027. godine i pripremi nove mere za poveravanje;
- ažurira i nastavi sa sprovođenjem Akcionog plana za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.

U vezi sa horizontalnim pitanjima u Poglavlju 11, Republika Srbije treba da:

- usvoji Nacionalni program za poljoprivredu i ruralni razvoj za period 2022-2024. godine koji je komplementaran sa IPARD III programom;
- izvrši reviziju Akcionog plana za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU;
- ubrza uspostavljanje Integrisanog administrativnog sistema kontrole plaćanja (IACS);
- sprovede nabavku softvera za sistem identifikacije zemljišnih parcela (LPIS);
- izvrši razdvajanje plaćanja od proizvodnje i usmeri plaćanja zasnovana na površini, uz poštovanje standarda višestruke usklađenosti;
- poboljša kvalitet podataka i veličinu uzorka kako bi sistem računovodstvenih pokazatelja sa farmi (FADN) bio reprezentativan.

IPARD II – instrument za pretpristupnu pomoć u oblasti ruralnog razvoja za programski period 2014. do 2020. godine je pružio Republici Srbiji investicionu podršku od 175 miliona evra, namenjenu jačanju konkurentnosti sektora proizvodnje i prerade hrane, koja pomaže postepenom prilagođavanju standardima EU u oblastima higijene, bezbednosti hrane, veterine i zaštite životne sredine, kao i diversifikacije ruralne ekonomije. Kroz ovaj program se zemlje kandidati za članstvo u EU pripremaju za korišćenje sredstava iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD).

Zaključno sa 27. junom 2023. godine, sredstvima Evropske unije je podržana realizacija 786 IPARD II projekata u ukupnom iznosu od 69,2 miliona evra javne podrške, od čega doprinos Evropske unije iznosi 51,9 miliona evra.

Odlukom Evropske komisije, od 9. marta 2022. godine, usvojen je IPARD III program Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine. Doprinos EU biće 288 miliona evra, a ukupna vrednost investicija u ruralnim područjima iznosiće 580 miliona evra.

Trenutno su akreditovane četiri mere IPARD III programa:

- mera 1 – Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava;
- mera 3 – Investicije u fizičku imovinu koje se tiču prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva;
- mera 7 – Diverzifikacija poljoprivrednih gazdinstava i razvoja poslovanja i
- mera 9 – Tehnička pomoć.

Pored navedenih akreditovanih mera, planirana je akreditacija još tri mere: mere 4 – Agro-ekološko-klimatske mere i mera organske proizvodnje; mere 5 – Sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja (LEADER pristup) i mere 6 – Investicije u ruralnu javnu infrastrukturu. Tokom 2024. godine je planirana akreditacija mera 4 i 5, a tokom 2025. godine mere 6.

Upravljačko telo IPARD-a, Odeljenje za ruralni razvoj Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, sprovodi pravovremene pripreme za implementaciju novih mera u okviru IPARD III programa. U oktobru/novembru 2023. godine se očekuje objavljivanje pravilnika i Prvog javnog poziva u okviru IPARD III programa.

Od posebnog značaja je sprovođenje akcionog plana za bolju apsorpciju fondova i neophodno je dalje jačanje ljudskih i tehničkih kapaciteta u Upravi za agrarna plaćanja i Ministarstvu poljoprivrede/Odeljenju za ruralni razvoj, kako bi proces implementacije IPARD II i IPARD III programa teкао ubrzanim tokom za sve akreditovane mere. Nedovoljno razvijeni kapaciteti mogu dovesti do nezadovoljavajuće dinamike u realizaciji IPARD II i IPARD III programa, a time i do gubitka dela sredstava dodeljenih od strane Evropske unije.

Kontinuirano kašnjenje u usvajanju zakona i propisa predstavlja ogromno ograničenje u dostizanju planiranih standarda u okviru politike kvaliteta, zajedničkoj organizaciji tržišta i organskoj poljoprivredi.

Četvrti Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) 2022-2025. godine je donet 21. jula 2022. godine i u okviru Poglavlja 11 je planirano donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju, Zakona o šemama kvaliteta za poljoprivredne i prehrambene proizvode, Zakona o izmenama i dopunama Zakona o uređenju tržišta poljoprivrednih proizvoda, kao i nekoliko desetina pravilnika i uredbi koje pokrivaju ove oblasti (o premijama i podsticajima, odnosno programima mera podrške, plaćanju po površini u biljnoj proizvodnji, tržišnim standardima, javnom i privatnom skladištenju, proizvođačkim organizacijama, organskoj proizvodnji itd).

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 11, tj. napretka u poslednjih godinu dana

U prethodnoj godini, nivo ispunjenosti preporuka **Vladi Republike Srbije** za Poglavlje 11 je na sledećem nivou:

u potpunosti neispunjena:

- preporuka za ubrzanje procesa vezanog za predstavljanje Evropskoj komisiji novog akcionog plana, koji je osnov za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja;
- preporuka za razvoj mehanizama 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.

delimično ispunjena:

- preporuka da se u procesu planiranja IPARD III programa i nacionalnih mera uzmu u obzir predlozi Evropske komisije vezani za Zajedničku poljoprivrednu politiku za period 2021-2027. godine;
- preporuka da se jačaju ljudski i tehnički kapaciteta u Upravi za agrarna plaćanja i Ministarstvu poljoprivrede/Odeljenju za ruralni razvoj, kako bi proces implementacije IPARD II i IPARD III programa teкао ubrzanim tokom za sve akreditovane mere;

- preporuka za dalje administrativno i tehničko jačanje Sektora za poljoprivrednu politiku, kao organizacione jedinice Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede;
- preporuka za ulaganje dodatnih napora u uspostavljanje/jačanje administrativnih sistema podrške poljoprivrednoj politici, poput IACS-a, LPIS-a i FADN-a;
- preporuka da se administrativno, brojno i stručno jačaju poljoprivredne stručne-savetodavne službe u cilju njihove transformacije u savremen i efikasan sistem transfera znanja i podrške poljoprivrednicima u unapređenju proizvodnje i efikasnog korišćenja raspoloživih fondova;
- preporuka da se planski okvir za mere podsticaja ruralnog razvoja uspostavi pravovremeno i punom obimu na svim planskim nivoima i za sve izvore finansiranja (IPARD, nacionalni, pokrajinski, lokalni, donatorska sredstva).

Sve tri preporuke **Evropskoj uniji** vezane za Poglavlje 11 su **delimično ispunjene**, a ticale su se:

- neophodnosti da se u procesu pripreme IPARD III programa podrže aktivnosti za ubrzanje ovog procesa, kao i ubrzanje unapređenja kapaciteta nacionalnih institucija;
- obezbeđivanja transparentnog informisanja svih aktera o Zajedničkoj agrarnoj politici EU za period od 2021. do 2027. godine, kao trenutnog okvira za pregovore EU i Srbije u okviru Poglavlja 11;
- razvoja kapaciteta civilnog sektora 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.

Na nivou **civilnog društva**, ispunjenost preporuka za Poglavlje 11 je na sledećem nivou:

u potpunosti neispunjena:

- preporuka da se organizacije civilnog društva aktivno uključe u pripremu planskog okvira i sagledavanje (monitoring i evaluacija) efekata podsticaja korisnicima;
- preporuka da se unaprede kapaciteti organizacija civilnog društva (OCD) i kapaciteti poljoprivrednih proizvođača u pripremi za uspostavljanje zajedničkih tržišnih organizacija (CMO).

delimično ispunjena:

- preporuka za aktivnije uključivanje organizacija civilnog društava u aktivnosti informisanja poljoprivrednika/ca o IPARD programima;
- preporuka za aktivno uključivanje OCD-a u sveobuhvatni proces dijaloga sa zainteresovanim stranama u cilju eventualne izrade pravilnika za IPARD III program za period od 2021. do 2027. godine;
- preporuka da OCD unaprede svoje aktivnosti na transferu znanja ka poljoprivrednicima i drugim privrednim subjektima u ruralnim područjima, a posebno kada je reč o diversifikaciji ekonomskih aktivnosti i implementaciji agro-ekoloških mera;
- preporuka o unapređenju saradnje civilnog društva sa Stalnom konferencijom gradova i opština i Ministarstvom, u cilju pravovremene pripreme lokalnih samouprava i lokalnih zajednica za implementaciju mera 4, 5 i 6 u IPARD III programu.

Iz svega navedenog se može zaključiti da postoje dve glavne grupe problema vezane za Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, a koje se odnose na sporu implementaciju aktivnosti koje se tiču politika i zakonodavnog okvira, kao i aktivnosti koje se tiču izgradnje administrativnih kapaciteta.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 12

BEZBEDNOST HRANE, VETERINARSKA I
FITOSANITARNA POLITIKA

Kordinatori:

EVROPSKI POKRET U SRBIJI, Dr Dejan Krnjić

MREŽA ZA RURALNI RAZVOJ SRBIJE, Dragan Roganović

U Izveštaju Evropske komisije (EK) o napretku Srbije za 2022. godinu se ocenjuje da je Srbija za Poglavlje 12 **umereno spremna** (ocena 3) u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike. Takođe se konstatuje da je Srbija ostvarila **ograničen napredak** (ocena 2) u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike (Poglavlje 12), kroz donošenje pravnih propisa i početak primene Zakona o sredstvima za zaštitu bilja, odredbi u vezi sa obukom profesionalnih korisnika i periodičnom kontrolom uređaja za primenu pesticida.

Osnovni podaci o Poglavlju 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	3-7. februara 2014./ 20-24. oktobra 2014.	Izveštaj o skriningu za Pregovaračko poglavlje 12 i rezultati skrininga su publikovani u februaru 2017. godine	Srbija nije dovoljno spremna za pregovore koji će biti otvoreni po ispunjenju tri merila	NE	NE
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR³ usvojen		CBAR⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
-	-	-		-	-

Izveštaj o skriningu za Pregovaračko poglavlje 12 i rezultati skrininga su publikovani u februaru 2017. godine. U Izveštaju je konstatovano da Srbija nije dovoljno spremna za pregovore i da će pregovori biti otvoreni po ispunjenju tri merila:

- Srbija treba da usvoji zakonodavni okvir koji je usklađen sa pravnim tekovinama EU, da obezbedi puno prenošenje pravnih tekovina u okviru ovog poglavlja i da obezbedi jasno dodeljivanje nadležnosti, naročito u pogledu kontrolnih tela;
- Srbija treba Komisiji da predstavi sveobuhvatnu nacionalnu strategiju, uključujući i akcioni plan sa konkretnim rokovima, koji će služiti kao osnova za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU iz oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike, uključujući i planove za razvoj odgovarajućih administrativnih kapaciteta i procenu neophodnih finansijskih sredstava. Posebnu pažnju treba posvetiti detaljnom akcionom planu za kontrolu i iskorenjivanje klasične svinjske kuge kod domaćih svinja i divljih svinja nakon obustavljanja vakcinacije;

1 OBAR – opening benchmark assessment report

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – interim benchmark assessment report

4 CBAR – closing benchmark assessment report

- 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.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 12

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Vlada Republike Srbije treba, po posebnom prioritetu, da usvoji nacionalnu strategiju, uključujući i akcioni plan sa konkretnim rokovima koji će služiti kao osnova za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u okviru Poglavlja 12.	Neispunjeno utvrđeno: 2018. godine	Merilo br. 2 za otvaranje poglavlja
2.	Neophodno je ubrzati usklađivanje nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama EU i obezbediti njihovu punu primenu. Radi sprečavanja pojave i širenja infektivnih bolesti životinja, pre svega afričke kuge svinja, neophodno je da se propisi Republike Srbije usklade sa Uredbom (EU) 2016/429 (<i>Animal Health Law</i>) i propiše držaocima životinja odgovornost za zdravlje životinja i primenu biosigurnosnih mera na gazdinstvima. Neophodno je usklađivanje propisa Republike Srbije sa Uredbom (EU) 2017/625 o službenim kontrolama i drugim službenim aktivnostima kojima se osigurava primena propisa o hrani i hrani za životinje, zdravlju i dobrobiti životinja, zdravlju bilja i sredstvima za zaštitu bilja.	Neispunjeno utvrđeno: 2018. godine	Merilo br. 1 za otvaranje poglavlja
3.	Vlada Republike Srbije treba da obezbedi administrativno (brojčano i stručno) jačanje Uprave za veterinu i Uprave za zaštitu bilja Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i to kako organizacionih jedinica nadležnih za kreiranje veterinarske i fitosanitarne politike, tako i nadležnih inspeksijskih službi, jer njihov trenutni kapacitet može garantovati samo minimum procesa rada.	Neispunjeno utvrđeno: 2018. godine	Merilo br. 2 za otvaranje poglavlja

4.	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.	Neispunjeno utvrđeno: 2014. godine	Merilo br. 1 za otvaranje poglavlja
5.	Potrebno je uspostavljanje, unapređenje i međusobna razmena podataka registara i baza podataka relevantnih nadležnih državnih tela, organa i institucija radi unapređenja analize rizika i obezbeđenja bezbednosti hrane, kao i zdravlja životinja i biljaka.	Neispunjeno Kontinuiran proces utvrđeno: 2022. godine	Merilo br. 2 za otvaranje poglavlja
6.	Potrebno je završiti proces klasifikacije svih prehrambenih objekata i svih objekata za tretiranje sporednih proizvoda životinjskog porekla, koji će činiti osnovu za Nacionalni program za unapređenje prehrambenih objekata i objekata za tretiranje sporednih proizvoda životinjskog porekla.	Delimično ispunjeno: 2022. godine utvrđeno: 2018. godine	Merilo br. 3 za otvaranje poglavlja
7.	Neophodno je unapređenje dijaloga i saradnje Ministarstva i drugih državnih organa i institucija sa organizacijama civilnog društva s ciljem da se obezbedi javnost rada, konsultacija, učešće OCD-a u procesu donošenja propisa, kvalitetnog i pravovremenog informisanja javnosti i uspostavljanje partnerstva na projektima od opšteg interesa. U tom smislu konkursi MPŠV za finansiranje projekata treba da obuhvate i projekte organizacija civilnog društva koja nisu udruženja poljoprivrednih proizvođača.	Nije ispunjeno Kontinuiran proces utvrđeno: 2018. godine	Merilo br. 1 za otvaranje poglavlja
Preporuke Evropskoj uniji			
8.	Obezbediti transparentan proces pregovora između EU i Srbije i uvažavati mišljenja civilnog društva.	Delimično ispunjeno Kontinuiran proces utvrđeno: 2018. godine	Merila br. 1, 2 i 3 za otvaranje poglavlja
9.	Podrška razvoju stručnih kapaciteta u Srbiji u oblastima bezbednosti hrane, veterine i fitosanitarnih poslova, kroz programe i projekte finansirane iz EU fondova.	Delimično ispunjeno Kontinuiran proces utvrđeno: 2018. godine	Merila br. 2 i 3 za otvaranje poglavlja
10.	Podrška razvoju kapaciteta organizacija civilnog društva u cilju njihovog aktivnog angažovanja u okviru Poglavlja 12.	utvrđeno: 2023. godine	Merila br. 1, 2 i 3 za otvaranje poglavlja
Preporuke organizacijama civilnog društva			
11.	Potrebno je aktivnije učešće organizacija civilnog društva u usklađivanju domaćeg zakonodavstva (vezanog za Poglavlje 12), sa zakonodavstvom EU.	Nije ispunjeno utvrđeno: 2018. godine	Merilo br. 1 za otvaranje poglavlja

12.	Potrebno je obezbediti veću uključenost i bolju informisanost javnosti u praćenje implementacije propisa u oblasti bezbednosti hrane, kao i kontinuirano informisanje potrošača.	Nije ispunjeno utvrđeno: 2018. godine	Merila br. 1, 2 i 3 za otvaranje poglavlja
13.	Potrebno je veće angažovanje postojećih organizacija potrošača u praćenju donošenja i implementacije zakona iz oblasti bezbednosti hrane i zaštite potrošača.	Nije ispunjeno utvrđeno: 2020. godine	Merila br. 1, 2 i 3 za otvaranje poglavlja
14.	Neophodno je aktivnije angažovanje organizacija civilnog društva u kampanjama podizanja pozornosti, kao i kod transparentnog objavljivanja relevantnih podataka iz oblasti bezbednosti hrane, na nacionalnom i lokalnom nivou.	Delimično ispunjeno Kontinuiran proces utvrđeno: 2018. godine	Merila br. 1, 2 i 3 za otvaranje poglavlja

Opis poglavlja

Savet Evropske unije je zvanično, u martu 2020. godine, odobrio revidiranu metodologiju proširenja za Zapadni Balkan. Ključna novina ove metodologije politike proširenja jeste formiranje šest pregovaračkih klastera koji obuhvataju više pregovaračkih poglavlja.

Klaster 5 – Resursi, poljoprivreda i kohezija obuhvata sledeća poglavlja:

- Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj;
- Poglavlje 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika;
- Poglavlje 13 – Ribarstvo;
- Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata;
- Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe.

Klaster 5 nije u celosti otvoren za pregovore i za sada su otvorena samo poglavlja 13 i 33. Ovaj klaster obuhvata politike povezane sa strukturnim fondovima EU i izgradnjom kapaciteta za preuzimanje odgovornosti buduće države članice, uključujući neke od suštinskih oblasti politike koje su ključne za obezbeđivanje održivih sistema u oblasti proizvodnje hrane i pomoć ruralnim zajednicama za njihov razvitak i ekonomsku diversifikaciju.

Poglavlje 12 obuhvata pravne tekovine EU u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike koja, kroz integrisani pristup, koja ima za cilj osiguranje visokog stepena bezbednosti hrane, zdravlja i dobrobiti životinja, kao i zdravlja bilja u Evropskoj uniji, duž celog sistema proizvodnje poznatog kao „lanac od njive do trpeze“. U ovom poglavlju pravnu osnovu čini ogroman broj regulativa, direktiva i odluka koje obuhvataju: bezbednost hrane, veterinarsku politiku, fitosanitarnu politiku i genetički modifikovane organizme, uključujući stavljanje na tržište hranu, hranu za životinje i sporedne proizvode životinjskog porekla. Radi usklađenosti sa sistemom Evropske unije, Republika Srbija treba da prenese propise EU i obezbedi njihovu potpunu implementaciju. To zahteva adekvatne resurse koji obavljaju inspekciju i nadzor, postojanje akreditovanih laboratorija, kao i obučenost i znanje svih subjekata u poslovanju sa hranom. Sistem bezbednosti hrane u EU je zasnovan na nekoliko načela: odgovornost proizvođača, sledljivost hrane, primena sistema analize rizika, kao i primena načela predostrožnosti. U oblasti veterinarske i fitosanitarne politike, propisi EU utvrđuju pravila unutrašnje trgovine i unošenja živih životinja, biljaka i proizvoda iz trećih zemalja, posledično obezbeđujući zaštitu javnog zdravlja, zdravlja i dobrobiti životinja, kao i zdravlja biljaka. Značajan deo pravnih tekovina u ovoj oblasti uključuje higijenske aspekte koji se odnose na preradu i puštanje u promet hrane životinjskog porekla, kontrolu bolesti životinja i zaštitu bilja.

Presek stanja i glavne ocene

Kao što je već ranije istaknuto Evropska komisija je ocenila da Republika Srbija nije ispunila merila za otvaranje Poglavlja 12 i da moraju da se ispune sva tri merila za otvaranje poglavlja.

Merilo broj 1 za otvaranje Poglavlja 12 se odnosi na neophodnost usklađivanja zakonodavnog okvira Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU, obezbeđivanje punog prenošenja pravnih tekovina u okviru ovog poglavlja, kao i na obezbeđivanje jasnog dodeljivanja nadležnosti, naročito u pogledu inspekcija.

Ukupno treba da se uskladi 16 zakona Republike Srbije sa propisima EU:

1. Zakon o bezbednosti hrane,
2. Zakon o predmetima opšte upotrebe,
3. Zakon o službenim kontrolama,
4. Zakon o vodi u originalnoj ambalaži,
5. Zakon o hrani za životinje,
6. Zakon o sporednim proizvodima životinjskog porekla,
7. Zakon o veterinarstvu,
8. Zakon o dobrobiti životinja,
9. Zakon o stočarstvu,
10. Zakon o zdravlju bilja,
11. Zakon o sredstvima za zaštitu bilja i održivoj upotrebi sredstava za zaštitu bilja,
12. Zakon o semenu i sadnom materijalu poljoprivrednog i ukrasnog bilja,
13. Zakon o reproduktivnom materijalu šumskog drveća,
14. Zakon o priznavanju sorti poljoprivrednog bilja,
15. Zakon o genetički modifikovanim organizmima i
16. Zakon o zaštiti prava oplemenjivača biljnih sorti.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, kao i Ministarstvo zdravlja su, u domenu svoje nadležnosti, pripremili predloge datih zakona, od kojih šest treba da prođe proces konsultacija sa Evropskom komisijom u narednom periodu.

Merilo broj 2 je obaveza Republike Srbije da Evropskoj komisiji predstavi sveobuhvatne nacionalne strategije sa akcionim planom i konkretnim rokovima, koji će služiti kao osnova za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU iz oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike. Neophodno je predstaviti plan jačanja odgovarajućih administrativnih kapaciteta i procene neophodnih finansijskih sredstava. Naročitu pažnju treba posvetiti detaljnom akcionom planu za kontrolu i iskorenjivanje klasične svinjske kuge kod domaćih i divljih svinja nakon obustavljanja vakcinacije. Sam nacrt Strategije sa Akcionim planom i Kriznim planom je dostavljen Evropskoj komisiji koja se, 29. marta 2022. godine, izjasnila da je tekst zadovoljavajući, ali i ostavila mogućnost dostavljanja dodatnih komentara. Kroz PLAC III projekat pravne podrške Vladi Republike Srbije tokom procesa harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU (EU acquis) dodatno je ažurirana Strategija sa Akcionim planom.

Merilo broj 3 se odnosi na klasifikaciju/kategorizaciju svih prehrambenih objekata i svih objekata za upravljanje sporednim proizvodima životinjskog porekla, koja će činiti osnovu za budući Nacionalni program za unapređenje datih objekata. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je završilo proces klasifikacije i nadležne službe vrše redovan monitoring i kontrolu u cilju održavanja dostignutog nivoa usaglašenosti. Neophodno je dalje unapređenje upravljanja sporednim proizvodima životinjskog porekla.

Po posebnom prioritetu, Republika Srbija treba da:

- usvoji sveobuhvatnu strategiju i akcioni plan za usaglašavanje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike;
- nastavi sa jačanjem kapaciteta resornih uprava i inspekcijских službi;
- poboljšava primenu pristupa zasnovanog na proceni rizika u pogledu zvanične kontrole uvoza.

Kada je bezbednosti hrane u pitanju pripremljen je Nacr Strategije i Akcionog plan koji bi nakon javnih konsultacija trebao da bude usvojen. Tokom uvoza, pri graničnim kontrolama treba primeniti pristup zasnovanog na proceni rizika. Potrebno je izvršiti reviziju inspekcijского kadra i izraditi integrisane višegodišnje planove kontrole za sve inspekcijske službe.

U Republici Srbiji tokom prethodnih godina nije bilo pojave klasične kuge svinja niti besnila. Potrebno je, po posebnom prioritetu, završiti usklađivanje nacionalnog zakonodavstva o zdravlju životinja i dobiti životinja sa pravnim tekovinama EU. Potrebno je nastaviti sa jačanjem administrativnih kapaciteta Uprave za veterinu. Na žalost afrička kuga svinja se drastično proširila kod divljih i domaćih svinja na teritoriji Republike Srbije.

Direkcija za nacionalne referentne laboratorije je dodatno ojačana zapošljavanjem dodatnog kadra i nabavkom neophodne opreme. Potrebno je pojačati napore za poboljšanje kvaliteta mleka i primeniti efikasne mere radi smanjenja prisustva aflatoksina u hrani za životinje i mleku, u skladu sa pravnim tekovinama EU.

U okviru fitosanitarne politike je usvojen godišnji program mera zdravstvene zaštite bilja, doneti su odgovarajući pravilnici i primena odredbi koje se odnose na obuku profesionalnih korisnika i periodičnu kontrolu uređaja za primenu pesticida. Neophodno je nastaviti aktivnosti na informisanju i podizanju svesti o rizicima upotrebe pesticida.

Ove godine, kao i prethodnih, nije bilo napretka u pogledu usvajanja zakonodavstva u oblasti genetički modifikovanih organizama, koje bi trebalo da bude usklađeno sa pravnim tekovinama EU.

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 12, tj. napretka u poslednjih godinu dana

U prethodnoj godini nivo ispunjenosti preporuka **Vladi Republike Srbije** za Poglavlje 12 je na sledećem nivou:

u potpunosti neispunjena:

- preporuka da se po posebnom prioritetu usvoji nacionalna strategija, uključujući i akcioni plan sa konkretnim rokovima, koji će služiti kao osnova za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u okviru Poglavlja 12;
- preporuka da se ubrza usklađivanje nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama EU i obezbedi njihova puna primena;
- preporuka da se obezbedi administrativno (brojčano i stručno) jačanje Uprave za veterinu i Uprave za zaštitu bilja 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;
- preporuka o neophodnosti pokretanja sveobuhvatnog nacionalnog dijaloga i informisanja javnosti o GMO-u, utemeljenog na naučno i stručno potkrepljenim činjenicama, a u cilju izrade Nacrta i kasnijeg usvajanja izmena Zakona o GMO-u, čime bi bilo omogućen ulazak Srbije u Svetsku trgovinsku organizaciju;
- preporuka o uspostavljanju, unapređenju i međusobnoj razmeni podataka registara i baza podataka relevantnih nadležnih državnih tela, organa i institucija radi unapređenja analize rizika i obezbeđenja bezbednosti hrane, kao i zdravlja životinja i biljaka;
- preporuka o unapređenju dijaloga i saradnje Ministarstva i drugih državnih organa i institucija sa organizacijama civilnog društva, s ciljem da se obezbedi javnost rada, konsultacija, učešća OCD-a u procesu donošenja propisa, kvalitetnog i pravovremenog informisanja javnosti i uspostavljanje partnerstva na projektima od opšteg interesa.

delimično ispunjena:

- preporuka o potrebi završetka procesa klasifikacije svih prehrambenih objekata i svih objekata za tretiranje sporednih proizvoda životinjskog porekla, koji će činiti osnovu za Nacionalni program za unapređenje prehrambenih objekata i objekata za tretiranje sporednih proizvoda životinjskog porekla.

Kada je reč o Poglavlju 12, sve tri preporuke **Evropskoj uniji** su **delimično ispunjene**, a ticale su se:

- obezbeđivanja transparentnog procesa pregovora između EU i Srbije i uvažavanja mišljenja civilnog društva;
- obezbeđivanja podrške razvoju stručnih kapaciteta u Srbiji u oblastima bezbednosti hrane, veterine i fitosanitarnih poslova, kroz programe i projekte finansirane iz EU fondova;
- obezbeđivanja podrške razvoju kapaciteta organizacija civilnog društva u cilju njihovog aktivnog angažovanja u okviru Poglavlja 12.

Na nivou **civilnog društva**, ispunjenost preporuka za Poglavlje 12 je na sledećem nivou:

u potpunosti neispunjene su:

- preporuka za aktivnije učešće organizacija civilnog društva u usklađivanju domaćeg zakonodavstva, vezanog za Poglavlje 12, sa zakonodavstvom EU;
- preporuka za obezbeđivanje veće uključenosti i bolju informisanost javnosti u praćenju implementacije propisa u oblasti bezbednosti hrane, kao i kontinuirano informisanje potrošača;
- preporuka za veće angažovanje postojećih organizacija potrošača u praćenju donošenja i implementacije zakona iz oblasti bezbednosti hrane i zaštite potrošača.

delimično ispunjena:

- preporuka za aktivnije angažovanje organizacija civilnog društva u kampanjama podizanja pažnje, kao i kod transparentnog objavljivanja relevantnih podataka iz oblasti bezbednosti hrane, na nacionalnom i lokalnom nivou.

Iz svega navedenog se može zaključiti da, kao i kod Poglavlja 11, postoje dve glavne grupe problema vezane za Poglavlje 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, a koje se odnose na sporu implementaciju aktivnosti koje se tiču politika i zakonodavnog okvira, kao i aktivnosti koje se tiču izgradnje administrativnih kapaciteta.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 13

RIBARSTVO

Koodinatori:

EVROPSKI POKRET U SRBIJI, Dr Dejan Krnjaić

MREŽA ZA RURALNI RAZVOJ SRBIJE, Dragan Roganović

U Izveštaju Evropske komisije (EK) o napretku Srbije za 2022. godinu se ocenjuje da je Srbija za: Poglavlje 13 **umereno spremna** (ocena 3) u oblasti ribarstva. Takođe se konstatuje da je Srbija ostvarila **ograničeni napredak** (ocena 2) u oblasti ribarstva (Poglavlje 13), sa završetkom izveštaja o proceni stanja institucionalnih kapaciteta. Predstavljen je napredni Nacrt akcionog plana za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, koji treba da se usvoji.

Osnovni podaci o Poglavlju 13 - Ribarstvo

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/ bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
13 – Ribarstvo	30.9.2014./ 14.11.2014.	Izveštaj o skriningu je izrađen tokom 2015. godine.	U Izveštaju o skriningu nisu navedena početna merila, već je preporučeno otvaranje pregovora u ovom poglavlju	-	Vlada je uradila i dostavila je poziciju Evropskoj komisiji u novembru 2017. godine
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR ³ usvojen		CBAR ⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
Pregovori o Poglavlju 13 zvanično su počeli u junu 2018. godine	1	-		-	-

Za Poglavlje 13 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 o Poglavlju 13 su zvanično počeli u junu 2018. godine. Kao merilo za zatvaranje Poglavlja 13, Republika Srbija treba da predstavi Evropskoj komisiji Akcioni plan koji će omogućiti potpunu usklađenost sa pravnim tekovinama Evropske unije do datuma pristupanja, naročito u pogledu organizacije tržišta, akvakulture, prikupljanja podataka i merama kontrole protiv nelegalnog, neprijavljenog i neregulisanog ribarstva.

1 OBAR – opening benchmark assessment report

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – interim benchmark assessment report

4 CBAR – closing benchmark assessment report

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 13

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Srbije			
1.	Donošenje akcionog plana koji će osigurati punu usaglašenost sa zahtevima pravnih tekovina EU do datuma pristupanja, posebno u pogledu organizacije tržišta, akvakulture, sakupljanja podataka i kontrole protiv ilegalnog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova.	utvrđeno: 2023. godine	Merilo br. 1 za zatvaranje poglavlja
2.	Obezbediti administrativno jačanje Sektora za poljoprivrednu politiku i Uprave za veterinu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, kao i Ministarstva zaštite životne sredine, kako bi se odgovorilo na potrebe adekvatnog sistemskog uređenja sektora ribarstva.	Neispunjeno utvrđeno: 2018. godine	Merilo br. 1 za zatvaranje poglavlja
3.	Obezbediti javne konsultacije sa zainteresovanim stranama u sektoru ribarstva i zaštite životne sredine u cilju donošenja adekvatnog strateškog i zakonskog okvira u sektoru ribarstva.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2018. godine	Merilo br. 1 za zatvaranje poglavlja
4.	Obezbediti, od strane nadležnih organa, sistematsko prikupljanje podataka potrebnih za kreiranje mera politike namenjenih podršci razvoju sektora ribarstva.	Ispunjeno 2021. godine utvrđeno: 2018. godine	Merilo br. 1 za zatvaranje poglavlja
5.	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.	Neispunjeno utvrđeno: 2018. godine	Merilo br. 1 za zatvaranje poglavlja
6.	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.	Neispunjeno utvrđeno: 2018. godine	Merilo br. 1 za zatvaranje poglavlja
Preporuke Evropskoj uniji			
7.	Podrška jačanju strukovnih udruženja u sektoru ribarstva kroz programe podrške.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2018. godine	Merilo br. 1 za zatvaranje poglavlja
8.	Podrška ekološkoj zaštiti rečnih vodotokova i vodnih resursa, kao osnove za održivi razvoj sektora ribarstva.	Delimično ispunjeno Kontinuiran proces utvrđeno: 2019. godine	Merilo br. 1 za zatvaranje poglavlja

9.	Podrška procesima sistematskog prikupljanja podataka od strane nadležnih organa, potrebnih za kreiranje mera politike namenjenih podršci razvoju sektora, kao i participativnog dijaloga donosioca odluka i proizvođača/prerađivača.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2018. godine	Merilo br. 1 za zatvaranje poglavlja
10.	Podrška razvoju kapaciteta organizacija civilnog društva u cilju njihovog aktivnog angažovanja u zaštiti prirodnih resursa i životne sredine.	Delimično ispunjeno Kontinuiran proces utvrđeno: 2020. godine	Merilo br. 1 za zatvaranje poglavlja
Preporuke organizacijama civilnog društva			
11.	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.	Delimično ispunjeno Kontinuiran proces utvrđeno: 2018. godine	Merilo br. 1 za zatvaranje poglavlja
12.	Podrška unapređenju sektora ribarstva u cilju poboljšanja performansi ovog sektora, a pre svega, konkurentnosti i prilagođavanja zahtevima otvorenog tržišta.	Nije ispunjeno utvrđeno: 2018. godine	Merilo br. 1 za zatvaranje poglavlja
13.	Podržati razvoj projekata koji imaju za cilj održivi razvoj sektora i očuvanje prirodnih resursa.	Nije ispunjeno utvrđeno: 2020. godine	Merilo br. 1 za zatvaranje poglavlja

Opis poglavlja

Savet Evropske unije je zvanično, u martu 2020. godine, odobrio revidiranu metodologiju proširenja za Zapadni Balkan. Ključna novina ove metodologije politike proširenja jeste formiranje šest pregovaračkih klastera koji obuhvataju više pregovaračkih poglavlja.

Klaster 5 – Resursi, poljoprivreda i kohezija obuhvata sledeća poglavlja:

- Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj;
- Poglavlje 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika;
- Poglavlje 13 – Ribarstvo;
- Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata;
- Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe.

Klaster 5 nije u celosti otvoren za pregovore i za sada su otvorena samo poglavlja 13 i 33. Ovaj klaster obuhvata politike povezane sa strukturnim fondovima EU i izgradnjom kapaciteta za preuzimanje odgovornosti buduće države članice, uključujući neke od suštinskih oblasti politike koje su ključne za obezbeđivanje održivih sistema u oblasti proizvodnje hrane i pomoć ruralnim zajednicama za njihov razvitak i ekonomsku diversifikaciju.

Poglavlje 13 – Ribarstvo ne zahteva promene nacionalnog zakonodavstva, ali se moraju obezbediti uslovi i primeniti mere za učešće u zajedničkoj politici ribarstva Evropske unije koja se odnosi na: iskorišćavanje i upravljanje ribljim bogatstvima, uređenje tržišta ribljim proizvodima, pitanja strukturne politike, nadzora i kontrole, kao i međunarodnu saradnju u ribarstvu. Cilj zajedničke politike ribarstva EU je da se na evropskom nivou osigura dugoročno održivo korišćenje živih bogatstava mora i uzme u obzir rastuća potreba tržišta za zdravim proizvodima iz mora. Zajednička politika u oblasti ribarstva postavlja pravila za očuvanje živih vodenih resursa, ograničenje ekološkog uticaja ribarstva i uslove za pristup vodama i resursima.

Zajednička politika u oblasti ribarstva obuhvata politiku i specifična pravila za upravljanje kapacitetima flote, kontrolu ribarskih aktivnosti i sprovođenje datih pravila.

Presek stanja i glavne ocene

Kao što je prethodno istaknuto, Poglavlje 13 je otvoreno sa jednim merilom za zatvaranje poglavlja a to je da Republika Srbija treba da predstavi Evropskoj komisiji Akcioni plan koji će omogućiti potpunu usklađenost sa pravnim tekovinama Evropske unije do datuma pristupanja, naročito u pogledu organizacije tržišta, akvakulture, prikupljanja podataka i merama kontrole protiv nelegalnog, neprijavljenog i neregulisanog ribarstva.

Proces konsultacija sa Evropskom komisijom u vezi sa Nacrtom Akcionog plana je u toku i postignut je ograničen napredak završetkom izveštaja o proceni stanja institucionalnih kapaciteta, kao i predstavljanjem naprednog Nacrta Akcionog plana za usklađivanje sa pravnim tekovinama Evropske unije. Prikupljanje statističkih podataka o akvakulturi za 2021. godinu je sprovedeno u skladu sa pravnim tekovinama EU, a sektor ribarstva je uključen u program podrške IPARD III.

U narednoj godini Srbija treba da:

- usvoji 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;
- razmotri ozbiljan nedostatak osoblja u nadležnim organima odgovornim za formulisanje politike i kontrolu, zarad sprečavanja prevara u oblasti ribarstva (uključujući granične kontrole).

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 13, tj. napretka u poslednjih godinu dana

U prethodnoj godini nivo ispunjenosti preporuka **Vladi Republike Srbije** za Poglavlje 13 je na sledećem nivou:

u potpunosti neispunjena:

- preporuka za administrativno jačanje Sektora za poljoprivrednu politiku i Uprave za veterinu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, kao i Ministarstva zaštite životne sredine, kako bi se odgovorilo na potrebe adekvatnog sistemskog uređenja sektora ribarstva;
- preporuka za unapređenje rada inspeksijskih službi kao preduslova za razvoj ribarstva, kao i za efikasnu i efektivnu kontrolu i sprečavanje ilegalnog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova;
- preporuka za obezbeđivanje potrebne podrške 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.

delimično ispunjena:

- preporuka za obezbeđivanje javne konsultacije sa zainteresovanim stranama u sektoru ribarstva i zaštite životne sredine u cilju donošenja adekvatnog strateškog i zakonskog okvira u sektoru ribarstva.

Kada je reč o Poglavlju 13, sve četiri preporuke **Evropskoj uniji** su **delimično ispunjene**, a ticale su se:

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

Na nivou **civilnog društva** ispunjenost preporuka za Poglavlje 13 je na sledećem nivou:

u potpunosti neispunjena:

- podrška OCD-ima za unapređenje sektora ribarstva u cilju poboljšanja performansi ovog sektora, pre svega, konkurentnosti i prilagođavanja zahtevima otvorenog tržišta;
- podrška razvoju projekata koji imaju za cilj održivi razvoj sektora i očuvanje prirodnih resursa.

delimično je ispunjena

- preporuka za 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.

Iz svega navedenog se može zaključiti da, kao i kod poglavlja 11 i 12, postoje dve glavne grupe problema vezane za Poglavlje 13 – Ribarstvo, a koje se odnose na sporu implementaciju aktivnosti koje se tiču politika i zakonodavnog okvira, kao i aktivnosti koje se tiču izgradnje administrativnih kapaciteta.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 14

TRANSPORTNA POLITIKA

Kordinator: CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI RAZVOJ (CEKOR), Zvezdan Kalmar

Osnovni podaci o Poglavlju 14 – Transportna politika

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
14 – Transportna politika	16-19. decembra 2014./24-26. februara 2015.	marta 2016.		–	–
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR³ usvojen		CBAR⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
14. decembra 2021.	3	–	–	–	–

Merila za zatvaranje ovog poglavlja:

1. Srbija treba da uskladi pravne propise sa pravnim tekovinama EU o naplati korišćenja puteva, socijalnim pravnim tekovinama u drumskom transportu, težinama i dimenzijama vozila, kao i pristupu delatnosti drumskog prevoznika, tržištu međunarodnog drumskog prevoza robe i međunarodnom tržištu usluga u autobuskom transportu;
2. Srbija treba da primeni Uredbu (EZ) broj 1008/2008 o zajedničkim pravilima za vršenje usluga u vazдушnom saobraćaju u Zajednici, koja je ugrađena u ECAA;
3. Srbija treba da uskladi propise sa pravnim tekovinama EU o pravima putnika u transportu.

1 OBAR – *opening benchmark assessment report*

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – *interim benchmark assessment report*.

4 CBAR – *closing benchmark assessment report*.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 14

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (prelazno merilo odgovara broju mere iz Akcionog plana za Poglavlje 14)
Preporuke Vladi Republike Srbije, Narodnoj skupštini i nadležnim institucijama RS			
1.	Izraditi i usvojiti strategije razvoja saobraćaja koje su usklađene sa strateškim dokumentima iz oblasti zaštite prirode, da bi se izbeglo uništavanje i fragmentacija zaštićenih i budućih zaštićenih područja.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	
2.	Povezati celovite strategije razvoja saobraćaja i Strategije bezbednosti saobraćaja na putevima Republike Srbije.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2021. Doneta je nova strategija bezbednosti na putevima, međutim ona nije usklađena sa strategijom razvoja saobraćaja, jer strategija saobraćaja nije doneta.	
3.	Definisati indikatore uticaja zagađenja i emisija gasova sa efektom staklene bašte (<i>greenhouse gas</i> – GHG) za ocenjivanje isplativosti svih projekata u oblasti saobraćaja.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	
4.	Uspostaviti nacionalne ciljeve redukcije emisija GHG-a iz saobraćaja, uz praćenje redukcije korišćenja fosilnih goriva u saobraćaju.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2021. U novembru 2023. godine je doneta uredba o održivosti biogoriva, biomase i goriva iz, takozvane, bio tečnosti.	
5.	Redefinisati sistem monitoringa kvaliteta vazduha, uključujući merenje nivoa čestica PM10 i PM2,5, kao i nivoa buke koji se mogu pripisati saobraćaju, u cilju utvrđivanja mera kao što su promena goriva i naplata troškova zagađenja u gradovima i na autoputevima.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2021. Sistem monitoringa zagađenja vazduha prati emisije iz svih sektora, posebno iz saobraćaja, ipak još uvek nije moguće utvrditi tačne količine zagađenja u urbanim zonama koje potiču od saobraćaja.	

6.	Definisati, u okviru planova rekonstrukcije puteva, obavezu izgradnje obilaznica za sva naselja sa više od 1.000 stanovnika na svim magistralnim i regionalnim putevima (putevi prvog i drugog reda) radi smanjenja zagađenja i unapređenja bezbednosti u saobraćaju.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2021. Uprkos praksi povećanja broja obilaznica, ovakva strategija nije doneta, odnosno u praksi se pristup izgradnje podržava, ali ne postoje planski dokumenti nacionalnog nivoa koji bi se pozabavili kako razlozima zbog kojih je potrebna izgradnja obilaznica, tako i potrebom pažljivog usaglašavanja sa potrebom, recimo, zaštite obradivog zemljišta.	
7.	Doneti planove za poboljšanje kvaliteta vazduha, uključujući uticaj saobraćaja na nivou svih jedinica lokalne samouprave u vezi sa ublažavanjem klimatskih promena.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2021. Veći deo obveznika donošenja planova za poboljšanje kvaliteta vazduha nije doneo ovakve planove ili, ako je doneo, nije uočeno ozbiljnije poboljšanje kvaliteta vazduha. Ključni problem su sukobi nadležnosti, nepostojanje zakonskih osnova za sprovođenje ovakvih planova ili nepostojanje načina da se obezbedi dovoljno finansiranje ili inspekcije za sprovođenje ovakvih planova.	
8.	Pokrenuti nacionalni plan za izgradnju mostova-prelaza za divlje životinje iznad drumske i železničke infrastrukture.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	
9.	Uvesti integrisano upravljanje prelaska državne granice na svim graničnim prelazima radi pojednostavljenja i skraćivanja vremena prelaska, s ciljem da traje do 30 minuta za kamione ili teretne vozove.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	
10.	Uspostaviti sistem kojim bi se obezbedilo da vozila koja vrše međunarodni prevoz dobijaju potrebnu dokumentaciju i dozvole na graničnim prelazima, sa zadržavanjem do 30 minuta.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	

11.	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).	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	
12.	Uvesti podršku javnom prevozu u skladu sa evropskom praksom i, posebno, zahtevima energetske bezbednosti i smanjenja upotrebe fosilnih goriva u gradskom i međumesnom javnom prevozu.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2021. U Srbiji se nastavlja proces pogoršanja usluga javnog prevoza. I dalje se pribegava liberalističkom konceptu javno privatnog partnerstva koje donosi pogoršanje usluge, kao i poskupljenje usluge. I dalje male lokalne zajednice plaćaju daleko već cenu prevoza nego Beograd i Novi Sad.	
13.	Podsticati uvođenja i primene novih tehnologija i IT inovacija u sektor javnog prevoza putnika u drumskom saobraćaju.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2021. Neke od mera su sporadično uvedene, elektronsko praćenje i najava vozila u Beogradu	
14.	Razmotriti potrebu osnivanje posebnog ministarstva za saobraćaj.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	
15.	Povećati kapacitet u oblasti saobraćaja na raznim pozicijama unutar većeg broja institucija, odnosno u samom ministarstvu.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2021.	
16.	Jačati kapacitet za horizontalne teme poboljšanja energetske efikasnosti saobraćaja, smanjenje zagađenja i smanjenja emisija GHG-a od saobraćaja, posebno u postupcima strateške procene i procene uticaja na životnu sredinu.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2021. Smatramo da iako se možda sporadično radi na ovoj temi kapacitet za smanjenje zagađenja i efikasnost nije razvijen.	
17.	Jačati specifične kapacitete monitoringa stanja životne sredine u cilju definisanja mera za uvođenje alternativnih goriva i restrukturiranjem kroz planiranje urbanog i međumesnog saobraćaja.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2021. Postoji monitoring, međutim i dalje nije jasno usmeren na tačno odvajanje zagađenja od drugih izvora u lokalnim samoupravama. To dovodi do konfuzije u planiranju mera na lokalnu.	

Opis poglavlja

Evropska unija ima zajednička pravila za tehničke i bezbednosne standarde, bezbednost, socijalne standarde, državnu pomoć i liberalizaciju tržišta u drumskom saobraćaju, železnici, unutrašnjim plovnim putevima, multimodalnom transportu, vazduhoplovstvu i pomorskom saobraćaju.

Poglavlje 14 spada u grupu merila Sposobnosti preuzimanja obaveza iz članstva.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu pokazuje da Republika Srbija ima **dobar nivo pripremljenosti (ocena 4)** u Poglavlju 14 i nije joj potrebno specifično prilagođavanje u ovom poglavlju.

Presek stanja i glavne ocene

Postignut je **ograničen napredak (ocena 2)** u pogledu prošlogodišnjih preporuka.

Za primenu svih pravnih tekovina EU u **transportu**, Srbija nema odgovarajući strateški okvir i treba da usvoji transportnu strategiju u skladu sa EU i Strategijom održive i pametne mobilnosti Zapadnog Balkana. Potrebni su planovi urbane mobilnosti za veće transportne aglomeracije, koji poštuju ekološke i društvene standarde, na principima cirkularne ekonomije, naročito u projektovanju u sektoru puteva.

Investicije u saobraćajnu infrastrukturu treba da budu prioritetne kroz jedan mehanizam, rangirane prema važnosti za ekonomski razvoj Srbije i evropske integracije. Odluke treba da budu zasnovane na studijama izvodljivosti i tehničkim projektima i u skladu sa praksom EU o javnim nabavkama.

Unapređeno je planiranje investicija i finansijsko strukturiranje železničkih projekata, posebno za železnički koridor od Beograda do Niša i granice sa Severnom Makedonijom.

Administrativni kapaciteti u drumskom i železničkom sektoru se polako poboljšavaju, ali je potrebno dalje jačanje, posebno u oblasti transporta opasnih materija, drumskoj bezbednosti i ITS i železnici (na železnici posebno u pogledu železničkog regulatornog tela o tehničkim specifikacijama za interoperabilnost i centar za istraživanje udesa). Prioritet je usklađivanje sa zakonodavstvom EU o pravima putnika u saobraćaju.

Srbija aktivno učestvuje u radu Transportne zajednice.

Što se tiče **javnih usluga**, Srbija ima visok nivo usklađenosti sa pravnom tekovinom EU kada je reč o železnici, ali je samo delimično usklađena u drumskom prevozu. Srbija polako napreduje u primeni metodologije za naknade za pristup pruži i novog modela cena za pristup železničkoj infrastrukturi.

U **drumskom saobraćaju**, nivo usklađenosti Srbije sa pravnim tekovinama EU je zadovoljavajući, uz potrebu da se sprovede usklađivanje u nedostajućim sektorima (naknade za korišćenje puteva, uslovi za težinu i dimenzije vozila, pristup profesiji drumskog prevoznika na međunarodno tržište drumskih transporta i međunarodno tržište autobuskih usluga). Potrebno je unapređenje bezbednosti saobraćaja na putevima, jer je broj poginulih na putevima u Srbiji za preko 33% veći od proseka Evropske unije.

Propisi o transportu opasnih materija su usklađeni sa pravnim tekovinama EU.

Unapređenje sistema održavanja puteva ostaje prioritet. Potrebno je da se uredi pitanje potencijalno diskriminativnih naknada za puteve prema stranim operaterima.

U **železničkom saobraćaju** su ozbiljno povećana ulaganja u infrastrukturu. Srbija treba da nastavi sa usklađivanjem sa četvrtim železničkim paketom EU. Srbija priprema evropski sistem upravljanja železničkim saobraćajem uz tehničku pomoć koju finansira EU. Da bi se osiguralo potpuno otvaranje teretnog prevoza na železnici, potrebno je usklađivanje u vezi sa dozvolama za mašinovođe, sertifikatima o bezbednosti i međusobnom priznavanju voznog parka. Srbija treba da unapredi sistem bezbednosti na železnici, procedure sertifikacije i administrativne kapacitete u vezi železnice.

Zakonodavstvo o **pomorskom saobraćaju** je dobro usklađeno sa pravnim tekovinama EU.

U oblasti **transporta unutrašnjim plovnim putevima** Srbija je postigla visok nivo usklađenosti i investicija. Potrebno je investirati u infrastrukturu unutrašnjih plovnih puteva u skladu sa ekološkim standardima i principom isplativosti. Sistem rečnih informacionih usluga je veoma interoperabilan sa sistemima zemalja članica EU. Potrebno je unaprediti mrežu rečnih luka, kao i administrativne kapacitete.

U oblasti **vazduhoplovstva** Srbija ima dobar nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU. Srbija je blizu ispunjenosti svih obaveza iz prvog prelaznog perioda Evropskog zajedničkog sporazuma o vazdušnoj oblasti. Srbija treba da uskladi sekundarno zakonodavstvo o državnoj pomoći sa pravnim tekovinama EU i obezbedi rezultate u primeni zakona o zaštiti konkurencije i kontroli državne pomoći. Srbija je završila usklađivanje u oblasti Jedinstvenog evropskog neba. U vezi normalizacije režima donjeg vazdušnog prostora iznad Kosova nije bilo napretka. Srbija treba da primeni Uredbu (EZ) br. 1008/2008 o zajedničkim pravilima za obavljanje vazdušnih usluga u Zajednici, što je deo Sporazuma o zajedničkom evropskom vazdušnom prostoru.

Srbija nema poseban zakon o **multimodalnom transportu**. Potrebno je sistemsko i strateško promovisanje multimodalnog transporta. Izgradnja prvog modernog intermodalnog terminala u Beogradu je počela 2020. godine.

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 14, tj. napretka u poslednjih godinu dana

Vlada Srbije je **u potpunosti ispunila** preporuku Radne grupe i omogućila pristup profesiji za vozače svih vrsta vozila za lica starija od 21 godine u skladu sa EU, merama socijalne politike i tržišnim potrebama poslodavaca, radi postizanja potrebnog broja vozača.

Ostale preporuke Radne grupe su u potpunosti **neispunjene**.

RADNA GRUPA ZA POGHLAVLJE 15

ENERGETIKA

Kordinator: BEOGRADSKI FOND ZA POLITIČKU IZUZETNOST (BFPE), Lidija Radulović

Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz 2022. godine, Republika Srbija je **umereno pripremljena** (ocena 3) za članstvo na polju Poglavlja 15 – Energetika. Napredak Srbije u reformama u ovoj oblasti, u odnosu na prošlogodišnje preporuke, ocenjen je kao **ograničen napredak** (ocena 2).

Osnovni podaci o Poglavlju 15 – Energetika

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
15 – Energetika	29-30. aprila 2014./ 11-12. juna 2014.	21. septembra 2015.	2		juna 2021.
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR ³ usvojen		CBAR ⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
14. decembra 2021.	3			NE	NE (20 meseci je prošlo od otvaranja poglavlja)

Najveći pomaci u ovom poglavlju su se dogodili tokom 2021. godine, kada su ispunjena merila za otvaranje poglavlja usvajanjem Akcionog plana za uspostavljanje i održavanje obaveznih rezervi nafte i naftnih derivata, kao i usvajanjem Akcionog plana za razdvajanje delatnosti distribucije i trgovine gasom od transporta i skladištenja.

Pregovaračko poglavlje 15 je, prema novoj metodologiji proširenja, deo Klastera 4 – Zelena agenda i održivo povezivanje. Poglavlje je otvoreno 14. decembra 2021. godine.

Prema zajedničkoj poziciji EU, ovo poglavlje može biti zatvoreno ukoliko budu ispunjena sledeća **merila za zatvaranje** poglavlja:

1. Srbija treba da završi usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u pogledu obaveznih zaliha nafte, uspostavi administrativnu strukturu za upravljanje zalihama nafte, kao i da nastavi da proširuje svoje stvarne zalihe, u skladu sa svojim akcionim planom;
2. Srbija treba da se uskladi sa pravnim tekovinama EU o unutrašnjem energetskom tržištu, uključujući razdvajanje svih energetskih preduzeća u skladu sa jednim od modela iz pravnih tekovina, kao i u pogledu gasnog sektora u skladu sa svojim akcionim planom; u pogledu Gastransa, Srbija treba da vodi računa da joj je regulatorni režim u potpunosti u skladu sa zakonodavstvom EU;
3. Srbija treba da se uskladi sa pravnim tekovinama o energetskoj efikasnosti i obnovljivim izvorima energije, kao i da usvoji nacionalni plan o energiji i klimi kako je predviđeno Uredbom (EU) 2018/1999 o upravljanju Energetskim unijom i klimatskim delovanju i pružanju dokaza o njenom sprovođenju.

1 OBAR – *opening benchmark assessment report*

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – *interim benchmark assessment report*.

4 CBAR – *closing benchmark assessment report*.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 15

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Vlada Republike Srbije bi trebalo da obezbedi potpunu implementaciju plana za razdvajanje u gasnom sektoru.	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	Merilo br. 2 za zatvaranje
2.	Neophodno je nastaviti proces započet u okviru Nacionalne koalicije za smanjenje energetske siromaštva i izradu nacionalnog programa za smanjenje energetske siromaštva u saradnji sa civilnim sektorom i profesionalnim organizacijama.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Ugovor o Energetskoj zajednici
3.	Neophodne su mere direktno usmerene na proces podrške energetske siromaštva u okviru Uprave za energetske efikasnost.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije
4.	Neophodno je povećati transparentnost i učešće javnosti u ranoj fazi procesa izrade i donošenja strateških dokumenata u oblasti energetike – potrebno je uključiti širu javnost u izradu Nacionalnog integrisanog plana za energiju i klimu, kao i isti usvojiti do kraja 2022. godine.	Delimično ispunjeno Kontinuiran proces utvrđeno: 2018.	Merilo br. 3 za zatvaranje
5.	Potrebno je usvojiti Strategiju niskougleničnog razvoja sa Akcionim planom.	Ispunjeno: 2023. utvrđeno: 2020.	Pregovaračka pozicija za Poglavlje 15
6.	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.	Neispunjeno utvrđeno: 2019.	Pregovaračka pozicija za Poglavlje 15
7.	Potrebno je posvetiti pažnju demokratizaciji energetske sektora i otvoriti podsticajan prostor za energetske zadruge.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije

8.	Potrebno je usaglasiti Zakon o eksproprijaciji, kao i zakone o planiranju i izgradnji, energetici i energetskej efikasnosti, sa Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice i međunarodnim pravnim tekovinama vladavine prava i zaštite ljudskih prava.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2020.	Ugovor o Energetskoj zajednici
9.	Nacionalni plan za smanjenje emisija (NERP) se ne primenjuje – potrebno je hitno pristupiti njegovoj implementaciji prema utvrđenim rokovima.	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	Godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije
Preporuke Evropskoj uniji			
10.	Potrebno je navesti probleme iz Poglavlja 15, u okviru razmatranja vladavine prava i ispunjenosti ekonomskih kriterijuma za članstvo u EU, u narednom Izveštaju o napretku Srbije.	utvrđeno: 2021.	Godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije
Preporuke organizacijama civilnog društva			
11.	Potrebno je angažovati i uključiti kapacitete širokog kruga profesionalnih udruženja, akademske zajednice i organizacija civilnog društva, zajedno sa biznis zajednicom, kako bi se izvršavanju obaveza Republike Srbije u oblasti energetske politike pristupilo na inovativan i ambiciozan način.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2019.	
12.	Potrebno je udruženim kapacitetima usmeriti zajedničku akciju na izradu mera pomoći energetske siromašnim domaćinstvima.	Neispunjeno utvrđeno: 2019.	Ugovor o Energetskoj zajednici

Opis poglavlja

Upravljanje energetskim sektorom predstavlja jednu od najznačajnijih oblasti delovanja institucija EU. Ciljevi energetske politike Evropske unije su: *konkurentnost, dostupnost, sigurnost snabdevanja i održivost.*

Pravni okvir u oblasti energetike (energetski *acquis*) se sastoji od: pravila i politika u pogledu konkurencije i državne pomoći, uključujući sektor uglja, uslova za ravnopravan pristup resursima za istraživanja i proizvodnju u sektoru nafte i gasa, unutrašnjeg energetskog tržišta (otvaranje tržišta električne energije i gasa), promocije obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti, nuklearne energije. Što se tiče međunarodnih sporazuma, Poglavlje 15 pokriva Sporazum o Energetskoj povelji i srodne instrumente.

U delu sigurnosti snabdevanja, pravnim tekovinama EU se od država članica traži da drže zalihe nafte u visini 90 dana prosečnog dnevnog neto uvoza ili 61 dan prosečne dnevne potrošnje, pored toga da redovno izveštavaju Komisiju o proizvodnji i uvozu nafte, troškovima snabdevanja i 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 energetskog tržišta zasnivaju se na pravilima EU o konkurenciji i državnoj pomoći. Podsticanje razvoja obnovljive energije i energetske efikasnosti činio je deo agende Evropa 2020, a sada Evropskog zelenog dogovora. U delu nuklearne energije, države članice moraju da uspostave nacionalni normativni, regulatorni i organizacioni okvir za nuklearnu sigurnost postrojenja, kao i nadležni, nezavisni regulatorni organ i okvir.

Nove okolnosti u vezi sa Poglavljem 15

Evropska komisija je 2016. godine pripremila predlog za veliku promenu u zakonodavstvu u ovoj oblasti kroz Energetsku uniju, dok je novi upravljačko-institucionalni okvir pokrenut 2015. godine. Ovaj paket je četvrti po redu pod nazivom „Čista energija za sve Evropljane“ i finalizovan je u maju 2019. godine. Ovim paketom je EU sebi zadala još ambicioznije ciljeve u oblasti obnovljivih izvora energije, energetske efikasnosti, kao i smanjenja gasova sa efektom staklene bašte.

Ovim paketom su, takođe, ažurirani i postavljeni novi ciljevi EU za 2030. godinu:

- smanjenje emisija sa efektom staklene bašte (*Greenhouse Gas – GHG*) za 40% u poređenju sa 1990. godinom;
- učešće od 32% obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji;
- dostizanje od 32.5% energetske efikasnosti u odnosu na scenario iz 2007. godine.

Pored toga, kao deo Evropskog zelenog dogovora, Evropska komisija je tokom septembra 2020. godine predložila i 2021. godine usvojila reviziju cilja smanjenja gasova sa efektom staklene bašte na najmanje 55% smanjenja do 2030. godine u poređenju sa 1990. godinom.

Kao što je već navedeno, ovo poglavlje je otvoreno 2021. godine. Republika Srbija je u okviru Pregovaračke pozicije za Poglavlje 15 izjavila da prihvata pravne tekovine EU i da će biti u poziciji da ih u potpunosti sprovede do stupanja u članstvo onako kako one glase na dan 1. januar 2021. godine i da će preostale obaveze nakon tog datuma sprovesti do stupanja u članstvo. Pored toga, Republika Srbija je u određenom delu zahtevala specifična prilagođavanja:

1. Direktiva Saveta 2009/71/Euroatom (*Uspostavljanje okvira EU za nuklearnu bezbednost nuklearnih postrojenja*), član 1. za delotvornu primenu i kontinuirano unapređenje okvira nuklearne sigurnosti za čije potpuno sprovođenje Republika Srbija traži prelazni period od 20 godina od stupanja u članstvo u EU;
2. Direktiva Saveta 2011/70/Euroatom (*Uspostavljanje okvira EU za odgovorno i bezbedno upravljanje potrošenim gorivom i radioaktivnim otpadom*), član 4, stav 4. za čiju delotvornu primenu Republika Srbija traži prelazni period od 30 godina od stupanja u članstvo.

EU je, prema tome, pozvala Srbiju da dostavi dodatne detaljne informacije kojima će potkrepiti svoj zahtev, kako nije bilo jasnih osnova za odobrenje navedenih prelaznih perioda.

Presek stanja i glavne ocene

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu, ocenjeno je da je Srbija umereno pripremljena za članstvo u okviru Poglavlja 15 – Energetika. Napredak Srbije u reformama u ovoj oblasti je ocenjen sa „2 – ograničen napredak“ u odnosu na prošlogodišnje preporuke. Ovo je sedmi po redu izveštaj u kome je Srbija identično ocenjena.

Evropska komisija je dala nove preporuke za narednu fazu:

- finalizirati i implementirati Nacionalni energetski i klimatski plan (NECP) i Strategiju razvoja energetskog sektora u skladu sa Zelenom agendom za Zapadni Balkan i obavezama iz Ugovora o Energetskoj zajednici; unaprediti tranziciju zelene energije povećanjem udela obnovljivih izvora energije, jačanjem kapaciteta za upravljanje većim programima energetske efikasnosti i pokretanjem prve aukcije za obnovljive izvore energije 2022. godine;

- ubrzati implementaciju akcionih planova i završiti razdvajanje gasnog sektora, sertifikovati Transportgas i obezbediti efikasan pristup trećim stranama svim ulaznim tačkama gasa, dalje diversifikovati puteve i izvore transporta prirodnog gasa kako bi se smanjila njena energetska zavisnost od Rusije, u skladu sa paketom „REpoverEU“;
- u kontekstu uspostavljanja regionalnog tržišta električne energije utvrditi neto prenosne kapacitete i alokaciju kapaciteta sa svim susednim kontrolnim blokovima.

U ovom poglavlju Srbija se može oceniti kao delimično usklađena sa zakonodavstvom EU. Od prošlogodišnjeg izveštaja su predviđene tri velike aktivnosti od kojih dve nisu dovršene do pisanja ovog priloga. Prva se odnosi na izmene i dopune Zakona o energetici koje su predviđene do kraja 2023. godine, tako da je još uvek je moguće ostvarivanje u okviru roka. Druga se tiče izmena i dopuna Zakona o planiranju i izgradnji koje su utvrđene tokom trećeg kvartala 2023. godine. Jedna od najznačajnijih aktivnosti, usvajanje Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana, do dana sastavljanja ovog izveštaja nije dovršena iako je rok bio kraj 2022. godine.

Tokom prvog i drugog kvartala 2023. godine su sastavljene i usvojene izmene i dopune Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije. Tokom procesa usvajanja istih, u samom tekstu je primećen korak unazad u odnosu na postojeće zakonodavno rešenje. Tekstom člana 12. predloga Zakona o izmenama i dopunama Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije, predloženo je ograničenje za domaćinstva od 6,9 kW, odnosno 150 kW za privredu, u pogledu veličine elektrane koju mogu da izgrade i da njome pokrivaju sopstvenu potrošnju električne energije. Ovom izmenom je bio ugrožen potencijal korišćenja OIE i veliki deo zainteresovane javnosti je izrazio negativan stav, kao i Radna grupa NKEU za Poglavlje 15. Angažovanjem javnosti ovaj deo izmena nije usvojen u celosti, već je izmenjen tako da je pomereno ograničenje za domaćinstva na 10,8 kW, a za privredu na 5 MW, i važi do 1. jula 2024. godine kada će se ograničenja vratiti na prethodno predloženo.

Tokom drugog i trećeg kvartala 2023. godine se desila bitna okolnost kada je predstavljen finalni nacrt Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana, nakon čega je stavljen na javnu raspravu. Tokom trajanja javne rasprave Radne grupe NKEU iz Klastera 4 su krajem jula održale sastanak sa Ministarstvom rudarstva i energetike na kome su predstavljeni ključni delovi ovog dokumenta, kao i glavni komentari članova radnih grupa.

Drugo važno pitanje za napredak u pregovorima u Poglavlju 15 se odnosi na liberalizaciju i diverzifikaciju gasnog sektora kroz sprovođenje akcionog plana za razdvajanje delatnosti u gasnom sektoru, kao završetak izgradnje novog gasnog interkonektora Srbija – Bugarska koji se očekuje u četvrtom kvartalu 2023. godine.

Saradnja Radne grupe NKEU za Poglavlje 15 sa Vladom Republike Srbije u prethodnom periodu se može oceniti kao ograničena. Dobra saradnja je ostvarena sa Ministarstvom za evropske integracije, dok je saradnja sa Ministarstvom rudarstva i energetike u blagom zaostatku u odnosu na prethodne mandate.

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 15, tj. napretka u poslednjih godinu dana

- *Vlada Republike Srbije bi trebalo da obezbedi potpunu implementaciju plana za razdvajanje u gasnom sektoru.*

Preporuka **nije ispunjena**, a kako je direktno vezana za merilo broj 2 za zatvaranje Poglavlja 15, neophodno je hitno pristupiti celokupnoj implementaciji Akcionog plana za razdvajanje u sektoru gasa.

- *Neophodno je nastaviti proces započet u okviru Nacionalne koalicije za smanjenje energetskog siromaštva i izradu nacionalnog programa za smanjenje energetskog siromaštva u saradnji sa civilnim sektorom i profesionalnim organizacijama.*

Preporuka se može oceniti kao **u potpunosti neispunjena**, kako od prethodnog izveštaja nije održan nijedan sastanak Nacionalne koalicije za smanjenje energetskog siromaštva.

- *Neophodne su mere direktno usmerene na proces podrške energetskom siromaštvu u okviru Uprave za energetska efikasnost.*

Preporuka se smatra **u potpunosti neispunjena**, s obzirom da prethodne aktivnosti nisu preduzete, kao da nije ni donet program za borbu protiv energetske siromaštva.

- *Neophodno je povećati transparentnost i učešće javnosti u ranoj fazi procesa izrade i donošenja strateških dokumenata u oblasti energetike; potrebno je uključiti širu javnost u izradu Nacionalnog integrisanog plana za energiju i klimu, kao i isti usvojiti do kraja 2022. godine.*

Preporuka je **delimično ispunjena**. Radna grupa za donošenje Integrisanog nacionalnog energetske i klimatskog plana je uključivala i zainteresovanu javnost, međutim šira javnost je uključena tek u period javne rasprave. Neophodno je dovršiti ovaj proces usvajanjem ovog dokumenta, s obzirom da je ova preporuka direktno vezana za merilo broj 3 za zatvaranje poglavlja.

- *Potrebno je usvojiti Strategiju niskougljeničnog razvoja sa Akcionim planom.*

Ova preporuka je **ispunjena** u drugom kvartalu 2023. godine kada je usvojena strategija. Glavna zamerka u ovom procesu je to što je dokument usvojen nakon dve i po godine od kada je zaključena javna rasprava o istom, bez usklađivanja sa novim okolnostima.

- *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.*

Preporuka **nije ispunjena** i u trenutku izrade ovog izveštaja nije bilo inicijativa usmerenih na ovu preporuku.

- *Potrebno je posvetiti pažnju demokratizaciji energetske sektora i otvoriti podsticajan prostor za energetske zadruge.*

Preporuka **nije ispunjena**. Osim inicijativa zainteresovanih organizacija, nisu postojale strateške inicijative na ovom polju.

- *Potrebno je usaglasiti Zakon o eksproprijaciji, kao i zakone o planiranju i izgradnji, energetici i energetskej efikasnosti sa Ugovorom o osnovanju Energetske Zajednice i međunarodnim pravnim tekovinama vladavine prava i zaštite ljudskih prava.*

Preporuka je **delimično ispunjena** izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji.

- *Nacionalni plan za smanjenje emisija (NERP) se ne primenjuje, potrebno je hitno pristupiti njegovoj implementaciji prema utvrđenim rokovima.*

Preporuka je **u potpunosti neispunjena**. Usvojeni Nacionalni plan za smanjenje emisija se još uvek ne primenjuje. U 2022. godini emisije CO₂ iz postrojenja obuhvaćenih dokumentom su bile čak pet puta veće od dozvoljenih. Kako bi se doprinelo transparentnosti ovog procesa, neophodno je obezbediti podatke o emisijama u realnom vremenu.

Sveukupna ocena Radne grupe se može opisati kao ograničeni napredak u Poglavlju 15 – Energetika. Preduzete su važne radnje u pripremi regulatornog okvira, međutim proces usvajanja najvažnijih dokumenata i implementacije usvojenih još uvek kasne.

OPOREZIVANJE

Koordinator: NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ (NALED), Jelena Rančić

Kao i prethodnih godina, u godišnjem Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu¹ se konstatuje da je Srbija **umereno pripremljena** (ocena 3) u oblasti oporezivanja, te da je **ostvaren ograničeni napredak** (ocena 2) sprovođenjem aktivnosti predviđenih [Programom transformacije Poreske uprave](#). Za otvaranje ovog poglavlja je postavljeno jedno merilo – da se izmeni Zakon o akcizama sa ciljem ujednačavanja visine akciza za sva jaka alkoholna pića, kako bi se izbegla diskriminacija između domaćih proizvođača ove vrste proizvoda i uvoznika. Krajem maja 2021. godine je izmenjen [Zakon o akcizama](#), čime je ispunjen uslov za otvaranje Poglavlja 16 za pregovore.

Srbija je **umereno pripremljena** u oblasti oporezivanja. Ostvaren je **ograničen napredak** kroz dalje aktivnosti sprovođenja programa transformacije Poreske uprave. Prošlogodišnje preporuke i dalje važe.

U narednoj godini Srbija treba da:

- nastavi sprovođenje programa reforme Poreske uprave radi pojednostavljenja postupaka, pri čemu treba da obezbedi dovoljno ljudskih i tehnoloških resursa u tu svrhu, poboljša naplatu poreza i nastavi sa aktivnostima na suzbijanju sive ekonomije;
- ostvari napredak ka usklađivanju zakonodavstva u oblasti PDV-a, akciza i direktnog oporezivanja.

Osnovni podaci o Poglavlju 16 – Oporezivanje

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/ bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ² usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ³
16 - Oporezivanje	14-15. oktobra 2014./ 5-6. marta 2015.	-	1	N/A	27. maja 2021.
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR ⁴ usvojen		CBAR ⁵ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
/	/	/		/	/

1 Izveštaj obuhvata period od juna 2021. do juna 2022. godine.

2 OBAR – *opening benchmark assessment report*

3 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

4 IBAR – *interim benchmark assessment report*.

5 CBAR – *closing benchmark assessment report*.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 16

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Ministarstvu finansija i drugim resornim ministarstvima Vlade RS koja su vezane za poreski i neporeski sistem			
1.	Izmeniti Zakon o akcizama u delu ujednačavanja visine akcize na jaka alkoholna pića. Krajem maja 2021. godine je izmenjen Zakon o akcizama, u delu koji se odnosi na visinu akciza na jaka alkoholna pića, čime je formalno ispunjen osnovni kriterijum za otvaranje Poglavlja 16. Međutim, iako je EK u izveštajima prepoznala napredak, ovo poglavlje nije otvoreno za pregovore.	Ispunjeno utvrđeno: 2019.	Merilo br. 1 za otvaranje
2.	Smanjenje poreskog opterećenja najnižih zarada, uspostavljanje veće progresivnosti oporezivanja rada i reforma postojećeg sistema doprinosa za obavezno socijalno osiguranje.	Delimično realizovano utvrđeno: 2022.	Izveštaji EK o napretku Srbije
3.	Ukinuti obavezu sačinjavanja POPDV obrasca i njegovog dostavljanja zajedno sa poreskom prijavom za PDV (PPPVDV).	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	Izveštaji EK o napretku Srbije (smanjenje administrativnog opterećenja)
4.	Propisati kraći rok za povraćaj više plaćenog PDV-a.	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	
5.	Uspostaviti uzajamnost vraćanja PDV-a između Srbije i drugih zemalja.	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	
6.	Ukinuti obaveznu PDV registraciju stranih kompanija koje svoje proizvode ne prometuju u Srbiji.	Ispunjeno utvrđeno: 2022.	Izveštaji EK o napretku Srbije (smanjenje administrativnog opterećenja)
7.	Eliminisati potvrdu o oslobođenju od plaćanja akcize po osnovu međunarodnog ugovora.	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	Izveštaji EK o napretku Srbije (smanjenje administrativnog opterećenja)
8.	Uspostaviti javni elektronski registar neporeskih dažbina.	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	Izveštaji EK o napretku Srbije (smanjenje administrativnog opterećenja)
9.	Smanjiti poresku stopu na prihode od izdavanja nepokretnosti.	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	Izveštaji EK o napretku Srbije (nastavak transformacije PU i povećanje naplate poreskih prihoda)

10.	Ukinuti PDV na donacije hrane i korišćenu opremu.	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	Smernice o doniranju hrane Odbora EU o PDV-u
11.	Pojednostavljivanje pravila i procedura obračuna PDV-a u oblasti građevinarstva.	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	
12.	Pokrenuti postupak za zaključenje Ugovora o izbegavanju dvostrukog oporezivanja sa SAD-om.	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	Harmonizacija propisa u domenu direktnih poreza
Preporuke Evropskoj uniji			
13.	Institucije EU i države članice treba da razmotre otvaranje Poglavlja 16 za pregovore, s obzirom da je osnovno merilo za otvaranje poglavlja ispunjeno u maju 2021. godine, kada je izmenjen Zakon o akcizama, u delu propisivanja načina obračuna visine akcize na jaka alkoholna pića. Napominjemo i da se od donošenja prvog Zakona o akcizama iz 2001. godine, svaka izmena ovog zakona usvajala tokom četvrtog kvartala tekuće godine za narednu. U 2021. godini je izmena pripremljena tokom aprila radi ispunjenja merila za otvaranje poglavlja.	Ispunjeno utvrđeno: 2019.	Merilo br. 1 za otvaranje

Opis poglavlja

Zakonodavni okvir u oblasti oporezivanja se, u najvećoj meri, odnosi na indirektno poreze, odnosno poreze na potrošnju, prvenstveno porez na dodatu vrednost (PDV) i akcize. Na nivou EU, poreski propisi i politike su usaglašeni kroz odgovarajuće Direktive, a zemlje kandidati imaju obavezu da, do momenta pristupanja EU, usklade nacionalno poresko zakonodavstvo sa direktivama. Drugim rečima, države članice su odgovorne za donošenje i izmene poreskih zakona kojima se utvrđuje predmet oporezivanja, poreske stope, oslobođenja, olakšice, povraćaji, refundacije itd, a koji moraju biti u skladu sa direktivama. Pored toga, Evropska komisija promovise saradnju između država članica u borbi protiv sive ekonomije i poreske evazije, eliminisanja diskriminacije i smanjenja administrativnog opterećenja građana i privrede. Harmonizacija oporezivanja u EU, pored zakonodavnog usaglašavanja sa direktivama, obuhvata i administrativno-tehnička pitanja, koja se odnose na uspostavljanje odgovarajućih kapaciteta za razmenu informacija i podataka, koordinaciju aktivnosti itd.

Odgovarajuće definicije, obuhvat i principi oporezivanja potrošnje, propisani su direktivama EU. **Direktiva Saveta Evrope (2006/112/EC)¹ iz 2006. godine**, kao jedan od najvažnijih propisa EU u toj oblasti, utvrđuje zajednički sistem poreza na dodatu vrednost i **uređuje čitav niz osnovnih elementa PDV-a – od definisanja oporezivog prometa, poreskog obveznika i visine (minimalnih) stopa PDV-a, do oslobođenja od plaćanja PDV-a, povraćaja PDV-a i posebnih postupaka oporezivanja.** Akcizne dažbine zakonski su uređene **Direktivom Saveta Evrope (2008/118/EC)² iz 2008. godine.** Ovim dokumentom precizno su **uređeni uslovi za proizvodnju, držanje, promet i kontrolu akciznih proizvoda u EU, vreme nastanka poreske (akcizne) obaveze, predmet oporezivanja akcizama, visina minimalne akcize** itd. Harmonizacija nacionalnog zakonodavstva u ovom pregovaračkom poglavlju tiče se, prevashodno, PDV-a i akciza, kao poreza na potrošnju.

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

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

Za razliku od poreza na potrošnju, **kod direktnih poreza (rad i kapital) stepen harmonizacije je znatno manji**, odnosno usmeren je, pre svega, **na otklanjanje diskriminacije u poreskom tretmanu obveznika iz različitih država članica i sprečavanju štetne poreske konkurencije**. Iz tog razloga, usaglašavanje direktnih poreza sa evropskim zakonodavstvom tiče se, pre svega, poreza na dobit pravnih lica. **Oporezivanje dobiti pravnih lica** na nivou EU reguliše više direktiva i propisa³ kojima su uređena ne samo pitanja vezana za oporezivanje dobiti, već i proceduralna pitanja sa ciljem otklanjanja dvostrukog oporezivanja i sprečavanje štetne poreske konkurencije, kao i postupci za rešavanje sporova po pitanju transfernih cena. U domenu **poreza na dohodak građana i poreza na imovinu**, države članice zadržavaju gotovo potpuni fiskalni suverenitet, uz ograničenje da svojim pravilima oporezivanja ne smeju da dovedu u neravnotežan položaj građane i pravna lica iz drugih država članica.

Presek stanja i glavne ocene

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 diskriminatorska primena akciza na uvoz jakih alkoholnih pića.* U pogledu jačanja administrativnih kapaciteta, EK je preporučila **ubrzanje sprovođenja Programa transformacije Poreske uprave (PU)**, s ciljem pojednostavljenja poreskih postupaka i aktivnosti, jačanja kapaciteta za unapređenje softverskih rešenja za naplatu poreza i borbu protiv sive ekonomije.

Kao i u izveštajima iz prethodnih godina, **u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu, EK je ponovila ocenu da je, sa aspekta oporezivanja, Srbija umereno pripremljena**. Izvestan napredak je postignut u usklađivanju zakonodavstva. Uveden je povraćaj PDV-a nerezidentnim poreskim obveznicima i novi sistem vođenja evidencije o PDV-u. Takođe, napravljen je mali pomak u sprovođenju reforme Poreske uprave. **Preporuke iz prethodnog Izveštaja (2018) su ostale na snazi, prvenstveno eliminacija fiskalne diskriminacije kod akciza na jaka alkoholna pića i ubrzanje sprovođenja Programa reforme Poreske uprave**. Dodata je još jedna preporuka od strane Evropske komisije – da se do kraja 2019. godine potpiše i ratifikuje Multilateralna konvencija OECD-a o uzajamnoj administrativnoj pomoći oko poreskih pitanja, koja je realizovana sredinom 2019. godine.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu prepoznaje izvestan napredak, s obzirom da je ratifikovana Konvencija OECD-a o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim stvarima (MAC), te da je nastavljeno sprovođenje reforme Poreske uprave. **Preporuke su delimično sprovedene** i stoga je ostala ocena koja se ponavlja u svakom izveštaju EK, da je **Republika Srbija umereno pripremljena u oblasti oporezivanja**. **Ključne preporuke Evropske komisije za 2021. godinu** se odnose na: **uklanjanje diskriminacije u primeni akciza na uvezena jaka alkoholna pića; nastavak sprovođenja programa reforme Poreske uprave**, uz obezbeđivanje dovoljno ljudskih i tehnoloških resursa za tu svrhu; **poboljšanje naplate poreza i nastavak aktivnosti u borbi protiv sive ekonomije**.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu, i pored dobrog napretka koji je učinjen izmenom Zakona o akcizama i nastavkom procesa transformacije Poreske uprave, **EK ponavlja istu ocenu da je Srbija u ovoj oblasti umereno pripremljena**. **Preporuke za 2022. godinu** su gotovo identične prošlogodišnjim – **nastavak aktivnosti transformacije Poreske uprave, poboljšanje naplate poreskih prihoda i borba protiv sive ekonomije**. Dodate su i **nove preporuke** u pravcu dalje **harmonizacije poreskih propisa (PDV, akcize i direktni porezi) sa evropskim**.

Nesporno je da postoji potreba daljeg usaglašavanja srpskog poreskog sistema sa odgovarajućim direktivama EU. Ipak, deluje **da su predstavnici EK bili strožiji u oceni, s obzirom da je različit akcizni tretman jakih alkoholnih pića u svim prethodnim izveštajima navođen kao osnovni kriterijum za otvaranje poglavlja**.

³ Videti: https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/company-taxation_en.

S druge strane, **postojeći poreski sistem karakteriše postojanje brojnih parafiskalnih⁵ dažbina, kao i nedovoljna transparentnost neporeskih dažbina na republičkom i lokalnom nivou.** Privreda više od decenije ističe neophodnost sprovođenja reforme parafiskala, a značajni koraci u tom pravcu su već preduzeti kroz Projekat za reformu neporeskih prihoda⁶ koji je, u periodu od oktobra 2019. do kraja 2021. godine, sproveo NALED u saradnji sa Partner Solutions, KPMG i Institutom Mihajlo Pupin, uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID).

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 16, tj. napretka u poslednjih godinu dana

U Tabeli 2. je prikazan status realizacije preporuka iz 2022. godine. **Naime, od 11 preporuka devet nije rešeno. Preporuka da se ukine PDV registracija stranih kompanija koje proizvode ne prometuju u Republici Srbiji je rešena u potpunosti, dok je preporuka za smanjenje poreskog opterećenja najnižih zarada i uspostavljanje veće progresivnosti oporezivanja rada delimično rešena.**

Krajem 2021. godine je upućena inicijativa Ministarstvu finansija u vezi sa izmenom člana 10a Zakona o PDV-u, ali preporuka nije prihvaćena. Izmenom Zakona o PDV-u krajem 2022. godine, čija primena je počela 1. januara 2023. godine, dopunjen je član 10a kojim je propisano da kompanije, koje svoje proizvode ne stavljaju u slobodan promet (već ih skladište) na teritoriji Republike Srbije, nisu dužne da se registruju kao obveznici PDV-a. Time je smanjeno administrativno opterećenje stranih kompanija, kao i Poreske uprave, dok je istovremeno omogućen dalji razvoj usluga skladištenja, što će se efekuirati i u većim prihodima od PDV-a.

Od 1. januara 2023. godine je počela primena izmenjenog Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, kojim su doprinosi za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje smanjeni sa 25% na 24%. Takođe, izmenama Zakona o porezu na dohodak građana, neoporezivi mesečni iznos zarade je povećan na 21.712, što je rezultiralo efektivnim rasterećenjem bruto i neto zarada. Istovremeno, minimalna neto zarada za 2023. godinu je povećana za 14,3%, tj. na 40.020 dinara, čime je smanjeno poresko opterećenje minimalne zarade u odnosu na 2022. godinu. Treba istaći i da je Evropska komisija u svom godišnjem Izveštaju o napretku Srbije (oktobar 2022. godine) naglasila da je poresko opterećenje zarada značajno više za radnike koji primaju zarade oko minimalne, te da predstavlja prepreku formalnom radu. Dodatno, u Izveštaju o sprovođenju Programa ekonomskih reformi za period od 2022. do 2024. godine (april 2022.) je istaknuto da je poreski klin/opterećenje zarada smanjeno, ali samo u nominalnom iznosu, imajući u vidu visoku stopu inflacije. Preporuka je da se neoporezivi deo zarade poveća više od stope inflacije, a u cilju izbegavanja prelaska dela privrede u sivu zonu.

Sve ocene Evropske komisije o stepenu pripremljenosti ukazuju da je u pogledu Poglavlja 16 (koje se odnosi na oporezivanje) Republika Srbija umereno pripremljena. Svakako je bitno da, do momenta pristupanja, svi poreski propisi, posebno iz domena indirektnog oporezivanja, budu usklađeni sa odgovarajućim direktivama EU. To podrazumeva izmene Zakona o PDV-u, između ostalog u delu liste proizvoda koji se oporezuju nižom stopom, kao i dalju harmonizaciju Zakona o akcizama (propisivanje odgovarajuće visine i vrste akcije – specifična vs. *ad valorem* na pojedine akcizne proizvode) sa legislativom EU. Takođe, u domenu direktnog oporezivanja (porez na dohodak građana, porez na dobit pravnih lica, porez na imovinu itd) potrebno je dalje usklađivanje sa propisima Evropske unije.

S druge strane, Republika Srbija je polovinom 2021. godine, izmenom Zakona o akcizama, ispunila jedino merilo postavljeno od strane Evropske komisije, pa se može očekivati da će u narednom periodu institucije Evropske unije i Evropske komisije da prihvate Pregovaračku poziciju Republike Srbije i otvore ovo poglavlje za dalje pregovore.

⁵ Parafiskal – skriveni porez; namet (taksa, naknada, nadoknada, tarifa itd) koji je po svojoj fiskalnoj prirodi porez jer podrazumeva obaveznost plaćanja iako nema korišćenja javnog dobra niti pružanja javne usluge.

⁶ Videti: <https://naled.rs/projekti-reforma-neporeskih-prihoda-3030>.

EKONOMSKA I MONETARNA POLITIKA

Koordinator: CENTAR ZA VISOKE EKONOMSKE STUDIJE (CEVES), Marijana Radovanović

U Izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu, Evropska komisija je spremnost Srbije za članstvo u Poglavlju 17 ocenila sa 3, što znači da je Srbija **umereno pripremljena** za članstvo u poglavlju ekonomske i monetarne politike.

Kada je reč o napretku, navodi se da je, uopšte gledano, ostvaren **ograničen napredak** (ocena 2), budući da je donekle unapređen budžetski postupak, dok u vezi sa prošlogodišnjim preporukama nije ostvaren nikakav napredak.

Osnovni podaci o Poglavlju 17 – Ekonomska i monetarna politika

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
17 – Ekonomska i monetarna politika	2-3. decembra 2014./ 12. maja 2015.	4. maja 2016.	Nisu data merila za otvaranje poglavlja	/	14. maja 2018.
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR ³ usvojen		CBAR ⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
10. decembra 2018.	3			/	NE (57 meseci je prošlo od otvaranja poglavlja)

Merila za zatvaranje poglavlje koje je odredila EU su:

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 optereće budžet, praćenje Programa ekonomskih reformi iz „makro“ ugla, detaljna pravila budžetiranja (na primer, pitanja *ex ante* i *ex post* evaluacije trošenja, ali i svrsishodnosti trošenja), transparentnost državnih finansija, uvođenje numeričkih fiskalnih pravila, kontrola rada javnih preduzeća i drugih javnih tela i fondova – kao ekonomskih entiteta, tj. iz ugla srednjoročne održivosti javnih finansija;
3. kvalifikacije za uspostavljanje potpuno funkcionalne tržišne privrede.

¹ OBAR – *opening benchmark assessment report*

² Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

³ IBAR – *interim benchmark assessment report*.

⁴ CBAR – *closing benchmark assessment report*.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 17

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Neophodna nam je krovna strategija rasta i razvoja (Plan razvoja, predviđen Zakonom o planskom sistemu) u kojoj će se saobražavati sadašnji i budući ERP dokumenti i drugi akcioni planovi, hijerarhijski i logički nižeg reda.	Nije ispunjeno utvrđeno: 2018.	Merilo br. 3 za zatvaranje
2.	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 i krajnjih ishoda reformi).	Nije ispunjeno utvrđeno: 2019.	Merilo br. 3 za zatvaranje
3.	Značajno pojačati programe podrške razvoju malih i srednjih preduzeća (MSP), uključujući, kroz povećani obim sredstava, jačanje kompetencija i kadrovskih kapaciteta institucija koje im pružaju podršku, pojednostavljenje procedura za pristup programima podrške i značajno pojačanu transparentnost procedure dodele sredstava.	Delimično ⁵ ispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 3 za zatvaranje
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.	Delimično ⁶ ispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 3 za zatvaranje

5 Povećano je izdvajanje sredstava za podršku razvoju MSP-a, pre svega, kroz program Razvojne agencije Srbije namenjen razvoju dobavljača za multinacionalne kompanije koje operišu u Srbiji. Smatramo da je ovo dobar početak, ali da je neophodno usvajanje nove Strategije razvoja MSP-a koja će predvideti ne samo postepeno višestruko povećanje ovakvih ulaganja, već i jačanje kapaciteta institucija koje treba da ih sprovedu. Strategija mora i jasno da odredi pravce kojima se programi podrške mogu produbiti i proširiti, a njihova efektivnost redovno ocenjivati.

6 Usvojen je Akcioni plan za sprovođenje Strategije državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine, u periodu od 2021. do 2023. godine.

5.	Značajno povećati ulaganja u energetska efikasnost i modernizaciju energetske infrastrukture, kao i u komunalnu infrastrukturu, na odgovarajući način podržanu tarifom za pokrivanje troškova; završiti razdvajanje Srbijagasa i trećoj strani obezbediti pristup gasnoj infrastrukturi.	Delimično ⁷ ispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 3 za zatvaranje
6.	Povećati efikasnost upotrebe javnih sredstava kroz eksplicitno usvojenu srednjoročnu politiku održivosti budžeta, tj. javnog duga, koja će: <ul style="list-style-type: none"> • povećati učešće produktivnih javnih rashoda u ukupnoj javnoj potrošnji; • izraditi procedure za postupanje u slučaju realizacije nepredviđenih negativnih šokova u ekonomiji. 	Delimično ⁸ ispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 3 za zatvaranje
7.	Značajno pojačati pravovremeno uključivanje zainteresovanih strana i upoznavanje javnosti sa pripremom budžeta i njegovim izvršenjem, a naročito transparentnost odlučivanja o javnim investicijama.	Nije ispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 2 za zatvaranje
8.	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.	Nije ispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 3 za zatvaranje
9.	Učiniti rad Saveta za ekonomski razvoj (Savet) transparentnim i dostupnim javnosti (uz objavljivanje zapisnika sa sednica). ⁹ 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.	Nije ispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 3 za zatvaranje
10.	Koristiti jedinstveni mehanizam za određivanje prioriteta i praćenje svih javnih investicija bez obzira na izvor finansiranja i primenjivati standarde EU na sve projekte, uključujući one zasnovane na međuvladinim sporazumima.	Nije ispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 3 za zatvaranje

7 Paket energetskih zakona, usvojenih u proleće 2021. godine, značajno je unapredio privredni ambijent za ulaganje privatnog sektora u energetska efikasnost, kao i u obnovljive izvore energije, i efekti su već vidljivi. Ove mere, pak, tako su definisane da slabo deluju na ponašanje EPS-a.

8 Produktivni javni rashodi su povećani u segmentu javnih investicija (oko 7% BDP-a), ali nisu u drugim segmentima kao što je bilo, recimo, neophodno ulaganje u razvoj i zadržavanje kadrova u zdravstvenom sektoru. Kao što je gore pomenuto, postaje sve naglašenije i pitanje efikasnosti i relevantnosti tih javnih investicija.

9 Savet prati stanje u oblasti ulaganja i privrednog razvoja, javno promovise ciljeve privrednog razvoja RS, podstiče njihovu realizaciju i donosi odluku o dodeli podsticaja za ulaganja. Stavljanje zapisnika na uvid javnosti podstaklo bi uključivanje zainteresovanih strana u dijalog o razvojnim prioritetima i potrebama zemlje, kao i razvoj jasnih kriterijuma i procedura za njihovu dodelu.

11.	Obezbediti praćenje efekata uključivanja korporativnih hartija od vrednosti u monetarne operacije NBS-a, kao 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.	Nije ispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 1 za zatvaranje
12.	Postepeno povećavati fleksibilnost deviznog kursa u prilikama kada se za to stiču odgovarajući tržišni uslovi i preći na <i>de facto</i> režim ciljane inflacije, uz intervencije na deviznom tržištu čiji je cilj „ravnanje“ njegovih kratkoročnih fluktuacija.	Nije ispunjeno utvrđeno: 2022.	Merilo br. 3 za zatvaranje
13.	Razviti politiku postepenog smanjivanja jaza između cena energije na regionalnom tržištu i onih koje se propisuju za domaćinstva i industriju, uz paralelno svođenje njihovog poreskog opterećenja na prosečne evropske razmere, kao i uz eksplicitno pokrivanje ostatka jaza budžetskim sredstvima. Paralelno sprovesti mere socijalne zaštite najugroženijih građana potrošača.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2022.	Merilo br. 3 za zatvaranje
14.	Izraditi studiju efikasnosti javnih investicija u Srbiji u poslednjih 10 godina kako bi se omogućilo dalje investiciono planiranje.	Nije ispunjeno utvrđeno: 2022.	Merilo br. 3 za zatvaranje
15.	Krenuti putem postepenog povećanja progresivnosti u poreskoj politici. Uvesti progresivnost u oporezivanju dohotka, uz istovremenu sveobuhvatnu reformu sistema oporezivanja dohotka od rada (na primer, povećanje neoporezivog dela, nakon čega slede progresivne stope) i kapitala (na primer, poreski krediti za investitore), povećanje poreske discipline, naročito u sklopu revizije sistema paušalnog oporezivanja kako bi se povećalo efektivno poresko opterećenje profesionalnih delatnosti (na primer, advokati, lekari...) ¹⁰	Nije ispunjeno utvrđeno: 2022.	Merilo br. 3 za zatvaranje
16.	U svetlu povećanih cena hrane, ali i đubriva, umesto zamrzavanja cena i zabrane izvoza, potrebno je stimulisati poljoprivrednu proizvodnju putem, na primer, olakšanog pristupa finansiranju za poljoprivrednike ili subvencionisanja cene đubriva da setva ne bi trpela.	Nije ispunjeno utvrđeno: 2022.	Merilo br. 3 za zatvaranje
17.	Uvesti sistem za praćenje potreba tržišta rada uvođenjem ankete o slobodnim radnim mestima (<i>Job Vacancy Survey</i>), koja bi potpomogla oblikovanje aktivne politike tržišta rada, usmerila programe obuka i dala kontinuirani doprinos upravljanju politikom obrazovanja.	utvrđeno: 2023.	Merilo br. 3 za zatvaranje

¹⁰ Primeri načina da se poveća progresivnost oporezivanja unapređeni su u odnosu na prethodne formulacije.

18.	Povećati izdvajanja za aktivne politike tržišta rada na najmanje 0,8% BDP-a. Politike bi trebalo usmeriti na programe aktivacije neaktivnog i dugoročno nezaposlenog stanovništva, kao i na proširenje obuhvata programa prekvalifikacija i dokvalifikacija za potrebe tržišta rada.	utvrđeno: 2023.	Merilo br. 3 za zatvaranje
19.	Usvojiti Strategiju razvoja energetike i Integrisani nacionalni energetske i klimatski plan koji postavljaju jasne, merljive i vremenski oročene ciljeve za (pravednu) energetske tranziciju zemlje prema obnovljivim izvorima energije (OIE), kao i za unapređenje energetske efikasnosti.	utvrđeno: 2023.	Merilo br. 3 za zatvaranje
20.	Usvojiti Plan sistema podsticaja korišćenja OIE za period od tri godine koji će obezbediti praćenje napretka.	utvrđeno: 2023.	Merilo br. 3 za zatvaranje
21.	Povećati subvencije za energetske sanacije stambenih zgrada, porodičnih kuća i stanova, čime se omogućava unapređenje termičkog omotača, unapređenje ili zamena sistema grejanja objekata, ugradnja solarnih kolektora, kao i ugradnja solarnih panela i prateće instalacije za proizvodnju električne energije za sopstvenu potrošnju.	utvrđeno: 2023.	Merilo br. 3 za zatvaranje
Preporuke Evropskoj uniji			
22.	Instrumenti pomoći koji su dostupni privatnom sektoru u Srbiji nisu dovoljno vidljivi, odnosno često su administrativno previše zahtevni, uz postavljanje strogih uslova koje preduzeća u nerazvijenim delovima Srbije teško mogu da ispune. U tom smislu bi bilo veoma korisno sprovesti promociju instrumenata dostupnih privatnom sektoru, organizovati obuke za prijavu i razmotriti fleksibilnije kriterijume za dodelu.	utvrđeno: 2023.	Merilo br. 3 za zatvaranje
Preporuke organizacijama civilnog društva			
23.	Predlagati međunarodnim organizacijama i sprovesti veći broj projekata koji neposredno utiču na generisanje privrednog rasta, pre svega u oblastima unapređenja kvaliteta radne snage (prekvalifikacije / dokvalifikacije), unapređenja menadžment praksi, zelene tranzicije i slično.	utvrđeno: 2023.	Merilo br. 3 za zatvaranje

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), kao 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.

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. 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.

Presek stanja i glavne ocene

1. Nezavisnost centralne banke

Kada je reč o monetarnoj politici, pravni okvir za Narodnu banku Srbije (NBS) je adekvatno razvijen. Prema zakonu, cenovna stabilnost je glavni cilj NBS, što je u skladu sa glavnim ciljem Evropskog sistema centralnih banaka (ESBC). Pored toga, javni sektor nema privilegovan pristup finansijskim institucijama (EK, 2021).

Iako u prethodnih godinu dana nisu zabeleženi eklatantni slučajevi narušavanja nezavisnosti NBS-a, ostaje relevantno pitanje faktičke nezavisnosti i isključive usmerenosti na stabilnost cena. Narodna banka Srbije je na inflatorne pritiske reagovala povećanjem referentne kamatne stope što je uticalo na povlačenje likvidnosti bankarskog sektora. NBS faktički vodi politiku fiksnog kursa, dok formalno NBS ima mandat da vodi politiku plivajućeg deviznog kursa. Ne ulazeći u opravdanost vođenja jedne ili druge monetarne politike, bilo bi potrebno uskladiti regulativu i praksu. Poslednja intervencija NBS-a uključuje zamrzavanje varijabilnih kamatnih stopa i rata kredita do kraja 2024. godine, kojom se faktički još jednom (nakon kredita indeksiranih u švajcarskim francima) odgovornost i rizik prelivaju sa onih koji su ga preuzeli na šire stanovništvo.

2. Ekonomska politika i ispunjavanje nacionalnih budžetskih okvira utvrđenih Direktivom Saveta 2011/85/EU

Ključni faktori privrednog rasta Srbije prethodnih godina – ubrzani rast „prirodno konkurentnog“ dela izvoza Republike Srbije, kao i priliv stranih direktnih investicija (SDI) – nastavili su da deluju tokom 2022. i prve polovine 2023. godine, ali su bili ublaženi negativnim delovanjem energetske krize, pojačane ratom u Ukrajini, kao i usporavanjem globalne aktivnosti. Pored spoljnih faktora, na rast je negativno delovao podbačaj poljoprivredne proizvodnje (koja uživa neuobičajeno visoko učešće u BDP-u), kao i neadekvatnost razvojne politike. Naime, Radna grupa NKEU za Poglavlje 17 iz godine u godinu upućuje na (rastuću) neadekvatnost, a sada već i štetnost, razvojne politike koja u apsolutnom fokusu ima SDI. Pored negativnog dejstva na dugoročnu održivost privrednog rasta, ove godine je ovakav fokus ograničio domet politike dezinflacije, a njen teret nesrazmerno stavio na pleća domaćih malih i srednjih preduzeća (MSP).

Na slabiju performansu Srbije, u odnosu na zemlje sa kojima je vršeno poređenje, sa proizvodne strane je delovalo veliko učešće agrobiznisa koje je trpelo teške eksterne udare kroz posmatrani period, kao i loše upravljanje energetskim sektorom. Privredni rast Srbije je tokom 2022. godine bio gotovo upola sporiji (2,3%) u odnosu na zemlje Zapadnog Balkana (4,1%), osetno sporiji od Višegradske četvorke (3,6%), kao i preseka Bugarske

i Rumunije (4,2%). Međutim, potrebno je istaći da se relativno sporiji rast privrede Srbije, u odnosu na konkurente, mora gledati u svetlu njenog bržeg oporavka od kovid krize. Ukupno posmatrano, BDP Srbije je u 2022. godini, u odnosu na 2019. godinu, bio za 9% veći, što bi Srbiju stavilo na, relativno visoko, šesto mesto u grupi zemalja EU i Zapadnog Balkana (zajedno).

Ukupan izvoz porastao je nominalno za 31,9% u 2022. godini (oko 18% realno), čemu je naročito doprineo skokovit porast izvoza ruda (ZiJin), ali je realno značajno usporen u prvoj polovini 2023. godine, sa čak nominalnim padom izvoza ruda (od -12,8%). Fundamentalniju ulogu je odigrao „prirodno konkurentni“ deo srpskog izvoza koji u najvećoj meri generišu MSP; osim poljoprivrede i prehrambene industrije (koje su ovog puta podbacile), ovaj izvoz sastoji se uglavnom od sektora srednjeg tehnološkog nivoa iz prerađivačke industrije (proizvodnja plastičnih proizvoda i mašina za livenje plastike, mašinska obrada metala i metalni proizvodi, proizvodnja manjih mašina i opreme za industriju), kome se mogu priključiti i proizvodnja nameštaja, kao i proizvodnja računara i optičkih proizvoda.¹ Izvoz nabrojanih sektora, bez agrobiznisa i poljoprivrede, nastavio je da realno raste oko 12% godišnje (nominalno 29,6% u periodu od januara 2022. do juna 2023. godine), mada uz blago usporavanje od početka 2023. godine – nominalno (23,6%) i realno (9,9%), i dostigao je ukupno 5,2 milijarde evra.

S druge strane, izvozna performansa industrija, koje su se razvile uz velike državne podsticaje, bila je znatno slabija. Izvoz šire definisane automobilske industrije (motorna vozila, pneumatici, električna oprema) je nominalno porastao za 17,1% (u periodu od januara 2022. do juna 2023. godine), odnosno 1% realno, sa tendencijom usporavanja (u prvih šest meseci 2023. godine se beleži nominalni rast od svega 13%, odnosno realni pad od 2,5%). Takođe, od početka 2023. godine izvoz sektora osnovnih metala i rude beleži nominalni pad od 20%, najverovatnije kao posledica pada globalne tražnje.

Priliv SDI-a u 2022. i prvoj polovini 2023. godine je nastavio značajno da raste u nominalnim iznosima (18,4% u 2022, odnosno 34,7% u H1 2023), a pogotovo imajući u vidu globalni pad od 12% u 2022. godini koji je nastavljen i u prvom kvartalu 2023. godine. Struktura priliva, međutim, u prvom kvartalu godine odstupila je od skorašnjeg trenda. Naime, EU je, od 2019. do 2022. godine, značajno smanjila učešće u stranim direktnim investicijama u Srbiji – sa 62% (2,2 milijarde) na 34% (1,47 milijardi), dok je Kina učešće povećala sa 9,6% (339 miliona) na 32% (1,4 milijarde). Međutim, u Q1 investicije iz EU učestvuju sa 81% (486 miliona). Zanimljiva je i činjenica da prilivi u sektore građevinarstva i poslovanja nekretninama značajno padaju. Ipak, jedan kvartal nije dovoljan za pouzdano zaključivanje o tendencijama.

Na tržištu rada se u 2022. godini i dalje osećao pritisak tražnje, uz porast zaposlenosti od gotovo 65 hiljada (na ukupno 2,914 miliona lica), dok je nezaposlenost pala za 50 hiljada (na 300 hiljada lica radnog uzrasta). Istovremeno, za razliku od većine evropskih zemalja, zarade u Srbiji su rasle brže od inflacije u 2022. godini, a stagnirale su u prvoj polovini 2023. godini. Realni rast zarada poslovnog sektora, meren ukupnim troškovima rada, iznosio je oko 3,7% u 2022. godini (naspram -3,7% u EU), iako je u javnom sektoru zabeležen realni pad od 3,9%.

U 2023. godini, zaključno sa junom, **fiskalna politika** je delovala blago kontrakcijski na privredni rast: fiskalni deficit je realno prepolovljen u odnosu na isti period godinu dana ranije, a u Q2 2023. godine je ostvaren čak suficit (on se neće, s obzirom na rebalans budžeta, održati). Realna kontrakcija državne potrošnje, koja je počela u trećem kvartalu 2022. godine, tome je naročito doprinela (u proseku za -3,7% BDP-a), ali su budžetske pozajmice (rast od 299% – osam milijardi evra), aktivirane garancije (rast od 132% – 150 miliona evra) i transferi domaćinstvima, bez socijalne pomoći (56%, 600 miliona evra) delovali veoma ekspanzivno u uslovima već postojećih visokih inflatornih pritisaka. Kapitalni rashodi (12,7%, 4,5 milijardi evra) su bili realno malo promenjeni, dok su subvencije zabeležile pad od 22% (na 1,37 milijardi evra). Sa prihodne strane, zabeležen je realni pad poreza na potrošnju i nešto manje na rad, dok prihodi od poreza na dobit rastu. Pad je rezultat, pre svega, pada potrošnje nastale usled (zakasnele) stagnacije zarada/kupovne moći od početka godine, ali postoje naznake da postoje i poteškoće i neefikasnosti u naplati.

Početkom septembra je usvojen rebalans budžeta za 2023. godinu koji predviđa blago smanjenje fiskalnog deficita (sa 3,3% na 2,8%), ali i značajne rashodne mere, uključujući nastavak česte prakse neselektivnog davanja. Naime, ove mere uključuju jednokratne isplate za svako dete do 16 godina starosti u iznosu od 10.000 dinara, kao i vanredno povećanje penzija. Ovakva praksa je skupa i nepravedna – sredstva se naplaćuju od svih, a dele i onima kojima nisu potrebna. Mere uključuju i povećanje plata u zdravstvu i prosveti, kao i povećavanje poljoprivrednih subvencija koje se mogu pravdati kao cilj, ali sprovede se *ad hoc*, bez uređivanja šireg sistemskog konteksta.

¹ Navedeni sektori se, u najvećoj meri, sastoje od domaćih firmi, izuzev sektora računara i optičkih proizvoda u kome, pored stranih firmi, ima i nekoliko veoma uspešnih domaćih.

U slučaju plata izostaju jasni kriterijumi koje je Vlada RS još pre sedam godina trebalo da uspostavi (obavezala se da će ih uspostaviti) usvajanjem zakona o platama u javnom sektoru. U slučaju subvencija u poljoprivredi, reč je o udvostručavanju iznosa subvencija po hektaru (što može čak destimulativno da deluje na količinu proizvodnje), kao i o povećanju premija za mleko i mlečne krave (za 26,6%, odnosno 33,3%) koje su usvojene bez mera za otklanjanje strukturnih problema u poljoprivredi (po ceni od 250 miliona evra godišnje). Prva je svakako da se godina mogla završiti sa značajno nižim deficitom (bližim zakonski ciljanim 1,5% BDP-a) i nižim troškovima finansiranja. Druga je svakako negativan efekat na inflaciju kroz podgrevanje tražnje. Konačno, projekti u domenu javnih investicija, iako kvantitativno na zadovoljavajućem nivou (7% BDP-a) i dalje dolaze bez jasnog plana i prioritizacije, a pate i od očiglednih nedostataka kada su u pitanju kvalitet i zaštita životne sredine.

Srbija je po cenu fiskalnog i platnobilansnog deficita kontrolisala cenu energenata, ali je ipak opšta inflacija tokom 2022. godine (11,7%) bila značajno viša nego u Evrozoni (8,4%). Dok je u zemljama EU, uključujući i one zemlje koje se mogu porediti s nama po visokom učešću hrane u potrošačkoj korpi, trend rasta inflacije nastavio da opada (6% u julu), u Srbiji je inflacija dostigla maksimum u martu (16,2%), da bi zaključno sa julom opala na 12,5% (u poređenju sa 6,1% u EU). Razlike u trendu između 2022. i prve polovine 2023. godine su, u najvećoj meri, nastale usled povećanja cena energenata, kao i ukidanja ograničenja cena prehrambenih proizvoda. Zbog, još uvek, relativno relaksirane fiskalne pozicije, kao i predstojećih poskupljenja energenata i akciza, vrlo je verovatno da će inflacija do kraja godine ostati iznad trenutnih 12,5%.

Predstavnici vlasti su često u javnim nastupima kritikovali privredu, a naročito maloprodaju, kao glavnog krivca za pokretanje inflacije koje je nastalo iz prekomernog povećanja cena. Međutim, analizom finansijskih izveštaja došli smo do zaključka da je brže uvećanje prihoda u odnosu na rashode moglo da objasni tek nešto manje od jedne desetine inflacije. Ipak, kada je u pitanju maloprodaja, činjenica da se prosečne marže tokom 2021. i 2022. godine nisu menjale, tj. da su ostale na oko 37%, govori o tome da maloprodaja nije podnela proporcionalni teret troškovnog udara u ovom periodu. Pravo pitanje je, dakle, na koji način su maloprodajni lanci uspeali da u celosti prevale teret inflacije na potrošače i dobavljače što, uz činjenicu da je trgovina jedna od najprofitabilnijih delatnosti u Srbiji, ukazuje da u tom sektoru potencijalno postoje povrede u smislu Zakona o zaštiti konkurencije.

Po pitanju monetarne politike, NBS je, sa određenim zakašnjenjem, od početka 2022. godine počela da vodi očekivano restriktivnu politiku – postepeno povećavajući referentnu kamatnu stopu (RKS) sa 1% u januaru 2022, na 6,5% u julu 2023. godine, u okvirima ograničenim kako snažnim prilivom stranog kapitala, tako i plitkim finansijskim tržištem Srbije. NBS je intervenisala na deviznom tržištu *de facto* održavajući fiksni kurs što je, zajedno sa povećanjem deviznih depozita države, dovelo do porasta deviznih rezervi na rekordni nivo (dostigle su 21,2 milijarde evra, 6,6 meseci uvoza, u julu 2023. godine), ali i do značajne realne apresijacije dinara. Dobar deo novca „pumpan“ kroz intervencije je sterilizovan – uz porast repo operacije na 500 milijardi dinara sa skoro nule – a nova kreditna aktivnost banaka je zamrla. Nominalna masa kredita privredi u julu 2023. godine je stajala na oko 1,400 milijardi dinara, na skoro istom nivou kao godinu dana ranije, dok su krediti stanovništvu, sa sličnog nivoa povećani marginalno. Ipak, monetarna masa (M2) je porasla čitavih 21% do jula, bitno više od nominalne stope privrednog rasta.

Problem je u strukturnim odnosima veličina. Masa kredita privredi u Srbiji je relativno mala, između ostalog, jer jedan veliki deo privrede čine strana preduzeća koja se, u dobroj meri, i ne finansiraju u domaćem bankarskom sektoru. Još jedan deo privrede čine mala i srednja preduzeća koja ili ne žele ili ne mogu značajnije da se oslone na bankarsko kreditiranje. Krediti privredi su, stoga, ne samo mali, pa njihovo smanjenje ima ograničen efekat na tražnju, već ga i neproporcionalno čine domaća preduzeća, u velikoj meri mala i srednja preduzeća. To je faktor koji se mora uzeti u obzir prilikom dizajniranja mera ekonomske politike.

Može se pretpostaviti da je ovakva monetarna politika imala značajan negativan uticaj na ukupne privatne investicije (o kojima nemamo podatke). Uprkos turbulencijama na međunarodnom bankarskom tržištu, bankarski sektor Srbije je ostao stabilan, uz nizak nivo NPL-a (oko 4%).

Očekujemo da privredni rast u Srbiji u 2023. godini neće biti visok (oko 2%). Fleš procena rasta BDP-a za drugi kvartal iznosi 1,7%, a prognoze rasta do kraja 2023. godine kreću se u koridoru između 2,5% i 1,3%. Njegovom usporavanju u poslednjem kvartalu 2022. i prvom kvartalu 2023. godine u Srbiji (0,7%) i u zemljama sa kojima je vršeno poređenje (2,4% u zemljama Zapadnog Balkana, -0,1% u zemljama Višegradske četvorke, 2,3% u Bugarskoj i Rumuniji) značajno doprinosi: usporavanje rasta izvoza usled usporenog rasta u EU, još jedna loša poljoprivredna sezona (usled vremenskih nepriklina tokom leta i fitosanitarnih izazova u izvozu žitarica tokom zime), pad kreditne aktivnosti usled restriktivne monetarne politike, kako u EU tako i u Srbiji, kao i dalje produbljanje krize svetskog bankarskog sektora.

3. Kvalifikacije za uspostavljanje potpuno funkcionalne tržišne privrede

Program ekonomskih reformi (ERP) za period od 2023. do 2025. godine podnet je na vreme i slažemo se sa Evropskom komisijom koja navodi da je dokument nedovoljno ambiciozan, naročito kada je reč o zelenoj tranziciji, uključujući prelazak na čistu energiju i energetsku efikasnost. Pohvalno je što je u prethodnom periodu pokrenut proces izrade Nacionalnog plana razvoja, uz usvajanje Uredbe o postupku njegove pripreme. Neophodno je, međutim, da pripremu Plana razvoja prate i da sa njim budu usklađeni Investicioni plan, o čijoj izradi za sada nema informacija, kao i Prostorni plan, o kome nema novih informacija od kada je nacrt povučen iz javne rasprave 2021. godine.

Razvojna politika snažno usmerena na privlačenje SDI, koja domaću privredu, a pre svega MSP, stavlja u podređeni položaj, dugoročno je štetna za kvalitet i održivost privrednog rasta. Politika države je, najvećim delom, odgovorna za nizak nivo domaćih privatnih investicija koje su hronično niže u poređenju sa zemljama EU. U 2022. godini su ukupne investicije (prema preliminarnim podacima RZS) zabeležile blagi pad (0,3-0,4%), dok su SDI realno porasle za više od 20%, a javne investicije realno stagnirale. Sledi da su domaće investicije, za koje direktna statistika ni ne postoji, nužno opale (na nivo od oko 7% BDP-a).

Politike kojima Srbija diskriminiše svoja mala i srednja preduzeća su izuzetno nepovoljne prakse u međunarodnim poređenjima. Fokus države na privlačenje SDI direktno stvara dodatno nepovoljan ambijent za MSP. Kad se SDI dočekuju „crvenim tepihom“ – subvencijama i olakšanim administrativnim procedurama – a domaće ne, to znači da domaća preduzeća, a naročito MSP, moraju utoliko duže da čekaju na administrativnu pažnju bez koje se u Srbiji retko može poslovati. I finansijski tretman SDI-a u Srbiji je daleko povoljniji od MSP-a. Najpre, poreski zakon Srbije je jedinstven u Evropi po tome što se poreski kredit za investicije faktički obezbeđuje isključivo velikim investitorima. Nova Uredba o kriterijumima za dodelu podsticaja radi privlačenja ulaganja podiže prag za minimalni iznos investicije. Ovi aspekti daju stranim direktnim investicijama konkurentsku prednost u odnosu na MSP, pre svega na tržištu radne snage koja u Srbiji postaje ključni ograničavajući faktor za rast privatnog sektora. Odvojeno i veoma značajno dodatno pitanje jeste efekat koji nepostojanje vladavine prava ima na postojanje i poslovanje MSP-a. Pravna nesigurnost i veoma otežan pristup državi kao kupcu nesumnjivo su dodatni značajni faktori niske stope investicija domaće privrede, koji naročito pogađaju MSP.

Razlozi za neefikasno poslovanje svakako postoje i na strani MSP-a (kao i drugde), ali nacrt nove Strategije za razvoj MSP-a za period od 2023. do 2027. godine (bila na javnoj raspravi u februaru 2023. godine, ali još uvek nije usvojena) prepoznaje neke od ovih izazova, ali ih ne rešava. Pozitivno je što Strategija ističe važnost principa „misliti najpre o malima“, čime se naglašava potreba za posebnom pažnjom koju je potrebno posvetiti malim preduzećima naspram velikih. Ipak, dometi Strategije i respektivnog Akcionog plana su ograničeni nedostatkom sredstava i ambicioznosti. Mere koje su predviđene na poljima digitalizacije, zelene transformacije i upravljanja su vrlo ograničenog dometa, odnosno nedovoljne su za pripremanje privrede za nadolazeće promene. Slično važi i za strategiju razvoja finansijskih tržišta.

Strukturni problemi javnih finansija u Srbiji nisu rešeni, niti je bilo značajnijih pomaka u preduslovima za njihovu implementaciju: izrada socijalnih karti, izrađen plan razvoja sa investicionim planom, reforma javnih preduzeća i slično, zakon o platama javnih službenika.

Visoka nezaposlenost u Srbiji (9,9% u Q2 2023) koju prate i visoka neaktivnost stanovništva, odnosno niska zaposlenost je i dalje problem, ali njega nije moguće i dalje rešavati prostim subvencionisanjem otvaranja novih radnih mesta. (Kao što smo rekli, već postoji visok pritisak tražnje na tržištu rada!). Srbija se suočava sa strukturnim problemom na tržištu rada čija je odlika veliki udeo neaktivnog (uglavnom starijeg) stanovništva, kao i neusklađenost ponude i tražnje za specifičnim profilima obrazovanja i veština. Dve činjenice govore u prilog ovome: prva, da se 60% preduzeća u Srbiji suočava sa velikim poteškoćama u pronalaženju novih zaposlenih početkom 2023. godine (prema anketi 1.500 preduzeća koju je sproveo CEVES); druga, da je potražnja za programima prekvalifikacija velika (popunjenost kapaciteta Nacionalne službe za zapošljavanje je oko 99%), dok su bruto efekti relativno visoki (oko 80%). Nažalost, obuhvat programa prekvalifikacija je izuzetno ograničen: svega 3.500-4.000 lica godišnje, a postoje i indikacije da su i treneri deficitarno zanimanje. Teško je zamislivo rešavanje celokupnog problema bez temeljnije reorganizacije obrazovnog sistema. Neophodan prvi korak svakako je uspostavljanje ankete o slobodnim radnim mestima.

Ograničeni obuhvat i domet aktivnih politika na tržištu rada samo su vrh ledenog brega sve slabijeg kapaciteta javne uprave usled uniformnih ograničenja broja zaposlenih u upravi. Uočen je veliki manjak zaposlenih u zdravstvu (preko 5.000 ljudi), slede Poreska i Carinska uprava (preko 2.500 ljudi u zbiru), republičke inspeksijske službe (između 1.000 i 1.500 ljudi), prosveta (oko 1.000 ljudi), Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ) i službe za upravljanje EU fondovima (preko 500 ljudi) (Fiskalni savet, 2021). Naročito ovde ističemo problem s kojim se suočava poreska uprava, a koji i u ovoj godini generiše ozbiljne fiskalne posledice.

Za dugoročnu konkurentnost Srbije je veoma značajno pitanje učešća u regionalnim ekonomskim integracijama. S obzirom na skorašnje poruke iz Tirane, da se Inicijativa „Otvoreni Balkan“ (OB), nakon četiri godine polako gasi, Berlinski proces (BP) ostaje kao „jedina igra u gradu“. Dobra stvar je to što je, za razliku od Otvorenog Balkana, Berlinski proces direktno podržan od strane EU (kojoj Srbija teži da se priključi) i što sa sobom donosi stotine miliona evra bespovratne pomoći za poboljšavanje regionalne saradnje u oblastima kao što su: infrastruktura, digitalna agenda, energetika, prekogranična saradnja. Iako do sada njena politička volja za učešćem u projektima BP-a nije bila velika, Samit Balkanskog procesa, koji će se održati u oktobru u Tirani, biće prilika da Srbija ponovo „uhvati priključak“ i ubrza proces priključivanja zajedničkom tržištu EU.

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka za Poglavlje 17, tj. napretka u poslednjih godinu dana

- *Značajno pojačati programe podrške razvoju malih i srednjih preduzeća (MSP) uključujući, kroz povećani obim sredstava, jačanje kompetencija i kadrovskih kapaciteta institucija koje im pružaju podršku, pojednostavljenje procedura za pristup programima podrške i značajno pojačanu transparentnost procedure dodele sredstava. Preporuka **uglavnom nije ispunjena**. (videti gore tekst o Nacrtu Strategije razvoja MSP-a i Akcionog plana, koji pri tome nisu još usvojeni)*
- *Značajno povećati ulaganja u energetska efikasnost i modernizaciju energetske infrastrukture, kao i u komunalnu infrastrukturu, na odgovarajući način podržanu tarifom za pokrivanje troškova; završiti razdvajanje Srbijagasa i trećoj strani obezbediti pristup gasnoj infrastrukturi. Preporuka **u potpunosti neispunjena**.*
- *Postepeno povećavati fleksibilnost deviznog kursa u prilikama kada se za to stiču odgovarajući tržišni uslovi i preći na de facto režim ciljane inflacije, uz intervencije na deviznom tržištu čiji je cilj „ravnjanje“ njegovih kratkoročnih fluktuacija. Preporuka **u potpunosti neispunjena**.*
- *Razviti politiku postepenog smanjivanja jaza između cena energije na regionalnom tržištu i onih koje se propisuju za domaćinstva i industriju, uz paralelno svođenje njihovog poreskog opterećenja na prosečne evropske razmere, kao i uz eksplicitno pokrivanje ostatka jaza budžetskim sredstvima. Paralelno sprovesti mere socijalne zaštite najugroženijih građana potrošača. Preporuka **uglavnom neispunjena**.*
- *Izraditi studiju efikasnosti javnih investicija u Srbiji u poslednjih 10 godina kako bi se omogućilo dalje investiciono planiranje. Preporuka **u potpunosti neispunjena**.*
- *Krenuti putem postepenog povećanja progresivnosti u poreskoj politici. Preporuka **u potpunosti neispunjena**.*
- *U svetlu povećanih cena hrane, ali i đubriva, umesto zamrzavanja cena i zabrane izvoza, potrebno je stimulisati poljoprivrednu proizvodnju putem, na primer, olakšanog pristupa finansiranju za poljoprivrednike ili subvencionisanja cene đubriva da setva ne bi trpela. Preporuka **u potpunosti neispunjena**.*
- *Neophodna je krovna strategija rasta i razvoja kojoj će se saobražavati sadašnji i budući ERP dokumenti i drugi akcioni planovi hijerarhijski i logički nižeg reda. Preporuka **uglavnom neispunjena**.*
- *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). Preporuka **u potpunosti neispunjena**.*
- *Značajno pojačati pravovremeno uključivanje zainteresovanih strana i upoznavanje javnosti sa pripremom budžeta i njegovim izvršenjem, a naročito transparentnost odlučivanja o javnim investicijama. Preporuka **u potpunosti neispunjena**.*

- *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. Preporuka u potpunosti neispunjena.*
- *Učiniti rad Saveta za ekonomski razvoj (Savet) transparentnim i dostupnim javnosti (uz objavljivanje zapisnika sa sednica).² 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. Preporuka u potpunosti neispunjena.*
- *Pristupiti izradi Plana razvoja i Investicionog plana u skladu sa zakonom, proaktivno uključujući u postupak zainteresovane strane. U međuvremenu koristiti jedinstveni mehanizam za određivanje prioriteta i praćenje svih javnih investicija bez obzira na izvor finansiranja i primenjivati standarde EU na sve projekte, uključujući one zasnovane na međuvladinim sporazumima. Preporuka delimično u procesu ispunjavanja, a delimično u potpunosti neispunjena.³*

2 Savet prati stanje u oblasti ulaganja i privrednog razvoja, javno promovise ciljeve privrednog razvoja RS, podstiče njihovu realizaciju i donosi odluku o dodeli podsticaja za ulaganja. Stavljanje zapisnika na uvid javnosti podstaklo bi uključivanje zainteresovanih strana u dijalog o razvojnim prioritetima i potrebama zemlje, kao i razvoj jasnih kriterijuma i procedura za njihovu dodelu.

3 Ova preporuka se još uvek smatra u delu neispunjenom budući da nema informacija da će se prilikom izrade plana koristiti pomenuti jedinstveni mehanizam za određivanje prioriteta i praćenje svih javnih investicija bez obzira na izvor finansiranja.

SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOŠLJAVANJE

Koordinator: FONDACIJA CENTAR ZA DEMOKRATIJU (FCD), Nataša Vučković

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije je ocenjeno da je Srbija ostvarila **umereni nivo pripremljenosti** (ocena 3) u oblasti socijalne politike i zapošljavanja.

Postignut je **ograničen napredak** (ocena 2) u odnosu na preporuke Evropske komisije¹ iz 2021. godine, preduzimanjem koraka za postepeno uspostavljanje šeme Garancije za mlade, dok plan implementacije tek treba da bude usvojen. Novi Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu nije usvojen u 2022. godini², a izrada novog Zakona o radu treba da otpočne.

Prošlogodišnja preporuka Evropske komisije, data u Izveštaju o napretku Srbije, je da je Srbija ispunila merila za otvaranje Klastera 3 i da je ovaj klaster tehnički spreman za otvaranje, ostaje na snazi.

Osnovni podaci o Poglavlju 19 – Socijalna politika i zapošljavanje

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

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/ bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ³ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ⁴
19 - Socijalna politika i zapošljavanje	10-12. februara 2014./ 24-26. juna 2014.	januara 2014.	1	-	maja 2021.
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR ⁵ usvojen		CBAR ⁶ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
NE (115 meseci je proteklo od dobijanja poziva za podnošenje pregovaračke pozicije)				NE	NE

1 Internet stranica Ministarstva za evropske integracije, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf.

2 U 2023. godini je usvojen novi Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu („Službeni glasnik RS”, br. 35/2023).

3 OBAR – *opening benchmark assessment report*

4 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

5 IBAR – *interim benchmark assessment report*.

6 CBAR – *closing benchmark assessment report*.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 19

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	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.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo za otvaranje poglavlja
2.	Doneti Strategiju socijalne zaštite, uz uključivanje u proces strateškog planiranja svih zainteresovanih strana, posebno civilnog sektora i socijalnih partnera.	Neispunjeno utvrđeno: 2018.	Izveštaj EK o napretku Srbije
3.	Ubrzati proces usvajanja novog Zakona o radu. Planom usvajanja pravnih tekovina EU u oblasti ovog pregovaračkog poglavlja i prilikom planiranja zakonodavnih aktivnosti u 2023, kao i u narednoj 2024. godini, neophodno je sprečiti dalju fragmentaciju radnog zakonodavstva i ubrzati proces donošenja novog Zakona o radu. Veliki broj pitanja se reguliše posebnim zakonima i time relativizuje i smanjuje značaj Zakona o radu, a istovremeno se povećava pravna nesigurnost i smanjuje zaštita prava iz rada.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Izveštaj o skriningu
4.	Usvojiti Zakon o štrajku, Zakon o socijalnoj zaštiti, kao i druge zakone, radi usklađivanja sa standardima Evropske unije i Međunarodne organizacije rada (MOR), kao i da se rad radnih grupa na pripremi nacrta zakona učini transparentnijim, uz uključivanje socijalnih partnera i nevladinih organizacija.	Neispunjeno utvrđeno: 2019.	Izveštaj EK o napretku Srbije
5.	Nastaviti rad na traženju rešenja za regulisanje statusa frilensera u skladu sa kriterijuma MOR-a.	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	Izveštaj o skriningu
6.	Inicirati donošenje zakona koji bi regulisao korišćenje video nadzora na radnom mestu (u prostorijama poslodavca ili van prostorija poslodavca).	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	Izveštaj EK o napretku Srbije

7.	U okviru izrada Strategije zaštite podataka o ličnosti, utvrditi strateške pravce rada u oblasti obrade podataka o ličnosti zaposlenih.	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	Izveštaj EK o napretku Srbije
8.	Ratifikovati Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica.	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	Izveštaj o skriningu
9.	Ratifikovati Konvenciju o nasilju i zlostavljanju (br. 190) MOR-a.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Izveštaj o skriningu
10.	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.	Neispunjeno utvrđeno: 2019.	Izveštaj EK o napretku Srbije
11.	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.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2021.	Izveštaj EK o napretku Srbije
12.	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).	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Izveštaj EK o napretku Srbije
13.	Ponovo uspostaviti Platformu za praćenje sprovođenja Programa ekonomskih reformi (ERP) i Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP).	Neispunjeno utvrđeno: 2019.	Izveštaj EK o napretku Srbije

14.	Uspostaviti sistem praćenja efikasnosti zaštite pojedinih ekonomskih i socijalnih prava, za čiju zaštitu su nadležni inspekcijски i pravosudni organi.	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	Izveštaj EK o napretku Srbije
15.	Povećati transparentnost konkursa u oblasti socijalne zaštite na centralnom i na lokalnom nivou.	utvrđeno: 2021.	Izveštaj EK o napretku Srbije
16.	Učiniti efikasnijim rad koordinacionih mehanizama Vlade u oblasti socijalnog uključivanja Roma i Romkinja, kao i Saveta za rodnu ravnopravnost, Saveta za praćenje primene strategije za prevenciju i zaštitu od diskriminacije.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2023.	Pregovaračka pozicija za Poglavlje 23

Opis poglavlja

U okviru Poglavlja 19 su, za potrebe pregovaračkog procesa, grupisana 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 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 za period 2013-2014. godine je pokrenut novi instrument na osnovu kojeg zemlje u procesu pristupanja EU utvrđuju i prate prioritete u oblastima zapošljavanja i socijalne politike – Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (*Employment and Social Reform Programme – ESRP*). Proces izrade ESRP-a u Republici Srbiji je zvanično započet u septembru 2013, a usvojen je 2016. godine, za period od 2016. do

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*, dostupno na: <https://op.europa.eu/webpub/emp/european-pillar-of-social-rights/en/>.

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, na godišnjem nivou izražuje u pretprijetnom periodu u cilju priprema za učešće u procesu Evropskog semestra, tj. ekonomskog i fiskalnog nadzora država članica EU.

Presek stanja i glavne ocene

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 tekovina 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 obavestila 28. aprila 2016. godine.

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

Poglavlje 19 još uvek nije otvoreno.

Srbija je umereno pripremljena u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. Postignut je ograničen napredak, u vezi sa prošlogodišnjim preporukama, preduzimanjem koraka za postepeno uspostavljanje šeme Garancije za mlade, dok plan implementacije tek treba da bude usvojen. Budžetska izdvajanja za aktivne politike tržišta rada su se dodatno smanjila u 2022. godini. Novi Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu tek treba da se usvoji³, a izrada novog Zakona o radu da otpočne. 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, koji bi sistematičnije bili usmereni na mlade, žene i dugoročno nezaposlene; posebno, treba da preduzme korake za uspostavljanje i sprovođenje Garancije za mlade, tako što će izraditi plan sprovođenja Garancije za mlade; obezbedi blagovremeno sprovođenje akcionog plana za Poglavlje 19, naročito tako što će se usvojiti novi Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu i sprovesti konsultacije o novom Zakonu o radu, uključujući odredbe o inostranim upućenim radnicima u skladu sa pravnim tekovinama EU; unapredi obuhvat i adekvatnost socijalnih davanja za one koji žive ispod nivoa siromaštva; znatno ojača dvostrane i trostrane socijalne dijaloge na svim nivoima, obezbedi doslednu primenu zakonodavstva u oblasti rada i socijalne zaštite u celoj zemlji, uključujući i socijalnu pomoć i dečiji dodatak, kao i da reši pitanje velikog broja predmeta u službama socijalne zaštite.

U pogledu usklađivanja zakonodavstva, Evropska komisija konstatuje da je usvojen Zakon o socijalnom preduzetništvu. U Izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu su ponovljene prošlogodišnje ocene o delimičnoj usklađenosti Zakona o radu sa pravnim tekovinama EU; potrebi za usvajanjem novog Zakona o štrajku; izmenama Zakona o inspekcijском nadzoru u skladu sa relevantnim konvencijama Međunarodne organizacije rada koje je Srbija ratifikovala; usklađivanju zakonodavstva u oblasti socijalnog dijaloga, kao i potrebi za usvajanjem Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu. Zakon o socijalnim kartama je stupio na snagu u martu 2022. godine. Cilj ovog zakona je pravednija raspodela socijalne pomoći i smanjenje zloupotreba kroz uspostavljanje jedinstvenog registra pod nazivom „Socijalna karta“, povezivanje različitih javnih baza podataka, kao i

3 Videti fusnotu br. 2.

omogućavanje sagledavanja socijalnog i materijalnog statusa korisnika. Priprema nove strategije socijalne zaštite za period od 2019. do 2025. godine, kao i izmene i dopune Zakona o socijalnoj zaštiti su još uvek u toku. Usvojen je novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti⁴ i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije⁵.

I u oblasti socijalnog dijaloga su ponovljene prošlogodišnje ocene o slabostima u ovoj oblasti u pogledu uključivanja socijalnih partnera u razvoj politike koja je za njih relevantna. U Izveštaju Evropske komisije se ukazuje na odsustvo bilo kakvog napretka u tripartitnom dijalogu, slabim kapacitetima socijalnih partnera za kolektivno pregovaranje, naročito u privatnom sektoru. 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. U drugoj polovini 2021. godine, minimalna zarada po satu je povećana za 9,4 % za 2022. godinu na osnovu odluke Vlade RS, jer nije mogao biti postignut konsenzus u okviru Socijalno-ekonomskog saveta Republike Srbije. Nije utvrđen nijedan predlog zakona planiran u ovoj oblasti za 2022. godinu – Predlog zakona o štrajku i Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o Socijalno-ekonomskom savetu. Budući da je socijalni dijalog i dalje slab, Evropska komisija preporučuje da Vlada Srbije blagovremeno konsultuje Socijalno-ekonomski savet u vezi sa inicijativama novih politika i nacrtima zakona.

U politici zapošljavanja se ukazuje na nastavak poboljšanja pokazatelja na tržištu rada u 2022. godini. Ponovljena je prošlogodišnja ocena o ozbiljnim izazovima sa kojima se dugoročno nezaposleni, žene, mladi i niskokvalifikovani radnici suočavaju prilikom integracije na tržište rada. Srbija je preduzela korake da postepeno uvede šemu Garancije za mlade. Srbija, takođe, nastavlja da sprovodi program „Moja prva plata“ koji ima za cilj aktiviranje mladih ljudi bez prethodnog radnog iskustva, kroz postepeno uvećanje mesečnih naknada mladima koji su korisnici ovog programa. Mere usmerene na promovisanje zapošljavanja Roma tek treba da donesu rezultate. Budžetska izdvajanja za aktivne politike tržišta rada su dodatno smanjena u 2022. godini i dalje ostaju nedovoljna da obuhvate sve one koji traže posao.

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

U oblasti socijalne uključenosti i socijalne zaštite, Srbija je kao i prethodnih godina, prema pokazateljima Ankete o prihodima i uslovima života, na dnu liste evropskih zemalja. Ponovljena je prošlogodišnja ocena da su obuhvat i adekvatnost gotovinskih naknada za osnovne potrebe nedovoljni, kao i preporuka da se u narednom periodu poboljša kvaliteta usluga i pojača nadzor i regulatorni mehanizmi, praćenje i evaluacija. 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 sprovodi sistematično i transparentno. Namenski transferi su dati u toku pandemije COVID-19 i pre izbora 2022. godine. Takođe, u toku 2022. godine nije bilo mera koje bi se konkretno bavile zaštitom najugroženijih radi smanjenja siromaštva. Postoje veoma značajne regionalne varijacije u obuhvatu i veliki procenat dece koja žive u siromaštvu, a koja nisu obuhvaćena nikakvim davanjima.

Zakon o socijalnim kartama je stupio na snagu u martu 2022. godine. Cilj mu je pravednija raspodela socijalne pomoći i smanjenje zloupotreba kroz uspostavljanje jedinstvenog registra pod nazivom „Socijalna karta“, povezivanje različitih javnih baza podataka, kao i omogućavanje sagledavanja socijalnog i materijalnog statusa korisnika. Priprema nove strategije socijalne zaštite, kao i izmene i dopune Zakona o socijalnoj zaštiti su još uvek u toku. Potrebno je poboljšati kvalitet i pokrivenost socijalnih usluga, te pojačati nadzor i regulatorne mehanizme, praćenje i evaluaciju. Kapaciteti sistema socijalne zaštite su neznatno povećani.

Srbija je, u januaru 2022. godine, usvojila Strategiju deinstitutionalizacije i razvoja usluga socijalne zaštite u zajednici za period od 2022. do 2026. godine, a prateći akcioni plan i sredstva finansiranja tek treba da se usvoje.

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

⁴ Zakon o rodnoj ravnopravnosti, „Službeni glasnik RS“, broj 52/2021.

⁵ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, „Službeni glasnik RS“, broj 52/2021.

U oblasti jednakih mogućnosti za žene i muškarce, u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu su navedeni isti izazovi kao i prethodne godine: 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. Evropska komisija konstatuje da postoji nedostatak državnih službi koje su zadužene za brigu o deci u ruralnim područjima, što povećava obim kućnih poslova koje žene obavljaju, a za koje nisu plaćene.

Revidiranim Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije za period od 2022. do 2025. godine (*National programme for adoption of the acquis – NPAA*) je predviđeno da se u 2022. godini u tri oblasti usvoje dva zakona i dva strateška dokumenata i to: u oblasti radnog zakonodavstva – Zakon o radnoj praksi i Zakon o radnom angažovanju na sezonskim i drugim povremenim poslovima u određenim delatnostima; u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu – Strategije bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period od 2021. do 2027. godine sa Akcionim planom za njeno sprovođenje; u oblasti sprečavanja diskriminacije i jednakih mogućnosti je planirano usvajanje Akcionog plana za sprovođenje Strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2023. do 2024. godine. Navedeni zakoni i dokumenta nisu usvojeni u 2022. godini.⁶

U odnosu na prethodni NPAA, usvajanje Zakona o radu je pomereno sa 2020. na 2025. godinu, a usvajanje dopuna i izmena Zakona o Socijalno-ekonomskom savetu, usvajanje Zakona o štrajku, kao i usvajanje izmena i dopuna Zakona o socijalnoj zaštiti nije planirano do 2025. godine.

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 3. je prikazan pregled ključnih pokazatelja u primeni Evropskog stuba socijalnih prava u Srbiji u odnosu na prosek EU-27. Od 21 prikazanog pokazatelja, za koje su dostupni podaci za Srbiju, naša zemlja zaostaje za prosekom EU u 20 pokazatelja. Jedini indikator po kojem je Srbija iznad proseka EU-27 je rano napuštanje obrazovanja i osposobljavanja.

Tabela 3.

Pokazatelj	Srbija	EU-27
Jednake mogućnosti		
Osobe koje rano napuštaju obrazovanje i osposobljavanje	5,0 (2022)	9,6 (2022)
Pojedinci koji imaju osnovne ili napredne digitalne veštine	41,3 (2021)	53,9 (2021)
Stopa NEET za mlade	15,1 (2022)	11,7 (2022)
Rodno uslovljena razlika u zaposlenosti	13,9 (2022)	10,7 (2022)
Kvintilni odnos dohotka	5,95 (2021)	4,74 (2022)

⁶ Akcioni plan za sprovođenje Strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, u periodu od 2023. do 2024. Usvojen je u julu 2023. godine.

Pravnični uslovi rada		
Stopa zaposlenosti	69,3 (2022)	74,6 (2022)
Stopa nezaposlenosti	9,4 (2022)	6,2 (2022)
Stopa dugoročne nezaposlenosti	3,8 (2022)	2,4 (2022)
Socijalna zaštita i uključenost		
Stopa izloženosti riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti	28,4 (2021)	21,6 (2022)
Stopa rizika od siromaštva	21,2 (2021)	16,5 (2022)
Stopa izrazite materijalne i socijalne uskraćenosti	13,3 (2021)	6,7 (2022)
Osobe koje žive u domaćinstvima sa veoma niskim intenzitetom rada	14,8 (2021)	8,3 (2022)
Stopa izloženosti riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti dece	27,5 (2021)	24,7 (2022)
Stopa rizika od siromaštva dece	20,8 (2021)	19,3 (2022)
Stopa izrazite materijalne i socijalne uskraćenosti dece	11,6 (2021)	8,4 (2022)
Deca koja žive u domaćinstvima sa veoma niskim intenzitetom rada	13,3 (2021)	7,6 (2022)
Učinak socijalnih transfera na smanjenje siromaštva	28,14 (2021)	35,29 (2022)
Jaz u zaposlenosti osoba sa invaliditetom	38,3 (2021)	21,4 (2022)
Preopterećenost troškovima stanovanja	15,1 (2021)	9,1 (2022)
Deca mlađa od tri godine u sistemu formalne brige	18,0 (2021)	35,9 (2022)
Samoprijavljena neispunjena potreba za zdravstvenom zaštitom	5,3 (2021)	2,2 (2022)

Izvor podataka: Eurostat – European pillar of social rights

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 19, tj. napretka u poslednjih godinu dana

- Akcioni plan za Poglavlje 19 je usvojen u maju 2020. godine, ali njegovom usvajanju nisu prethodile javne konsultacije, kako je to preporučeno.
- Izmene pravnog okvira usvojene u ovom izveštajnom periodu: Zakon o socijalnoj karti (2021. godine) kojim se reguliše uspostavljanje i vođenje jedinstvenog registra Socijalna karta, odnosno sadržina, način pristupanja, obrada i čuvanje podataka u okviru Socijalne karte⁷, Zakon o agencijskom zapošljavanju⁸ (decembar 2019. godine) i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije⁹.
- Veći deo preporuka koje se odnose na izmenu postojećih zakona (Zakona o radu, Zakona o socijalnoj zaštiti, Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, Zakona o zdravstvenom osiguranju, Zakona o Socijalno-ekonomskom savetu, Zakona o štrajku, Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu) ili donošenje novih zakona ili strategija (Strategije socijalne zaštite, Nacionalne strategije starenja, Nacionalnog akcionog plana za decu) u 2022. godini nije realizovana.
- U 2022. godini nije bilo aktivnosti na obnavljanju rada Platforme za praćenje sprovođenja Programa ekonomskih reformi (ERP) i Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP).
- Januara 2021. godine je usvojena Nacionalna strategija zapošljavanja za period od 2021. do 2026. godine, kao i Akcioni plan za period od 2021. do 2023. godine za sprovođenje Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine. Međutim, Akcioni plan i dalje nije usklađen sa Revidiranim smernicama zapošljavanja EU.
- 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, nije ispunjena ni ove, kao ni prethodnih godina. Prema dostupnim podacima¹⁰, Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije je u 2022. godini održao pet redovnih sednica, a nijedan nacrt zakona na njima nije razmatran.

Kada govorimo o ispunjenosti preporuka iz prethodnog izveštajnog perioda, možemo reći da su delimično ispunjene.

⁷ Zakon o socijalnoj karti, „Službeni glasnik RS“, br. 14/2021.

⁸ Zakon o agencijskom zapošljavanju, „Službeni glasnik RS“, br. 86/2019.

⁹ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, „Službeni glasnik RS“, broj 52/2021.

¹⁰ Internet stranica Socijalno-ekonomskog saveta RS, dostupno na: <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/ses/2021.htm>

PREDUZETNIŠTVO I INDUSTRIJSKA POLITIKA

Koordinator: EKONOMSKI INSTITUT, prof. dr Sanja Filipović

Evropska komisija pruža opšte smernice vezano za industrijsku politiku i razvoj preduzetništva, ali same politike su u nadležnosti zemalja članica. Generalni direktorat za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i mala i srednja preduzeća Evropske komisije, može da podrži, koordinira ili dopuni aktivnosti država članica, ali nema dodatna ovlašćenja, niti sprovodi harmonizaciju nacionalnih zakonodavstava. Svaka zemlja kandidat mora da uskladi svoje nacionalno zakonodavstvo sa pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti industrijske politike i preduzetništva koje se, u najvećem delu, sastoje od načela politike i instrumenata koji su sadržani u saopštenjima, preporukama i zaključcima Saveta i nije ih potrebno direktno prenositi u domaće zakonodavstvo. Jedine obavezujuće pravne tekovine u ovom poglavlju su: Direktiva 2011/7/EU o borbi protiv zakasnelog plaćanja u komercijalnim transakcijama (*Directive 2011/7/EU on combating late payment in commercial transactions*) i preporuka Evropske komisije u vezi definisanja mikro, malih i srednjih preduzeća. Republika Srbija je prihvatila pravne tekovine EU koji se odnose na preduzetništvo i industrijsku politiku i navela je da ne očekuje nikakve teškoće u sprovođenju pravnih tekovina EU do svog punopravnog članstva.

Evropska komisija u svom Izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu, ukazuje da je Srbija **umereno pripremljena** u oblasti preduzetništva i industrijske politike (Evropska komisija, 2022, p. 121). Numerička ocena spremnosti Srbije za članstvo u Poglavlju 20 je trojka (3). Prema istom Izveštaju Evropske komisije, napredak Srbije u Poglavlju 20 u prethodnih godina dana (od prethodnog godišnjeg izveštaja, za 2021. godinu) je ocenjen trojkom, što ukazuje na **određeni napredak**.

Osnovni podaci o Poglavlju 20 – Preduzetništvo i industrijska politika

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
20 – Preduzetništvo i industrijska politika	2-3. aprila 2014./ 1. jula 2014.	29. aprila 2015.	Nema merila za otvaranje	N/A	januara 2017. ³
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR ⁴ usvojen		CBAR ⁵ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
27. februara 2016.	/	/		N/A	NE

1 OBAR – opening benchmark assessment report

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 Vlada Republike Srbije (2017), Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Pregovaračko poglavlje 20: Industrijska politika i preduzetništvo. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_pozicija_33.pdf

4 IBAR – interim benchmark assessment report.

5 CBAR – closing benchmark assessment report.

Sastanak eksplanatornog skringinga za Pregovaračko poglavlje 20 je održan 2. i 3. aprila 2014. godine u Briselu. Kompletan materijal sa eksplanatornog skringinga je dostupan na sajtu Kancelarije za evropske integracije.⁶ Na eksplanatornom skringingu predstavnici Evropske komisije su istakli da Poglavlje 20 uglavnom čine „meke“ pravne tekovine uz izuzetak Direktive 2011/7/EU, čije su odredbe obavezujuće za države članice, odnosno zemlje kandidati treba da ih implementiraju u nacionalno zakonodavstvo do 16. marta 2013. godine. Republika Srbija je ispunila ovaj zahtev, s obzirom da je polovinom decembra 2012. godine usvojila Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama („Službeni glasnik“, 119/2012), koji je u primeni od 31. marta 2013. godine. Zakon je u najvećoj meri usklađen sa Direktivom, a odredbe koje još uvek nisu usklađene biće predmet usklađivanja do ulaska Republike Srbije u Evropsku uniju. Druga napomena Evropske komisije se odnosila na definiciju malih i srednjih preduzeća koja je data u preporuci Evropske komisije (*Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises 2003/361/EC*).

Bilateralni skringing je održan 1. jula 2014. godine u Briselu. Agenda je napravljena u konsultaciji sa predstavnicima Evropske komisije, a prema temama sa eksplanatornog skringinga. 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 skringinga, 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 (*Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations – DG NEAR*), zaduženim za izradu Izveštaja o skringingu. Nakon skringinga je pripremljen Izveštaj o skringingu u kome nisu utvrđena merila za otvaranje Poglavlja 20, niti su traženi prelazni periodi, već će Srbija ulaskom u članstvo biti spremna za preuzimanje obaveza u Poglavlju 20. Nacrt Izveštaja je dostavljen na komentare predstavnicima Ministarstva privrede, preko Kancelarije za evropske integracije. 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.

Evropska komisija je, 29. aprila 2015. godine, dostavila poziv Republici Srbiji da podnese Pregovaračku poziciju za Poglavlje 20. Srbiji je bilo potrebno 14 meseci da podnese Pregovaračku poziciju za Poglavlje 20 bez merila za otvaranje i Pregovaračka pozicija Republike Srbije⁷ za poglavlje 20 je definisana u januaru 2017. godine.

Vlada RS je, na sednici održanoj 19. maja 2017. godine, usvojila Predlog pregovaračke pozicije RS za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Pregovaračko poglavlje 20 – Industrijska politika i preduzetništvo (prema Zaključku Vlade Republike Srbije 05 broj 337-4485/2017). Vreme potrebno za otvaranje poglavlja od trenutka podnošenja pozicije Srbije je 12 meseci.

Na Osmoj međuvladinoj konferenciji, održanoj u Luksemburgu 25. juna 2018. godine, doneta je odluka o otvaranju Pregovaračkog poglavlja 20. Na osmom sastanku Pristupne konferencije sa Srbijom na ministarskom nivou, održanom 28. juna 2018. godine, otvoreni su pregovori o Poglavlju 20 – Industrijska politika i preduzetništvo.

Poglavlje 20 je zvanično otvoreno 27. februara 2017. godine. U Zajedničkoj poziciji konstatovano je da Pregovaračko poglavlje 20 može biti privremeno zatvoreno isključivo kada se Evropska komisija saglasi da je ispunjeno sledeće merilo: „Republika Srbija treba da izradi i započne sprovođenje sveobuhvatne industrijske strategije, koju podržava sistem indikatora za evaluaciju i merila koja su predložena na osnovu politike Evropske unije relevantne za industriju“. To podrazumeva da Republika Srbija treba da „unapredi svoje kapacitete za kreiranje industrijskih politika, pre svega, kroz uspostavljanje sistema jasnih merila, indikatora i kritičkih pregleda stručnjaka, i da dostavlja redovne izveštaje o sprovođenju Komisiji“.⁸

6 Dostupno na: <http://www.seio.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%B-D%D1%82%D0%B0.1117.html>.

7 Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pregovaracka_pozicija_srbije_poglavlje_20.pdf.

8 Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_20_eu_pozicije.pdf

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 20

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Neophodno je na nivou Vlade formirati telo koji će biti zaduženo za koordinirani pristup sprovođenju procesa zelene tranzicije koji je, sam po sebi, kompleksan i interdisciplinarnan jer uključuje više sektora (privreda, energetika, životna sredina, obrazovanje, tržište rada itd). Pored toga, zelena tranzicija je dugotrajan proces koji zahteva strateški pristup sa jasno definisanim akcionim planom koji bi podrazumevao usklađivanje aktivnosti koje se paralelno sprovode iz više resornih ministarstava.	utvrđeno: 2023.	Nema merila
2.	Kako od oktobra 2023. godine na snagu stupa CBAM (<i>Cross Border Adjustment Mechanism</i>) mehanizam koji podrazumeva fazno uvođenje dodatnog poreza na CO ₂ za proizvode iz određenih sektora koji se proizvode van EU, neophodno je: a) kratkoročno na nivou Vlade definisati korake kako bi se preispitale mogućnosti da Srbija kao zemlja kandidat pregovara povoljniju poziciju i b) da se dugoročno razmotri mogućnost formiranja nacionalnog sistema trgovine dozvolama po ugledu na EUTS, kako bi novac od poreza ostao u zemlji i namenski se trošio za smanjenje emisije u industrijskim postrojenjima.	utvrđeno: 2023.	Nema merila
3.	Neophodno je razmotriti program podrške investitorima koji u prvi plan stavljaju kriterijum broja novih radnih mesta koja se otvaraju. Kako se Srbija već suočava sa problemom nedostatka radne snage, taj kriterijum bi trebalo korigovati u smislu da se prednost daje investicijama u oblasti viših tehnoloških faza industrije i zelene tehnologije, investicijama koje u lanac dobavljača uključuju što veći broj lokalnih preduzeća, investicijama u određenim manje razvijenim regionima i dr.	utvrđeno: 2023.	Nema merila

4.	U skladu sa definisanim merama Strategije industrijske politike za period 2021-2030. godine, neophodno je obezbediti podršku poslovnoj infrastrukturi (poslovni inkubatori, habovi, klasteri, inovacioni parkovi, udruženja i asocijacije i dr), jer je ona izostala u prethodnom periodu iako je bila definisana Akcionim planom za 2021-2023. godinu.	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	Nema merila
5.	Neophodno je osmisliti bolji institucionalni pristup za unapređenje saradnje između privrede i naučnoistraživačkih institucija (univerziteta i instituta) koji bi, između ostalog, uključivao i podsticanje malih i srednjih preduzeća da se aktivnije uključe ne samo u nacionalne programe, nego i u programe koji se finansiraju iz međunarodnih izvora.	Neispunjeno utvrđeno: 2018.	Nema merila
6.	Administrativni kapaciteti Srbije u oblasti industrijske politike su nedovoljni, što je posledica ukupne politike prema kadrovima u svim oblastima. Kako je jačanje institucionalnih kapaciteta preduslov da se u narednom periodu sprovodi industrijska politika, ali i da se obavlja proces monitoringa, evaluacije i periodičnog izveštavanja, neophodno je pri Ministarstvu privrede ojačati kapacitete.	Neispunjeno utvrđeno: 2015.	Nema merila
Preporuke Evropskoj uniji			
7.	Kako je pregovaračko poglavlje otvoreno u februaru 2016. godine, a kriterijum za zatvaranje su usvajanje i dosledna primena strategije industrijske politike (Strategija, zajedno sa Akcionim planom za 2021-2023. godinu, je usvojena još 2020. godine), trebalo bi razmotriti mogućnost za zatvaranje poglavlja.	utvrđeno: 2023.	Nema merila
8.	Institucije EU treba da razmotre posebne pogodnosti za Srbiju i ostale zemlje kandidate u vezi sa primenom CBAM mehanizma, jer je sama struktura privrede ovih zemalja takva da je energetska intenzivna i da će zahtevati višegodišnje strukturne reforme, što zahteva ozbiljna ulaganja u nove tehnologije.	utvrđeno: 2023.	Nema merila
9.	S obzirom da Srbija kao zemlja kandidat nema pristup fondovima EU za sprovođenje zelene tranzicije (na primer, <i>Just Transition Fund</i>), neophodno je obezbediti adekvatne mehanizme podrške kako bi se i zemljama kandidatima omogućili preduslovi za sprovođenje pravične tranzicije uz vođenje računa o socio-ekonomskim i ekološkim aspektima.	utvrđeno: 2023.	Nema merila

Preporuke organizacijama civilnog društva			
10.	Generalno, odziv civilnog društva u procesu privatno-javnog dijaloga u vezi sa definisanjem i primenom javnih politika nije zadovoljavajući. Stoga, sve organizacije i strukovna udruženja, kao i predstavnici akademske zajednice koji se bave određenim aspektima industrijskog razvoja i poslovanja malih i srednjih preduzeća i unapređenja preduzetništva, treba da imaju aktivniju ulogu u procesu definisanja referentnih javnih politika i akcionih planova.	utvrđeno 2023.	Nema merila
11.	Na lokalnom nivou postoji problem adekvatne informisanosti, te je neophodno da se udruženja privrednika, strukovna udruženja i poslovna infrastruktura, zajedno sa organizacijama civilnog društva, aktiviraju na lokalnom nivou kako bi sve zainteresovane strane bile adekvatno informisane o programima podrške koje resorno ministarstvo organizuje u saradnji sa nadležnim državnim institucijama (na primer, Razvojna agencija Srbije, Privredna komora Srbije i dr).	utvrđeno 2023.	Nema merila

Opis poglavlja

Kada je u pitanju Poglavlje 20 – Industrijska politika i preduzetništvo, Srbija ne traži tranzicione rokove. Konačni cilj je puna harmonizacija bez izuzetaka. Pravna tekovina EU u okviru ovog poglavlja je direktno primenjiva i nije je neophodno transponovati u nacionalno zakonodavstvo.

Suštinski delovi poglavlja se tiču industrijske politike i politike poslovanja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva. U oblasti industrijskih politika, Srbija je usvojila i primenjuje Strategiju industrijske politike za period od 2021. do 2030. godine, zajedno sa pratećim Akcionim planom za period od 2021. do 2023. godine. Tokom juna maja i juna je sproveden privatno-javni dijalog i u toku su pripreme za definisanje Akcionog plana za period od 2024. do 2025. godine. U oblasti politike za preduzeća, sproveden je privatno-javni dijalog i očekuje se usvajanje nove Strategije za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti koja bi zamenila staru strategiju koja se odnosila na period od 2015. do 2020. godine.

U toku pristupnih pregovora, od Republike Srbije se očekuje da izradi i započne sprovođenje sveobuhvatne industrijske strategije, koju podržava sistem indikatora za evaluaciju i kontrolu koji su predloženi na osnovu politike Evropske unije relevantne za industriju. To podrazumeva da Republika Srbija treba da „unapredi svoje kapacitete za kreiranje industrijskih politika, pre svega, kroz uspostavljanje sistema jasnih indikatora i kritičkih pregleda stručnjaka, i da dostavlja redovne izveštaje o sprovođenju Komisiji“.¹

¹ Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_20_eu_pozicije.pdf

Presek stanja i glavne ocene

Izveštaj o skriningu

U Izveštaju o skriningu Evropska komisija konstatuje da je Republika 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). 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. Kamatna stopa za zakasnela plaćanja propisana je posebnim zakonom. U Izveštaju je konstatovano da je do ulaska Republike Srbije u Evropsku uniju neophodna je potpuna usklađenost i to pre svega:

- obavezati javni sektor da plati robu u 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.

U Izveštaju je navedeno da definicija MSP-a nije usklađena u regulativi. Naime, 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. 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.

Izveštaj o skriningu ukazuje da su potrebni dodatni napori da bi se unapredila koordinacija i dijalog sa predstavnicima privrede, a pre svega da bi se osiguralo da zakonodavstvo i propisi koji se donose ne postavljaju prepreke za poslovanje. 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. Praksa usvajanja zakona koji imaju uticaj na poslovanje MSP-a se mora unaprediti u delu sprovođenja javnih konsultacija.

Isto tako, Evropska komisija je u Izveštaju o skriningu konstatovala da Republika Srbija pridaje veliki značaj sektorskim politikama, ali je malo učinjeno na uspostavljanju sveobuhvatne i redovne pomoći bilo kom sektoru. Izuzev podrške turizmu, ne postoji sektorski pristup kreiranju politike i podrške, odnosno, mere podrške su selektivne, bazirane na *ad hoc* principu. Mnoga od tih sredstava još uvek ne podležu kontroli državne pomoći i može se dogoditi da nisu u potpunosti efikasna. Kada se pruža podrška industrijskom razvoju neophodno je da se poštuju pravila Evropske unije o državnoj pomoći i da se obezbedi transparentnost svih programa podrške. Stoga je preporuka Komisije da finansijska podrška u delu industrijske politike bude sistematična u skladu sa strateškim dokumentom, uz puno uvažavanje pravila Evropske unije o državnoj pomoći i poštovanje transparentnosti. Nacionalni instrumenti podrške privredi bi trebalo da budu stabilniji i praćeni adekvatnijim budžetima. Stoga je preporučeno da treba ojačati podršku malim i srednjim preduzećima za učešće u programima Evropske unije.

Ocenjeno je da učešće u procesu praćenja sprovođenja Akta o malim preduzećima na Zapadnom Balkanu i u Turskoj, kao i u procesu praćenja usklađenosti politika sa SBA principima na nivou EU, predstavljaju dobar primer saradnje i dijaloga sa Evropskom komisijom. Prema poslednjem izveštaju o sprovođenju SBA, Srbija je imala veoma dobre rezultate na polju podsticanja inovativnosti kod MSP-a, dok su niske ocene bile kod preduzetničkog obrazovanja i stečaja (dela koji se odnosi na drugu šansu). Istaknuto je da su najveći problemi koji imaju negativan uticaj na ovu oblast zapravo predmet drugih poglavlja (konkurencija neformalnog sektora, siva ekonomija, neregulisana državna pomoć u nekim pojedinačnim slučajevima, administrativne barijere među kojima su najznačajnije građevinske dozvole i različiti parafiskalni nameti).

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

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 politike² 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.

U maju 2021. godine Evropska komisija je ažurirala industrijsku strategiju, oslanjajući se na lekcije naučene iz krize izazvane pandemijom COVID-19 i predložila je nove mere za podsticanje oporavka od pandemije. U decembru 2022. godine, Evropski savet je istakao važnost prilagođavanja industrije zelenoj i digitalnoj tranziciji i smanjenje strateške zavisnosti (*A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*)³. Nakon toga je usledila priprema za Net-zero industrijski zakon (*Net-zero Industry Act*)⁴, koji ima za cilj povećanje proizvodnje čistih tehnologija u EU, Kritičan zakon o sirovinama (*Critical Raw Materials Act*)⁵ i usledila je reforma tržišta električne energije.

² European Commission (2020), *A New Industrial Strategy for Europe* (adopted on 10/03/2020), Brussels, COM/2020/102 final.

³ European Commission (2023), *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*, adopted 1.2.2023. COM(2023) 62 final.

⁴ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology products manufacturing ecosystem (*Net Zero Industry Act*); dostupno na: https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/net-zero-industry-act_en.

⁵ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/102; dostupno na: https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/european-critical-raw-materials-act_en.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu

Prema Izveštaju Evropske komisije⁶ za 2022. godinu, za Poglavlje 20 je navedeno da je postignut određeni napredak, naročito usvajanjem Akcionog plana za Strategiju državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Srbije. Isto tako, napravljen je napredak u odnosu na prošlogodišnje preporuke, jer je napravljen portal „eKonsultacije“ koji omogućava privrednim subjektima da se uključe u javne konsultacije, čime se povećava transparentnost zakonodavnog postupka. Pa ipak, i dalje ostaje da se radi na ispunjavanju sledećih preporuka:

- unaprediti predvidljivost poslovnog okruženja, sa akcentom na obezbeđivanje direktnog uključivanja poslovnog sektora u proces;
- usvojiti novu Strategiju politike razvoja MSP-a i preduzetništva;
- preraspodeliti budžetska sredstva za podsticaj stranih direktnih investicija u finansijsku i tehničku podršku malim i srednjim preduzećima.

Evropska komisija je u prošlogodišnjem Izveštaju o napretku Srbije konstatovala da je zakonodavstvo Republike Srbije u velikoj meri usklađeno sa pravnim tekovinama EU po pitanju regulacije kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama, ali da Srbija još uvek treba da uskladi sa Direktivom EU određena pravila plaćanja koja se odnose na zatezne kamate i ubrzan postupak povraćaja i obeštećenja.

Mada je Srbija 2021. godine usvojila akcioni plan za strategiju državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije i uspostavila bazu podataka sa listom privrednih subjekata koji su u punom ili delimičnom vlasništvu Srbije, Evropska komisija je konstatovala da kasni napredak u reformama upravljanja i restrukturiranju privrednih subjekata u vlasništvu države. Konstatovano je da je korupcija i dalje prisutna i da postoje problemi u sprovođenju vladavine prava kao ključne prepreke za investicionu klimu i ekonomski razvoj.

Preporučeno je da se unapredi predvidljivost u poslovnom i administrativnom okruženju (naročito za mala i srednja preduzeća), da se razvije metod merenja učinka za aktivnosti kreiranja politike i da se stavi veći naglasak na sprovođenje načela „mislimo prvo na male“ (engl. *Think Small First*). Analiza efekata propisa i provera sa MSP-om treba sistematski da se vrše pri formulisanju zakona i sprovođenju propisa.

Digitalni portal „eKonsultacije“ za javno učešće u zakonodavnom procesu je uspostavljen nakon usvajanja odluke, u junu 2021. godine, o povećanju transparentnosti zakonodavnog procesa i omogućavanju učešća privrednim subjektima u konsultacijama. Efikasna komunikacija preko ovog novog alata je ključna da bi se privredni subjekti blagovremeno i adekvatno konsultovali i informisali o zakonskim izmenama.

Kritika je što Srbija i dalje koristi budžetske subvencije za otvaranje novih radnih mesta kao podsticaj stranim direktnim investicijama. Isto tako, mada budžet za mere namenjen malim i srednjim preduzećima raste, on je i dalje skroman u poređenju sa iznosima državne pomoći i usluga po meri koje se nude velikim investitorima. Ukazano je na nedostatak specijalizovane podrške i savetodavnih usluga za preduzeća kako bi se modernizovala i kvalifikovala kao dobavljači za multinacionalna preduzeća. Bez obzira na kredite koji se odobravaju preko Fonda za razvoj, pristup finansiranju novoosnovanih preduzeća i dalje predstavlja prepreku njihovom rastu.

Članice Radne grupe za Poglavlje 20 i saradnja sa Vladom Srbije

Komunikacija i saradnja sa predstavnicima Ministarstva privrede je kontinuirana i na zadovoljavajućem nivou. Konsultacije se održavaju po potrebi, a poslednji značajan poziv od strane resornog ministarstva je bio vezan za definisanje novog akcionog plana. Naime, članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 20 su učestvovala u javnom dijalogu u vezi pripreme novog Akcionog plana strategije industrijske politike za period od 2024. do 2025. godine. Diskusija je održana 15. juna 2023. godine u Privrednoj komori Srbije i tom prilikom članice Radne grupe su dale konkretne predloge za novi Akcioni plan.

⁶ Dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf.

Članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 20 su na panel diskusiji, održanoj 30. maja 2023. godine u Novom Sadu u saradnji sa Regionalnom komorom Vojvodine, ukazale da zelena tranzicija podrazumeva i određene mere koje preduzima EU i koje se mogu negativno odraziti na status domaćih preduzeća iz šest sektora (gvožđe, aluminijum, čelik, cement, veštačka đubriva, električna energija i vodonik) koje izvoze na tržište EU. Ukazano je da treba ispitati mogućnosti na nacionalnom nivou kako bi se unapredila konkurentnost domaćih izvoznika (na primer, uvođenjem nacionalnog sistema transmisionih dozvola nije moguće dvostruko oporezivanje, a prihod ostaje u zemlji).

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 20, tj. napretka u poslednjih godinu dana

Tabela 3. Ocene ispunjenosti preporuka tokom prethodne godine

Preporuka RG za PG 20 prethodne godine	Oцена ispunjenosti preporuke
Preispitati efekte zelene tranzicije, energetske krize i dešavanja u Ukrajini na poslovanje domaćih preduzeća	U potpunosti neispunjena Ne postoje zvanični podaci, niti istraživanja o efektima zelene tranzicije i energetske krize na poslovanje privrednih subjekata.
Obezbediti podršku poslovnoj infrastrukturi (poslovni inkubatori, habovi, klasteri, inovacioni parkovi, udruženja i asocijacije i dr)	U potpunosti neispunjena Mada je u okviru postojećeg Akcionog plana za period 2021-2023. godine predviđena podrška, ona nije realizovana.
Definisanje podrške preduzećima i preduzetnicima koji primenjuju koncept cirkularne ekonomije i bolja koordinacija uloga svih zainteresovanih strana	Delimično ispunjena Podrška je uglavnom u vidu treninga i radionica.
Povećati transparentnost poslovanja privrednih subjekata i povećati njihovu uključenost u proces usvajanja regulative	U potpunosti ispunjena Uspostavljen je portal „eKonsultacije“ koji ima za cilj da poveća učešće privrednih subjekata u javnim konsultacijama i poveća transparentnost zakonodavnog postupka. U procesu pripreme novog Akcionog plana za Strategiju industrijske politike za period 2024-2025. godine i Strategije za poslovanje MSP-a, sproveden je privatno-javni dijalog.
Definisanje politike za razvoj MSP-a, preduzetništva i konkurentnosti privrede	U potpunosti ispunjena Definisana je strategija i čeka se na usvajanje.
Ojačati kapacitete Ministarstva privrede za industrijsku politiku	Delimično ispunjena Definisan je poseban sektor za industrijsku politiku, ali nije bilo proširenja kadrova.
Institucionalna podrška i unapređenje saradnje između privrede i naučnoistraživačkih institucija	Delimično ispunjena Mada se ova saradnja zagovara, u praksi rezultati još uvek nisu zadovoljavajući.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 21

TRANSEVROPSKE MREŽE

Kordinator: CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI RAZVOJ (CEKOR), Zvezdan Kalmar

Osnovni podaci o Poglavlju 21 – Transevropske mreže

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/ bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
21 – Transevropske mreže	18. decembra 2014./ 25. februara 2015.	–		–	–
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR³ usvojen		CBAR⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
decembra 2021.	2	–	–	–	–

Merila za zatvaranje Poglavlja 21:

1. Srbija treba da usvoji ažuriranu Transportnu strategiju u skladu sa smernicama za razvoj transevropskih transportnih mreža navedenim u Uredbi (EU) broj 1315/2013;
2. Srbija treba da dokaže institucionalni i administrativni kapacitet neophodan za preuzimanje odgovornosti na koje se upućuje u Uredbi (EU) 2021/1153.

1 OBAR – *opening benchmark assessment report*

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – *interim benchmark assessment report*.

4 CBAR – *closing benchmark assessment report*.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 21

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (prelazno merilo odgovara broju mere iz Akcionog plana za Poglavlje 21)
Preporuke Vladi Republike Srbije, Narodnoj skupštini i nadležnim institucijama RS			
1.	Uraditi stratešku procenu uticaja plana razvoja koridora radi provere usaglašenosti predloga trasa, odnosno usaglašenosti lokacija TEN-T (transevropske transportne mreže) projekata sa lokacijama predloženih ili postojećih zaštićenih područja, odnosno nacionalnih parkova.	Neispunjeno utvrđeno: 2021. Prostorni plan Republike Srbije nije urađen, tako da su ilegalni svi infrastrukturni projekti koji se razvijaju.	
2.	Utvrditi da li su TEN-T projekti usklađeni sa obavezama smanjivanja emisija GHG-a.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	
3.	Usaglasiti projekte TEN-T sa ciljevima zaštite životne sredine i klimatskih promena u postupku strateške procene.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	
4.	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, kao i razvoj pametne energetske mreže.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	

Opis poglavlja

Evropska unija promoviše transevropske mreže u oblastima transporta, telekomunikacija i energije, kako bi ojačala unutrašnje tržište i doprinela rastu i zapošljavanju.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu pokazuje da je Republika Srbija **umereno pripremljena (ocena 3)** za Poglavlje 21.

Presek stanja i glavne ocene

U pogledu usklađivanja sa pravnim tekovinama EU u ovom poglavlju, u 2022. godini je postignut **ograničeni napredak (numerička ocena nije data u izveštaju Evropske komisije)** u vezi sa prošlogodišnjim preporukama, koje su u suštini i dalje važeće.

Za celo Poglavlje 21 prioritet je pravilno finansijsko strukturiranje projekata, što je od značaja i za razvoj sposobnosti apsorpcije Srbije sredstava iz fondova EU.

Za transportne mreže ostaju izazovi u pogledu: dekarbonizacije, digitalizacije i otpornosti transportne infrastrukture; višegodišnjeg planiranja i održavanja puteva i pruga; usklađivanja sa TEN-T regulatornim okvirom; kao i usklađenost sa zakonima i standardima EU o javnim nabavkama, državnoj pomoći i proceni uticaja na životnu sredinu.

Srbija je posvećena olakšavanju transporta, uključujući zelene koridore, sa fokusom na železničke i drumske granične prelaze. Srbija treba da pokaže efikasnu primenu Ugovora o transportnoj zajednici. Srbija nastavlja da ulaže značajna sredstva u nadogradnju transportne infrastrukture.

U septembru 2021. godine su počeli radovi na autoputu Niš – Merdare, uz podršku EU fondova.

Što se tiče železničke infrastrukture, pruga Beograd – Novi Sad je puštena je u rad u martu 2022. godine. Radovi na deonici Novi Sad–Subotica su počeli u aprilu 2022. godine i planirano je da traju 33 meseca. Srbija je počela radove na modernizaciji pruge Niš – Dimitrovgrad, čime je deblokiran dugo odlagani projekat. Takođe, počele su pripreme za modernizaciju pruge Beograd – Niš – Preševo (državna granica) po ekonomskom i investicionom planu EU. U februaru 2022. godine, Srbija je potpisala prvi ugovor za deonicu I Stalač – Đunis.

Srbija je tokom 2022. godine nastavila sa unapređenjem unutrašnjih plovnih puteva i aerodroma. Odmakla je modernizacija beogradskog aerodroma „Nikola Tesla“ kroz koncesiju sa VINCI Airports-om, posebno u pogledu njegove piste, putničkog terminala i postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda.

Za transevropske energetske mreže, administrativni kapaciteti za usklađivanje sa tekovinama EU i dalje su nedovoljni. Za dalju dekarbonizaciju elektroenergetskog sektora i povećanje udela obnovljivih izvora, neophodno je unaprediti energetske mreže u skladu sa tekovinama EU o transevropskim mrežama.

Što se tiče Transbalkanskog elektroenergetskog koridora, radovi na deonici II od Kragujevca do Kraljeva završeni su u junu 2022. godine. U toku je ugovaranje nadogradnje deonice III od Obrenovca do Bajine Bašte.

Napredak je postignut na gasnom interkonektoru između Srbije i Bugarske i radovi započeti u januaru 2022. godine treba da budu završeni do kraja 2023. godine.

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 21, tj. napretka u poslednjih godinu dana

Preporuke Radne grupe su u potpunosti **neispunjene**.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 22

REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA
STRUKTURNIH INSTRUMENTATA

Koordinator: EVROPSKI POKRET U SRBIJI (EPuS), dr Valentina Ivanić

Srbija je umereno pripremljena za Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata (3), bez napretka kada je u pitanju realizacija prošlogodišnjih preporuka (1).

Evropska komisija (EK) u svom Izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu, ukazuje da je Srbija **umereno pripremljena** u Poglavlju 22 (ili kako se to u Izveštaju EK na engleskom jeziku navodi *moderately prepared*). Numerička ocena spremnosti Srbije za članstvo u Poglavlju 22 je trojka (3).

Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu, napredak Srbije u Poglavlju 22 u prethodnih godina dana (od prethodnog godišnjeg izveštaja za 2021. godinu) je ocenjen jedinicom, što ukazuje da **nije bilo napretka** (*no-progress*).

Osnovni podaci o Poglavlju 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata

Kako se radi o poglavlju koje je dobilo merila za otvaranje i kako su od dobijanja tih merila protekla 92 meseca, tako su ključni podaci o Poglavlju 22 oni koji se tiču ispunjavanja merila. Akcioni plan je usvojen od strane Vlade Republike Srbije 4. aprila 2019. godine¹ i zvanično poslat Evropskoj komisiji 8. aprila 2019. godine. Akcioni plan je trenutno u proceduri razmatranja i izjašnjenja od strane Radnog tela Saveta EU za proširenje (COELA). Očekuje se da će biti pripremljen izveštaj o ispunjenju merila za otvaranje i da će Srbija zvanično biti pozvana da podnese Pregovaračku poziciju.

U procesu pregovora se došlo do faze da EU treba da dostavi Srbiji poziv za dostavljanje pregovaračke pozicije.

Tabela 1. Vremenski i sadržinski okvir za Poglavlje 22

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ² usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ³
22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	1-2. oktobra 2014./ 28-29. januara 2015.	23. oktobra 2015.	1	NE	NE
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR⁴ usvojen		CBAR⁵ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
Merila za otvaranje su utvrđena 23. oktobra 2015. godine. (prošla su 92 meseca od dobijanja merila za otvaranje)	1	N/A		NE	N/A

Izvor: Izveštaj o skriningu Republika Srbija – Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, Zapisnik sa sastanka eksplanatornog skrininga, 2014 i Akcioni plan za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezivne politike EU, 2019.

1 Republika Srbija, Pregovaračka grupa za Poglavlje 22 (2019) Akcioni plan za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezivne politike EU, 2019; videti: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/akcioni_planovi/ap_pg_22.pdf.

2 OBAR – opening benchmark assessment report

3 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

4 IBAR – interim benchmark assessment report.

5 CBAR – closing benchmark assessment report.

Merilo za otvaranje Poglavlja 22 je Akcioni plan sa pripadajućim vremenskim okvirom. Ministarstvo za evropske integracije je koordiniralo pripremu Akcionog plana koji predstavlja merilo za otvaranje pregovora u okviru Poglavlja 22.

Izveštaj o skriningu i merila za otvaranje Poglavlja 22⁶ – na osnovu sprovedenog skrininga, Evropska komisija je zaključila sledeće: preporučuje se da se pregovori u okviru ovog poglavlja otvore onda kada se ispuni sledeće merilo – Srbija treba da predstavi Evropskoj komisiji detaljan akcioni plan sa pripadajućim vremenskim okvirom, kojim se utvrđuju jasni ciljevi i dinamika kako bi se ispunili zahtevi koji proističu iz Kohezione politike EU.

Kada se govori o narednim koracima u okviru Poglavlja 22, tada bi se mogla izdvojiti dva ključna događaja za Poglavlje 22: 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. Važno je ukazati na činjenicu da je Akcioni plan usvojen još od strane Vlade Republike Srbije 4. aprila 2019. godine i zvanično poslat Evropskoj komisiji 8. aprila 2019. godine. Procedura razmatranja Akcionog plana od strane radnog tela Saveta EU za proširenje (COELA) traje 92 meseca.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 22

Kada je u pitanju Poglavlje 22, posebnu pažnju treba obratiti i na preporuke koje nisu direktno vezane za ispunjavanje merila EU za otvaranje. Bitno je ukazati da se aktivnosti koje se preporučuju i očekuju od Vlade Srbije i organizacija civilnog društva (OCD) ne tiču merila za otvaranje, budući da je prostor za delovanje sada na strani Evropske komisije.

Rezime preporuka:

1. Vlada Republike Srbije: Potrebno je usvojiti Zakon o uspostavljanju i funkcionisanju sistema za upravljanje kohezionom politikom i doneti Plan razvoja Srbije, Investicioni plan;
2. Evropska unija: Potrebno je da COELA Srbiju pozove što pre da Srbija iznese svoju Pregovaračku poziciju za Poglavlje 22;
3. Organizacije civilnog društva: Potrebno je da procese u okviru Poglavlja 22 u aktivnostima zagovaranja posmatraju kao instrument unapređenja konkurentnosti regiona u Srbiji, a ne samo kroz vizuru volumena finansijskih instrumenata koji se Srbiji stavljaju na raspolaganje.

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (radi se o merilima za otvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Potrebno je pripremiti i usvojiti Zakon o uspostavljanju i funkcionisanju sistema za upravljanje kohezionom politikom.	Predloženo 2021.godine Nije urađeno	Izveštaj o napretku – Programiranje
2.	Potrebno je što pre doneti i usvojiti Plan razvoja Srbije, koji je osnov da otkrivanje potencijala razvoja regiona u Srbiji i pravi osnov za kreiranje politike regionalnog razvoja Srbije.	Predloženo 2021.godine Nije urađeno	Izveštaj o napretku – Programiranje Ponavlja se od 2015. godine

6 Izveštaj o skriningu Republika Srbija – Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_22_16.pdf.

3.	Potrebno je što pre doneti i usvojiti Investicioni plan Srbije.	Predloženo 2021.godine Nije urađeno	Izveštaj o napretku – Programiranje
4.	ERP pripremati na način da bude jasno iskazan uticaj strukturnih reformi u periodu za koji se one donose, na smanjenje regionalnih dispariteta u Republici Srbiji. Uticaj strukturnih reformi na regionalni razvoj je izuzetno značajan i bilo bi korisno prikazati ga za sve strukturne reforme. Dogovoren je nastavak saradnje sa NKEU u narednom ERP ciklusu, kako bi se adekvatno odgovorilo na ovaj predlog. ⁷	Predloženo 2021.godine Uneto u ERP 2023-2025	Izveštaj o napretku – Programiranje - otkrivanje potencijala regiona Preporuka je delimično ispunjena
5.	Izloženi smo problemima inovacionog i institucionalnog paradoksa – Strategija pametne specijalizacije (S3) služi kao institucionalna <i>leapfrog</i> strategija za NSTJ II nivo, naročito kada su pitanju regioni u Srbiji koji nemaju ni administrativni ni institucionalni kapacitet.	Predloženo 2021.godine Nije urađeno	Izveštaj o napretku – administrativni kapacitet
6.	Obezbediti kontinuiranu saradnju Ministarstva za evropske integracije, Kabineta ministra za ravnomerni regionalni razvoj, Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj i NKEU na temama izrade S3 na NSTJ II nivou.	Predloženo 2023. godine	Izveštaj o napretku – Programiranje
7.	U okviru nove Nacionalne strategije održivog razvoja (koju je takođe potrebno usvojiti, obzirom da je prethodna važila za period 2009-2017) potrebno je ponovo naglasiti regionalni razvoj kao nacionalni prioritet održivog razvoja.	Predloženo 2021.godine Nije urađeno	Izveštaj o napretku – Programiranje
8.	U skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju, potrebno je usvojiti novu Strategiju regionalnog razvoja (obzirom da je prethodna važila za period 2007-2012).	Predloženo 2021.godine Nije urađeno	Izveštaj o napretku – Programiranje
9.	Preporučujemo da se na NSTJ II nivou osnuju naučni instituti za regionalni razvoj – ne postoje naučne istraživačke institucije u Srbiji koje se bave temom regionalne ekonomije regionalnog razvoja, kao i regionalne politike.	Predloženo 2021.godine Nije urađeno	Izveštaj o napretku – Programiranje

⁷ Vlada Republike Srbije, Ministarstvo finansija (2023), *Program ekonomskih reformi (ERP) 2023-2025*, str. 270; videti: <https://mfjn.gov.rs/sr/dokumenti2-1/program-ekonomskih-reformi-erp-1>.

Preporuke Vladi Republike Srbije – Ministarstvu za evropske integracije			
10.	Potrebno je u većoj meri uključiti aktere akademske zajednice i civilnog sektora u procese izrade pravnog i administrativnog okvira kohezione politike, programiranja, monitoringa i evaluacije – naročito one koje se nalaze van Beograda.	Predloženo 2021. godine Nije urađeno	Izveštaj o napretku – Programiranje
11.	Promovisanje načela sveobuhvatnog partnerstva – naročito prilikom izrade Plana razvoja Srbije.	Predloženo 2021. godine Nije urađeno	Izveštaj o napretku – Programiranje
12.	Veoma je vazno da se stručnoj javnosti (istraživačima pre svega) stave na uvid podaci o svim projektima koji su realizovani u okviru prethodnih programskih perioda IPA CBC I, IPA CBC II. Bez navedenog nije moguće uraditi ocenu efektivnosti (izračunati održivost i stope povrata) sredstava koje EU obezbeđuje kroz ovu vrstu fondova Srbiji. Takođe, nije moguće oceniti u kojoj meri navedena sredstva utiču na smanjenje regionalnih dispariteta u Srbiji.	Predloženo 2021.godine Nije urađeno	Izveštaj o napretku – administrativni kapacitet
13.	Potrebno je naći način da se reše problemi kofinansiranja za IPA CBC III programe za sve potencijalne aplikante iz Srbije (kao što su JLS i drugi).	Predloženo 2021.godine Nije urađeno	Izveštaj o napretku – administrativni kapacitet
Preporuke Evropskoj uniji			
14.	Vezano za Izveštaj o proceni merila za otvaranje u Savetu EU – Vlada Srbije usvojila je Akcioni plan za Poglavlje 22 na sednici održanoj 4. aprila 2019. godine. Izrada Akcionog plana je merilo za otvaranje Poglavlja 22. Sugerise se da Savet EU pozove Srbiju da što pre iznese svoju Pregovaračku poziciju za Poglavlje 22.	Predloženo 2021.godine Nije urađeno	Izveštaj o napretku
15.	Sugerise se da Savet EU, COELA, kao i Generalni direktorat za politiku susedstva i pregovore o proširenju (DG NEAR) imaju intenzivniju saradnju i dijalog, ne samo sa pregovaračkim timom za Poglavlje 22, već i sa Radnom grupom NKEU za Poglavlje 22.	Predloženo 2023.godine Nije urađeno	Izveštaj o napretku

16.	Sugeriše se da intenzivira saradnja sa Generalnim direktoratom za regionalnu i urbanu politiku (DG REGIO) i to ne samo sa Pregovaračkom grupom za PG 22, već i sa RG za PG 22 NKEU i da se naprave formalni kanali komunikacije.	Predloženo 2023.godine Nije urađeno	Izveštaj o napretku
Preporuke organizacijama civilnog društva			
17.	Pojačati vidljivost NKEU na regionalnom i lokalnom nivou, organizovati predstavljanje NKEU na regionalnom, NSTJ II nivou.	Predloženo 2021.godine Nije urađeno	Izveštaj o napretku – administrativni kapacitet
18.	Upoznati civilno društvo, kao aktera sveobuhvatnog partnerstva, o njegovoj ulozi u kohezionoj politici i mogućnostima za korišćenje EU fondova za njeno sprovođenje.	Predloženo 2021.godine Nije urađeno	Izveštaj o napretku – administrativni kapacitet
19.	Doprineti razvoju i unapređivanju konsultativnog mehanizma sa ostalim partnerima u kohezionoj politici.	Predloženo 2021.godine Nije urađeno	Izveštaj o napretku – administrativni kapacitet

Opis poglavlja

Pravne tekovine EU obuhvaćene ovim poglavljem uključuju uredbe koje ne zahtevaju prenošenje u nacionalno zakonodavstvo i koje definišu pravila vezana za pripremu, usvajanje i sprovođenje programa koji se finansiraju iz fondova Evropske unije.

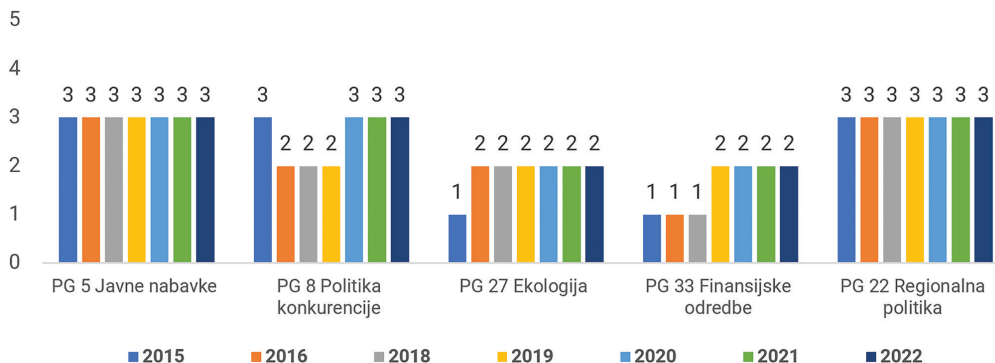
Zahtevi ovog poglavlja su da Srbija bude dobro pripremljena za transparentno programiranje, upravljanje i ulaganje sredstava iz fondova EU, koja će joj biti na raspolaganju posle pristupanja.

Suštinski delovi poglavlja (potpoglavlja) su definisani u Akcionom planu za Poglavlje 22 koji definiše mere koje će najdelotvornije doprineti harmonizaciji, usvajanju i sprovođenju kohezivne politike u šest međusobno povezanih odeljaka: Zakonodavni okvir, Institucionalni okvir, Administrativni kapaciteti, Programiranje, Praćenje i vrednovanje, Finansijsko upravljanje i kontrola.

Od države kandidata se u toku pristupnih pregovora očekuje dobra pripremljenost za funkcionisanje u svakom od navedenih delova poglavlja (potpoglavlja).

U sagledavanju ne samo stepena pripremljenosti, već i stepena napretka za Poglavlje 22, važno je ukazati na stepen pripremljenosti i napredak poglavlja koja su važna za ostvarivanje napretka u Poglavlju 22 i to, pre svega, u sledećim poglavljima: Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe, Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene, Poglavlje 8 – Politika konkurencije i Poglavlje 5 – Javne nabavke. Poglavlje 22, kao i Poglavlje 5, u periodu od 2015. godine do 2022. godine, odlikuje „umerena pripremljenost“. „Izvestan nivo pripremljenosti“ odlikuje poglavlja 8 i 33.

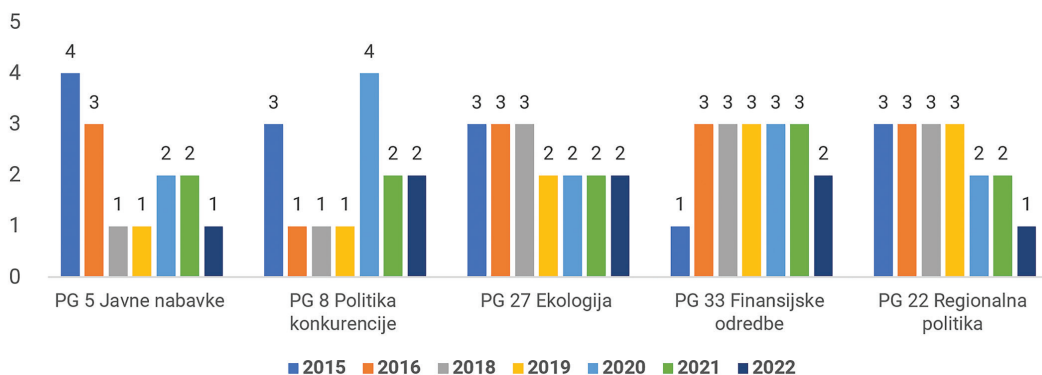
Ilustracija 1. Stepen pripremljenosti Poglavlja 22 od 2015. godine do 2022. godine, u poređenju sa stepenom pripremljenosti relevantnih poglavlja: Javne nabavke (5), Politika konkurencije (8), Ekologija (27) i Finansijske i budžetske odredbe (33)



Izvor: (Serbia 2015 Report)¹, (Serbia 2016 Report)², (Serbia 2018 Report)³, (Serbia 2019 Report) (EC, 2021) (Commission Staff Working Document Serbia 2022 Report)

U periodu od 2015. do 2019. godine, Poglavlje 22 beleži „umeren napredak“, dok se u 2020. i 2021. godini za Poglavlje 22 konstatuje „limitiran napredak“, a u 2022. godini „nema napretka“. Poglavlja 5 i 27 pokazuju trend „limitiranog napretka“, a za Poglavlje 5 se u 2022. godini konstatuje da „nema napretka“.

Ilustracija 2. Napredak Poglavlja 22 od 2015. godine do 2022. godine, u poređenju sa stepenom pripremljenosti relevantnih poglavlja: Javne nabavke (5), Politika konkurencije (8), Ekologija (27) i Finansijske i budžetske odredbe (33)



Izvor: (Serbia 2015 Report), (Serbia 2016 Report), (Serbia 2018 Report), (Serbia 2019 Report) (EC, 2021) (Commission Staff Working Document Serbia 2022 Report)

1 European Commission, DG NEAR (2015), Serbia 2015 Report, Brussels; dostupno na:

https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20151110_report_serbia.pdf.

2 European Commission, DG NEAR (2016), Serbia 2016 Report, Brussels; dostupno na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20161109_report_serbia.pdf.

3 European Commission, DG NEAR (2018), Serbia 2018 Report, Strasbourg, dostupno na: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20180417-serbia-report.pdf>.

Presek stanja i glavne ocene

Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu, ocena napretka u proteklih godinu dana, kao i ocena spremnosti Srbije za Poglavlje 22 je sledeća: Srbija je umereno pripremljena u oblasti regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata, nije ostvaren napredak u pogledu prošlogodišnjih preporuka koje i dalje da važe.

Ocena napretka u proteklih godinu dana, kao i ocena spremnosti Srbije za Poglavlje 22 je sledeća:

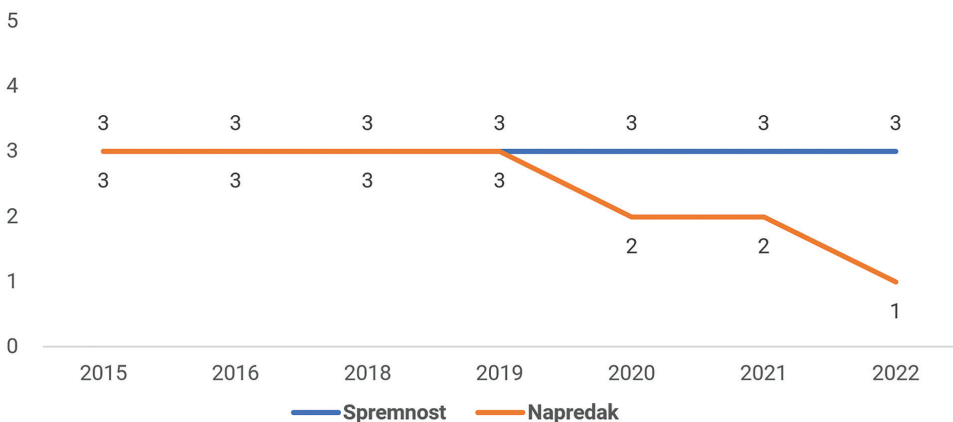
Pravni okvir: Srbija tek treba da usvoji pravni okvir za kohezionu politiku. Rad na zakonu o kohezijskoj politici treba da se ubrza.

Institucionalni okvir: Evropska komisija konstatuje da Srbija još nije definisala svoj institucionalni okvir za kohezionu politiku.

Programiranje: Što se tiče programiranja, donošenje plana razvoja koji čini pravni osnov politike regionalnog razvoja Srbije, odavno je zakasnilo. Njime bi trebalo da se valorizuju razvojni potencijali svih regiona u Srbiji i da se smanje regionalni i lokalni dispariteti. Ministarstvo za evropske integracije je zaduženo za izradu Plana razvoja Srbije⁴. Nacionalni konvent o EU je aktivno učestvovao u konsultacijama vezanim za komentarisanje Uredbe o postupku pripreme Nacrta plana razvoja Republike Srbije⁵. Srbija prioritarno treba da definiše broj i obim svojih višegodišnjih operativnih programa IPA III. Sistemu investicionog planiranja i dalje nedostaje koherentnost, što dovodi do netransparentnog planiranja investicija i finansiranja investicija i različitih tehničkih standarda. Prema Zakonu o planskom sistemu postoji obaveza donošenja Investicionog plana.⁶

Praćenje, evaluacija i finansijsko upravljanje, kontrola i revizija: Kada je reč o praćenju i evaluaciji, nadležni odbori za praćenje, koji su osnovani u okviru indirektnog upravljanja, nastavili su da funkcionišu. Kada je reč o finansijskom upravljanju, kontroli i reviziji, kapaciteti nacionalnih sistema za indirektno upravljanje IPA fondovima, uključujući i revizorsko telo, nastavljaju da se poboljšavaju. Ocene napretka i ocene spremnosti kada je u pitanju Poglavlje 22 i promena tih ocena od 2015. godine do trenutka pisanja ovog priloga, predstavljena je sledećim grafikonom.

Ilustracija 3. Ocene napretka i spremnosti za Poglavlje 22 od 2015. do 2022. godine



Izvor: (Serbia 2015 Report), (Serbia 2016 Report), (Serbia 2018 Report), (Serbia 2019 Report), (Serbia 2020 Report), (Serbia 2021 Report), (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Serbia 2022 Report)

⁴ Vlada Republike Srbije (2023), Uredba o postupku pripreme Nacrta plana razvoja Republike Srbije, član 3, „Službeni glasnik“, broj 54 od 30. juna 2023; dostupno na: <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/148/1>.

⁵ Vlada Republike Srbije (2023), Uredba o postupku pripreme Nacrta plana razvoja Republike Srbije, „Službeni glasnik“, broj 54 od 30. juna 2023; dostupno na: <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/148/1>.

Evidentno je da se od 2015. godine Srbija ocenjuje kao „umereno pripremljena“ za Poglavlje 22, kao i da se od 2019. godine beleži „ograničen napredak“ (2), da bi se u 2022. godini konstatovalo da „nema napretka“ u odnosu na prošlogodišnje preporuke Evropske komisije.

Aktivnosti koje se tiču politika i zakonodavne aktivnosti

Aktivnosti koje se tiču politika i zakonodavnih aktivnosti, u skladu sa planovima Vlade Republike Srbije (sadržanom u NPAA⁷), predstavljene su u tabeli 3. ispod ovog teksta. Nakon toga će biti predstavljene aktivnosti koje su usmerene ka izgradnji administrativnih kapaciteta, kao i ostale aktivnosti.

Novousvojenih propisa nije bilo, tako da nije moguće govoriti o napretku u primeni istih. Bilo je aktivnosti koje se odnose na donošenje propisa i, u tom smislu, se može govoriti o kvalitetu saradnje između aktera u konsultativnom procesu u koji su bili uključeni članovi Radne grupe NKEU za Poglavlje 22.

Glavni nedostaci i neusklađenosti domaćeg sistema sa zahtevima članstva u EU nije moguće posebno naglašavati, budući da se za Poglavlje 22 ne vrši transpozicija pravila u domaće zakonodavstvo – oni se odnose na „prethodna pitanja“ za koja se očekuje da budu rešena pre uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira za upravljanje fondovima kohezione politike (nepostojanje osnovnih planskih dokumenta – Plan razvoja, Prostorni plan, Investicioni plan). Umesto Investicionog plana koji, prema Zakonu o planskom sistemu Srbije, predstavlja dokument razvojnog planiranja⁸, u javnosti se predstavlja Program „Srbija 2025“ koji predstavlja plan investicionih projekata za razvoj Srbije u periodu od 2020. do 2025. godine⁹, sa čijom sadržinom i načinom donošenja nije moguće upoznati, kao ni sa efektima koje bi takva vrsta plana mogla da ima na smanjenje regionalnih dispariteta u Srbiji.

U prethodnih godinu dana je u pristupnim pregovorima, u skladu sa planovima Vlade Republike Srbije (sadržanom u NPAA), urađeno i planirano da se uradi sledeće:

Tabela 3. Aktivnosti koje se tiču politika i zakonodavne aktivnosti

Planirana mera	Veza sa planiranim propisom EU	Pokazatelj	Početna vrednost i godina	Rokovi
Uspostavljanje zakonodavnog okvira za uvođenje kohezione politike EU	Uredba (EU) 2021/1060 Evropskog parlamenta i Saveta od 24. juna 2021. godine	Usvojen Zakon o sistemu za upravljanje fondovima kohezione politike u Republici Srbiji	Nacrta Zakona (2022)	30. mart 2023. godine
Uspostavljanje partnerstva za pripremu, sprovođenje i vrednovanje kohezione politike EU	Uredba (EU) 2021/1060 Evropskog parlamenta i Saveta od 24. juna 2021. godine	Evropski kodeks ponašanja u partnerstvu uspostavljen	Pripremljena metodologija (2022)	31. decembar 2023. godine
Jačanje kapaciteta i sprovođenje politike zadržavanja kadrova kako bi se osigurala efikasna apsorpcija EU fondova	Uredba (EU) 2021/1060 Evropskog parlamenta i Saveta od 24. juna 2021. godine	Programi izgradnje kapaciteta za implementaciju kohezione politike EU za partnere, potencijalne korisnike i opštu javnost	Analiza potreba za obukom (2022) ¹⁰	30. jun 2024. godine
Uspostavljanje sistema za praćenje i evaluacije fondova kohezione politike EU	Uredba (EU) 2021/1060 Evropskog parlamenta i Saveta od 24. juna 2021. godine	Jedinstvena stranica o kohezionoj politici EU dostupna građanima		30. jun 2025. godine
Uspostavljanje sistema za praćenje i evaluacije fondova kohezione politike EU	Specifikacija elektronskog sistema za upravljanje za fondove kohezione politike EU	/		30. jun 2025. godine

⁷ Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (*National Programme for the Adoption of the Acquis – NPAA*).

⁸ Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, 2018, član 5.

⁹ Vlada Republike Srbije, *Novi investicioni plan razvojnja šansa Srbije*, decembar 2019, dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/vest/435807/novi-investicioni-plan-razvojnja-sansa-srbije.php>.

¹⁰ Nije dostupno na sajtu Ministarstva za evropske integracije.

Uspostavljanje pravnog okvira za sprovođenje IPA III	Uredba (EU) 2021/1529 Evropskog parlamenta i Saveta od 15. septembra 2021. godine o uspostavljanju Instrumenta za pretpri- stupnu pomoć (IPA III)	Usvojen Zakon o potvrđivanju posebnih aranžmana za sprovođenje finansijske pomoći Unije Srbiji u okviru Instrumenta za pretpri- stupnu pomoć (IPA III)		31. decem- bar 2022. godine
Priprema planske dokumentacije za IPA III	Uredba (EU) 2021/1529 Evropskog parlamenta i Saveta od 15. septembra 2021. godine o uspostavljanju Instrumenta za pretpri- stupnu pomoć (IPA III)	Pripremljeni višegodišnji i godišnji programi za IPA III		31. jun 2023. godine

Izvor: Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) 2022-2025, str. 413-421.¹¹

Aktivnosti Radne grupe NKEU za Poglavlje 22 vezane za procese konsultacija prilikom donošenja zakona i operativnih programa (OP) za tematski prozor 3 (Zelena agenda i održivo povezivanje) i tematski prozor 4 (Konkurentnost i inkluzivni rast):¹²

- 1) Zakon o uspostavljanju i funkcionisanju sistema za upravljanje kohezionom politikom. Predlagač zakona je Ministarstvo za evropske integracije. U konsultativnom procesu (konsultacije su održane 28. juna 2023. godine) su učestvovali članovi Radne grupe NKEU za Poglavlje 22.¹³ Izveštaj o sprovedenim konsultacijama je objavljen 30. avgusta 2023. godine. Nakon sprovedenih konsultacija se očekuje organizovanje javne rasprave prema članu 36. Zakona o planskom sistemu Republike Srbije (Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, 2018, p. 36). Iako je prema NPAA predviđeno da Zakon bude usvojen 30. marta 2023. godine, imajuću u vidu sve procese koje je potrebno preduzeti prilikom donošenja ovakvog tipa dokumenta, očekivanja su da bi Zakon mogao biti usvojen do kraja 2023. godine.
- 2) Pripremljeni višegodišnji i godišnji programi za IPA III. Na inicijativu Ministarstva za evropske integracije se pristupilo izradi operativnih programa (OP) za period 2024-2027. za Prozor 3 i Prozor 4 – planirano je da OP budu gotovi do 31. juna 2023. godine, što se nije desilo. Radne grupe NKEU za Poglavlje 22 je imala svoje predstavnike i učestvovala u procesu konsultacija na nacrtu OP 3 i 4 koje je pripremio Ministarstvo za evropske integracije. Strateški odgovor za period do 2024. godine je uključivao analizu situacije, prioritete i mere za dva prioriteta tematska područja, takozvane „prozore“ 3 i 4.¹⁴
- 3) Svi korisnici IPA III su u obavezi da pripreme, takozvani, „Strateški odgovor“, dokument koji sadrži pregled usklađenosti nacionalnog strateškog okvira i IPA III programskog okvira za svih pet „prozora“ (prioritetnih područja). Ovim dokumentom se preciziraju i akcije koje se predlažu za finansiranje iz sredstava IPA III za period od 2021 do 2024. godine. Strateški odgovor za period do 2024. godine bi trebalo da uključuje analizu situacije, prioritete i mere za svih pet „prozora“ (prioritetnih područja) koji imaju za cilj postizanje ciljeva definisanih u IPA III Programskom okviru.

11 Vlada Republike Srbije, Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) 2022-2025; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2022-2025_002.pdf.

12 Opšti cilj IPA III predstavlja podrška korisnicima u sprovođenju političkih, institucionalnih, ekonomskih i socijalnih reformi potrebnih za njihovo usklađivanje sa vrednostima i pravilima EU i postizanje članstva u EU. Pored toga, predlog uredbe sadrži listu specifičnih ciljeva grupisanih u pet kategorija (takozvanih „prozora“). Prozor 3 – Zelena agenda i održivo povezivanje i Prozor 4 – Konkurentnost i inkluzivni rast.

13 Vlada Republike Srbije, Ministarstvo za evropske integracije (2023), Izveštaj o sprovedenom konsultativnom procesu u izradi Nacrta Zakona o uspostavljanju i funkcionisanju sistema za upravljanje kohezionom politikom; dostupno na: <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/212/1>.

14 Svi korisnici IPA III su u obavezi da pripreme, takozvani, „Strateški odgovor“, dokument koji sadrži pregled usklađenosti nacionalnog strateškog okvira i IPA III programskog okvira za svih pet „prozora“ (prioritetnih područja): 1) Vladavina prava, osnovna prava i demokratija; 2) Dobro upravljanje, usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, strateška komunikacija i dobrosusedski odnosi; 3) Zelena agenda i održivo povezivanje; 4) Konkurentnost i inkluzivni rast; 5) Teritorijalna i prekogranična saradnja.

Aktivnosti koje se tiču izgradnje administrativnih kapaciteta

Evropska komisija u svojim izveštajima, posebno od 2015. godine, naglašava potrebu izgradnje administrativnih kapaciteta.

U svom Izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu, Evropska komisija navodi sledeće: „Slabosti su i dalje uočljive u administrativnim kapacitetima ključnih institucija koje se bave upravljanjem fondovima EU. Ograničenja broja nadređenih pozicija ukinuta su 2021. godine, kao način da se zadrži i motiviše osoblje. Međutim, nastavljene su česte promene na ključnim rukovodećim pozicijama u okviru indirektnih upravljačkih struktura, kao i imenovanja rukovodilaca za vršioce dužnosti. Fluktuacija osoblja u ključnim ministarstvima ostaje problem, jer se iskusno osoblje redovno zamenjuje novim. Potrebna je efektivnija i celovita politika zadržavanja u javnom sektoru“. (Radni dokument komisije Republika Srbija Izveštaj za 2022. godinu, p. 146).

Fluktuacija zaposlenih se i dalje javlja kao problem, ne samo u Ministarstvu za evropske integracije, već i u ključnim ministarstvima. Retencionna politika kada je u pitanju javni sektor je neophodna, naročito za kadrove koji se bave evropskim integracijama.

Analiza potreba za obukom državnih službenika za evropske integracije je, prema NPAA 2022-2025, trebalo da bude uređena 2022. godine. Takav dokument nije dostupan na sajtu MEI. Dostupna je analiza potreba za obukom državnih službenika u oblasti evropskih integracija za period 2001-2017. godine.¹⁵

Analiza potreba za obukom (2022) nije dostupna na sajtu Ministarstva za evropske integracije. Jačanje kapaciteta i sprovođenje politike zadržavanja kadrova kako bi se osigurala efikasna apsorpcija fondova EU, kao jedna od mera NPAA 2022-2025, planirano je da se realizuje tek krajem 2024. godine kroz programe izgradnje kapaciteta za implementaciju kohezione politike EU za partnere, potencijalne korisnike i opštu javnost.

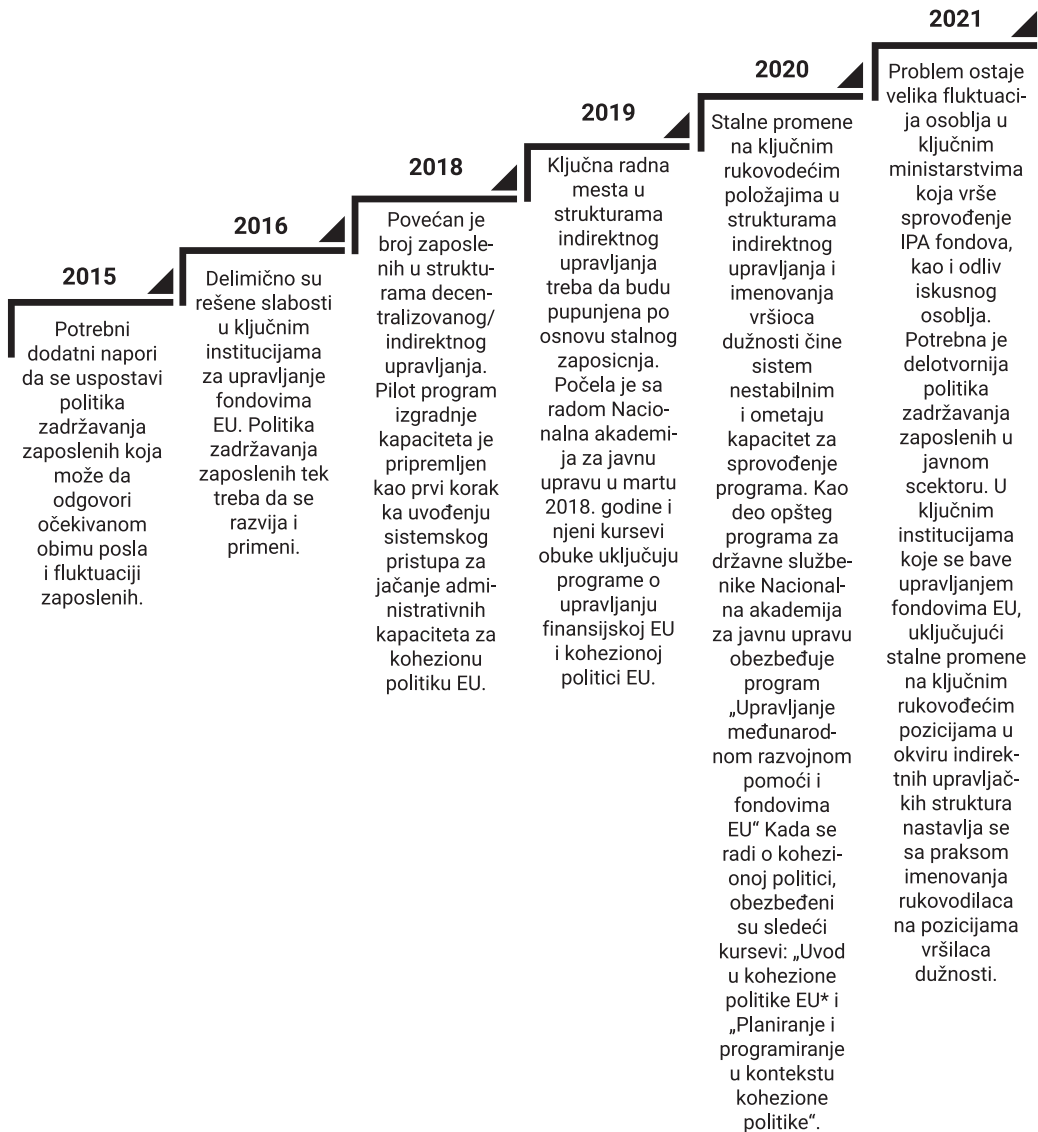
Koordinatorica Klastera 5: Resursi, poljoprivreda i kohezija, dr Jelica Minić, u medijima ukazuje na činjenicu da se u „delovima administracije pripremaju brojne strategije, politike, zakoni i druga regulativa koji su važni za dalji proces integracije, no oni nemaju odgovarajuću političku prohodnost, kako bi se realizovali kroz uspehe u pregovaračkom procesu, kao i kroz vidljive i delotvorne reformske zahvate u našoj zemlji“. (Minić, 2023)

Članovi Radne grupe NKEU za Poglavlje 22 u medijima naglašavaju potrebu da se reticione politike, kada je u pitanju rad zaposlenih koji se bave evropskim integracijama, moraju svoditi na „dugoročne ugovore“, kao i da se radi o osobama koje predano rade na procesima evropskih integracija. (Uloga strategije pametne specijalizacije u razvoju Nomenklature statističkih teritorijalnih jedinica (NSTJ 2) regiona u Republici Srbiji., 2022)

Kada su u pitanju izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije od 2015. do 2022. godine, u podblasti „administrativni kapaciteti“, fluktuacija zaposlenih na ključnim pozicijama je tema koja se stalno ponavlja, što potvrđuje i pregled predstavljen na narednoj ilustraciji.

¹⁵ Republika Srbija, Ministarstvo evropskih integracija, brošura „Obuka državnih službenika u oblasti evropskih integracija 2001-2017“; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/Brosura_2001-2017_SRP_final.pdf.

Ilustracija 4. Izveštaji o napretku za Poglavlje 22 od 2015. do 2021. godine – Administrativni kapaciteti



Izvor: V. Ivanić „Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata“, Knjiga preporuka NKEU o Evropskoj Uniji 2021, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, 2022, str. 21.

Ostale aktivnosti

Napretku u pregovorima pomažu analitičke aktivnosti članova Radne grupe NKEU za Poglavlje 22.

Tabela 4. Članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 22 i doprinos napretku u pregovorima za PG 22

Članice RG za PG 22	Dokumenti, izveštaji
Evropski pokret u Srbiji	Ivanić, V. (ur.) (2023), Magazin pametni regioni Ivanić, V. (ur.) (2023), Vodič za pametnu specijalizaciju Ivanić, V. (domaćin), Slavo Radošević (gost) 2023, Podkast na temu pametne specijalizacije Međak, V. (2021), Analiza proširenja Evropske unije i dosadašnjeg napretka Republike Srbije u procesu pristupnih pregovora u periodu od 2014-2020. Minić, J. (2023), Mi smo robovi politike koja se vodi 35 godina; Danas,
NALED	Ana Ilic, Study on progress in regional policy of the WB6 and Turkey
Centar za istraživanje javnih politika	Radonjić, Lj. (2022), Inovacioni kapaciteti Srbije iz regionalne perspektive Inovacioni kapaciteti Srbije iz regionalne perspektive – Koja ptica kojem jat u leti
LIBEK	Libek (2023), Opening The Balkans, The Importance of the Regional Common Market in the Western Balkans
Institut za razvoj i inovacije	Jevtović, N. (2021), Razumej javne, 101 pitanje javnih finansija Jevtović, N. (2022), Troškovi emigracija mladih u Srbiji

Na ispunjavanju zahteva EU u Poglavlju 22, članice Radne grupe za Poglavlje 22 su učestovale u više navrata i spisak tih aktivnosti je naveden u prethodnom delu teksta, kao i u narednom, i tiče se učestvovanja u konsultativnim procesima vezanim za Nacrt Zakona o uspostavljanju i funkcionisanju sistema za upravljanje kohezionom politikom, definisanje OP za period 2024-2027. godine za Prozor 3 (Zelena agenda i održivo povezivanje) i za Prozor 4 (Konkurentnost i inkluzivni rast), kao i procese vezane za konsultacije u vezi sa sadržinom Uredbe o postupku pripreme Nacrta plana razvoja Republike Srbije.

Saradnja sa Vladom Republike Srbije se ocenjuje kroz dva tipa aktivnosti: putem plenarnih sednica NKEU i putem saradnje sa Pregovaračkim timom za Poglavlje 22. Priroda saradnje je informativnog i konsultativnog karaktera. Sam konsultativni proces se ocenjuje kao zadovoljavajući, dok se isto ne može reći za rezultate saradnje: (i) zahtevi za pristupom podacima koji se tiču programa prekogranične i transnacionalne saradnje koje Srbija ima sa EU u prethodna dva programska perioda; ii) uključivanje predstavnika AP Vojvodine u Pregovaračke grupe za Poglavlje 22 i nalaženje načina da se u istu uključe i predstavnici ostalih NSTJ regiona u Srbiji.

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 22, tj. napretka u poslednjih godinu dana

Delimično je ispunjeno nekoliko preporuka:

- 1) U toku konsultacija povodom Nacrta Zakon o uspostavljanju i funkcionisanju sistema za upravljanje kohezionom politikom, prihvaćen je komentar da se uvede princip „sveobuhvatnog partnerstva“ – nadamo se da će to biti način da se regionalne razvojne agencije (RRA) prepoznaju kao akteri u ovom procesu.
- 2) Definisani su nacrti za dva OP za period od 2024-2027. godine i to za OP za Prozor 3 (Zelena agenda i održivo povezivanje) i za Prozor 4 (Konkurentnost i inkluzivni rast). Radna grupa NKEU za Poglavlje 22 je učestvovala u konsultativnom procesu vezanom za pripreme Nacrta.
- 3) Vlada Republike Srbije je na 62. sednici, održanoj 29. juna 2023. godine, usvojila Uredbu o postupku pripreme Nacrta plana razvoja Republike Srbije. Radna grupa NKEU za Poglavlje 22 je učestvovala na konsultativnim sastancima koje je Republički sekretarijat organizovao i uputila komentare na sadržaj Uredbe.

Tabela 5. Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe NKEU za Poglavlje 22

Preporuke Radne grupe NKEU za 2021. godinu	Evaluacija preporuka Radne grupe NKEU
Zakonodavni okvir Uspostavljen zakonodavni okvir za uvođenje kohezione politike EU	
Aktivnosti na pripremama za izradu Plana razvoja Srbije	Delimično ostvarena. Vlada Republike Srbije je na 62. sednici, održanoj 29. juna 2023. godine, usvojila Uredbu o postupku pripreme Nacrta plana razvoja Republike Srbije. Ovom uredbom se bliže propisuje postupak pripreme Nacrta plana razvoja Republike Srbije i postupak izveštavanja o sprovođenju Plana razvoja.
Radna grupa ističe da Zakon o sistemu za upravljanje fondovima kohezione politike Evropske unije u Republici Srbiji treba da utvrdi ulogu regionalnih razvojnih agencija u sistemu planiranja i sprovođenja projekata finansiranih iz kohezionih fondova, kao pitanje od posebnog interesa.	Preporuka se sprovodi i treba da ostane na snazi. Potrebno je intenzivnije nastaviti sa sličnim aktivnostima. Predstoji proces javne rasprave, gde postoji mogućnost da se odreaguje na Nacrt Zakona o sistemu za upravljanje fondovima kohezione politike.
U pripremi je izrada integrisane baze podataka o investicionim projektima koja obuhvata jedinstvenu listu prioriternih projekata (<i>Single Project Pipeline</i>), a koja će od 2022. godine biti u funkciji.	Nije ispunjena. Baza nije u funkciji. Preporuka nije sprovedena i ostaje na snazi. Preduslov za ovu aktivnost je donošenje Plana razvoja Srbije, Strategije regionalnog razvoja Srbije, planova regionalnog razvoja regiona u Srbiji (na NSTJ 2 nivou), kao i Strategije pametne specijalizacije na NSTJ 2 nivou.

Preporuke Radne grupe NKEU za 2021. godinu	Evaluacija preporuka Radne grupe NKEU
Završeno usklađivanje pravnih propisa u oblasti javnih nabavki sa propisima EU	
<p>Na predlog Kancelarije za javne nabavke, Vlada RS je, u novembru 2019. godine, usvojila Program razvoja javnih nabavki za period 2019-2023. godine koji definiše javnu politiku u oblasti javnih nabavki za petogodišnji period. Ovaj program se sastoji od četiri posebna cilja i jednog opšteg cilja „Dalji razvoj modernog i efikasnog sistema javnih nabavki“. Smernice za poboljšanje zelenih javnih nabavki su izrađene i objavljene na sajtu Kancelarije za javne nabavke.</p>	<p>Dalje usklađivanje sa direktivama Evropske unije je izvršeno usvajanjem Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, broj 91/19), 24. decembra 2019. godine.</p> <p>Novi Zakon o javnim nabavkama je stupio na snagu 1. januara 2020. godine, a počeo je sa primenom od 1. jula 2020. godine.</p> <p>Takođe, uspostavljen je i novi Portal javnih nabavki koji je usklađen sa novim zakonodavnim okvirom.</p>
Imenovane institucije i tela za sprovođenje kohezione politike	
<p>OCD nemaju dostupnih informacija o aktivnostima vezanim za sprovođenje ove mere.</p>	<p>Nije ispunjena.</p> <p>Preporuka se tiče pronalaženja načina da se dođe do dostupnih informacija o aktivnostima vezanim za sprovođenje ove mere i ona, u posmatranom izveštajnom periodu, nije sprovedena.</p> <p>Potrebno je raditi na kanalima koji obezbeđuju dostupnost informacija ovog tipa</p>
Određena tela za upravljanje operativnim programima	
<p>Nije bilo aktivnosti za ovu meru.</p>	<p>Potrebno je raditi na kanalima koji obezbeđuju dostupnost informacija ovog tipa.</p>
Uspostavljena politika zadržavanja kadrova kako bi se osigurala efikasna apsorpcija EUfondova	
<p>Vlada Republike Srbije je, 8. aprila 2021. godine, usvojila Strategiju reforme državne uprave za period od 2021. do 2030. godine sa Akcionim planom za period od 2021. do 2025. godine.</p>	<p>Preporuka je delimično sprovedena.</p> <p>Imajući u vidu da je planirano da se pripremi sveobuhvatna politika za zadržavanje kadrova u okviru IPA strukture, u skladu sa merama koje budu donete na nacionalnom nivou za organe državne uprave i službe Vlade.</p>
Sprovođenje programa izgradnje kapaciteta za institucije i tela uključena u sprovođenje kohezione politike	
<p>Na sajtu Nacionalne akademije za javnu upravu (u daljem tekstu NAJU) dostupne su dve onlajn obuke koje su u vezi sa evropskim integracijama:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i • Kohezionu politiku EU. 	<p>Delimično ispunjena.</p> <p>NAJU je organizovala veliki broj obuka na temu sprovođenja kohezione politike. Preporuka je sprovedena u potpunosti, izuzev dela koji se tiče potrebe da se obuke prošire i na pripremu planskih dokumenata u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije. Programi na temu Kohezione politike EU imaju samo informativnu, ne i operativnu funkciju</p>
Pripremljeni nacrti OP za IPA III	
<p>Nije bilo aktivnosti za ovu meru.</p>	<p>Definisani su nacrti za dva OP za period od 2024-2027. godine i to za OP za Prozor 3 (Zelena agenda) i za Prozor 4 (Konkurentnost i inkluzivni razvoj).</p>

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 23

PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

Kordinator: KOMITET PRAVNIKA ZA LJUDSKA PRAVA – YUCOM, Jovana Spremo

Osnovni podaci o Poglavlju 23 – Pravosuđe i osnovna prava

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
23 – Pravosuđe i osnovna prava	25-26. septembra 2013./ 9-10. oktobra 2013.	25. jula 2014.	1	DA	jula 2016. ³
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR ⁴ usvojen		CBAR ⁵ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
18. jula 2016.	50	NE	/	NE	NE 86 meseci (jul 2016-avgust 2023)

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 23

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (prelazno merilo odgovara broju mere iz Akcionog plana za Poglavlje 23)
Preporuke Vladi Republike Srbije, Narodnoj skupštini i nadležnim institucijama RS			
1.1.	Nastaviti sa praksom uključivanja predstavnika Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 u posmatranje izrade podzakonskih akata koji se odnose na rad pravosuđa. Preporuka se posebno odnosi na Visoki savet sudstva koji bi trebalo da uključi stručnu javnost u proces donošenja podzakonskih akata iz svoje nadležnosti u cilju izrade što kvalitetnijih propisa.	Nova preporuka	1.1.1.

1 OBAR – opening benchmark assessment report

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 Videti: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_23_pregovaracka_pozicija_srbije.pdf.

4 IBAR – interim benchmark assessment report.

5 CBAR – closing benchmark assessment report.

1.2.	Visoki savet tužilaštva da poništi sporni nezakonit izbor glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca i isti sprovede ispočetka u skladu sa novim tužilačkim zakonima ili bar da vrati postupak u fazu ispitivanja kandidata, kako bi ovaj hibridni izbor sproveo u skladu sa zakonom.	Nova preporuka	1.1.2.
1.3.	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.	Neispunjeno utvrđeno: 2019.	1.1.4.
1.4.	Mehanizmi uspostavljeni pri pravosudnim savetima, koji su na raspolaganju sudijama i tužiocima, u slučaju pritisaka treba da budu više promovisani od strane pravosudnih saveta, kako bi služili svojoj svrsi. Neophodno je da saveti redovno i periodično izveštavaju o političkom uticaju na rad sudstva i da se javno obraćaju svaki put kada su predstavnici pravosuđa predmet ovih pritisaka.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	1.1.4. i 1.1.5.
1.5.	U pogledu javnosti sednica pravosudnih saveta potrebno je odredbe iz <i>Pravilnika o radu Visokog saveta tužilaštva</i> preneti i u <i>Poslovnik o radu Visokog saveta sudstva</i> , te da bi oba Saveta trebalo da imaju iste standarde u pogledu javnosti sednica i proaktivne transparentnosti. U kontekstu pravne sigurnosti neophodno je da rad saveta bude uređen na što sličniji način.	Nova preporuka	1.1.1. i 1.1.4.
1.6.	Izmestiti sudijske pomoćnike iz režima državnih službenika i usvojiti poseban zakon koji bi regulisao njihov položaj, na način da se oni prepoznaju kao posebna pravosudna profesija koja bi bila u nadležnosti Visokog saveta sudstva. Radi učinkovitosti zakona potrebno je sprovesti sveobuhvatnu analizu položaja i problema sudijskih pomoćnika i ostvariti saradnju sa samim sudijskim pomoćnicima na izradi istog.	Nova preporuka	1.3.4.
1.7.	Poboljšati materijalni položaj sudijskih pomoćnika kako bi se sprečio odliv kvalitetnog kadra iz pravosuđa, zatim unaprediti njihov radno-pravni položaj i zabraniti „sudijske pomoćnike-volontere“, te poboljšati sistem napredovanja i nagrađivanja na osnovu objektivnih kriterijuma, kao i sistem stručnog usavršavanja sudijskih pomoćnika.	Nova preporuka	1.3.4.

1.8.	Ministarstvo pravde da počne sa organizovanjem javnih konsultacija o otvorenim podacima u pravosuđu. Potrebno je usvojiti zakonski okvir za objavljivanje što većeg broja obezličenih podataka iz sudskih odluka u otvorenom formatu, a u projekte međunarodne razvojne pomoći i vladine projekte uvesti pravilo da se javni podaci objavljuju i u otvorenom formatu.	Nova preporuka	1.3.4.
1.9.	Što je pre moguće, nastaviti sa izradom <i>Zakona o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku</i> , uključiti preporuke OCD-a, posebno one koje se odnose na suzbijanje masovnih tužbi. Nakon dopune postojećeg nacrtu zakona, organizovati javnu raspravu i staviti zakon u skupštinsku proceduru usvajanja.	Nova preporuka	1.3.6.
1.10.	U cilju jačanja regionalne saradnje i poverenja između država u regionu, suđenja (za ratne zločine) u odsustvu ne bi trebalo praktikovati, jer takva praksa slabi regionalnu saradnju i negativno utiče na poverenje između država i pravosudnih institucija, posebno zato što se suđenja u odsustvu često posmatraju kao politički procesi, zloupotrebljavaju se u dnevnopolitičke svrhe i time doprinose narastanju tenzija između država.	Nova preporuka	1.4.1. i 1.4.5.
1.11.	Vlada Republike Srbije treba da izmeni <i>Nacionalnu strategiju za procesuiranje ratnih zločina za period 2021-2026</i> , kako bi se definisali jasni prioriteti po kojima će se predmeti procesuirati u naredne tri godine. Potrebno je obezbediti punu transparentnost sprovođenja Nacionalne strategije kroz redovne informativne sesije/sastanke/konsultacije između Radnog tela i civilnog društva i stručne javnosti i prilagoditi pripremu izveštaja o sprovođenju analitičkom izveštavanju uz prikaz sumiranih podataka dobijenih od strane institucija zaduženih za sprovođenje aktivnosti iz Nacionalne strategije.	Nova preporuka	1.4.1.
1.12.	Definisati aktivnost koja će se odnositi na praćenje sprovođenja <i>Tužilačke strategije za istrage i gonjenje ratnih zločina</i> . Nosilac aktivnosti praćenja sprovođenja Tužilačke strategije treba da bude Radna grupa za praćenje Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina koju je osnovala Vlada Republike Srbije. Praćenje Tužilačke strategije treba da uključi kvartalno izveštavanje o implementaciji Tužilačke strategije u formi analitičkih izveštaja koji će biti dostupni javnosti.	Nova preporuka	1.4.3.

2.1.	Vlada i Skupština treba redovno i na transparentan način da razmatraju primenu antikorupcijskih propisa, rad institucija i potrebu za unapređenjem tih propisa i rada.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Više mera u okviru dela 2. Borba protiv korupcije (AP23)
2.2.	Nadležna ministarstva treba bez odlaganja da otvore procese izmene <i>Zakona o lobiranju, Zakona o sprečavanju korupcije, Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o finansiranju političkih aktivnosti</i> radi ispunjavanja preporuka iz petog kruga evaluacije GRECO, te preporuka ODIHR-a i zajedničkih preporuka ODIHR-a i Venecijanske komisije, kao i da obezbede poštovanje ovih preporuka u novom <i>Zakonu o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu Republike Srbije i Zakonu o javnim preduzećima.</i>	Nova preporuka	2.1.3 i 2.2.2
2.3	Unaprediti proaktivnu transparentnost organa vlasti, u skladu sa izmenama <i>Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZZPIJZ).</i>	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	2.2.5.
2.4.	Unaprediti ljudske i organizacione kapacitete službe Poverenika kako bi se efikasnije rešili zaostali predmeti po žalbama građana. Takođe, unaprediti ljudske i druge kapacitete Poverenika kako bi započelo funkcionisanje novih kancelarija van sedišta Poverenika, koje su predviđene izmenama ZZPIJZ-a.	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	2.2.5.
2.5.	Započeti sa praksom izdavanja prekršajnih naloga za sva (ne)postupanja organa vlasti koja su ZZPIJZ-om predviđena kao prekršaji.	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	2.2.5.
2.6.	Izmeniti uočenu praksu Poverenika da predmete po žalbama vraća prvostepenim organima na ponovno odlučivanje, već da po izjavljivanju žalbe, ukoliko je žalba osnovana, odluči po žalbi i ustanovi da li su tražene informacije - informacije od javnog značaja, te u skladu s tim donese rešenje.	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	2.2.5.
2.7.	<i>Krivični zakonik</i> i druge propise je neophodno poboljšati u cilju efikasnijeg gonjenja i veće efikasnosti primene zakonodavnog okvira za suzbijanje korupcije, naročito one do koje dolazi na visokom nivou.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	2.3.1.
3.1.	<i>Izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana</i> pružiti Nacionalnom preventivnom mehanizmu sve garancije nezavisnosti neophodne za sprovođenje njegovog mandata, u skladu sa međunarodnim standardima.	Nova preporuka	3.2.1.
3.2.	Što pre otpočeti ponovo rad na Nacrtu Zakona o istopolnim zajednicama i usvojiti isti do kraja 2023. godine.	Nova preporuka	3.4.1.

3.3.	Unapređenje i inoviranje postojećeg sveobuhvatnog okvira za prava deteta u Srbiji. Ponoviti proceduru za usvajanje <i>Zakona o pravima deteta</i> i sprovesti dodatne neophodne konsultacije sa svim zainteresovanim stranama. Obezbediti potpun zakonski okvir zaštite, sa akcentom na prethodno pomenut zakon, zatim izmene <i>Porodičnog zakona</i> , te ratifikovati <i>Treći opcioni protokol uz Konvenciju o pravima deteta</i> .	Neispunjeno utvrđeno: 2022. (dopunjeno)	3.4.4.
3.4.	Aktivirati rad Saveta za prava deteta, posebno u kontekstu tragičnih događaja u maju 2023. godine, ojačati ga i obezbediti adekvatna sredstva za njegov rad.	Neispunjeno utvrđeno: 2022. (dopunjeno)	3.4.4.
3.5.	Izmeniti sve nejasne članove <i>Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći</i> koji stvaraju pravnu nesigurnost, jasno urediti položaj udruženja, definisati standard egzistencijalne ugroženosti za pružanje besplatne pravne pomoći i sprovesti kontinuiranu informativnu kampanju o primeni zakona.	Neispunjeno utvrđeno: 2018. (dopunjeno)	3.5.1.
3.6.	Uskladiti <i>Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći</i> s procesnim zakonima, posebno vezati rokove za zahtevanje besplatne pravne pomoći s rokovima za podnošenje pravnih lekova i procesnim radnjama.	Neispunjeno utvrđeno: 2018. (dopunjeno)	3.5.1.
3.7.	Usvojiti standarde i održiv model finansiranja za službe besplatne pravne pomoći pri lokalnim samoupravama, uključujući dovoljan broj zaposlenih i pristupačne prostorije za osobe s invaliditetom.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	3.5.1.
3.8.	Sprovesti sistematsku analizu usklađenosti postojećih propisa sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL) i hitno započeti proces usklađivanja propisa sa ZZPL-om.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	3.9.1
3.9.	Otpočeti proces izmena aktuelnog ZZPL-a, koji bi trebalo da reguliše niz oblasti koje trenutno nisu regulisane, poput primene veštačke inteligencije, obrade biometrijskih podataka, genetskih podataka i slično. Novi zakon bi, takođe, trebalo da razdvoji i jasno precizira na koje organe se odnosi poseban režim obrade. Dalje unapređivati otvorenost i participativnost regulatornih procesa koji mogu imati uticaj na pravo na privatnost i druga ljudska prava i slobode, posebno u pogledu široke primene novih tehnologija.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	3.9.1.
3.10.	Sprovesti i staviti na javni uvid procene uticaja na zaštitu podataka o ličnosti pre usvajanja propisa koji uređuju obradu podataka.	Nova preporuka	3.9.1.

3.11.	Preispitati svrsishodnost primene <i>Zakona o socijalnoj karti</i> i njegovih efekata na pravo na zaštitu podataka o ličnosti građana.	Nova preporuka	3.9.1.
3.12.	Započeti sa praksom kažnjavanja od strane Poverenika onih koji krše ZZPL, budući da se praksa upozoravanja prekršilaca i aktivnosti edukacije obveznika zakona pokazala kao nedovoljna. Unaprediti krivičnopravnu zaštitu za krivično delo iz člana 146. KZ-a koje se odnosi na neovlašćeno prikupljanje podataka o ličnosti, imajući u vidu kulturu nekažnjivosti i niske kazne, kao i sve veći porast broja slučajeva povreda privatnosti u našoj zemlji.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	3.9.1.
3.13.	Do kraja 2023. godine usvojiti Akcioni plan za sprovođenje Strategije za zaštitu podataka o ličnosti, kao i uspostaviti odgovarajuće mehanizme kontrole kojima bi se pratila implementacija aktivnosti koje su predviđene Akcionim planom.	Neispunjeno utvrđeno: 2021. (dopunjeno)	3.9.1.
3.14.	Neophodno je edukovati zaposlene koji se unutar organa javne vlasti bave zaštitom podataka o ličnosti, naročito onih koji rukuju sa velikim brojem podataka o ličnosti građana. U skladu sa prethodnim problemom, adresirati problem curenja podataka iz institucija u medije, kroz prevenciju, ali i adekvatno kažnjavanje odgovornih lica unutar institucija.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	3.9.1.
4.1.	Izmenama i dopunama <i>Zakona o parničnom postupku</i> uvesti odredbe koje sprečavaju zloupotrebu SLAPP tužbi, kako bi se ugušila sloboda izražavanja i javna participacija.	Neispunjeno utvrđeno: 2021. (dopunjeno)	Izveštaj EK o napretku Srbije
4.2.	Povećati bezbednost aktivista na internetu, istražiti i procesuirati onlajn pretnje i pružiti finansijsku i pravnu podršku organizacijama koje se bave ljudskim pravima.	Neispunjeno utvrđeno: 2021. (dopunjeno)	Izveštaj EK o napretku Srbije
4.3.	Osigurati da aktivisti ne budu proizvoljno izloženi krivičnim i prekršajnim postupcima zbog mirnih aktivnosti ili izražavanja svojih stavova. Ojačati pravnu zaštitu građana koji učestvuju u javnom životu.	Neispunjeno utvrđeno: 2021. (dopunjeno)	Izveštaj EK o napretku Srbije
4.4.	Redovno komunicirati sa Radnom grupom NKEU za Poglavlje 23 u pogledu aktivnosti u narednom kvartalu	kontinuirano od 2016.	

Opis poglavlja

Član 49. Ugovora o Evropskoj uniji, svakoj evropskoj državi koja poštuje i promoviše vrednosti propisane u članu 2. (ljudsko dostojanstvo, sloboda, demokratija, jednakost, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava manjina), garantuje pravo da podnese zahtev za pridruživanje Evropskoj uniji. Dopunjavanjem kriterijumima iz Kopenhagena (1993) i kriterijumima iz Madrida (1995), svi kriterijumi postali su sastavni deo Lisabonskog ugovora EU iz 2009. godine i deo su pravne tekovine EU (*acquis communautaire*).

Budući da je Poglavlje 23 jedno od dva ključna pregovaračka poglavlja (pored Poglavlja 24), od početka pregovaračkog procesa radi se na usklađivanju, kao i na primeni, propisa sa pravnim tekovinama EU. Ulazimo u osmu 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 blisko prati tok pregovora i reaguje na ozbiljna kršenja prava i kašnjenja sa reformama. U skladu sa novom metodologijom proširenja i trenutnom geopolitičkom situacijom, ovo poglavlje predstavlja srž dokazivanja spremnosti, kako tehničke, tako i političke, zemlje kandidata za pristupanje EU.

Presek stanja i glavne ocene

Poslednji godišnji Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije navodi da je Srbija postigla **izvestan napredak** u oblastima *pravosuđe i borba protiv korupcije*, dok se za oblast osnovnih prava posebno naglašava da u pogledu *slobode izražavanja nije postignut napredak*.

U pogledu ocene spremnosti, u odnosu na 2016. godinu, Srbija nije ostvarila značajan napredak što se može videti u narednoj tabeli:

Godina	Ocena napretka							
	Ukupna cena		Funkcionisanje pravosuđa		Borba protiv korupcije		Sloboda izražavanja	
2016	3	Izvestan napredak	/		/		/	
2018	3	Izvestan napredak	3	Izvestan napredak	3	Izvestan napredak	2	Nije postignut napredak
2019	2.5	Ograničen napredak	3	Izvestan napredak	2.5	Ograničen napredak	2	Nije postignut napredak
2020	2-2.5	Veoma ograničen napredak	2	Nije postignut napredak	2.5	Ograničen napredak	2	Nije postignut napredak
2021	2.5	Ograničen napredak	2.5	Ograničen napredak	2.5	Ograničen napredak	2.5	Ograničen napredak
2022	2.5	Ograničen napredak	3	Izvestan napredak	3	Izvestan napredak	2	Nije postignut napredak

Ukoliko se pogledaju prethodni podaci i prvi izveštaj Evropske komisije može se zaključiti da se ocena spremnosti nije promenila u odnosu na 2016. godinu – „određeni nivo spremnosti“ (ocena 2). Međutim, budući da se napredak procenjuje u odnosu na prethodnu godinu, iako se u celini ocena ne povećava, Evropska komisija beleži napredak u oblastima funkcionisanja pravosuđa i borbe protiv korupcije, dok se u odnosu na stanje slobode izražavanja primećuje nazadovanje u odnosu na prethodnu godinu.

Nezavisnost pravosuđa i tekuća reforma

U izveštajnom periodu, Radna grupa Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 23 je dominantan deo svog rada posvetila praćenju, takozvane, druge faze reforme pravosuđa s ciljem oslobađanja pravosuđa od neprimerenih uticaja i postizanja potpune nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaštava. Ova faza, nakon prve faze usvajanja promena Ustava RS u delu koji se odnosi na pravosuđe, podrazumeva usvajanje seta pravosudnih zakona, kao i podzakonskih akata koji će upotpuniti ili dopuniti izmenjena ustavna rešenja i doprineti poboljšanju pravne kulture u Republici Srbiji. Rad na pravnoj kulturi je, pored samih zakonskih izmena, bila i preporuka Venecijanske komisije prilikom davanja mišljenja na pet pravosudnih zakona: *Zakon o sudijama*, *Zakon o javnim tužiocima*, *Zakon o Visokom savetu sudstva*, *Zakon o Visokom savetu tužilaštva* i *Zakonu o uređenju sudova*.

U celini, proces izrade i usvajanje pravosudnih zakona umnogome su bili unapređeni, transparentniji i inkluzivniji u odnosu na druge javne rasprave. Pored zahteva da se u sastav radnih grupa, pored pravosudnih udruženja, uključe i organizacije civilnog društva radi postizanja šireg društvenog konsenzusa o reformi pravosuđa, udruženja građana nisu dobila tu mogućnost, odnosno nisu dobile status posmatrača. Ministarstvo pravde je ipak, iako možda neblagovremeno, dostavljalo izveštaje Saveta Evrope sa sastanaka radnih grupa. Sam proces javne rasprave, koja je organizovana u decembru 2022. i januaru 2023. godine, uprkos činjenici da je organizovan poseban sastanak sa radnim grupama NKEU za poglavlja 23 i 24, bio je praćen i nekim nepravilnostima, koje su se ogledale u tome što nisu objavljena sva relevantna dokumenta i informacije u toku koraka na izradi zakona.¹ Radna grupa za Poglavlje 23 je, u okviru javne rasprave, dostavila Zbirni komentar Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 23 na nacрте pet pravosudnih zakona, ali je usvojen mali broj predloga (svega 4,1% prihvaćenih i 7,6% delimično prihvaćenih predloga) koji su tokom trajanja javne rasprave upućeni Ministarstvu pravde, što je ujedno i najveća supstantivna zamerka na proces.

Predlozi pravosudnih zakona su upućeni Vladi na potvrđivanje samo dva dana nakon završetka javne rasprave, dok je izveštaj sa javne rasprave objavljen sedam dana nakon što je Vlada potvrdila predloge zakona koji su u tom trenutku bili već u skupštinskoj proceduri. Istraživanje *Partnera Srbija* pokazuje da većina učesnika javne rasprave smatra da je javna rasprava organizovana samo da se ispoštuje zakonska obaveza, te da nije bilo stvarne volje da se predlozi pristigli tokom javne rasprave adekvatno razmotre.² U pogledu uticaja javne rasprave na kvalitet zakonskih rešenja složni su u stavu da javna rasprava nije doprinela da se tekstovi pravosudnih zakona unaprede. Takođe, stiče se utisak da je načelno pozitivno Mišljenje Venecijanske komisije označilo kraj ozbiljnijim izmenama nacрта zakona, jer predlozi zakona nisu pretrpeli ozbiljnije izmene nakon dobijenog mišljenja.

U pogledu transparentnosti rada Visokog saveta tužilaca (VST) je primećen veliki napredak. Podsećanja radi, Državno veće tužilaca (DVT) je u 2022. godini održalo samo dve redovne sednice i 26 vanrednih telefonskih sednica. Za vanredne sednice je javnost saznala tek u *Izveštaju o radu DVT-a za 2022. godinu*, koji je objavljen u februaru 2023. godine. Izveštaj daje kratak opis ovih sednica, međutim ne pruža dovoljno informacija da bi se javnost adekvatno upoznala sa temama sednica i načinom funkcionisanja DVT-a tokom 2022. godine.³ Stupanjem na snagu zakona i preimenovanjem u Visoki savet tužilaštva, ovo telo je otvorilo sednice za javnost uvođenjem mogućnosti praćenje sednica uživo ili naknadno putem platformi Zoom i YouTube. Sa ovom praksom se započelo i pre usvajanja novog *Poslovnika o radu VST-a*, koji sadrži odredbe o uspostavljanju tehničkih mogućnosti za video prenos sednica. U tom smislu, može se reći da je jedan od predloga organizacija civilnog društva, dat u fazi izrade pravosudnih zakona, implementiran u podzakonskom aktu o radu Saveta.

¹ Uočeno je da nakon sprovođenja javnih konsultacija, koje su organizovane u septembru 2022. godine, nisu objavljene informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija koje je Ministarstvo pravde bilo dužno da objavi u roku od 15 dana od dana završetka konsultacija. Sledeći nedostaci procesa odnose se na fazu javne rasprave, koja je organizovana u periodu od 12. decembra 2022. godine do 15. januara 2023. godine. Na osnovu uvida u dokumenta o javnoj raspravi koja su dostupna na internet prezentaciji Ministarstva pravde, zaključak je da nisu objavljena sledeća dokumenta: Izjava o usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije i Tabela usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije; Izjava sa kojim je strateškim dokumentom Vlade (strategija, akcioni plan i dr) usklađen akt koji se predlaže, kao i izjava da li je godišnjim planom rada Vlade planirana izrada nacрта zakona; izjava o ostvarenoj saradnji, odnosno pribavljanju mišljenja od organa, organizacija i tela koji prema posebnim propisima daju mišljenja na nacрте, odnosno predloge akata, kao i Analiza efekata zakona.

² *Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji: sažetak procesa donošenja propisa*, Partneri Srbija; dostupno na: https://otvoreniparlament.rs/istrazivanje/1027fbclid=IwAR3PqFIM8p1PpYMyGkqwIb6LHhhyjF-mZykqSSatZ2Sh5_15w5m-BEY3BGW.

³ Izveštaj o radu Državnog veća tužilaca za 2022. godinu; dostupno na: <https://dvt.jt.rs/wp-content/uploads/2023/03/Izvestaj-o-radu-DVT-2022.pdf>.

Takođe, pohvalno je što je VST uputio poziv Nacionalnom konventu o Evropskoj uniji da učestvuje u procesu donošenja podzakonskih akata dostavljanjem pisanih komentara i praćenjem sednica radnih grupa za izradu podzakonskih akata, čime je stvorena mogućnost da javnost utiče na kvalitet ovih propisa. Visoki savet sudstva (VSS) nije delovao proaktivno kao VST (u odnosu na Radnu grupu NKEU za Poglavlje 23), a sednice VSS-a nije moguće pratiti putem video prenosa. Informacije o sednicama su dostupne u vidu kratkih zapisnika sa sednica.

Kako detaljnije odredbe o javnosti u radu pravosudnih institucija nisu regulisane novim zakonima, u praksi je već došlo do toga da dve institucije istog ranga propišu različite mere za ostvarivanje javnosti u svom radu. U novom Poslovniku o radu Visokog saveta tužilaštva,⁴ propisana je odredba o video prenosu sednica, dok izmenjeni Poslovnik o radu Visokog saveta sudstva⁵ ne predviđa uvođenje istih ili sličnih mera pomoću koji bi javnost lakše mogla da se informiše o radu Visokog saveta sudstva. Ovo je moglo da bude izbegnuto, da su u zakonima koji se odnose na rad ovih institucija propisane jasnije odredbe šta javnost u radu ovih institucija treba da predstavlja, umesto što je prepušteno institucijama da same odluče u kojoj meri će biti transparentne.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 je osudila sprovođenje nezakonitog izbora novih glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca koji je, 19. juna 2023. godine, sproveo Visoki savet tužilaštva, čime je savet doveo u pitanje sopstvenu posvećenost sprovođenju ustavnih reformi. Pojedini konkursi za glavne javne tužioce su raspisani još u 2021. godini, a usvajanjem novih zakona, u celosti je promenjen način izbora glavnih javnih tužilaca. Najvažnija izmena je da javne tužioce više ne bira Narodna skupština RS, već Visoki savet tužilaštva i taj postupak sada u potpunosti mora biti vođen od strane ovog tela. Budući da je ovakvim izborom grubo prekršen novi *Zakon o javnom tužilaštvu*, civilno društvo je pozvalo na pokretanje postupaka iz člana 56 (2) Zakona o Visokom savetu tužilaštva, a aktuelnog predsednika ovog tela da podnese ostavku, kao odgovornog za staranje da rad VST-a bude u skladu sa zakonom. Suprotno ovome, VST je 29. avgusta 2023. godine, na hitno organizovanoj sednici, razmatrao dopis Ustavnog suda pred kojim je u toku postupanje po nekoliko žalbi Ustavnom sudu koje su pokrenuli neizabrani kandidati na spornom konkursu, te praktično priznao nezakonitost prethodne odluke o izboru, naglasivši da će poništiti deo odluke – obrazloženje, kako bi se isto pripremiло za svakog od kandidata koji je izabran. Ovim je, takođe, pogrešno tumačeno da savet može da se smatra upravnim organom i skladno tome postupaju po *Zakonu o opštem upravnom postupku*.

Pritisci na pravosuđe

U pogledu komentarisanja rada i odluka sudija i tužilaca, od kraja 2022. godine se nastavljao trend ugrožavanja nezavisnosti pravosuđa kroz nesankcionisano ugrožavanje slobode izražavanja i udruživanja predstavnika pravosuđa, sudija i tužilaca. Narodni poslanici su, u nekoliko navrata, komentarisali postupanje sudija i tužilaca, posebno onih koji, na bilo koji način, kritikuju i komentarišu stanje vladavine prava u Srbiji, uz redovno ograđivanje da im to nije namera. Ostalo je nepromenjeno to da ni Visoki savet sudstva, a ni Državno veće tužilaca (sada Visoki savet tužilaštva) nisu reagovali na napade koji dolaze od strane poslanika.

Svakako jedan od najvažnijih događaja za zaštitu samostalnosti tužilaca od neprimerenog uticaja, bilo je javno istupanje zamenika javnog tužioca Višeg javnog tužilaštva u Beogradu, Bojane Savović i Jasmine Paunović. Nacionalni konvent o EU je pružio punu podršku tužiteljicama i svim drugim tužiocima koji su se našli u sličnoj situaciji, uzimajući u obzir da ovo nisu prvi slučajevi premeštaja u Višem javnom tužilaštvu, otkako je za Višeg javnog tužioca izabran Nenad Stefanović, smatrajući da se radi o kršenju procedure predviđene Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima. Važno je naglasiti da nije bila reč o pojedinačnim i nasumičnim slučajevima premeštaja, budući da taj premeštaj nisu ni tražile, već o situaciji koja se ponavlja i to najčešće tužiocima koji rade na važnim slučajevima sa elementima korupcije. Poverenik za samostalnost Državnog veća tužilaca je, u svom saopštenju od 27. februara 2023. godine, naveo da se ne može „na nesumnjiv i pouzdan način utvrditi sadržina neprimerenog uticaja“ u postupcima Višeg javnog tužioca i prve zamenice višeg javnog tužioca u Beogradu, te da će radi davanja ocene da li se radi o neprimerenom uticaju ili pitanju organizacione prirode morati da izvrši dodatne provere i prikupi podatke i relevantne dokaze. U konačnici je Poverenik ipak doneo nalaz da se ne radi o spoljnom uticaju, već pitanju unutrašnje organizacije, a kako u tom momentu nisu stupili na snagu novi tužilački zakoni, one nisu imale mogućnost da preispituju na drugi način odluku Višeg javnog tužioca.

⁴ Videti: https://www.paragraf.rs/propisi/poslovnik_o_radu_drzavnog_veca_tuzilaca-2017.html.

⁵ Videti: <https://vss.sud.rs/sr-lat/rad-saveta/poslovnik-o-radu-visokog-saveta-sudstva-objavljen-u-slu%5C%BEbenom-glasniku-rs-br-292013-42016>.

Pored ovog slučaja, došlo je do više različitih pritisaka na tužilaštvo i sud u kontekstu tragedija koje su se, u maju 2023. godine, desile u OŠ Vladislav Ribnikar i u selima u okolini Mladenovca. Predsednik RS, Aleksandar Vučić, je uveravao javnost da će „pravda biti zadovoljena i dao čvrstu izjavu da ni mladi ni stariji nasilnik nikada neće biti oslobođeni“, preudicirajući postupanje pravosudnih organa. Ove izjave predstavljaju direktan neprimeren uticaj, jer je u svom obraćanju grubo prekršio pretpostavku nevinosti uz isticanje da osobe osumnjičene za zločin, od kojih jedna ne podleže ni krivičnoj odgovornosti, nikada neće biti puštene na slobodu. Nije bilo reakcija pravosudnih saveta na ovu, ni druge slične izjave.

Položaj zaposlenih u pravosuđu

Sudijski, kao i tužilački pomoćnici u Republici Srbiji su, posle nosilaca pravosudnih funkcija, najvažniji za funkcionisanje pravosuđa u celini, sprovođenje pravde i razvoj vladavine prava. Manji deo poslova koje sudijski pomoćnici obavljaju su administrativne prirode, dok je najveći broj poslova stručne prirode, usko vezanih za vršenje sudske vlasti. Po važećoj pravnoj regulativi sudijski pomoćnici su državni službenici, njihov položaj, prava i obaveze su regulisane propisima službeničkog prava, iako ne vrše poslove u organima državne uprave, što ukazuje na to da njihov položaj u sistemu nije adekvatno regulisan.

Kao najvažniji korak u prepoznavanju značaja i adekvatnog položaja sudijskih pomoćnika, potrebno je u najskorijem roku doneti *lex specialis* koji bi ih ustrojiti kao posebnu pravosudnu profesiju koja bi bila u nadležnosti Visokog saveta sudstva. Poželjno je omogućiti sudijskim pomoćnicima da učestvuju u postupku izrade istog. Dodatni problem predstavljaju i niske plate sudijskih (tužilačkih) pomoćnika, koje su često i ispod prosečne republičke plate, te je istu potrebno povećati, pre svega kako bi se stručni kadar zadržao u pravosuđu Republike Srbije.⁶ Pored toga, problem je postojanje sudijskih pomoćnika – volontera, odnosno lica koja nisu u radno-pravnom statusu, vrše poslove sudijskih pomoćnika, imaju iste radne obaveze, ali nemaju nikakvu radno-pravnu zaštitu i, najvažnije od svega, ne primaju nikakvu novčanu naknadu – platu za svoj rad. Ovo ne samo da ih stavlja u diskriminatoran položaj u odnosu na „zaposlene“ kolege, nego ukazuje i na potrebu za većim brojem mesta koje je neophodno raspisati i za njih obezbediti naknadu. Takođe, predlog je poboljšanje radno-pravnog položaja u smislu ograničavanja trajanja radnog odnosa na određeno vreme, jer postoje slučajevi sudijskih pomoćnika kojima se radni odnos na određeno vreme nakon isteka prethodnog ugovora produžava više puta. Sudijskih pomoćnika je, na dan 31. decembra 2022. godine bilo 1662,⁷ **što je manji broj od potrebnih. Kao što to predviđa Strategija ljudskih resursa u pravosuđu**, potrebno je izvršiti analizu i jasno definisati poslove kojima se sudijski pomoćnici bave, uspostaviti pravičniji, transparentniji sistem napredovanja i nagrađivanja na osnovu objektivnih kriterijuma, kao i poboljšati sistem stručnog usavršavanja.⁸

Otvoreni podaci u pravosuđu

Pravni okvir za otvorene podatke nalazi se u Zakonu o elektronskoj upravi iz 2018. godine. Zakon predviđa proceduru za traženje od organa javne vlasti da neke podatke objavi u otvorenom formatu. U prve tri godine primene zakona je zabeležen samo jedan uspešan primer usvajanja zahteva za ponovnu upotrebu podataka. Strategijom razvoja pravosuđa za period 2020-2025. godine⁹ je uvedena obaveza za Ministarstvo pravde da jednom godišnje organizuje javne konsultacije o podacima koji su podobni za objavljivanje u otvorenom formatu.¹⁰ Prema dostupnim informacijama, Ministarstvo pravde nije sprovelo javne konsultacije. Neophodno je unaprediti zakonski okvir u cilju objavljivanja što većeg broja obezličanih podataka iz sudskih odluka u otvorenom formatu (naročito depersonalizovanih podataka o žrtvama krivičnih dela, o primeni principa oportuniteta, sudskim veštacima i postupcima u kojima Republika Srbija tužena).

6 Stefan Gojković, „Ko su sudijski pomoćnici u Republici Srbiji“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 4/2022, Novi Sad 022, 1119-1141, dostupno na: https://zbornik.pf.uns.ac.rs/wp-content/uploads/2023/02/doi_10.5937-zrp-fns56-41844.pdf, 08.08.2023. godine.

7 Informacija dobijena od Ministarstva pravde Republike Srbije.

8 *Strategija ljudskih resursa u pravosuđu za period 2022-2026. godine*, „Službeni glasnik RS“, broj 133/21.

9 „Službeni glasnik RS“, broj 101 od 17. jula 2020. godine.

10 *Strategija razvoja pravosuđa 2020-2025: Deo V. glava 5. E-pravosuđe*, stav 9, preporuka 9.

Masovne tužbe

Pravosuđe u Srbiji je godinama prinuđeno da se bavi velikim brojem predmeta u građanskoj materiji, sa identičnim ili suštinski sličnim zahtevima, koji se kolokvijalno nazivaju „masovne tužbe“. Ovi predmeti su anomalija u srpskom pravnom sistemu i pojedini advokati ih koriste da ostvare značajne prihode, pre svega iz državnog budžeta, dok se njihovim klijentima dosuđuju skromne odštete. Pored velike štete po budžet Republike Srbije, ovo dalje ima za posledicu ogroman priliv novih predmeta, povećanje broja nerešenih predmeta, ignorisanje mogućnosti alternativnog rešavanja sporova i medijacije, izigravanje principa slučajne dodele predmeta i izigravanje odredbi o etičkoj odgovornosti advokata.

Radi suzbijanja ovog štetnog fenomena, potrebno je simultano raditi, između ostalog, na uvođenju (tačnije, vraćanju) kolektivne tužbe u pravni sistem Srbije, ujednačavanje sudske prakse, ozbiljnom bavljenju problematikom vezanom za sudske veštace (i nalaze veštaka), posebno u slučajevima masovnih tužbi, kao i informisanjem stanovnika južne i centralne Srbije o ovom problemu i podizanju svesti o disciplinskoj odgovornosti advokata i advokatskih komora. Većina ovih intervencija se može ostvariti isključivo kroz izmene *Zakona o parničnom postupku*. Tokom prve polovine 2021. godine je završen rad Ministarstva pravde na izradi *Zakona o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku*. Ovo je bio obiman posao na kome je radila petnaestočlana radna grupa koju je formiralo Ministarstvo. Nakon objavljivanja nacрта, usledio je ulični protest advokata 2021. godine. Ministarstvo je tada proširilo radnu grupu, plan je bio da se izmene završe početkom 2022. godine, ali do momenta izrade ovog priloga nema pomaka u vezi sa ovim zakonom.

Ratni zločini

U pogledu procesuiranja ratnih zločina nije bilo puno pomaka u prethodnom periodu. Tokom 2022. godine, Tužilaštvo za ratne zločine (TRZ) je podiglo ukupno 12 optužnica protiv 19 lica, od kojih je pet optužnica iz ustupljenih predmeta iz Bosne i Hercegovine. Angažovanje TRZ-a oko optužnica koje su proistekle iz ustupljenih predmeta je minimalno, jer je tužilački rad na pripremi optužnice već u potpunosti završen pre ustupanja – sprovedena je istraga, podignuta je i, pred nadležnim sudom, potvrđena optužnica. Tokom 2022. godine, TRZ je podiglo dve optužnice protiv državljana Republike Hrvatske koji nisu bili dostupni državnim organima Republike Srbije i po prvi put predložilo da se sudi u odsustvu. Iako je i ranije postojala zakonska mogućnost za suđenje u odsustvu, u postupcima za ratne zločine ta mogućnost nije korišćena. Praksa suđenja u odsustvu za ovu vrstu krivičnih dela nije nepoznata u regionu, ali je gotovo uvek nailazila na oštre osude kako u domaćoj, tako i u međunarodnoj javnosti.

Vlada Republike Srbije je, u oktobru 2021. godine, usvojila drugu *Nacionalnu strategiju za procesuiranje ratnih zločina, za period 2021-2026. godine* (Nacionalna strategija). Članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 su učestvovala u javnoj raspravi, ali nikada nisu dobile izveštaj o sprovedenoj raspravi sa nivoom prihvaćenosti komentara. U cilju praćenja sprovođenja Nacionalne strategije, 9. decembra 2021. godine je obrazovano Radno telo za praćenje Nacionalne strategije koju čine predstavnici svih relevantnih institucija koje se bave sprovođenjem Nacionalne strategije. Radno telo o rezultatima sprovođenja Strategije kvartalno izveštava Vladu, a izveštaji o sprovođenju strategije se objavljuju na internet stranici Ministarstva pravde i TRZ-a. Do avgusta 2023. godine je javnosti dostupno ukupno pet izveštaja, koja obuhvataju period do 31. marta 2023. godine. U izveštajima se navodi da je na kolegijumu TRZ-a, održanom u decembru 2022. godine, usvojena *Tužilačka strategija za istragu i gonjenje ratnih zločina, za period 2023-2026. godine, sa pratećim Akcionim planom*. Usvajanje Tužilačke strategije nije pratio adekvatan konsultativan proces sa zainteresovanom stručnom javnošću.

Borba protiv korupcije

Srbija nema *Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije* već gotovo pet godina. Iako je prvobitno bilo planirano da se *Radna grupa za izradu nove Strategije* formira u prvom kvartalu 2022. godine, ona je počela sa radom tek u martu 2023. godine. Za razliku od pre deset godina, kada je rađena prethodna Strategija, sada Agencija za sprečavanje korupcije nije bila deo Radne grupe, već samo posmatrač. Predlozi Strategije i Akcionog plana, iz avgusta 2023. godine, veoma su daleko od toga da, u ovom trenutku, pruže celovit odgovor na probleme suzbijanja korupcije u Srbiji.

Rad na izmenama zakona, na osnovu preporuka iz petog kruga evaluacije GRECO, započeo je sa velikim zakašnjenjem. U ovom periodu su formalno pokrenute samo izmene i dopune Zakona o sprečavanju korupcije (avgust 2023). Rad na izmenama drugih propisa koji su vezani za preporuke GRECO-a (na primer, *Zakon o lobiranju*, *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*) nije ni započeo ili je nepoznato da li se radi na realizaciji tih preporuka (odredbe krivičnih propisa). Kada je reč o ranijim preporukama GRECO-a (četvrti krug evaluacije), mnoge od njih su, iako realizovane, ostale bez efekta (na primer, *Zakon o lobiranju* koji nije obezbedio javnost uticaja na donošenje propisa, *Kodeks ponašanja narodnih poslanika*, čije povrede se uopšte ne razmatraju već gotovo dve godine). Kada je reč o preporukama drugih međunarodnih organizacija (ODIHR i zajedničke preporuke ODIHR-a i Venecijanske komisije), situacija je još gora. Nije poznato da je rad na njima započeo (na primer, nema informacija u vezi sa *Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti*).

Narodna skupština u 2023. godini nije usvojila nijedan zakon,¹¹ kao ni izmene ili dopune zakona koji bi mogli bitno da utiču na borbu protiv korupcije, niti je Agencija za sprečavanje korupcije pozvana da dostavi mišljenje o rizicima od korupcije za neke od predloga zakona, o kojima je raspravljano. U februaru 2023. godine je usvojen set pravosudnih zakona koji je za samo 36 sati od završetka javne rasprave ušao u skupštinsku proceduru. Narodnim poslanicima su dostavljena dokumenta bez mišljenja Agencije za sprečavanje korupcije o koruptivnim rizicima, koje je u ovom slučaju bilo obavezno, iako je takvo mišljenje bilo sačinjeno i dostavljeno na dan kada je Vlada predala predloge zakona u skupštinsku proceduru.

Izabran je novi direktor Agencije za sprečavanje korupcije što je, od pozitivnih promena, donelo određena unapređenja u komunikaciji Agencije sa medijima. Uprkos aktivnom radu u 2023. godini, Skupština je ponovo propustila da razmatra izveštaje nezavisnih državnih organa, uključujući Agenciju, u propisanom roku. Štaviše, rasprave o tim izveštajima nije bila na sednicama skupštinskih odbora ni do septembra 2023. godine.

Nastavljen je opšti trend slabljenja institucija i vladavine prava u celini, koji se najočitije demonstrira kroz faktičko neformalno odlučivanje predsednika Republike o pitanjima iz nadležnosti Vlade i drugih državnih organa. Takođe je, jednako snažno, nastavljen trend neskrivenog kršenja antidokupcijskih pravila, naročito onih koja se odnose na profesionalno upravljanje u državnoj upravi i javnim preduzećima.

Pravo na pristup informacijama od javnog značaja i transparentnost

Implementacija novog *Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* nije dala značajne rezultate u periodu od februara 2022. godine, kada je Zakon počeo da se primenjuje, do dana pisanja ovog priloga. U normativnom pogledu, Novim Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja su stvoreni uslovi za otklanjanje nekih od ključnih problema u ovoj oblasti, poput nemogućnosti upravnog izvršenja rešenja Poverenika, međutim otvoren je i prostor za nove zloupotrebe prava, zbog kojih institucija Poverenika poziva na nove izmene Zakona.¹² Ipak, normativna poboljšanja nisu uticala na unapređenje primene Zakona. I dalje, se iz godinu u godinu, povećava broj žalbi tražilaca informacija. Izveštaj Poverenika za 2022. godinu pokazuje da tražioci informacija najteže dolaze do informacija u vezi sa trošenjem budžetskih sredstava, informacijama o postupcima pred organima uprave, te informacijama o ugrožavanju i zaštiti životne sredine.¹³ U izveštaju stoji i da je najveći broj žalbi, rešenih u 2022. godini, izjavljen protiv republičkih organa i organizacija (4.521 žalba ili 51,96%), od čega čak 800 protiv ministarstava i organa u njihovom sastavu.¹⁴ Navedeno pokazuje da izmene Zakona koje su trajale više od pet godina nisu uspele da reše ključan problem u primeni zakona – neizvršavanje Poverenikovih rešenja.

Takođe, Poverenik nastavlja sa praksom vraćanja predmeta na ponovno odlučivanje prvostepenim organima i onda kada je prvostepeni organ već jednom postupao i doneo rešenje o odbijanju zahteva tražioca. Ovakvo postupanje Poverenika stavlja tražioca informacija u nepovoljan položaj, jer se žalbeni postupak produžava, što znači da tražilac informacija treba duže da čeka na pristup traženim informacijama (ukoliko ga uopšte dobije). Zatim, od tražioca informacija se traži da izjavljuje više žalbi u vezi sa istim zahtevom, čime se od tražioca informacija očekuje dodatno angažovanje ljudskih kapaciteta, posebno u situacijama kada

¹¹ Izuzev seta pravosudnih zakona.

¹² Poverenik traži uvođenje instituta zloupotrebe prava na žalbu; dostupno na: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/260922/260922-vest6.html>.

¹³ Izveštaj o radu Poverenika za 2022. godinu; dostupno na: https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izveštajiPoverenika/2022/Godi%C5%A1nji_izve%C5%A1taj_2022_-_16_03_2023_LAT.pdf.

¹⁴ *Ibid.*

tražilac informacija nije pravnik, zbog čega se nalazi u nepovoljnom položaju u odnosu na instituciju od koje je tražena informacija, kao i na službu Poverenika. Takođe, na ovaj način se bez potrebe dodatno angažuju ljudski resursi službe Poverenika, jer Poverenik postupa dva (ili više) puta u vezi sa istom pravnom situacijom.

Prava deteta

Srbija se i dalje suočava sa izazovima u obezbeđivanju jednakog pristupa pravima sve dece. Srbija još uvek nema strateški i institucionalni okvir državne politike u oblasti prava deteta, što je dovelo do nedovoljne zaštite njihovih prava. Aktivnosti koje se odnose na prava deteta su uglavnom *ad hoc* i bez jasno definisanog strateškog plana.

Uprkos postojanju sveobuhvatnog pravnog okvira, nedostaje osnovni zakonski okvir za zaštitu prava deteta, poput:

- *Zakon o pravima deteta i zaštitniku prava deteta*: od 2019. godine, kada je održana javna rasprava o Nacrtu zakona o pravima deteta i zaštitniku prava deteta, nije bilo napretka u vezi sa nacrtom ovog zakona. Zakon bi olakšao usklađivanje sa brojnim zakonima koji delimično regulišu prava deteta i harmonizaciju nacionalnog prava sa ratifikovanim međunarodnim sporazumima;
- *Porodični zakon*: u prethodnom periodu nije bilo napretka u izmeni Porodičnog zakona. Od najveće je važnosti uvesti i definisati pojam „dete“, zabraniti fizičko kažnjavanje dece, zabraniti maloletničke brakove (uklanjanjem izuzetaka koji dozvoljavaju brak ispod 18 godina) i precizirati druge probleme koji se odnose na prava deteta, sprečavanje nasilja i druge porodične odnose;
- *Treći opciono protokol uz Konvenciju o pravima deteta*: Srbija je potpisnica Trećeg opcionog protokola uz Konvenciju o pravima deteta, ali ovaj protokol još uvek nije ratifikovan.

Tokom 2022. godine nije organizovana nijedna radna grupa za izmene relevantnih zakona, uključujući Porodični zakon i Zakon o pravima deteta, iako se prava deteta trenutno nalaze u preko 80 zakonskih tekstova. Stoga je od ključne važnosti ponoviti proceduru za usvajanje Zakona o pravima deteta i sprovesti dodatne neophodne konsultacije sa svim zainteresovanim stranama.

Vlada Srbije je, 30. marta 2023. godine, donela odluku o osnivanju Saveta za prava deteta, ali do avgusta 2023. godine nije održan nijedan sastanak. Savet nije bio aktivan od kraja 2021. godine. Zbog važne uloge Saveta za prava deteta u zaštiti i promovisanju prava deteta, kao i prethodnog nedostatka adekvatnih ljudskih i finansijskih resursa, od velike je važnosti da uspostavljeni Savet bude ojačan i funkcionalan, što podrazumeva obezbeđivanje budžetskih sredstava, kao i tehničkih i ljudskih resursa.

Zaštitnik građana

Narodna skupština je u aprilu 2023. godine izabrala novog Zaštitnika građana. U poređenju s prethodnim izbornim postupkom 2017. godine, postignut je napredak u skladu sa primenom novog *Zakona o Zaštitniku građana* koji je unapredio proces izbora. Prvenstveno, novi Zakon o Zaštitniku građana omogućio je veću transparentnost u izbornom procesu. To znači da su građani imali bolji uvid u sam postupak izbora i kandidate koji su se kandidovali za ovu funkciju. Takođe, izbor Zaštitnika građana u 2023. godini je bio praćen većom medijskom pažnjom, te je novi izborni postupak privukao i veći broj kvalifikovanih kandidata. Uprkos formalnom napretku u procesu izbora, za Zaštitnika građana je reizabran kandidat koji nije imao prethodnog iskustva u oblasti ljudskih prava i čiji prvi mandat je obeležen padom u efikasnosti institucije i odlivom iskusnog i stručnog kadra iz institucije.

U skladu sa novim Zakonom o Zaštitniku građana, Nacionalni preventivni mehanizam (NPM) je izričito propisan kao jedna od nadležnosti ove institucije. Međutim, nije bilo značajnih strukturnih ili budžetskih poboljšanja u njegovom radu. Rad NPM-a ostaje nepredvidiv i nestabilan, jer se sredstva predviđena za njegov rad mogu preusmeriti za druge poslove kancelarije Zaštitnika građana. Pored toga, delovanje članova NPM-a je lišeno nezavisnosti, što je dovelo do toga da su neke nevladine organizacije napustile mehanizam. Dakle, ostaje potreba da se Nacionalni preventivni mehanizam unapredi i osnaži, a neophodne su izmene i dopune Zakona kako bi se njegov rad uskladio sa međunarodnim standardima.

Položaj LGBTI+ zajednice

Pre dve i po godine, tačnije krajem februara 2021. godine, okončana je javna rasprava o polaznim osnovama za izradu teksta *Nacrta Zakona o istopolnim zajednicama* od strane Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Polazne osnove su regulisale praktična pitanja, kao što su: zaključenje i raskid istopolnih zajednica, prava i obaveze u slučaju bolesti, izdržavanja, zajedničke imovine, poreza, penzije, nasleđivanja, kao i pitanja koja proističu iz neregistrovane istopolne zajednice itd. i, u najvećem delu, su upućivale *Porodični zakon* ili u sebi sadržale rešenja iz Porodičnog zakona. Deo vezan za roditeljstvo, odnosno prava deteta, dužnosti i prava roditelja, roditeljsko pravo, kao i delovi vezani za usvajanje, hraniteljstvo i starateljstvo nisu sadržani.

Iako je sam tekst podržan od strane LGBTI+ zajednice, kao i od strane stručnih organizacija civilnog društva, Vlada Srbije nikada nije prihvatila, odnosno usvojila, nacrt pomenutog zakona, tako da on kao utvrđeni predlog sa tekstem i obrazloženjem nikada nije ni poslat Narodnoj skupštini RS na razmatranje i eventualno usvajanje. Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 je organizovala posebnu tematsku sednicu, kako bi ovo pitanje stavila u fokus i pokrenula ponovni rad na usvajanju zakona. Uprkos javnom istupanju predsednika RS koji, suprotno obavezama iz *Akcionog plana uz Strategiju za borbu protiv diskriminacije*, javno ističe da neće dozvoliti usvajanje ovog zakona, Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 smatra da je neophodno usvojiti Zakon o istopolnim zajednicama najkasnije do kraja 2023. godine.

Besplatna pravna pomoć

Ključne prepreke za osnivanje službi za pravnu pomoć su nedostatak adekvatnih finansijskih sredstava, nedostatak kvalifikovanog osoblja i kancelarijskog prostora. Kao rezultat toga, većina jedinica lokalne samouprave (JLS) se oslanja na jednog državnog službenika koji, takođe, obavlja i druge odgovornosti, bez obzira na broj stanovnika. Gotovo polovina JLS-a prima manje od deset zahteva za besplatnu pravnu pomoć godišnje, dok 30 jedinica lokalne samouprave prima manje od jednog zahteva godišnje. Ministarstvo pravde troši manje od 0,5% planiranog godišnjeg budžeta za povraćaj 50% naknada koje JLS plaćaju advokatima, javnim beležnicima i posrednicima. Svest građana o njihovom pravu na besplatnu pravnu pomoć je niska, budući da planirana informativna kampanja za 2020. godinu još uvek nije sprovedena. Takođe, broj organizacija civilnog društva koje pružaju besplatnu pravnu pomoć je opao zbog ograničenja u Zakonu. Ipak, organizacije civilnog društva i dalje igraju ključnu ulogu u pružanju pomoći ugroženim grupama.

Zaštita podataka o ličnosti

Iako Srbija od 2018. godine ima *Zakon o zaštiti podataka o ličnosti* (ZZPL), koji je izrađen po uzoru na Uredbu EU o zaštiti podataka (GDPR) i Policijsku direktivu, sektorski zakoni koji propisuju obradu i zaštitu podataka i dalje nisu usaglašeni sa ovim zakonom. Akcionim planom za Poglavlje 23 je kao krajnji rok za analizu sektorskih propisa i izradu plana za njihovo usklađivanje sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti predviđen kraj 2020. godine, ali ova aktivnost nije sprovedena ni tokom 2023. godine.

Tako, niz važećih propisa nije usklađen sa ZZPL-om, a čak i neki koji su usvojeni nakon stupanja na snagu ovog, krovnog propisa u oblasti zaštite podataka, sadrže odredbe koje su u direktnoj suprotnosti s njim. Zakon o socijalnoj karti, čija je primena počela u martu 2022. godine, propisuje obradu podataka o ličnosti korisnika socijalne zaštite i sa njima povezanih lica, koja nije u skladu sa načelima srazmernosti i svrsishodnosti obrade podataka o ličnosti. Dodatno, ovaj propis je omogućio automatizaciju obrade podataka u sistemu socijalne zaštite, bez ispunjavanja obaveza za transparentnom obradom podataka i obezbeđivanja adekvatnih mehanizama zaštite prava lica. Imajući to u vidu, neophodno je da Ustavni sud što pre razmotri inicijativu organizacije A11 za ocenu ustavnosti i zakonitosti *Zakona o socijalnoj karti*.

Tokom 2023. godine je nastavljen konsultativni proces Ministarstva unutrašnjih poslova sa civilnim sektorom, a pod okriljem predsednice Vlade Republike Srbije. Do aprila 2023. godine je održano šest sastanaka na kojima je, između ostalog, razmatrano regulisanje policijskog ovlašćenja za obradu biometrijskih podataka za svrhe automatskog prepoznavanja lica. Iako ovaj proces još uvek nije dobio svoj formalni ishod, u smislu zvaničnog izveštaja ili novog nacrtu *Zakona o unutrašnjim poslovima*, učinjen je pomak u pogledu otvorenosti i participativnosti pri izradi propisa koji imaju značajan uticaj na ljudska prava i slobode.

Pohvalno je što je tokom 2023. godine finaliziran rad na *Strategiji o zaštiti podataka o ličnosti*, povodom čega je Ministarstvo pravde Republike Srbije od 15. marta do 7. aprila 2023. sprovelo javnu raspravu. Strategija je usvojena u avgustu 2023. godine i neophodno je obezbediti uslove za njenu adekvatnu primenu. To se, pre svega, odnosi na kapacitete organa vlasti koji bi trebalo da sprovedu proces usklađivanja propisa, kao i na političke preduslove za suštinsko bavljenje pitanjima upravljanja informacijama i zaštite podataka građana.

Takođe, neophodno je otpočeti sa radom na izmenama *Zakona o zaštiti podataka o ličnosti*, imajući u vidu niz nedostataka koji je primećen u njegovoj primeni, između ostalog činjenicu da zakon propisuje dva režima obrade – opšti i poseban, ali ne precizira koji organi spadaju u kategoriju „nadležnih organa“ na koje se odnosi poseban režim obrade. Neophodno je, takođe, pooštriti kaznenu politiku u ovoj oblasti, imajući u vidu nesrazmerno niske kazne koje Zakon propisuje i koje nemaju odvratajući efekat po počiniocima. Zakon, takođe, ne reguliše niz važnih pitanja, poput primene veštačke inteligencije i drugih sistema za automatizovanu obradu podataka, kao i obradu biometrijskih podataka o ličnosti i genetskih podataka. Pored toga, Zakon propušta da uredi posebne oblike obrade podatka o ličnosti, poput video nadzora, obrade u svrhu naučnih i istorijskih istraživanja, kao i u statističke svrhe.

U kontekstu krivičnog zaštite, neophodno je unaprediti praksu za krivično delo 146 (neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka) kroz edukaciju, ne samo sudskog osoblja koje postupa u ovim predmetima, već i samih građana o njihovim pravima, kako bi se pred sudom povećao broj ovih slučajeva i obezbedila adekvatna zaštita privatnosti. I u 2023. godini je zabeleženo više slučajeva zloupotrebe informacija i njihovog neovlašćenog iznošenja iz institucija u javnost. Najflagrantniji slučaj ovakve povrede prava se desio nakon tragičnih događaja u maju 2023. godine, kada je načelnik Policijske uprave za Grad Beograd, Veselin Milić, objavio spisak „za odstrel“ maloletnog izvršioca K.K. Još uvek niko nije snosio odgovornost za ovakvo postupanje. Stoga je, pored unapređenja tehničkih i kadrovskih kapaciteta organa javne vlasti za upravljanje podacima o ličnosti, neophodno utvrditi odgovornost za povrede prava građana, posebno one koje su usmerene na najosetljivije kategorije lica.

Položaj branitelja ljudskih prava

U 2023. godini, branitelji ljudskih prava u Srbiji se suočavaju sa eskalacijom pretnji na internetu, upornim fizičkim napadima i kontinuiranim pravnim izazovima.¹⁵ Organizacije poput Inicijative mladih za ljudska prava (YIHR) i Krokodila se suočavaju s hiljadama onlajn pretnji smrću, dok njihovi aktivisti postaju žrtve vandalizma i prekršajnog kažnjavanja zbog akcije čišćenja gradskog parka i uklanjanja nacionalističkog grafita. Istovremeno, aktivisti koji su protestovali zbog načina rukovođenja pandemijom COVID-19 u bolnici u Novom Pazaru 2020. godine se i dalje bore sa velikim brojem krivičnih i parničnih postupaka. Takozvane strateške tužbe protiv javne participacije (SLAPP) postaju sve ozbiljniji problem za brojne aktiviste koji su targetirani zbog svog zalaganja za ljudska prava. U periodu od maja do jula 2023. godine, nekoliko organizacija civilnog društva i aktivista je bilo direktno napadano od strane poslanika vladajuće stranke i ministra državne uprave i lokalne samouprave, Aleksandra Martinovića, jer su, koristeći svoje pravo na slobodu izražavanja i okupljanja, prisustvovali, govorili na ili podržavali proteste „Srbija protiv nasilja“.¹⁶

Zaključak i ocena kvaliteta saradnje

Članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 su aktivno učestvovala u nekoliko procesa izmene zakonskog i strateškog okvira u cilju pravnog usaglašavanja sa standardima EU. Članice su učestvovala u procesu izmene seta pravosudnih zakona (svih pet zakona), a trenutno su u statusu posmatrača prilikom izrade nekoliko podzakonskih akata koje se odnose na tužilaštvo i VST, uključujući: Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima, Poslovnik o radu Visokog saveta tužilaštva, Pravilnik o vrednovanju složenosti i težine predmeta u javnim tužilaštvima, Pravilnik o kriterijumima i merilima za izbor nosilaca javnotužilačke funkcije, Pravilnik o radu komisije za odlučivanje o prigovoru. Pored toga, članice su učestvovala u izradi Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, Strategije za zaštitu podataka o ličnosti, kao i u radu na pripremi treće verzije novog Zakona o unutrašnjim poslovima.

Može zaključiti da je komunikacija Ministarstva pravde, kao rukovodioca Radnom grupom za Poglavlje 23, sa Radnom grupom NKEU značajno poboljšana u odnosu na period pre 2021. godine. Takođe, Visoki savet tužilaštva

¹⁵ Izveštaj o napadima na branitelje ljudskih prava u Srbiji za 2022. godinu, YUCOM, 2022; dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/izvestaj-napadima-na-branitelje-ljudskih-prava-u-srbiji-za-2022-godinu/>.

¹⁶ Saopštenje „Udruženja građana zahtevaju smenu ministra Martinovića“; dostupno na: <https://protivnasilja.rs/udruzenja-gradana-zahtevaju-smenu-ministra-martinovica/>, 5. jul 2023. godine.

va je proaktivno pristupio Radnoj grupi NKEU za Poglavlje 23 kako bi omogućio članicama status posmatrača prilikom izrade podzakonskih akata. U skladu s tim, kao i prethodnim, iskustvom kasnih uključivanja u javne rasprave, uključenost u procese reformi iz oblasti Akcionog plana za Poglavlje 23 je značajno unapređena. U pogledu transparentnosti, možemo ukazati na nedovoljan nivo transparentnosti u različitim fazama, najčešće u pogledu dobijanja određenih dokumenata koji prethode slanju zakonskih predloga iz Vlade u Narodnu skupštinu, što je bila situacija pred usvajanje pravosudnih zakona.

Od ukupno 43 preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 za 2022. godinu iz oblasti obuhvaćenih Poglavljem 23, **tri su u potpunosti ispunjene (7%), devet delimično (20,9%), 28 je u potpunosti neispunjeno (65,1%), a za tri preporuke (7%) nema raspoloživih podataka za ocenu ispunjenosti.** Budući da je više od 2/3 neispunjenih preporuka, pored pozitivnih pomaka u pogledu prethodno navedenih kriterijuma komunikacije i saradnje, suštinski uticaj na napredovanje u reformskom procesu izostaje, te se u celini može reći da je **napredak veoma ograničen.**

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 23, tj. napretka u poslednjih godinu dana

Tabela 3.

Nezavisnost pravosuđa	
1.1. 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.	U potpunosti neispunjena
1.2. 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 obračaju svaki put kada su predstavnici pravosuđa predmet ovih pritisaka.	Delimično ispunjena Iako su formirani mehanizmi pri oba pravosudna saveta i izmenom pravosudnih zakona delimično unapređene mogućnosti reagovanja na neprimereni uticaj i pritiske, nije bilo zvaničnog reagovanja na situacije koje se otvoreno mogu smatrati ovakvom vrstom pritiska.
1.3. Mehanizmi uspostavljeni pri pravosudnim savetima, koji su na raspolaganju sudijama i tužiocima u slučaju pritisaka (1.1.1.5), treba da budu više promovisani od strane pravosudnih saveta, kako bi služili svojoj svrsi.	U potpunosti neispunjena
Efikasnost pravosuđa	
1.4. Neophodno je dalje usklađivanje Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku sa Zakonom o parničnom postupku i drugom procesnim zakonima.	U potpunosti neispunjena
1.5. Zakonodavni okvir koji uređuje efikasnost bi trebalo da bude upotpunjen sadržajnijim i preciznijim uputstvima za postupanje sudija, preciziranje načina selekcije predmeta po hitnosti, kao i usklađivanje instrukcionih rokova procesnog zakonodavstva sa obavezama efikasnog sudskog postupka.	Delimično ispunjena Potrebno je dalje preciziranje podzakonskim aktima.

<p>1.6. Neophodno je organizaciono i tehnički osnažiti mogućnosti rada pravosuđa kroz izmene propisa, kako bi se obezbedilo efikasnije odvijanje sudskih postupaka, odnosno dalji razvoj mehanizama predviđenih postojećim programom rešavanja starih predmeta, kao i mehanizama prevencije stvaranja velikog broja zaostalih predmeta</p>	<p>Delimično ispunjena</p> <p>Potrebno je dalje preciziranje podzakonskim aktima.</p>
Pravosudni zakoni	
<p>1.7. Obezbediti transparentnost i inkluzivnost prilikom izrade pravosudnih zakona – konkretno Zakona o sudijama, Zakona o javnim tužiocima, Zakona o uređenju sudova, Zakona o Visokom savetu sudstva i Zakona o Visokom savetu tužilaca; uključiti članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 u rad radnih grupa koje će pripremiti pravosudne zakone.</p>	<p>Delimično ispunjena</p> <p>Iako je proces izrade nacrtu zakona bio relativno inkluzivan i transparentan, pojedina dokumenta, mišljenja i analize su nedostajala. Pravosudna udruženja koja su članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 su bile deo radnih grupa, ipak organizacijama civilnog društva nije bio omogućen posmatrački status.</p>
<p>1.8. Posebno obratiti pažnju na preporuke Venecijanske komisije koje su date na nacrt amandmana Ustava, budući da se neke odnose na proces pripreme pravosudnih zakona (posebno u vezi sa uslovima za izbor istaknutih pravnika koji treba da budu članovi pravosudnih saveta), način odlučivanja i organizacija rada pravosudnih saveta, kao i odredbe o budžetskoj autonomiji pravosudnih saveta.</p>	<p>U potpunosti neispunjena</p>
<p>1.9. i. Nacrte pravosudnih zakona poslati Venecijanskoj komisiji na mišljenje u skladu sa aktivnosti 1.1.1.2. Akcionog plana za Poglavlje 23.</p>	<p>U potpunosti ispunjena</p> <p>Ukupno tri dokumenta su pripremljena od strane Venecijanske komisije:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. CDL-AD(2022)030-e, Srbija – Mišljenje o tri nacrtu zakona kojima se sprovode ustavni promene o pravosuđu, usvojila Venecijanska komisija na 132. plenarnoj sednici (Venecija, 21-22. oktobar 2022); 2. CDL-AD(2022)042-e, Srbija – Mišljenje o dva nacrtu zakona kojima se sprovode ustavne promene o tužilaštvu, usvojila Venecijanska komisija na 133. plenarnoj sednici (Venecija, 16-17. decembar 2022); 3. CDL-AD(2022)043-e, Srbija – Naknadno mišljenje na tri revidirana nacrtu zakona kojima se sprovode ustavne promene o pravosuđu Srbije, koje je usvojila Venecijanska komisija na 133. plenarnoj sednici (Venecija, 16-17. decembar 2022).
Borba protiv korupcije	
<p>2.1. Započeti sa izradom nove antikorupcijske strategije i adekvatnim sprovođenjem aktivnosti iz revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, iz potpoglavlja „Borba protiv korupcije“ i obezbediti odgovornost zbog kršenja postojećih.</p>	<p>Delimično ispunjena</p> <p>U momentu izrade ovog priloga, u toku je javna rasprava o nacrtu Nacionalne strategije. U radnoj grupi su učestvovali i članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, koje su javno izašle sa informacijama o nedostacima dokumenta.</p>

<p>2.2 Krivični zakonik i druge propise je neophodno poboljšati u cilju efikasnijeg gonjenja i veće efikasnosti primene zakonodavnog okvira za suzbijanje korupcije, naročito one do koje dolazi na visokom nivou.</p>	<p>U potpunosti neispunjena</p>
<p>2.3. Vlada i Skupština RS treba redovno i na transparentan način da razmatraju primenu antikorupcijskih propisa, rad institucija i potrebu za unapređenjem tih propisa i rada.</p>	<p>U potpunosti neispunjena</p>
<p>Javna uprava</p>	
<p>2.4. Vlada treba hitno da prekine sa praksom postavljenja i ponovnog postavljenja vršilaca dužnosti i da počne sa postavljenjima državnih službenika na položaj u skladu sa zakonskim odredbama. Zakonom bi trebalo omogućiti da vršioci dužnosti službenika na položaju automatski budu postavljeni na ova radna mesta ukoliko organ ne uspe da sprovede konkursni postupak u zakonski propisanom roku.</p>	<p>U potpunosti neispunjena</p> <p>Dokumenti sa sednica Vlade u delovima koji se odnose na kadrovska rešenja ukazuju na to da je i dalje uobičajena praksa postavljanja i ponovnog postavljanja vršilaca dužnosti na duži period od zakonom dozvoljenog (izvor: PAR Monitor 2021/2022 izveštaj za Srbiju).</p>
<p>2.5. Postavljenja državnih službenika na položaj treba da budu izuzeta iz nadležnosti Kadrovske komisije Vlade. Predloge kandidata od strane rukovodilaca organa državne uprave koji popunjava upražnjeno radno mesto treba slati direktno na sednice Vlade radi odobranja.</p>	<p>U potpunosti neispunjena</p> <p>Poslovnik Vlade i dalje predviđa nadležnost Kadrovske komisiji da predlaže imenovanja, postavljenja i razrešenja iz nadležnosti Vlade (izvor: PAR Monitor 2021/2022 izveštaj za Srbiju).</p>
<p>2.6. U cilju obezbeđivanja primene sistema baziranog na kompetencijama u procesu zapošljavanja državnih službenika, potrebno je da se, u što kraćem roku, okončaju svi započeti konkursni postupci za popunjavanje položaja i da se raspišu konkursi za preostala radna mesta na kojima se trenutno nalaze vršioci dužnosti.</p>	<p>U potpunosti neispunjena</p> <p>Tokom ciklusa praćenja za potrebe izrade PAR Monitor 2021/2022 izveštaja za Srbiju, utvrđeno je da Vlada ne sprovodi neophodne konkursne postupke kako bi rešila problem prekomernih vršilaca dužnosti.</p>
<p>2.7. Unaprediti sistem informisanja građana kroz blagovremeno, precizno i proaktivno pružanje informacija o mogućnostima slanja pritužbi na rad organa.</p>	<p>U potpunosti neispunjena</p> <p>U Izveštaju o poštovanju kodeksa ponašanja državnih službenika za 2022. godinu, Visoki službenički savet navodi da je, i pored malog broja pritužbi građana, odnosno pokrenutih disciplinskih postupaka u odnosu na broj zaposlenih, i dalje potrebno raditi na informisanju građana o mogućnostima iskazivanja primedbi na rad organa državne uprave i službenika, a primećena je neujednačena praksa među organima uprave po pitanju objavljivanja Kodeksa na internet stranicama. Izveštaj dostupan na: https://www.suk.gov.rs/tekst/2222/izvestaj-o-postovanju-kodeksa-ponasanja-drzavnih-sluzbenika-za-2022-godinu.php.</p>
<p>2.8. Razmotriti mogućnost da se u sadržaj programa državnog stručnog ispita uvrsti i materija etike i integriteta i Kodeksa ponašanja.</p>	<p>Nema podataka</p>
<p>2.9. Unaprediti procedure za prikupljanje podataka i izveštavanje o primeni Kodeksa ponašanja, u cilju unapređenja etičkih standarda i mehanizama praćenja sprovođenja pravila ponašanja državni službenika</p>	<p>U potpunosti neispunjena</p> <p>Poslednje izmene Kodeksa ponašanja državnih službenika, u delovima koji se odnose na praćenje primene Kodeksa od strane organa državne uprave, kao i izveštavanja Visokog službeničkog saveta, usvojene su 2015. godine.</p>

Slobodan pristup informacijama od javnog značaja	
2.10. Unaprediti proaktivnu transparentnost organa vlasti, u skladu sa izmenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.	U potpunosti neispunjena Veliki broj organa i dalje nema objavljene informatore o radu ili da oni nisu redovno ažurirani.
2.11. Unaprediti ljudske i organizacione kapacitete službe Poverenika kako bi se efikasnije rešili zaostali predmeti po žalbama građana.	U potpunosti neispunjena Broj zaposlenih 2022. godine je povećan samo za jedan u odnosu na 2021. godinu, ima preko 50 upražnjenih izvršilačkih mesta, ali je u toku konkurs za 17 mesta.
2.12. Unaprediti ljudske i druge kapacitete Poverenika kako bi započelo funkcionisanje novih kancelarija van sedišta Poverenika, koje su predviđene izmenama Zakona.	Delimično ispunjeno Tokom 2023. godine su uspostavljene kancelarije u Nišu i Novom Sadu, a u planu je uspostavljanje kancelarije u Kragujevcu.
2.13. Započeti sa praksom izdavanja prekršajnih naloga za one organe vlasti koji ne postupaju po zahtevima tražilaca informacija (nova ovlašćenja Poverenika, članovi 24 i 47 Zakona).	U potpunosti ispunjeno U toku 2022. godine je izdato 126 prekršajnih naloga.
2.14. Izmeniti uočenu praksu Poverenika, da predmete po žalbama vraća prvostepenim organima na ponovno odlučivanje, već da po izjavljivanju žalbe, ukoliko je žalba osnovana, odluči po žalbi i ustanovi da li su tražene informacije od javnog značaja, te u skladu sa tim donese rešenje.	U potpunosti neispunjena
Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći	
3.1. Sprovoditi kontinuiranu informativnu kampanju o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, uz poseban naglasak na lica smeštena u ustanovama socijalnog staranja i zatvorima.	U potpunosti neispunjena
3.2. 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.	U potpunosti neispunjena
3.3. Uskladiti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i procesne zakone – neophodno je povezati rokove iz postupka o rešavanju zahteva za besplatnu pravnu pomoć sa rokovima za podnošenje pravnih lekova i preduzimanja procesnih radnji u procesnom zakonodavstvu (Zakon o parničnom postupku, Zakon o krivičnom postupku, Zakon o izvršenju i obezbeđenju, Zakon o opštem upravnom postupku), tako što bi se propisao zastoj procesnih rokova ili poseban razlog za povraćaj u pređašnje stanje u ovim situacijama.	U potpunosti neispunjena

<p>3.4. 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.</p>	<p>U potpunosti neispunjena</p>
<p>Položaj nezavisnih institucija – Zaštitnik građana</p>	
<p>3.5. Izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana omogućiti instituciji zapošljavanje i zadržavanje iskusnog i stručnog kadra</p>	<p>U potpunosti neispunjena Uprkos preporukama koje su OCD dale u toku javne rasprave za usvajanje novog Zakona o Zaštitniku građana, nije uveden institucionalni dodatak na plate zaposlenih koji bi omogućio zadržavanje i zapošljavanje iskusnog i stručnog kadra.</p>
<p>3.6. Zaštitnik građana treba da, pored upućenih preporuka za buduće postupanje MUP-a u slučajevima prekomerne upotrebe sile, preduzme sve mere iz svoje nadležnosti i da se bori protiv nekažnjivosti policijskih službenika u sadašnjosti.</p>	<p>Nema podataka</p>
<p>Prava deteta</p>	
<p>3.7. Nastaviti sa radom na daljem unapređivanju zakonskih tekstova u oblasti maloletničkog pravosuđa, kako bi bili usklađeni sa međunarodnim standardima i standardima EU.</p>	<p>Delimično ispunjena Nacrtr Zakona o izmenama i dopunama zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica je pripremljen 2021. godine, ali još uvek nije usvojen. Nedostaje osnovni zakonski okvir za zaštitu prava deteta, poput Zakona o pravima deteta i zaštitniku prava deteta, iako je 2019. godine održana javna rasprava o Nacrtu zakona o pravima deteta i zaštitniku prava deteta.</p>
<p>3.8. Ojačati ulogu Saveta za prava deteta Vlade RS obezbeđivanjem odgovarajućih ljudskih, tehničkih i finansijskih resursa za efikasno funkcionisanje ovog tela.</p>	<p>U potpunosti neispunjena</p>
<p>Zaštita podataka o ličnosti</p>	
<p>3.9. Sprovesti sistematsku analizu usklađenosti postojećih propisa sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL) i hitno započeti proces usklađivanja propisa sa ZZPL-om.</p>	<p>U potpunosti neispunjena</p>
<p>3.10. i. 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.</p>	<p>U potpunosti neispunjena</p>
<p>3.11. Unaprediti krivičnopravnu zaštitu za krivično delo iz člana 146 Krivičnog zakonika koja se odnosi na zaštitu podataka o ličnosti.</p>	<p>U potpunosti neispunjena</p>
<p>3.12. U 2022. godini usvojiti Strategiju za zaštitu podataka o ličnosti i Akcioni plan za njeno sprovođenje.</p>	<p>U potpunosti ispunjena Dokumenti su usvojeni 25. avgusta 2023. godine.</p>

3.13. Izvršiti izmenu postojećeg Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, radi lakše primene Zakona, pre svega, u pogledu razdvajanja opšteg i posebnog režima obrade podataka, kao i prepoznavanja posebnih vrsta obrade podataka o ličnosti, poput obrade podataka o ličnosti korišćenjem sistema za video nadzor od strane organa javne vlasti.	U potpunosti neispunjena
3.14. Edukacija i profesionalizacija zaposlenih koji se unutar organa javne vlasti bave zaštitom podataka o ličnosti.	Delimično ispunjena Održan deo obuka.
Kvalitet javnih rasprava	
3.15. Održavanje javnih rasprava mora biti u skladu sa Poslovníkom Vlade Republike Srbije i/ili Zakonom o planskom sistemu. Javne rasprave ne smeju nužno i uvek da traju 20 dana, što je Zakonom i Poslovníkom Vlade predviđen rok. Kontekst pandemije ne sme biti prepreka organizovanju predstavljanja predloga izmena i dopuna ili novog zakona ili strateškog dokumenta, već je neophodno organizovati bar onlajn ili hibridne događaje na kojima bi zainteresovana javnost mogla da dobije obrazloženje i iznese svoje komentare i usmeno (član 41 Poslovníka).	Delimično ispunjena Javne rasprave, održane u drugoj polovini 2022. i prvoj polovini 2023. godine, su uglavnom fizički održavane, te se prestalo sa korišćenjem konteksta pandemije. S druge strane, rokovi za javnu raspravu su i dalje kraći nego što je to neophodno u postupcima koji nisu hitni.
Položaj branitelja i braniteljki ljudskih prava	
3.16. Obustaviti praksu označavanja pojedinaca i organizacija koji se zalažu za unapređenje ljudskih prava kao izdajnika, posebno od strane predstavnika izvršne, kao i od strane zakonodavne vlasti; obezbediti adekvatnu primenu Kodeksa ponašanja narodnih poslanika.	U potpunosti neispunjena
3.17. 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.	U potpunosti neispunjena
3.18. Potrebno je obezbediti adekvatnu pravnu zaštitu pojedincima, pokretima i organizacijama koji se suočavaju sa ovakvim pritiscima. Stoga savetujemo aktivistima da, čim saznaju da se protiv njih pokreću SLAPP postupci, potraže podršku unutar civilnog sektora, obraćanjem advokatima i slično.	U potpunosti neispunjena Država nije preduzela nikakve sistemske korake da zaštiti aktiviste. Organizacije civilnog društva i aktivisti imaju podršku isključivo unutar civilnog sektora.
3.19. 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.	Nema podataka
3.20. 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.	U potpunosti neispunjena

Izveštavanje o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23

<p>4.1. Nastaviti sa praksom redovnog objavljivanja kvartalnih izveštaja o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23; prilagoditi izveštavanje tako da oslikava primenu prelaznih merila i analitički prikazati sumirane podatke dobijene od strane institucija zaduženih za sprovođenje aktivnosti iz AP 23.</p>	<p>Delimično ispunjena Kvartalni izveštaji se objavljuju. Još uvek nije prezentovano izveštavanje po prelaznim merilima.</p>
<p>4.2. Redovno komunicirati sa Radnom grupom NKEU za Poglavlje 23 u pogledu aktivnosti u narednom kvartalu.</p>	<p>Delimično ispunjena Komunikacija je unapređena, ali je za naredni kvartal potrebno bolje planirati aktivnosti unapred.</p>

PRAVDA, SLOBODA, BEZBEDNOST

Koordinator: BEOGRADSKI CENTAR ZA BEZBEDNOSNU POLITIKU (BCBP), Bojan Elek

Izveštaj o napretku Srbije za 2022. godinu¹ navodi da je ostvaren **izvestan nivo pripremljenosti** za sprovođenje pravnih tekovina EU u oblasti pravosuđa, slobode i bezbednosti (Poglavlje 24). Evropska komisija ocenjuje da je ostvaren **izvestan napredak** tokom 2022. godine u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka. Napredak se naročito vidi u oblastima rada na Šengenskom akcionom planu i Krivičnom zakoniku u oblasti trgovine oružjem, kao i u pojačanju administrativnih kapaciteta Tužilaštva za organizovani kriminal. S druge strane, nije bilo zadovoljavajućeg napretka u strateškom pristupu borbi protiv organizovanog kriminala i usaglašavanja sa viznom politikom EU, kao ni u oblasti unapređenja operativne samostalnosti rada policije i boljoj saradnji sa tužilaštvom.

Grafikon 1. Pregled ocena Evropske komisije u Poglavlju 24



Napomena: ocene pripremljenosti kreću se od *rane faze* (1) do *veoma napredno* (5), a za napredak od *nema napretka* (1) do *veoma dobar napredak* (5).

Osnovni podaci o Poglavlju 24 – Pravda, sloboda i bezbednost

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/ bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Naveći koliko je merila Srbija dobila	OBAR ² usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ³
24 – Pravda, sloboda i bezbednost	2-4. oktobra 2013./ 11-13. decembra 2013.	21. januara 2014.	1	15. maja 2014.	18. jula 2016.

¹ Izveštaj je dostupan ovde: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf.

² OBAR – opening benchmark assessment report

³ Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR ⁴ usvojen	CBAR ⁵ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
18. jula 2016.	42	NE	NE	NE 86 meseci (jul 2016 - avgust 2023)

Izvor: Zajednička pozicija EU za Poglavlje 24

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 24

Tabela 2. Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe NKEU, tj. napretka u poslednjih godinu dana i trenutno važeće preporuke

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (prelazno merilo odgovara broju mere iz Akcionog plana za Poglavlje 24)
Preporuke Vladi Republike Srbije, Narodnoj skupštini i nadležnim institucijama RS			
1.	Neophodno je sprovesti detaljne korake za uspostavljanje jakih zaštitnih mera kojima se obezbeđuje jačanje integriteta i operativna nezavisnost policijskih službi od političkih interesa i njihova zaštita od uticaja kriminala.	Neispunjena utvrđena: 2016.	Merilo 6.1.
2.	Neophodno je sprečiti usvajanje rešenja, predviđena novim Zakonom o unutrašnjim poslovima, koje vode do dalje politizacije policijskog rada, koja predviđaju nova ovlašćenja poput neproporcionalnog uvođenja biometrijskog nadzora ili korišćenje gumenih metaka, te usvojiti predloge koji vode ka boljem upravljanju policijom i efikasnijoj kontroli njenog rada.	Nova preporuka	Merilo 6.1.
3.	Potrebno je izmestiti kriminalističku policiju iz MUP-a, kako bi postala deo javnotužilačke organizacije, radi sprečavanja depolitizacije i zloupotrebe policije u, takozvanim, osetljivim slučajevima (visoke korupcije i slično).	Neispunjena utvrđena: 2022.	Merilo 6.1.

4 IBAR – interim benchmark assessment report.

5 CBAR – closing benchmark assessment report.

4.	Potrebno je obavezno udaljavanje iz službe policijskih službenika tokom trajanja postupaka i obavezno otpuštanje iz službe nakon utvrđivanja odgovornosti za dela mučenja i drugih oblika zlostavljanja.	Neispunjena utvrđena: 2022.	Komitet za prevenciju torture (CPT) Izveštaj EK o napretku Srbije za 2023. godinu
5.	Potrebno je uvođenje audio i video nadzora tokom prinudnog zadržavanja građana u policiji i uzimanja izjava građana lišenih slobode od strane policije, kako bi se doprinelo boljoj prevenciji i otkrivanju slučajeva mučenja i drugih oblika zlostavljanja, a istovremeno i boljoj zaštiti policijskih službenika od lažnih pritužbi na njihov rad.	Neispunjena utvrđena: 2022.	Komitet za prevenciju torture (CPT)
6.	Neophodno je unaprediti pristup postupku azila kroz: bolju obučenosn pripadnika granične policije, posebno na aerodromu Nikola Tesla; sistemsko i ujednačeno pružanje informacija o pravima i obavezama licima koja su potrebi za međunarodnom zaštitom, od strane pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova i Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije na jeziku koje lice razume.	Neispunjena utvrđena: 2022.	Merilo 2.1.
7.	U slučaju stranaca koji ne ispunjavaju uslove za pristup teritoriji RS, službenici Stanice granične policije Beograd treba da im, u skladu s odredbama Zakona o strancima, izdaju oduke o odbijanju ulaska, koje su obrazložene i na jeziku koje stranci razumeju, uz mogućnost ulaganja pravnog leka. Izmene Zakona o strancima, koja bi obezbedila sudsku reviziju odluke o odbijanju ulaska stranca u zemlju, umesto trenutnog zakonskog rešenja koje predviđa samo mogućnost izjavljivanja žalbe organu uprave – MUP-u, bez odložnog dejstva	Neispunjena utvrđena: 2022.	Merilo 2.2.
8.	Usvajanje podzakonskog akta kojim se reguliše izgled putnog dokumenta za izbeglice; usvajanje izmena i dopuna Zakona o državljanstvu i Zakona o strancima koje bi omogućile proceduralne uslove za sticanje državljanstva za lica kojima je odobren azil u RS po povoljnijim uslovima nego druge kategorije stranaca sa stalnim nastanjenjem.	Neispunjena utvrđena: 2022.	Merilo 2.3.

9.	Unapređenje primene domaćih i međunarodnih propisa iz oblasti izbegličkog prava postupajućih sudova u odlučivanju u postupcima izručenja stranaca koji zatraže međunarodnu zaštitu od RS ili izraze takvu nameru.	Neispunjena utvrđena: 2022.	Merilo 2.3.
10.	Potrebno je uskladiti definiciju mučenja u Krivičnom zakoniku sa članom 1. Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.	Neispunjena utvrđena: 2022.	Komiteo za prevenciju torture (CPT)
11.	Potrebno je ukinuti mogućnost zastare krivičnog i disciplinskog gonjenja i izvršenja kazni za dela mučenja i drugih oblika zlostavljanja, u skladu sa međunarodnim standardima.	Neispunjena utvrđena: 2022.	Komiteo za prevenciju torture (CPT)
12.	Neophodno da se pokažu rezultati u borbi protiv organizovanog kriminala u slučajevima visokog profila (međunarodne organizovane kriminalne grupe sa znatnom imovinom i političkim vezama) na nivou konačnih presuda.	Neispunjena utvrđena: 2021.	Merilo 6.2.
13.	Potrebno je do kraja istražiti i procesuirati velike slučajeve koju ukazuju na sistemske veze organizovanog kriminala i korupcije sa političkim vrhom, kao što su Savamala, Jovanjica, Krušik, Belivuk.	Neispunjena utvrđena: 2022.	Izveštaj EK o napretku Srbije za 2023. godinu
14.	Potrebno je urediti presretanje komunikacija i uloge bezbednosnih službi u krivičnom postupku u skladu sa prelaznim merilom za ovu oblast. Posebno je problematično višegodišnje kašnjenje sa primenom mera u ovoj oblasti, pod izgovorom da je potrebno da se pronađe najbolji model po kom bi se ova reforma sprovela u Srbiji, iako postoje primeri dobre prakse u regionu (Hrvatska ili Severna Makedonija).	Neispunjena utvrđena: 2022.	Merilo 6.2.4.
15.	Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije treba da objavi nalaze evaluaciju istekle Strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma.	Neispunjena utvrđena: 2022.	Merilo 6.1.
16.	Vlada Republike Srbije treba da usvoji novu Strategiju za sprečavanje i borbu protiv nasilnog ekstremizma i terorizma, u kojoj bi prioritet bila borba protiv desničarskog ekstremizma. Sastavni deo Strategije treba da bude i analiza stanja i trendova u ovoj oblasti.	Neispunjena utvrđena: 2022.	Merilo 7.1. Izveštaj EK o napretku Srbije za 2023. godinu

17.	Državne institucije Srbije treba brzo i dosledno da reaguju na aktivnosti ekstremnih desničara, kako one koje se neposredno staraju o bezbednosti građana (BIA, policija, tužilaštvo), tako i nosioci najviših državnih funkcija koji treba javno i nedvosmisleno da osude incidente koje izazivaju ove grupe i pojedinci.	Neispunjena utvrđena: 2022.	Merilo 7.1. Izveštaj EK o napretku Srbije za 2023. godinu
-----	--	--------------------------------	--

Opis poglavlja

Oblasti pravde, slobode i bezbednosti obuhvaćene su Poglavljem 24 koje se, poput Poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava, otvara među prvima u procesu pristupanja Evropskoj uniji, dok se zatvara među poslednjim. Na taj način je državi kandidatu data mogućnost da tokom tog perioda sprovede potrebne reforme u oblasti vladavine prava. S druge strane, ukoliko napredak u ovim poglavljima nije zadovoljavajući, to može da suspenduje proces pristupanja, što dovoljno govori o važnosti i značaju koja ova poglavlja imaju. Zbog toga je fokus, prilikom sprovođenja reformi predviđenih Poglavljem 24, na merljivim rezultatima (*track-record*), odnosno ispunjavanju prelaznih merila koja su za ovo Poglavlje predstavljena 2016. godine. Ispunjavanjem prelaznih merila Srbija pokazuje odlučnost u usklađivanju sa pravnim tekovinama Evropske unije.

Ovo poglavlje se sastoji od deset potpoglavlja i obuhvata oblast migracije, azila, kontrole spoljnih granica i Šengen, viznu politiku, pravosudnu saradnju (u trgovinskim, građanskim i krivičnim stvarima), policijsku saradnju i borbu protiv organizovanog kriminala, saradnju u borbi protiv terorizma, saradnju u oblasti droga, carinsku saradnju i falsifikovanje evra. U Izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu, Evropska komisija je konstatovala da je Srbija ostvarila izvestan nivo pripremljenosti za sprovođenje pravnih tekovina Evropske unije u oblasti pravosuđa, slobode i bezbednosti, kao i da je ostvaren izvestan napredak u odnosu na preporuke upućene Srbiji. Taj napredak je ostvaren zahvaljujući koracima preduzetim u izradi Šengenskog akcionog plana i pripremanja za izmenu Krivičnog zakonika u oblasti krijumčarenja oružja, kao i zbog jačanja administrativnih kapaciteta Tužilaštva za organizovani kriminal.¹ Međutim, treba istaći da se ocena spremnosti nije promenila od 2015. godine i prvog Godišnjeg izveštaja nakon skringinga, kada je takođe bio utvrđen izvestan nivo spremnosti.² Dakle, ponavlja se ocena kojom Evropska unija ocenjuje Srbiju u ovom poglavlju, što potencijalno ukazuje na nedostatak iskrene političke volje u Srbiji za sprovođenjem reformi u ovim oblastima.

Presek stanja i glavne ocene

Stanje u pojedinačnim oblastima Poglavlja 24 je opisano na osnovu poslednjeg godišnjeg Izveštaja Evropske komisije, *Non-paper*-a, odnosno Izveštaja Evropske komisije o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24, izveštaja Koalicije prEUgovor, kao i izveštaja Vlade Srbije o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 24 i izveštaja Vlade Srbije o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA). U trenutku pisanja ovog teksta, Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) nije objavilo Izveštaj o sprovođenju aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 24 za prvu polovinu 2023. godine, što je bilo u obavezi da uradi.

¹ Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2022. godinu*, str. 52, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf.

² Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2015. godinu*, str. 70, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_15_final.pdf.

Migracije

U julu 2023. godine su usvojeni predlozi Zakona o izmenama i dopunama Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca, kojima je, između ostalog, uvedena jedinstvena dozvola za privremeni boravak i rad.³ U skupštinskoj proceduri su izmene Zakona o državljanstvu koje se odnose na mogućnost sticanja državljanstva kroz institut naturalizacije.⁴ Još uvek nisu usvojene izmene člana 350. Krivičnog zakonika – „Nedozvoljen prelazak državne granice i krijumčarenje ljudi“, kojima bi ovo krivično delo bilo prepoznato i bez finansijske koristi za izvršioca.⁵

Od aktivnosti koje se tiču jačanja kapaciteta, Prihvatište za strance u Plandištu je otpočelo sa radom u avgustu 2022. godine, a u oktobru su započeti radovi na proširenju smeštajnih kapaciteta u Prihvatištu za strance u Padinskoj skeli.⁶ Delimično su ispunjene mere koje se tiču jačanja kadrovskih kapaciteta Komesarijata za izbeglice i migracije, pa je od jula 2022. godine zaposleno sedam lica.⁷

Azil

U *Non-paper*-u je ocenjeno da je pravni, institucionalni i strateški okvir, kada je reč o politikama azila, u velikoj meri usklađen sa tekovinama Evropske unije, ali da je potrebno unaprediti pristup informacijama, kao i uslove za lica zadržana na aerodromu, te ojačati zaštitne mere protiv proterivanja.⁸ U decembru 2022. godine je održana javna rasprava o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, na koji su i organizacije civilnog društva dale svoje komentare. Zakon se još uvek nije našao u skupštinskoj proceduri.⁹

Srbija je produžila trajanje Odluke o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine za još godinu dana, odnosno do marta 2024. godine. Ova odluka je, u velikoj meri, saglasna sa Direktivom Evropske unije o privremenoj zaštiti i njom se omogućava pristup pravima iz člana 76. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti kako državljanima Ukrajine, tako i drugim kategorijama lica, poput stranaca sa boravišnom dozvolom u Ukrajini ili lica kojima je u Ukrajini odobren azil.¹⁰

U pogledu jačanja kapaciteta, treba pomenuti da je u prvom kvartalu 2023. godine održano više obuka za službenike Komesarijata za izbeglice i migracije u organizaciji Evropske agencije za azil (EUAA).¹¹

Vizna politika

Od poslednjeg izveštaja Evropske komisije, u kome je naglašeno da Srbija treba da poveća usklađenost vizne politike sa Evropskom unijom, učinjen je napredak u ovom pravcu. Srbija je uvela vize za državljane Bolivije, Burundija, Kube, Gvineje-Bisao, Indije i Tunisa. Međutim, vizna politika Srbije i dalje nije u potpunosti usklađena sa politikom Evropske unije, imajući u vidu da je ostao na snazi bezvizni režim sa 16 država koje su na negativnoj listi Evropske unije, uključujući Kinu, Rusiju i Tursku.¹² Još uvek nije usvojen Plan o harmonizaciji viznog režima u skladu sa viznim režimom Evropske unije, ali se u Izveštaju o sprovođenju aktivnosti iz Akcionog plana

3 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, Koalicija prEUgovor, Beograd, maj 2023, str. 101, dostupno na: <https://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1772/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>.

4 Isto.

5 Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 je predvideo usvajanje ovih izmena u IV kvartalu 2020. godine. U martu 2021. godine je formirana Radna grupa za izmenu Krivičnog zakonika i njen rad je još uvek u toku, dok je jula 2021. godine MUP uputio Ministarstvu pravde inicijativu za izmenu člana 350. Krivičnog zakonika. Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, *Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul-december 2022*, dostupno na: <https://shorturl.at/nxyPW>.

6 Ministarstvo evropskih integracija, *Izveštaj o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA), za prvo tromesečje 2023. godine*, str. 115, dostupno na: <https://www.mei.gov.rs/upload/documents/Vesti/2023/npaa-23-prvo-tromesecje.pdf>

7 Isto, str. 12.

8 Evropska komisija, *Non-paper o vladavini prava koji se odnosi na poglavlja 23 i 24 za Srbiju*, str. 21, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non-paper-maj-23.pdf.

9 Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, *Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul-december 2022. godine*.

10 Evropska komisija, *Non-paper o vladavini prava koji se odnosi na poglavlja 23 i 24 za Srbiju*, str. 19-20, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non-paper-maj-23.pdf.

11 Ministarstvo evropskih integracija, *Izveštaj o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA), za prvo tromesečje 2023. godine*, str. 113-114, dostupno na: <https://www.mei.gov.rs/upload/documents/Vesti/2023/npaa-23-prvo-tromesecje.pdf>.

12 Evropska komisija, *Non-paper o vladavini prava koji se odnosi na poglavlja 23 i 24 za Srbiju*, str. 22, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non-paper-maj-23.pdf.

za Poglavlje 24 navodi da je Nacrt pripremljen i da će biti poslat nadležnim institucijama na mišljenje.¹³ Nacrt predloga Zakona o spoljnim poslovima, koji je 2021. godine izazvao negativne reakcije od strane civilnog društva i stručne javnosti, nakon čega ga je Vlada Srbije vratila na doradu Ministarstvu spoljnih poslova,¹⁴ još uvek nije vraćen Vladi, što je planirano za period nakon parlamentarnih izbora u aprilu 2022. godine.¹⁵

Spoljne granice i Šengen

U avgustu 2022. godine je usvojena Strategija integrisanog upravljanja granicom za period od 2022-2027. godine, kao i Akcioni plan za period od 2022-2024. godine, koji za cilj imaju usklađivanje sa standardima EU kada su u pitanju spoljne granice.¹⁶ Nacrt Šengenskog akcionog plana je prosleđen Evropskoj komisiji na mišljenje, ali još uvek nije usvojen od strane Vlade RS.¹⁷ Očekuje se otpočinjanje formalnih pregovora o novom sporazumu o statusu sa FRONTEX-om, nakon imenovanja glavnog pregovarača Srbije u martu 2023. godine i razgovora na tehničkom nivou održanog u maju 2023. godine.¹⁸

Pravosudna saradnja u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima

Zakon o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima sa državama članicama Evropske unije je još uvek u pripreмноj fazi.¹⁹ Potrebne su dodatne revizije relevantnih zakona kako bi se poboljšala usklađenost sa pravom Evropske unije. Iako se u godišnjem Izveštaju Evropske komisije iz oktobra 2022. godine navodi da je Srbija preduzela korake za uspostavljanje saradnje sa Evropskim javnim tužilaštvom (EPPO), te da je u prvih sedam meseci 2021. godine učestvovala u jednom EPPO slučaju,²⁰ *Non-paper* iz maja 2023. godine naglašava potrebu za uspostavljanjem saradnje sa ovom institucijom.²¹ Srbija je nastavila saradnju sa Evropskom agencijom za pravosudnu saradnju (Eurojust) i tokom 2022. godine je bila druga država u regionu, a peta po broju dostavljenih zahteva. Srbija je u 2022. godini bila uključena u 181 predmet Eurojust-a (od kojih je 81 bio nov).²²

U prvom kvartalu 2023. godine su primljena četiri lica u cilju jačanja kapaciteta Sektora za međunarodnu pravnu pomoć u Ministarstvu pravde.²³

Policajska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala

Prilikom predstavljanja rezultata rada iz 2022. godine, MUP je naveo da je tokom 2022. godine procesuirano ukupno 28 organizovanih kriminalnih grupa.²⁴ Nemoguće je proceniti da li navedeni podatak predstavlja uspeh koji je policija ostvarila u 2022. godini, jer podaci o radu istražnih i sudskih organa nisu javno dostupni. Samim tim, nepoznato je da li je došlo do povećanja broja podnetih krivičnih prijava, pokrenutih istraga i osuđujućih presuda

13 Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, *Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul-decembar 2022. godine.*

14 Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, *Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji 2021*, str. 264, dostupno na: <https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2022/11/FIN-Knjiga-Nacionalnog-konventa-2022.pdf>.

15 Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, *Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul-decembar 2022. godine.*

16 Evropska komisija, *Non-paper o vladavini prava koji se odnosi na poglavlja 23 i 24 za Srbiju*, str. 23, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non-paper-maj-23.pdf,

17 Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, *Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul-decembar 2022. godine.*

18 Evropska komisija, *Non-paper o vladavini prava koji se odnosi na poglavlja 23 i 24 za Srbiju*, str. 22, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non-paper-maj-23.pdf.

19 Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, *Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul-decembar 2022. godine.*

20 <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Serbia%20Report%202022.pdf> 59

21 Evropska komisija, *Non-paper o vladavini prava koji se odnosi na poglavlja 23 i 24 za Srbiju*, str. 23, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non-paper-maj-23.pdf.

22 Isto.

23 Ministarstvo evropskih integracija, *Izveštaj o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA), za prvo tromesečje 2023. godine*, str. 119, dostupno na: <https://www.mei.gov.rs/upload/documents/Ves-ti/2023/npaa-23-prvo-tromesecje.pdf>.

24 Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, *Rezultati rada Ministarstva unutrašnjih poslova 2022*, str. 2, dostupno na: <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/e9d30762-d32e-43f4-aaca-671c2118ea5c/MUP++rezultati+rada+2022.pdf?MOD=AJPERES&CVID=omWW5UL>.

za krivična dela organizovanog kriminala. Umesto toga, kreiran je narativ o uspešnoj borbi protiv organizovanog kriminala koji je tokom 2022. godine nastavio da promoviše tadašnji ministar unutrašnjih poslova. Ta praksa – da politički zvaničnici nastupaju u javnosti umesto profesionalnog kadra MUP-a – promenjena je dolaskom novog političkog rukovodstva MUP-a. Međutim, nije promenjen način na koji se suzbija organizovani kriminal: dominantan je pristup pojedinačnim slučajevima organizovanog kriminala, poput slučaja Jovanjica 1 i Jovanjica 2, slučaja protiv kriminalnog klana Veljka Belivuka i Darka Šarića, o kojima mediji najviše izveštavaju. Sve dok policija i tužilaštvo ne primene strateški pristup, na koji Evropska komisija podseća svake godine u svom izveštaju, napredak u ovoj borbi nije zagarantovan.

U posmatranom periodu nisu sprovedene aktivnosti predviđene prelaznim merilom 4 u ovom potpoglavlju, koje se tiču redefinisanja uloge obaveštajnih službi u krivičnim istragama.²⁵ Predstavnicima civilnog društva je na sastanku Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) za Poglavlje 24, održanom jula 2022. godine, rečeno da još uvek nije odabran uporedni model za analizu. To je predušlov za ostale aktivnosti u vezi sa ovim prelaznim merilom. Naime, umesto planirane studijske posete Nemačkoj, koja je odabrana kao najinteresantnija zemlja Evropske unije za analizu, održaće se radionica, za koju prvo treba odabrati eksperte. Dodatno, tom prilikom je istaknuto da ispunjenje ovog prelaznog merila zavisi od političke odluke.²⁶

Drugi Nacrt Zakona o unutrašnjim poslovima je objavljen decembra 2022. godine, ali je ubrzo nakon objavljivanja povučen iz procedure. Nažalost, i ovaj Nacrt je, kao i prethodni, bio štetan po ljudska prava i slobode, omogućavao je legalizaciju masovnog biometrijskog nadzora i nije obezbeđivao operativnu samostalnost policije u okviru MUP-a.²⁷ Nakon povlačenja ovog Nacrta, predstavnici radnih grupa NKEU za poglavlja 23 i 24 su održali sastanak sa predsednicom Vlade Srbije. Na njen predlog su, tokom januara, februara i marta 2023. godine, održane konsultacije između predstavnika Pregovaračke grupe za Poglavlje 24 i Radne grupe NKEU za ovo Poglavlje, u cilju definisanja boljih zakonskih rešenja u ovom Nacrtu.

Saradnja u borbi protiv terorizma

Iako je formirana Radna grupa za izradu Nacrta nove Strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma, nije urađen Nacrt nove Strategije i prateći Akcioni plan. Takođe, nije urađena evaluacija o primeni prethodne Strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma, čiji je period primene istekao 2021. godine. S druge strane, aktivnosti ekstremnih desničarskih grupe u ovom izveštajnom periodu su bile pojačane i usmerene ka podršci invazije Rusije na Ukrajinu, govoru mržnje prema LGBTQ+ zajednici i neprihvatanju francusko-nemačkog okvira za normalizaciju odnosa Srbije i Kosova. Istraživanje javnog mnjenja, koje je Beogradski centar za bezbednosnu politiku sproveo sredinom oktobra 2022. godine, pokazuje da javnost u Srbiji podržava krajnju desnicu i da je u velikoj meri proruski orijentisana. Gotovo polovina ispitanika podržava stavove krajnje desnice, dok ih je samo jedna trećina protiv.²⁸ Dodatno, nadležni državni organi ne saraduju sa organizacijama civilnog društva u sprečavanju i suzbijanju nasilnog ekstremizma.

Saradnja u oblasti droga

Nacionalna strategija za suzbijanje droga je istekla 2021. godine, a trenutno je u toku je izrada Nacrta nove strategije u ovoj oblasti. Ministarstvo zdravlja je donelo odluku o izradi novog strateškog dokumenta za period 2022-26. godine i, tokom septembra 2022. godine, održana su dva sastanka nadležnih ministarstava i drugih državnih organa, bez učestvovanja organizacija civilnog društva. Takođe, nisu inicirane promene Zakonika o krivičnom postupku koje se odnose na uništavanje psihoaktivnih supstanci. Saradnja srpskog Centra za monitoring droga i zavisnosti od droga sa Evropskim centrom za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA) je dobra i odvija se na osnovu radnog angažmana iz decembra 2020. godine. Pored toga, srpski Centar za monitoring droga i zavisnosti od droga usklađuje svoje radne procedure sa metodologijom rada EMCDDA.

²⁵ Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, *Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul-december 2022*, 6.2. *Borba protiv organizovanog kriminala, prelazno merilo 4*.

²⁶ Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, Koalicija prEUgovor, Beograd, novembar 2022, str. 98, dostupno na: <https://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1772/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u-shtml>.

²⁷ Videti detaljnije o svim nedostacima drugog Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima: Jelena Pejić Nikić, *Novi Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima produbljuje politizaciju policije*, dostupno na: <https://www.otvorenavratapравosudja.rs teme/ostalo/novi-nacrt-zakona-o-unutrasnjim-poslovima-produbljuje-politizaciju-policije>.

²⁸ Jelena Pejić Nikić (ur.) *PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, Koalicija prEUgovor, Beograd, maj 2023, str. 118, dostupno na: <https://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1772/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u-shtml>.

Carinska saradnja

U izveštajnom periodu nije bilo aktivnosti vezanih za ispunjavanje preporuka iz oblasti carinske saradnje. Srbija se delimično uskladila sa pravom Evropske unije kroz usvajanje izmena Zakona o carinskoj službi usvojenih 2020. godine. Preostalo je da, kroz relevantne izmene Krivičnog zakonika, Srbija dovrši usklađivanje sa tekovinama Evropske unije u ovoj oblasti.²⁹ U vezi sa tim, potrebno je proširiti istražna ovlašćenja carinskih službenika i poboljšati njihovu mogućnost za saradnju sa drugim službama na granici, na šta se odnosi druga preporuka iz Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24. Po prijemu u članstvo u Evropskoj uniji, Srbija treba da sprovede postupak ratifikacije konvencije „Napulj II“, na šta se odnosi treća i poslednja preporuka u ovoj oblasti.

Falsifikovanje evra

I u ovoj oblasti je, za postizanje usklađenosti sa pravnim tekovinama Evropske unije, neophodno sačekati da budu usvojene izmene Krivičnog zakonika. Konkretno, potrebno je izmeniti definiciju novca iz člana 112. stava 23. Krivičnog zakonika.

Kada je reč o jačanju kapaciteta, MUP je obrazovao Centar za obuku vodiča i dresuru službenih pasa, a trebalo bi i da, uz podršku Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, organizuje nabavku i obuku službenih pasa, čime će biti ojačani kapaciteti u pogledu obuke službenih pasa specijalizovanih za pronalaženje skrivenog novca.³⁰

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 24, tj. napretka u poslednjih godinu dana

U Poglavlju 24, za Srbiju je i dalje ključni izazov reforma policije koja bi trebalo da vodi depolitizaciji, unapređenju saradnje sa tužilaštvom i izgradnji integriteta ove institucije. U protekloj godini, glavni izazov je bila izrada Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima koji je po drugi put stavljen na javnu raspravu, pa povučen nakon oštih reakcija stručne domaće i međunarodne javnosti. Zabrinjava to što je Nacrt, uprkos konsultacijama, koje je Ministarstvo unutrašnjih poslova vodilo tokom 2022. godine i opet u prvoj polovini 2023. godine, kao i kozmetičkim izmenama, i dalje manjkav u brojnim oblastima. Dodatno, postoji rizik da može da dovede do smanjivanja već dostignutih standarda ljudskih prava, a da pritom ne rešava nijedan od ključnih problema koji su sadržani u prelaznim merilima.

Stoga se mora osigurati da novi zakon unapredi rad policije iz ugla prelaznih merila u Poglavlju 24, pre svega kada je reč o otklanjanju uticaja organizovanog kriminala i politike na operativni rad policije. Dodatni pokazatelj da reforma ide u dobrom pravcu biće i izbor novog direktora, budući da je cele 2022. i 2023. godine srpska policija bila bez direktora, a da novi konkurs do danas nije raspisan. Konačno, policija hitno mora da istraži sve navode o prekomernoj upotrebi sile i neprimerenom postupanju svojih službenika prema građanima. Ovo se posebno odnosi na slučajeve koji su uznemirili javnost, poput postupanja tokom ekoloških protesta krajem 2021. godine i građanskih protesta sredinom 2020. godine, koji su ostali bez epiloga. U međuvremenu, nastavljen je ovaj negativni trend i postoje indicije da je policija nastavila sa prekomernom upotrebom sile i torturom prilikom postupanja na protestima u Novom Sadu.

Kada je reč o preporukama Radne grupe NKEU za Poglavlje 24, od ukupno 16 preporuka iz protekle godine, nijedna nije u potpunosti ispunjena, te se stoga ponavljaju i ove godine, uz jednu dodatnu preporuku koja je usko vezana za proces donošenja novog Zakona o unutrašnjim poslovima. Za ukupno tri preporuke može se reći da su blizu toga da budu ispunjene, budući da su nacrti predmetnih akata izrađeni, ali još uvek nisu usvojeni od strane nadležnih organa. Ključna preporuka broj 1, koja se ponavlja od 2016. godine kada su otvoreni pregovori o Poglavlju 24, nije na putu da bude ispunjena, ako se u obzir uzme sadržina diskusija u kontekstu izrade Zakona o unutrašnjim poslovima.

²⁹ Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, *Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul-decembar 2022. godine.*

³⁰ Isto.

ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMENE

Koordinator: CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI RAZVOJ (CEKOR), Nataša Đereg

Osnovni podaci o Poglavlju 27 – Životna sredina i klimatske promene

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
27 - Životna sredina i klimatske promene	15-19. septembra 2014./17-21. novembra 2014.	marta 2017.	/		januara 2020. ³
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR ⁴ usvojen		CBAR ⁵ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
15. decembra 2021.	8	Horizontalno - 1 Vazduh - 4 Otpad - 5 Vode - 6 Ind. zagađenja - 1 Hemikalije -1 Klim. promene - 2 UKUPNO: 20		NE	NE (22 meseca su prošla od otvaranja poglavlja)

Merila za zatvaranje Poglavlja 27 mogu se naći u dokumentu *Zajednička pozicija Evropske unije*⁶:

1. Srbija treba da završi usklađivanje sa **horizontalnim direktivama** i nastavi sprovođenje pravnih propisa iz oblasti horizontalnog zakonodavstva, kao i da dokaže da će na datum pristupanja biti u potpunosti spremna da obezbedi delotvorno sprovođenje i izvršenje horizontalnih direktiva;
2. U vezi sa **kvalitetom vazduha**, Srbija treba da ostvari potpunu usklađenost sa revidiranom Direktivom o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih zagađujućih materija, da predstavi analizu isplativih strategija za kontrolu emisija za 2020. i 2030. godinu, da jednom godišnje izveštava o svojim emisijama i razvije nacionalni program za kontrolu zagađenja vazduha. Srbija treba redovno da preduzima mere za smanjenje nacionalne zagađenosti vazduha, naročito u zonama u kojima su prekoračene granične vrednosti EU za kvalitet vazduha, kao i da razvija ili ažurira planove kvaliteta vazduha;

1 OBAR – *opening benchmark assessment report*

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 Videti: <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregov-aracke-pozicije-za-poglavlje-27>.

4 IBAR – *interim benchmark assessment report*.

5 CBAR – *closing benchmark assessment report*.

6 Videti: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/27_zajednicka_pozicija_eu.pdf.

3. Srbija treba da izdvoji sredstva za infrastrukturne investicije u skladu sa relevantnim pravnim propisima EU, uključujući hijerarhiju u **upravljanju otpadom**. Srbija treba da uspostavi programe za prevenciju nastajanja otpada i pripremi plan upravljanja otpadom (PUO) – nacionalni i regionalni – koji uključuje informacije o svim tokovima otpada i rešenja za upravljanje njima, uključujući tip i kapacitet infrastrukture za upravljanje otpadom, šeme odvojenog sakupljanja i ekonomske instrumente;
4. Srbija treba se uskladi sa pravnim tekovinama u **sektoru voda** i razvije planove za upravljanje rečnim slivom za svako područje rečnog sliva koje se u potpunosti nalazi na njenoj teritoriji, uključujući delove međunarodnih područja rečnih slivova koja potpadaju pod njenu teritoriju, kao i da obezbedi uspostavljanje pravnog osnova i mehanizma za međunarodnu koordinaciju tih planova;
5. U oblasti **zaštite prirode**, Srbija treba da podnese Evropskoj komisiji spisak predloženih područja „Natura 2000“, kojim su u dovoljnoj meri obuhvaćene vrste staništa i ptica u skladu sa zahtevima Direktive o pticama i Direktive o staništima, kao i da dokaže kapacitet za upravljanje mrežom „Natura 2000“. Srbija treba da podnese Nacionalni akcioni plan o sprečavanju nezakonitog ubijanja ptica (IKB) i počne da sprovodi sistem za izvršenje odgovarajućih pravnih propisa EU, uključujući sprečavanje krivičnih dela nezakonitog ubijanja ptica;
6. Srbija treba da nastavi usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u sektorima **hemikalija, buke i civilne zaštite**, kao i dokaže da će sa datumom pristupanja biti u potpunosti spremna da obezbedi sprovođenje i izvršenje zahteva EU;
7. U vezi sa **klimatskim promenama**, Srbija treba da nastavi usklađivanje sa pravnim tekovinama, naročito tako što usvaja pravne propise o funkcionisanju Evropskog sistema trgovanja emisijama (EU ETS). Srbija treba dalje da vrši usklađivanje sa relevantnim sekundarnim zakonodavstvom o monitoringu i izveštavanju, akreditaciji i verifikaciji, Registru Evropske unije, besplatnom dodeljivanju i aukcijskoj prodaji emisionih jedinica. Srbija treba da obezbedi uspostavljanje odgovarajućeg okvira za potpuno sprovođenje EU ETS-a u pogledu monitoringa, izveštavanja i verifikacije gasova sa efektom staklene bašte;
8. Srbija, u skladu sa Akcionim planom za **razvoj administrativnih kapaciteta**, treba značajno da unapredi kapacitet upravnih tela na svim nivoima, uključujući kapacitete za utvrđivanje prioriteta, strateško planiranje i programiranje, deljenje informacija i monitoring, merenje učinka i izvršenje i poštovanje propisa. Srbija treba dalje da unapređuje koordinaciju rada i dokaže da će sve odgovarajuće administrativne strukture biti uspostavljene dovoljno pre pristupanja da se omogući sprovođenje i izvršenje pravnih tekovina u svim sektorima ovog poglavlja.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 27

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Razmotriti mogućnost oslobođenja od sudskih taksi u predmetima u oblasti zaštite životne sredine.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	Merilo br. 1
2.	Pooštriti kaznenu politiku za kršenje prava iz oblasti životne sredine.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
3.	Formirati, na osnovu preporuke EU, nezavisno nacionalno telo koje bi rešavalo pritužbe javnosti u vezi sa životnom sredinom.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
4.	Uvrstiti pravo na zdravlje i zdravu životnu sredinu u praćenje stanja osnovnih prava u Poglavlju 23.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
5.	Unaprediti međusektorsku saradnju organa zaduženih za implementaciju propisa u okviru poglavlja 23 i 27.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
6.	U saradnji sa nadležnim institucijama, uspostaviti mehanizam redovnog praćenja zdravlja stanovništva, a naročito dece, u vezi sa radom industrije i privrede u celini; uraditi nezavisne epidemiološke studije.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
7.	Uvrstiti u Akcioni plan za Poglavlje 23 aktivnosti unapređenja kapaciteta nezavisnih organa nadležnih za zaštitu prava u vezi sa životnom sredinom za primenu propisa u ovoj oblasti.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
8.	Sprovoditi promociju zakona koji štite životnu sredinu u saradnji sa nadležnim inspekcijama, o značaju prekršajnogpravne zaštite u celokupnom sistemu zaštite životne sredine.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
9.	Pitanje mesta procene uticaja u sistemu planiranja i izgradnje promeniti, tj. sistemski rešiti tako da ovaj postupak mora ići pre izdavanja građevinske dozvole.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2017.	
10.	Vratiti namenski karakter sredstvima koja se prikupljaju na ime raznih naknada za zaštitu životne sredine (promeniti zakon o budžetskom sistemu).	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2016.	

11.	Obezbediti lokalno finansiranje zaštite životne sredine, te samostalnost i transparentnost Zelenog fonda.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2018.	Merilo br. 8
12.	Godišnji Izveštaj o stanju životne sredine zvanično usvojiti odmah po završetku kalendarske godine, a obavestavati i informisati javnost putem kvartalnih izveštaja.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
13.	Podizati kapacitete inspekcije na svim nivoima i njihova ovlašćenja, te uključiti ekonomske eksperte za procenu dugoročnih mera zaštite životne sredine.	Delimično ispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
14.	Sprovesti obavezne javne rasprave i konsultacije kada se donose planski dokumenti i zakoni koji utiču na zaštitu životne sredine.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	Merilo br. 1
15.	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.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
16.	U postupcima za izdavanje dozvola za primenjena geološka istraživanja omogućiti meštanima da imaju status stranke sa suprotnim interesom i urediti obavezan postupak procene uticaja na životnu sredinu.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2021.	
17.	Objavljivati javno sve izveštaje i nalaze inspektora zaštite životne sredine.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
18.	U sve projekte EU kojima je tema zaštita životne sredine uključiti javnost od samog početka.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2021.	
19.	Usvojiti zakonsko uređenje minimum udaljenosti /zaštitnog pojasa od rudarskih aktivnosti.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
20.	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.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	Merilo br. 2
21.	Usmeriti klimatsku strategiju prema EU 2050 okviru i državnu pomoć što više usmeriti ka štednji energije, energetskej efikasnosti i obnovljivim izvorima.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	Merilo br. 7

22.	Sprovesti reformu javnih komunalnih preduzeća, kao i uspostavljanje sistema prikupljanja otpada sa odvajanjem na izvoru nastanka.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	Merilo br. 3
23.	Rešiti pitanje divljih deponija	Delimično ispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
24.	Unaprediti kapacitet i sprovođenje standarda zaštite životne sredine u oblasti rešavanja građevinskog otpada.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
25.	Unaprediti zbrinjavanje animalnog otpada i građevinskog otpada.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
26.	Obezbediti da sve opštine moraju da otpad odvoze na sanitarne deponije, a takođe i da saniraju i očiste ilegalna smetlišta.	Delimično ispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
27.	Obezbediti upravljanje kućnim opasnim otpadom.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
28.	Za rudarski otpad obezbediti da se podaci šalju Agenciji za zaštitu životne sredine.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	Merilo br. 4
29.	Strožije kontrolisati primenu primarnog prečišćavanja otpadnih voda kod industrije.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
30.	Obezbediti trajna i bezbedna rešenja za uklanjanje zagađujućih i opasnih materija iz starih preduzeća.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
31.	Obustaviti razvoj 5G mreže dok se ne proceni rizik i posledice zračenja.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	Ovo je u vezi sa zaštitom prirode
32.	Doneti nedostajući podzakonski akt koji će regulisati minimalni održivi protok vodotokova na kojima se planira izgradnja hidrocentrala.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
33.	Zelene nabavke učiniti obavezujućim. Zakon o javnim nabavkama daje mogućnost nabavke robe i usluga po zelenim kriterijumima, ali oni koji raspisuju javnu nabavku nisu stimulisani da kupuju robu koja ima manje negativan uticaj na životnu sredinu.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2021.	Ovo je u vezi sa administrativnim procedurama

Preporuke sudskoj vlasti			
34.	Razmotriti formiranje posebnih sudskih odeljenja za oblast zaštite životne sredine, kako bi se omogućila specijalizacija pravosudnog kadra za ovu oblast.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	Merilo br. 1
35.	Razmotriti vođenje posebne evidencije sudskih predmeta u oblasti zaštite životne sredine.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
36.	Sprovesti obuke tužilaca o načinu i značaju procesuiranja krivičnih dela protiv životne sredine.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
Preporuke Evropskoj uniji			
37.	U izveštajima imenovati organe zadužene za primenu propisa, kao i za ostvarivanje ili zaštitu prava u oblasti zaštite životne sredine.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	Merilo br. 1
38.	U izveštaju EK o Poglavlju 23 koji pokriva oblasti reforme pravosuđa, antikorupcijske politike, osnovnih prava, uvesti oblast zaštite životne sredine kao poseban deo praćenja.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	
Preporuke organizacijama civilnog društva			
39.	Unaprediti kapacitet civilnog sektora za monitoring stanja u oblasti zaštite životne sredine i zaštitu prava kroz iniciranje upravnih i sudskih postupaka.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	Merilo br. 1
40.	Promovisati i edukovati građane o pravima i normama u oblasti zaštite životne sredine.	Neispunjeno utvrđeno: novembar 2020.	

Opis poglavlja

Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene jedno je od najobimnijih 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. Poglavlje 27 ima najveći broj zahteva za prelaznim periodima za mnoge Direktive, a takođe je i najskuplje. Iako je Poglavlje otvoreno bez merila za otvaranje, 2015. godine je urađen **Post skrining dokument**¹. Ovaj dokument je nastao 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 i koji predstavlja **Akциони plan** za ovo poglavlje sa procenama o raspoloživom finansiranju.

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 ne samo 2030. godinu, nego i 2040. godinu, a novije procene govore da će predviđeni troškovi biti i veći (15 milijardi evra).

¹ Dokument „Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene“; dostupan na: http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb_dl=69.

Poglavlje 27 obuhvata **zaštitu životne sredine, klimatske promene i civilnu zaštitu**. Oblast zaštite životne sredine podeljena je na osam **podoblasti**: 1. horizontalno zakonodavstvo, 2. kvalitet vazduha, 3. upravljanje otpadom, 4. upravljanje vodama, 5. zaštita prirode, 6. industrijsko zagađenje, 7. hemikalije i 8. buka.

U trenutku podnošenja pregovaračke pozicije, Srbija je usvojila detaljne planove sprovođenja (takozvane DSIP-ove – *Directive Specific Implementation Plan* ili akcijske planove za pojedine direktive) za deset direktiva, a za šest direktiva su planovi bili u fazi izrade. Uz pregovaračku poziciju Srbija je, takođe, podnela Akcioni plan za razvoj administrativnih kapaciteta i Višegodišnji plan investiranja i finansiranja za sektore otpada i voda. Za planove koji se još uvek izrađuju ili su već završeni ne postoje javno dostupne informacije.

Tabela 3. Zahtevi za tranzicionim/ prelaznim periodima u Poglavlju 27

		DIREKTIVA	ČLAN DIREKTIVE	PRELAZNI PERIOD
HORIZON-TALNO	1.	Direktiva INSPIRE 2007/2/EZ	Cela direktiva	2 godine i 4 meseca nakon datuma pristupanja EU
	2.	Direktiva o kvalitetu ambijentalnog vazduha 2008/50/EZ i 2004/107/EZ	Cela direktiva	Nije poznat, plan se razvija
KVALITET VAZDUHA	3.	Direktiva o smanjenju sadržaja sumpora u određenim tečnim gorivima (EU) 2016/802	Cela direktiva	Nije poznat, plan se razvija
	4.	Direktiva 94/63/EZ (faza I za benzinska isparljiva organska jedinjenja) i Direktiva 2009/126/EZ (faza II za benzinska isparljiva organska jedinjenja)	Cela direktiva	2 godine nakon datuma pristupanja EU
	5.	Direktiva (EU) 2016/2284 o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih zagađujućih materija	Prelazni period će zavisiti od obračuna i uspostavljanja nacionalnih obaveza za smanjenje emisija za Srbiju za sumpor dioksid (SO ₂), azotne okside (NO _x), nemetanska isparljiva organska jedinjenja (NMVOC), amonijak (NH ₃) i fine praškaste materije (PM2.5).	
	6.	Okvirna Direktivu o otpadu 2008/98/EZ	član 11.	15 godina nakon datuma pristupanja EU
UPRAVLJANJE OTPADOM	7.	Direktiva o ambalaži i ambalažnom otpadu 94/62/EZ	član 6. stav 1. tačke b), g) i d)	4 godine nakon datuma pristupanja EU
	8.	Direktiva o deponijama 1999/31/EZ	član 5. podstav 2. tačke a), b) i v)	15 godina nakon datuma pristupanja EU, traži da se 2008. godina razmotri kao referentna godina
			i član 14. tačka v)	7 godina nakon datuma pristupanja EU
	9.	Direktiva 2012/19/EU o otpadu od električne i elektronske opreme (WEEE)	član 7. stav 1. podstav 1.	11 godina nakon datuma pristupanja EU
	10.	Direktiva o otpadnim baterijama 2006/66/EZ	član 10.	11 godina nakon datuma pristupanja EU

UPRAVLJANJE VODAMA	11.	Okvirna direktiva o vodama 2000/60/EZ	član 4.	21 godina nakon datuma pristupanja EU
	12.	Direktiva o komunalnoj otpadnoj vodi 91/271/EEZ	članovi 3, 4, 5. i 7.	20 godina nakon datuma pristupanja EU
	13.	Direktiva o standardima kvaliteta životne sredine 2008/105/EZ	član 3.	21 godina nakon datuma pristupanja EU
	14.	Direktiva o podzemnim vodama 2006/118/EZ	član 6.	5 godina nakon datuma pristupanja EU
	15.	Direktiva o nitratima 91/676/EEZ	član 5. stav 4	16 godina nakon datuma pristupanja EU
	16.	Direktiva o vodi za piće 98/83/EZ	Cela direktiva	20 godina nakon datuma pristupanja EU
IND. ZAG.	17.	Za Direktivu 2010/75/EU o industrijskim emisijama (IED) za nova postrojenja nema prelaznog perioda	Najkasnije do 2032. godine, za specifične instalacije koje su navedene u spisku u Nacrtu plana sprovođenja za ovu direktivu	
HEMIKALIJE	18.	Uredba (EZ) broj 1907/2006 o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničenju hemikalija (REACH) i Uredba (EZ) 1272/2008 o klasifikaciji, obeležavanju i pakovanju supstanci i smeša (CLP)	Prelazni mehanizam za sprovođenje Uredbe REACH i za periode prilagođavanja za sprovođenje Uredbe CLP i Uredbe o biocidnim proizvodima.	
Klimatske promene	19.	Direktiva 2003/87/EZ o uspostavljanju sistema za trgovinu emisijama gasova sa efektom staklene bašte	Prelazni aranžmani će biti određeni nakon što plan sprovođenja za ovu direktivu bude razvijen, kao i nakon usvajanja Nacionalne strategije za klimatske promene i Akcionog plana.	
	20.	Za Direktivu 98/70/EZ o kvalitetu benzina i dizel goriva	Prelazni period u skladu sa planom sprovođenja ove direktive koji se trenutno razvija.	

Presek stanja i glavne ocene

Posle dve godine zastoja Srbija je, otvaranjem Klastera 4, nastavila pristupne pregovore. Klaster 4 – Zelena agenda i održiva povezanost (kao i sva poglavlja unutar klastera zajedno sa Poglavljem 27) je otvoren u decembru 2021. godine, nakon što je Srbija dostavila Akcioni plan za formiranje i održavanje obaveznih rezervi nafte i derivata nafte, kao i Akcioni plan za razdvajanje delatnosti u gasnom sektoru. Od tada nije bilo daljeg pomaka u pregovorima.

Na sastanku Pregovaračke grupe 27, članovima radne grupe je, u martu 2023. godine, predstavljen nacrt Akcionog plana za ispunjavanje merila za zatvaranje Poglavlja 27. Civilno društvo nema uvid u ovaj dokument.

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 koje je 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. Istaknuto je da poseban značaj ima oblast planiranja i izgradnje, jer je potrebno obezbediti integrisan pristup pri izdavanju dozvola za izgradnju i uključiti pitanja zaštite životne sredine. U izveštaju o skriningu je izražena zabrinutost zbog ukidanja Agencije za hemikalije i Fonda za zaštitu životne sredine, kao i zbog fluktuacije zaposlenih, ograničenih finansijskih sredstava i oslabljene inspekcije.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu

U svom Izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu, Evropska komisija konstatuje da Srbija ima **određen nivo spremnosti** za članstvo (ocena 2), kao i da je tokom izveštajnog perioda ostvaren **ograničen napredak** (ocena 2). Preporuke iz 2021. godine i dalje važe.

U Izveštaju se ističe da je potrebno bolje odrediti prioritete u pogledu investicija, planiranja i upravljanja. Budžet za životnu sredinu i klimatske promene, iz koga su se finansirali zamena opreme za grejanje, pošumljavanje i nabavka električnih i hibridnih vozila, povećan je za 50% u odnosu na 2021. godinu, ali još uvek nema delotvornu institucionalnu strukturu i transparentne procedure. Srbija je, u februaru 2022. godine, osnovala Jedinicu za suzbijanje ekološkog kriminala i zaštitu životne sredine u okviru Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova. Potrebno je da Srbija usvoji ambiciozan nacionalni energetske i klimatski plan koji je u skladu sa ciljem nulte emisije iz Evropskog zelenog dogovora za 2050. godinu i potrebni su veći napori u pogledu sprovođenja i primene pravnih propisa u svim podoblastima. Srbija treba da sistematski daje prioritet projektima u oblasti životne sredine koji imaju najveći uticaj na životnu sredinu, kao i da unapredi sufinansiranje i upravljanje investicijama u životnu sredinu. Srbija je 2021. godine, bez raspisivanja tendera, dogovorila sa kineskom korporacijom „Road and Bridge Corporation“ navodni program za kanalizaciju i otpadne vode vredan 3,2 milijarde evra i počela je da ga sprovodi u nekoliko opština; pri tome je dostupno veoma malo informacija i nema nijednog zvaničnog dokumenta. Veliki dugoročni (industrijski) investicioni projekti moraju biti u skladu sa najvišim standardima EU u oblasti životne sredine. Tokom ekoloških protesta u novembru i decembru 2021. godine, maskirani i drugi pojedinci su fizički napali neke od učesnika protesta.

U pogledu ocene spremnosti u odnosu na 2016. Srbija nije ostvarila značajan napredak što se može videti u narednoj tabeli.

Tabela 4.

Godina	Ocena napretka		
	Ukupna ocena		
2016.	3	Određen napredak	Izvestan napredak u daljem usklađivanju politika i zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u oblasti otpada, zaštite prirode i klimatskih promena.
2018.	3	Određen napredak	Izvestan napredak u daljem usklađivanju sa pravnim tekovinama EU, strateškom planiranju i praćenju preporuka iz 2016. godine.
2019.	2.5	Ograničen napredak	Ograničen napredak u daljem usklađivanju sa pravnim tekovinama EU i u strateškom planiranju.
2020.	2-2.5	Ograničen napredak	Ograničen napredak, uglavnom u strateškom planiranju. Preporuke iz 2019. godine i dalje važe.
2021.	2.5	Ograničen napredak	Ograničen napredak je ostvaren uglavnom sprovodeći prošlogodišnju preporuku za usvajanje Zakona o klimatskim promenama.
2022.	2.5	Ograničen napredak	Uključujući prošlogodišnje preporuke, naročito nastavljajući da povećava finansiranje i investicije u oblasti životne sredine, unapređujući prekograničnu saradnju i razvijajući nacionalni energetske i klimatski plan.

Tokom leta 2023. godine je pripremljen Predlog zakona o izmenama i dopunama zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara koji još više obesmišljava princip „zagađivač plaća“. Kroz ovakvu **primenu principa „zagađivač plaća“**, Srbija nikad neće dostići da fabrike i postrojenja ugrade prečištače otpadnih voda i odgovorno se odnose prema životnoj sredini.

Uprkos negodovanju Državne revizorske institucije, Vlada Srbije je kroz ovaj predlog zakona dala zeleno svetlo da se zagađivačima smanje naknade za zagađenje voda, odnosno ispuštanje neprečišćenih otpadnih voda sa mizernih 25 dinara na još mizernijih 0,025 dinara dnevno po kilogramu zagađujuće materije. To znači da neko u vodotok može da ubaci dnevno 1.000 kilograma neke zagađujuće materije (pritom može da bude i otrovna) i onda plati za to 25 dinara i nikom ništa. Ove povlastice zagađivači voda ostvariće čim budu usvojene izmene Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara, koje je Vlada Srbije uputila Skupštini u proceduru.

Zakonom se redefiniše i šta je prečišćena voda – ona postaje „ispuštena otpadna voda koja je **usklađena sa propisanim graničnim vrednostima emisija**“ (ma šta to značilo), dok bi bolja formulacija bila u kojoj **su dostignute granične vrednosti** emisije zagađujućih materija. Dosadašnja naknada od 10 dinara dnevno po kilogramu zagađujuće materije u ispuštenoj vodi za prečišćenu, odnosno „otpadnu vodu usklađenu sa graničnim vrednostima“, smanjuje se na 0,010 dinara dnevno po kilogramu zagađujuće materije, a za ispuštanje neprečišćenih otpadnih voda ta naknada pada sa 25 dinara na 0,025 dinara dnevno po kilogramu zagađujuće materije u otpadnoj vodi.

Ekološke organizacije i građani u Srbiji ukazuju na bojazan da Srbija postane „damping zona“ gde strane investicije dolaze zbog mogućnosti nepoštovanja ekoloških standarda, što im znatno pojeftinjuje proces proizvodnje i podiže konkurentnost na tržištu, time direktno ugrožavajući ustavno pravo građana na zdravu životnu sredinu.

Još jedan predlog zakona je izazvao brojne kritike, a to je Predlog zakona o upravljanju javnim preduzećima, nakon čega je, u avgustu 2023. godine, urađen i usvojen novi predlog zakona, s obzirom da je predsednik Srbije prethodni povukao iz skupštinske procedure.

Rad Zaštitnika građana

Najveći broj pritužbi koje je Zaštitnik građana primio u 2022. godini iz oblasti zaštite životne sredine se odnosio na problem zagađenja vode, vazduha i zemljišta, buke i neprijatnih mirisa, te postupanja inspekcijских organa iz oblasti zaštite životne sredine povodom prijave pojedinaca ili grupe građana. Ipak, najčešće pritužbe građana su se odnosile na buku iz privrednih objekata kao i na neprijatne mirise iz ugostiteljskih objekata.

Zaštitnik građana je uputio mišljenje Opštinskoj upravi opštine Kula, Pokrajinskom sekretarijatu za urbanizam i zaštitu životne sredine i Pokrajinskom sekretarijatu za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo u kojem je ukazao da je potrebno da nadležni inspekcijски organi preduzmu sve mere koje će dovesti do konačnog prestanka ispuštanja neprečišćenih otpadnih voda u kanalsku mrežu Velikog bačkog kanala, uz sankcionisanje svih zagađivača. Imajući u vidu da nije utvrđena odgovornost za veliki pomor riba do kojeg je došlo u oktobru 2019. godine u Velikom bačkom kanalu, kao i da su poremećaji u režimu vode u tom kanalu konstatovani u 2020, kao i u 2021. godini, Zaštitnik građana smatra da, iako je u toku realizacija Projekta remedijacije/revitalizacije Velikog bačkog kanala, i dalje postoji rizik od pojave novih posledica zagađenja tog vodotoka ukoliko se nastavi sa ispuštanjem neprečišćenih otpadnih voda. U svetlu izmena Zakona o naknadama koje smo objasnili, čime se za 1.000 puta smanjuje naknada za zagađivanje voda, ovo mišljenje je veoma bitno.

Zaštitnika građana je 2022. godine je uputio i preporuke Ministarstvu zaštite životne sredine radi razmatranja primene ovlašćenja izricanja zabrane izvođenja XX projekta i obavljanja predmetne delatnosti dok se ne okonča postupak procene uticaja zatečenog stanja. Zaštitnik građana je posebno naglasio da je potrebno da se Ministarstvo zaštite životne sredine, preko republičkog inspektora za zaštitu životne sredine, u svom budućem radu uvek rukovodi načelom prevencije i predostrožnosti kada se radi o projektima koji su realizovani bez izrade studije o proceni uticaja, a nemaju odobrenje za izgradnju ili se koriste bez upotrebne dozvole. Ministarstvo zaštite životne sredine je, nakon upućene preporuke, zabranilo upotrebu predmetnog objekta do obezbeđivanja mera i uslova zaštite životne sredine i podnelo zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

Ovakav problem sa projektima koji su realizovani bez izrade studije o proceni uticaja, nemaju odobrenje za izgradnju ili se koriste bez upotrebne dozvole ne postoji u Evropi. Jedino u Srbiji u Zakonu o proceni uticaja još uvek postoji institut procene uticaja „zatečenog stanja“, što potpuno eliminiše preventivno delovanje i predostrožnost što je svrha Zakona o proceni uticaja. Zabrinjava što Ministarstvo zaštite životne sredine u datom predmetu nije razmotrilo primenu ovlašćenja izricanja zabrane izvođenja projekta i obavljanje predmetne delatnosti dok se ne pribavi saglasnost nadležnog organa, odnosno dok se ne okonča postupak procene uticaja zatečenog stanja ili dok se ne pribave rezultati merenja, sve dok nije reagovao Zaštitnik građana. Takođe, republička inspekcija, pre reakcije Zaštitnika nije samostalno upotrebila zakonsko ovlašćenje i podnela odgovarajuće prekršajne prijave.

Tabela 5: Pregled realizacije Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA) za period 2022-2025. i Plana rada Vlade

	NAZIV PROPISA	ROK za usvajanje NPAA 2022-2025.	ROK Plan rada Vlade	Ispunjeno
HORIZONTALNO ZAKONODAVSTVO				
1.	Zakon o izmenama i dopunama zakona o nacionalnoj infrastrukturi geoprostornih podataka	2022/IV		NE
2.	Zakon o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini	2023/IV		
3.	Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu	2022/IV	06. 2023.	NE
4.	Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu	2022/IV	06. 2023.	NE
5.	Pravilnik o radu stručne komisije za ocenu Izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu	2023/IV		
6.	Uredba o listama projekata za koje je obavezna procena uticaja na životnu sredinu Lista 1 i listama projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu	2023/II	09. 2023.	
7.	Uredba o metodologiji za procenu značaja štete nastale prema životnoj sredini	2025/IV		
8.	Uredba o pristupu skupovima i servisima geopodataka, uključujući javni pristup i razmenu podataka između organa javne vlasti	2022/IV		NE
9.	Uredba o sadržini preventivnih mera i mera remedijacije štete prema životnoj sredini	2025/IV		
10.	Uredba o sprovedbenim pravilima za mrežne servise nacionalne infrastrukture geoprostornih podataka	2022/IV		NE
11.	Pravilnik o vrsti, sadržini, obrascima, načinu i rokovima dostavljanja podataka o sprovođenju preventivnih mera ili mera remedijacije štete uključujući i podatke o lokaciji i obimu neposredne opasnosti od štete prema životnoj sredini i šteti koja je naneta životnoj sredini	2025/IV		
12.	Pravilnik o metodologiji kojom se utvrđuje minimalni iznos finansijske garancije u odnosu na intenzitet i obim štete koju delatnost operatera može prouzrokovati	2025/IV		
13.	Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o Izveštaju o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu	2023/IV		
14.	Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu	2023/IV		

15.	Pravilnik o radu tehničke komisije za ocenu studije o proceni uticaja na životnu sredinu	2023/IV		
16.	Pravilnik o sadržini zahteva o potrebi procene uticaja na životnu sredinu i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu	2023/IV		
17.	Pravilnik o sadržini obrasca kojim operater obaveštava nadležni organ o svim relevantnim okolnostima nastanka neposredne opasnosti od štete prema životnoj sredini i preduzetim merama	2025/IV		
18.	Pravilnik o sadržini studije o proceni uticaja na životnu sredinu	2025/IV		
19.	Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu vođenja javne knjige o sprovedenim postupcima i donetim odlukama o proceni uticaja na životnu sredinu	2023/IV		
20.	Pravilnik o sastavu i delokrugu rada Komisije za procenu predloga preventivnih mera i mera remedijacije, kao i tarifi za rad članova komisije	2025/IV		
21.	Strategija zaštite životne sredine		12. 2023.	
22.	Zaključak kojim se prihvata Izveštaj o stanju životne sredine za 2022. godinu		12. 2023.	
23.	Strategija za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine -Arhuska konvencija za period 2023- 2032 godina sa Akcionim planom		12. 2023.	
24.	Pravilnik o sadržini i obrascu zahteva za izdavanje potvrde o podacima o kojima se vodi službena evidencija u oblasti zaštite životne sredine radi uključivanja u sistem EMAS i dokumentaciji koja se podnosi uz zahtev		12. 2023, a krajnji rok bio 12. 2019.	
25.	Pravilnik o bližim uslovima, kriterijumima i postupku za dobijanje prava na korišćenje ekološkog znaka, elementima, izgledu i načinu upotrebe ekološkog znaka za proizvode i usluge		12. 2023.	
26.	Pravilnik o sadržini godišnjeg izveštaja za neposredno zagađivanje , kao i izgled obrasca i način njegovog dostavljanja		12. 2023, a krajnji rok bio 01. 2020.	
KVALITET VAZDUHA I KLIMATSKE PROMENE				
1.	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti vazduha	2024/IV		
2.	Uredba o vrstama aktivnosti i gasovima sa efektom staklene bašte	2023/IV		
3.	Uredba o vrstama podataka, organima i organizacijama i drugim fizičkim i pravnim licima koja dostavljaju podatke za izradu Nacionalnog inventara gasova sa efektom staklene bašte	2023/IV		
4.	Uredba o izmenama i dopunama Uredbe graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađivanja, osim postrojenja za sagorevanje	2025/IV		
5.	Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o metodologiji za izradu inventara emisija i projekcija zagađujućih materija u vazduh	2025/IV		

6.	Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o postupanju sa supstancama koje oštećuju ozonski omotač, kao i o uslovima za izdavanje dozvola za uvoz i izvoz tih supstanci	2025/IV		
7.	Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o postupanju sa fluorovanim gasovima sa efektom staklene bašte, kao i o uslovima za izdavanje dozvola za uvoz i izvoz tih gasova	2025/IV		
8.	Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha	2025/IV		
9.	Uredba o utvrđivanju Liste kategorija kvaliteta vazduha po zonama i aglomeracijama na teritoriji Republike Srbije za 2020. godinu	2022/IV		
10.	Pravilnik o verifikaciji i akreditaciji verifikatora izveštaja o emisijama gasova sa efektom staklene bašte	2023/IV		
11.	Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o sadržaju planova kvaliteta vazduha	2025/IV		
12.	Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o tehničkim merama i zahtevima koji se odnose na dozvoljene emisione faktore za isparljiva organska jedinjenja koja potiču iz procesa skladištenja i transporta benzina	2025/IV		
13.	Pravilnik o inventORIZACIJI opreme	2025/IV		
14.	Pravilnik o monitoring i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte	2023/IV	04. 2023, a krajnji rok bio 03. 2022.	
15.	Pravilnik o podacima o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO ₂ iz novih putničkih vozila	2023/IV		
16.	Pravilnik o sadržini Inventara gasova sa efektom staklene bašte i Izveštaja o inventaru gasova sa efektom staklene bašte	2023/IV	04. 2023, a krajnji rok bio 03. 2022.	
17.	Pravilnik o sertifikaciji servisnih tehničara	2025/IV		
18.	Strategija niskougličiničnog razvoja Republike Srbije za period 2021. do 2030. godine		04. 2023.	DA, jun 2023.
19.	Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove		12. 2023.	
20.	Uredba o listi organa i organizacija, kao i sadržini i formi izveštaja o sprovedenim merama prilagođavanja sadržanim u Programu prilagođavanja, kao i pojavama kao što su poplave, suše, ekstremne temperature i drugo i njihovim posledicama		12. 2023.	
21.	Uredba o utvrđivanju Liste kategorija kvaliteta vazduha po zonama i aglomeracijama na teritoriji Republike Srbije za 2022. godinu		12. 2023.	
22.	Zaključak kojim se prihvata Drugi ažurirani dvogodišnji izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime		12. 2023.	
23.	Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o utvrđivanju Programa kontrole kvaliteta vazduha u državnoj mreži		12. 2023.	
24.	Zaključak kojim se prihvata Treći nacionalni izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime		12. 2023.	

ZAŠTITA OD BUKE				
1.	Pravilnik o indikatorima buke, graničnim vrednostima, metodama za ocenjivanje indikatora buke, uznemiravanja i štetnih efekata buke u životnoj sredini i na zdravlje ljudi, vrste i način prikupljanja podataka potrebnih za njihovo ocenjivanje	2023/IV	10. 2023, a krajnji rok bio 10. 2022.	
2.	Pravilnik o metodama merenja buke, sadržaju i obimu izveštaja o merenju buke MZŽS 2023/IV	2023/IV		
3.	Pravilnik o načinu izrade i sadržaju strateških karata buke i akcionih planova i načinu njihovog predstavljanja javnosti	2023/IV	04. 2023, a krajnji rok bio 10. 2022.	
4.	Pravilnik o metodologiji za određivanje akustičkih zona		08. 2023, a krajnji rok bio 10. 2022.	
5.	Pravilnik o metodologiji za izradu i vođenje informacionog sistema buke		11. 2023, a krajnji rok bio 10. 2022.	
HEMIKALIJE				
1.	Pravilnik o savetniku za hemikalije i uslovima za obuku i proveru znanja savetnika za hemikalije		03. 2023.	
2.	Pravilnik o Spisku klasifikovanih supstanci		03. 2023.	
3.	Liste biocidnih proizvoda upisanih u Registar biocidnih proizvoda		04. 2023.	
4.	Pravilnik o bližim uslovima za držanje opasne hemikalije u prodajnom prostoru i načinu obeležavanja tog prostora		05. 2023.	
5.	Pravilnik o izvozu i uvozu određenih opasnih hemikalija		05. 2023.	
6.	Liste aktivnih supstanci u biocidnom proizvodu		05. 2023, a krajnji rok bio 05. 2022.	
7.	Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o klasifikaciji, pakovanju, obeležavanju i oglašavanju hemikalije i određenog proizvoda u skladu sa Globalno harmonizovanim sistemom za klasifikaciju i obeležavanje UN		05. 2023.	
8.	Program aktivnih supstanci za upis u Listu I ili Listu Ia i Lista aktivnih supstanci za uključivanje u Program aktivnih supstanci za upis u Listu I ili Listu Ia		05. 2023, a krajnji rok je bio 05. 2022.	
9.	Lista o dopuni Liste supstanci koje izazivaju zabrinutost i Lista o dopunama Liste supstanci kandidata za Listu supstanci koje izazivaju zabrinutost		06. 2023.	
10.	Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o ograničenjima i zabranama proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija		12. 2023.	
11.	Smernice za procenu biocidnog proizvoda		12. 2023, a krajnji rok bio 05. 2022.	
12.	Pravilnik o uslovima za prilagođavanje zahteva za podacima iz dosijea za biocidni proizvod		12. 2023, a krajnji rok bio 05.2022.	
13.	Pravilnik o obimu i sadržini dosijea za biocidni proizvod		12. 2023, a krajnji rok bio 05.2022.	
14.	Pravilnik o sadržaju bezbednosnog lista		12. 2023.	

UPRAVLJANJE OTPADOM				
1.	Zakon o upravljanju otpadom	2022/IV	03. 2023.	DA 29.4.2023
2.	Izmenе i dopune Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu	2023/I	12. 2023.	NE
3.	Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o odlaganju otpada na deponije	2023/I	12. 2023	NE
4.	Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o upravljanju otpadom koji sadrži azbest	2023/IV		
5.	Pravilnik o kriterijumima za određivanje nusproizvoda	2023/IV		
6.	Pravilnik o listi električnih i elektronskih proizvoda	2023/IV	12. 2023.	
7.	Pravilnik o načinu i postupku upravljanja otpadnim vozilima	2023/IV	12. 2023.	
8.	Pravilnik o ograničenju upotrebe određenih opasnih materija u električnom i elektronskom otpadu	2023/IV	12. 2023.	
9.	Pravilnik o otpadnim baterijama i akumulatorima	2023/IV	12. 2023.	
10.	Pravilnik o tehničkim zahtevima za pojedine vrste otpada koji su u skladu sa propisima evropske unije, prestaju da budu otpad, i postupak ocenjivanja usaglašenosti, prema tehničkim zahtevima	2023/IV		
11.	Pravilnik o upravljanju otpadnim gumama	2023/IV		
12.	Pravilnik o upravljanju otpadnim uljima	2023/IV	12. 2023.	
13.	Program upravljanja muljem u Republici Srbiji za period 2023-2032, sa akcionim planom za period 2023-2027.		06. 2023.	
14.	Program prevencije stvaranja otpada		12. 2023.	
15.	Pravilnik o izmenama Pravilnika o načinu i postupku upravljanja otpadom od titan dioksida, merama nadzora i monitoringa životne sredine na lokaciji		12. 2023.	
16.	Pravilnik o izgledu i sadržini dozvole, vrsti i visini finansijske garancije ili drugog instrumenta za pokriće troškova upravljanja otpadom		12. 2023.	
ZAŠTITA I UPRAVLJANJE VODAMA				
1.	Zakon o vodama	2023/IV		
2.	Zakon o vodi za piće	2023/IV		
3.	Uredba o graničnim vrednostima zagađujućih materija u površinskim i podzemnim vodama i sedimentu i rokovima za njihovo dostizanje	2024/IV		
4.	Uredba o graničnim vrednostima prioriternih i prioriternih hazardnih supstanci koje zagađuju površinske vode i rokovima za njihovo dostizanje	2024/IV		
5.	Pravilnik o načinu i uslovima za merenje količine i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda i njihovog uticaja na recipijent i sadržini izveštaja o izvršenim merenjima	2022/IV	03. 2023, a krajnji rok je bio propisan 12. 2020.	NE
6.	Pravilnik o tehničkim zahtevima za hemijske analize i analize potrebne za monitoring voda	2024/IV		

ZAŠTITA PRIRODE				
1.	Zakon o zaštiti prirode	2023/IV	12. 2023.	
2.	Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika	2025/IV		
3.	Uredba o ekološkoj mreži	2024/III	12. 2023.	
4.	Uredba o oceni prihvatljivosti	2024/IV		
5.	Izmene i dopune Pravilnika o kriterijumima za izdvajanje tipova staništa, o tipovima staništa, osetljivim, ugroženim, retkim i za zaštitu prioritetnim tipovima staništa i o merama zaštite za njihovo očuvanje	2024/II		
6.	Izmene i dopune Pravilnika o prekograničnom prometu i trgovini zaštićenim vrstama	2024/IV		
7.	Izmene i dopune Pravilnika o proglašenju i zaštiti strogo zaštićenih i zaštićenih divljih vrsta biljaka, životinja i gljiva	2024/I	12. 2023.	
8.	Izmene i dopune Pravilnika o uslovima držanja, obeležavanja i evidentiranja divljih životinja u zatočeništvu	2024/IV		
9.	Pravilnik o merama usklađivanja za korisnike Protokola iz Nagoje	2024/IV		
10.	Pravilnik o sadržini zahteva, dokumentaciji koja se podnosi uz zahtev i obrascu zahteva za izdavanje dozvole za rad zooškog vrta	2024/IV		
11.	Pravilnik o sprečavanju i upravljanju uvođenja i širenja invazivnih stranih vrsta	2024/IV		
12.	Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o nacionalnim parkovima		12. 2023.	
13.	Program zaštite prirode Republike Srbije za period 2024-2032. godine		12. 2023.	
14.	Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o kriterijumima za izdvajanje tipova staništa, o tipovima staništa, osetljivim, ugroženim, retkim i za zaštitu prioritetnim tipovima staništa i o merama zaštite za njihovo očuvanje		09. 2023.	
15.	Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o prekograničnom prometu i trgovini divljim vrstama		12. 2023.	
KONTROLA INDUSTRIJSKOG ZAGAĐENJA I UPRAVLJANJE RIZIKOM				
1.	Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine	2024/IV		
2.	Zakon o kontroli opasnosti od velikih udesa koji uključuju opasne supstance	2023/I	06. 2023.	NE
3.	Uredba o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vazduh iz srednjih postrojenja za sagorevanje	2025/IV		
4.	Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje	2025/IV		
5.	Uredba o integrisanoj dozvoli Prilog 1. Vrste aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola	2025/II		

6.	Uredba o listi industrijskih postrojenja i aktivnosti u kojima se kontroliše emisija isparljivih organskih jedinjenja, o vrednostima emisije isparljivih organskih jedinjenja pri određenoj potrošnji rastvarača i ukupnim dozvoljenim emisijama, kao i šemi za smanjenje emisija	2025/IV		
7.	Pravilnik o zahtevu za izdavanje integrisane dozvole	2025/IV		
8.	Pravilnik o izgledu i sadržini integrisane dozvole	2025/IV		
9.	Pravilnik o Nacionalnom registru integrisanih dozvola	2025/IV		
10.	Pravilnik o opštim obavezujućim pravilima za farme	2025/IV		
ZAŠTITA ZEMLJIŠTA				
1.	Uredba o Programu monitoringa zemljišta na nivou državne mreže		12. 2023.	
2.	Programa za borbu protiv dezertifikacije i degradacije zemljišta Republike Srbije		12. 2023.	
3.	Pravilnik o sadržini i načinu izrade pedološke karte		12. 2023, a krajnji rok bio 12. 2016.	
NEJONIZUJUĆE ZRAČENJE				
1.	Pravilnik o granicama izlaganja nejonizujućim zračenjima		06. 2023.	

Finansiranje

Rebalansom budžeta, koji je trenutno u proceduri usvajanja u Narodnoj skupštini, za Ministarstvo zaštite životne sredine je previđeno 4 milijarde manje. Stavka „Smanjenje zagađenja vazduha iz individualnih izvora“ je sa 170 miliona smanjena na 99,46 miliona, dok je „Nabavka, zamena, rekonstrukcija i sanacija kotlarnica za grejanje“ povećana sa 220 na 340 miliona. Podsticaji za kupovinu ekološki prihvatljivih vozila su sa 300 miliona porasli na 444 miliona. Iako je najavljeno veliko povećanje u odnosu na prošlogodišnji konačan budžet (uvećan je za 29%), ove godine će budžet posle ovog rebalansa biti na nivou prošle godine kada je bio 14,10 milijardi. I u 2022. godine je rebalansom smanjen – prvobitno je iznosio 15,4 milijarde.

Akcidenti

U januaru 2023. godine su u Zaječaru iskliznule dve vagon-cisterne sa fosfornom kiselinom, što je šesti ekološki akcident u periodu od decembra 2022. do januara 2023. godine vezan za iskliznuća cisterni ili curenje opasnih materija. Odgovornost za udes transportnih materija u prevozu nije definisana u našim zakonima. Ona je „podeljena“ između prevoznika robe, vlasnika robe i infrastrukture.

Prethodna iskliznuća su bila: akcident u Subotici, kada su tri cisterne pune propana iskliznule sa pruge, akcident kada je iscurio amonijak iz auto-cisterne u Pančevu, a pred Novu godinu akcident sa prevrtanjem cisterne na pruzi kod Pirota iz koje je takođe iscurio amonijak, kao i akcident kod Zaječara kada je iskliznuo vagon koji je prevozio fosfornu kiselinu.

U maju 2023. godine, u rejonu sela Mali Krivelj, došlo je do pucanja hidrottransportnog sistema Cerovo – Flotacija Veliki Krivelj, pri čemu se izlila veća količina rudne pulpe. Kompanija „Serbia Zijin Copper“ je najavila da će svim oštećenim domaćinstvima nadoknaditi štetu. Na društvenim mrežama su se pojavile fotografije sa ovog područja, a neki stanovnici su se žalili da od žitke mase ne mogu da priđu kućama. U junu 2023. godine se kod Čelareva, iz bugarskog tankera Jumbo 2, izlilo između 25 i 30 hiljada litara nafte u Dunav. I mediji i nadležno ministarstvo su veoma malo izveštavali o mogućim posledicama ovih akcidenta, kao i o merama koje su preduzete.

Saradnja sa civilnim društvom

Ministarstvo životne sredine već dve godine nije raspisalo konkurs za ekološke nevladine organizacije, što je veoma čudno jer je Ministarstvo raspolagalo sa znatno većim budžetom nego ranijih godina. Ministarstvo uopšte ne objavljuje izveštaje o svom radu, iako pravi te izveštaje. Nakon izbora u prvoj polovini 2022. godine i formiranja nove Vlade, izgubljena je i dotadašnja praksa „Zelene stolice“ – stalnog učešća predstavnika civilnog sektora na sednicama Odbora za zaštitu životne sredine. Takođe, nakon izbora se pogoršao i dijalog Ministarstva sa civilnim društvom i članicama Nacionalnog konventa o EU. Jedini vid saradnje organizacija sa Ministarstvom je kroz njihove pozive i učešće u radnim grupama za pojedine teme ili zakone, što je dostupno vrlo malom broju organizacija, naročito onima iz unutrašnjosti, jer sopstvenim sredstvima treba da finansiraju putovanje u Beograd.

Prikaz stanja u podoblastima

Klimatske promene

Strategija niskougljeničnog razvoja Republike Srbije za period od 2021. do 2030. godine je usvojena u junu 2023. godine, što je pozitivan pomak. Strategija predviđa da se Akcioni plan za njeno sprovođenje u periodu 2024-2030. godine usvoji u roku od godinu dana. Strategija kao opšti cilj definiše smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte (*greenhouse gas* – GHG), bez sektora korišćenja zemljišta, promene namene zemljišta i šumarstva (*land use, land-use change and forestry* – LULUCF), 13% do 2030. godine i najmanje 55-69% do 2050. godine u odnosu na 2010. godinu. U odnosu na 2005. godinu, reč je o smanjenju od 20%, odnosno 59-72%, a u odnosu na 1990. godinu o smanjenju od 33% odnosno 65-76%.

Tokom 2022. i 2023. godine je rađen Nacionalni plan za klimu i energetiku (*National energy and climate plan* – NECP), kao i nova strategija razvoja energetike, koji treba da pokažu put sprovođenja preuzetih obaveza, međutim ti dokumenti još uvek nisu usvojeni. Prema planu rada Vlade RS još uvek se čekaju dva zaključka: Zaključak kojim se prihvata Drugi ažurirani dvogodišnji izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime, kao i Zaključak kojim se prihvata Treći nacionalni izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime.

U septembru 2022. godine je održana druga sednica Nacionalnog saveta za klimatske promene, u čijem radu učestvuju ministarstva, akademska zajednica, civilni sektor i stručnjaci².

Na predlog Evropske komisije, Evropski parlament je 10. maja 2023. godine usvojio Uredbu o mehanizmu prekograničnog prilagođavanja cene ugljenika (*Carbon Border Adjustment Mechanism* – CBAM), odnosno oporezivanju uvoznih dobara pri čijoj se proizvodnji oslobađa velika količina gasova sa efektom staklene bašte.

Prelazna faza CBAM-a počinje 1. oktobra 2023. godine. Od tog dana će proizvođači iz Srbije i drugih zemalja van Evropske unije dostavljati verifikovane podatke o emisiji GHG-a nastaloj u proizvodnji dobara iz definisanih sektora.

Kada je u pitanju uticaj mehanizma za prekogranično prilagođavanje ugljenika (*Carbon Border Adjustment Mechanism* – CBAM) Evropske unije na srpsku privredu, još uvek se izrađuje studija o njegovom uticaju koja se realizuje u saradnji sa Svetskom bankom.

Vazduh

Usvojen je Program zaštite vazduha u Republici Srbiji za period od 2022. do 2030. godine sa Akcionim planom, kojim su definisane mere i aktivnosti koje će se sprovoditi u cilju poboljšanja kvaliteta vazduha. Zagađenost vazduha, kao i nedostatak zakonom propisanih planskih instrumenata u cilju zaštite vazduha, bila je aktuelna tema i tokom 2022. godine. Pojedine jedinice lokalne samouprave i dalje nisu donele svoje planove. Preporuka Evropske komisije iz 2021. godine da se usvoji indeks kvaliteta za vazduh Evropske unije

² Videti: https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2022-09/nacionalni_savet_za_klimatske_promene_-_zapisnik_sa_druge_sednice.pdf.

je ispunjena u maju 2023. godine kada je Vlada donela zaključak o primenjivanju indeksa kvaliteta vazduha koji je u skladu sa evropskim indeksom. Tu informaciju je objavilo Ministarstvo zaštite životne sredine na svom Instagram nalogu.

Gradovi i aglomeracije koji su imali prekomerno zagađen vazduh su: Niš, Pančevo, Užice, Smederevo i Kosjerić (PM10 i PM2.5 zajedno), Bor (SO₂), Novi Sad (PM 10), Beograd, (PM10 i PM2.5 zajedno i NO₂).

Vazduh je, takođe, bio prekomerno zagađen na teritoriji Valjeva, Novog Pazara i Subotice (III kategorije) usled prekoračenja graničnih vrednosti suspendovanih čestica PM10 i PM2.5, a u Kragujevcu, Kraljevu, Loznici, Čačku, Zaječaru, Paraćinu (Popovcu), Sremskoj Mitrovici, Somboru i Zrenjaninu zbog prekoračenja granične vrednosti suspendovanih čestica PM10.

U najnovijoj publikaciji Instituta za zdravstvene efekte (septembar 2022), naveden je podatak da u Republici Srbiji pre vremena godišnje premine 12.700 ljudi usled dugogodišnje izloženosti zagađenom vazduhu. Procena je rađena na osnovu zvaničnih podataka monitoringa kvaliteta vazduha i zvaničnih podataka zdravstvene statistike. U Republici Srbiji više od 95% populacije živi u zonama gde srednje godišnje vrednosti najmanjih čestica (koje su i najopasnije po zdravlje PM2.5) prelaze vrednost preporučenu od Svetske zdravstvene organizacije, a to je 5 µg/m³.

Srbija je pre dve godine iz fondova Evropske unije dobila oko tri miliona evra za nabavku opreme za merenje kvaliteta vazduha u vidu automatskih stanica (17), ali još uvek nije raspisan tender za njihovu kupovinu.

Otpad

Početak 2022. godine, Srbija je usvojila nacionalni program upravljanja otpadom za period od 2022. do 2031. godine, kao i Akcioni plan za upravljanje otpadom za period 2022-2024. godine. U izradi ovih dokumenata je manjkalo propisano učešće javnosti u svim fazama njegove izrade, a još veći problem je to što ovaj dokument nije usaglašen sa izmenama Zakona o upravljanju otpadom, kao i Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu, koje je Ministarstvo pripremio krajem 2021. godine.

Još od 2009. godine, kada je prvi put usvojen Zakon o upravljanju otpadom po ugledu na EU, nismo uspjeli da napravimo održivi sistem upravljanja komunalnim otpadom koji se zasniva na balansu između troškova i prihoda sistema, ne samo regionalnih centara čija se izgradnja finansira iz kredita, već i komunalnih preduzeća koja su dobavljači tih centara. Ono što je u Evropi najnepovoljnija opcija – odlaganje otpada na deponije, mi smo usvojili kao prioritet da izgradimo regionalne centre upravljanja otpadom – ukupno 27 takvih centara za regionalno upravljanje komunalnim otpadom, pet centara za skladištenje opasnog otpada, a jedno centralizovano postrojenje za upravljanje opasnim otpadom. Još uvek se ne radi mnogo na prevenciji nastajanja otpada, ponovnoj upotrebi i reciklaži, a institut i primena principa „zagađivač plaća“ je potpuno unazađena malim kaznama. Lokalne samouprave, koje su nosioci sprovođenja zakona na lokalnom nivou, i koje imaju komunalna preduzeća uopšte nisu motivisane da otpad odlažu na sanitarne deponije. Jednostavno, njima je isplativije da se otpad i dalje odlaže na nesanitarne deponije.

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 čvrstom komunalnom otpadu je najveća zastupljenost biorazgradivog otpada. Na dvanaest sanitarnih deponija u 2021. godini je odloženo 850 hiljada tona komunalnog otpada čime je obuhvaćeno 42% stanovnika Republike Srbije. Ovim je znatno povećana pristupačnost sanitarnom deponovanju čvrstog komunalnog otpada, koje je 2016. godine iznosilo svega 14%. I pored ovako velikog napretka u pristupačnosti stanovništvu sanitarnim deponijama i dalje se znatna količina otpada odlaže na nesanitarne i divlje deponije. U Srbiji se manje od 3% stvorenog komunalnog otpada ponovo iskoristi, što je izuzetno mali procenat. U Vinči je izgrađena elektrana na otpad, u završnoj je fazi testiranja i očekuje se da na leto 2023. godine dostigne pun kapacitet proizvodnje energije. Kako u Beogradu nije razvijena primarna separacija otpada, u spalionicu u Vinči odlazi i otpad koji može da se reciklira, kao i opasan otpad iz domaćinstva poput baterija, sijalica, malih kućnih aparata, boja, hemikalija, lekova itd. Strategija upravljanja otpadnim muljem nije doneta.

Vode

Izrađen je i usvojen Plana upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine. Dokument³ obuhvata sve elemente propisane nacionalnom legislativom Republike Srbije, od karakterizacije voda i analize trenutnog stanja, do definisanja programa mera za šestogodišnji planski period koje će, u perspektivi, omogućiti dostizanje postavljenih ciljeva životne sredine koji su definisani za sva vodna tela površinskih i podzemnih voda. Zakon o vodama (izmene i dopune), koji je prošle godine bio sporan i koji je predsednik Srbije odbio potpisati, zbog velikih pritisaka i organizovanih protesta javnosti nije usvojen. Neusklađenost sa standardima koji se odnose na kvalitet vode i dalje predstavlja veliki razlog za zabrinutost, a najlošije stanje je u opštinama gde je povećano prisustvo arsena.

Uprkos tome što je preporuka Evropske komisije da Srbija treba rigoroznije da pristupi problemu zagađenja reka, predložene su 1.000 puta manje naknade za zagađivanje voda, umesto da se podstaknu zagađivači na izgradnju primarnih prečistača. Još od 2020. godine čekamo na Pravilnik o načinu i uslovima za merenje količine i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda i njihovog uticaja na recipijent i sadržini izveštaja o izvršenim merenjima. Plan upravljanja rizikom od poplava nije još usvojen.

³ Videti: <http://www.minpolj.gov.rs/donet-plan-upravljanja-vodama-na-teritoriji-republike-srbije-do-2027-godine/?script=lat>.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 28

ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA ZDRAVLJA

Koordinator: CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP), Nebojša Lazarević

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu se konstatuje da je Srbija **umereno spremna** u oblasti zaštite potrošača i zdravlja. Preporuke iz prethodnog izveštaja i dalje važe.

Takođe se konstatuje da je postignut **ograničen napredak** u sprovođenju zakonodavstva u oblasti zaštite potrošača i u digitalizaciji zdravstvenog sektora, kao i unapređenju administrativnih kapaciteta povećanjem broja zdravstvenih radnika.

Osnovni podaci o Poglavlju 28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja	4-5. decembra 2014./ 3-4. februara 2015.	25. novembra 2016.	Bez merila	-	3. februara 2022.
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR ³ usvojen		CBAR ⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
-					

1 OBAR – *opening benchmark assessment report*

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – *interim benchmark assessment report*.

4 CBAR – *closing benchmark assessment report*.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 28

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	<p>Pored toga što je nedavno donet novi Zakon o zaštiti potrošača (2021), potrebne su njegove dalje izmene u pravcu usklađivanja sa novinama u zakonodavstvu EU (uključujući direktive 2015/2302 i 2020/1828, kao i predstojeće izmene 2005/29/EC i 2011/83/EU).</p> <p>Poseban značaj ima dalje jačanje institucionalnih mehanizama zaštite potrošača: potreba da se razmotri model potrošačkog ombudsmana, institucionalna koncentracija borbe protiv nepoštena poslovne prakse u Komisiji za zaštitu konkurencije, uvođenje posebne upravne mere zaštite potrošača koja bi se izricala kog težih oblika povreda poslovne prakse, neke su od inicijativa koje su od ranije dostavljene nadležnom ministarstvu (diskusioni dokument javne politike).</p>	U potpunosti neispunjena utvrđena: 2021.	Delimično iz Izveštaja EK o napretku Srbije za 2020. godinu
2.	<p>Ispitati mogućnost uvođenja posebnog budžetskog fonda za potrebe finansiranja potrošačkih organizacija kako bi se obezbedili adekvatni materijalni, kadrovski i tehnički uslovi za pomoć i podršku koju pružaju potrošačima. Pored ostalog, takvo unapređenje postojećeg programa finansiranja potrošačkih organizacija bi omogućilo sprovođenje aktivnosti za koje trenutno ne postoje sredstva, a koje su karakteristične za razvijena tržišta, kao što su uporedni testovi ispitivanja kvaliteta proizvoda na tržištu.</p>	Nova preporuka	Delimično vezana za Izveštaj EK o napretku Srbije za 2022. godinu, a formulisana na osnovu prakse stručnjaka iz radne grupe za ovu oblast, kao i na osnovu dosadašnjeg iskustva
3.	<p>Potrebno je modelirati zakonsko rešenje kolektivne tužbe, u svetlu predstojeće izrade novog Zakona o parničnom postupku, radi stvaranja uslova za rešavanje problema masovnih parnica i za bolji pristup pravdi građanima u tipičnim, istovetnim ili sličnim repetitivnim sporovima, odnosno radi sudske zaštite kolektivnog interesa građana, naročito u oblasti prava potrošača. Uvođenje kolektivne tužbe predstavlja i obavezu pravne harmonizacije, u svetlu Direktive 2020/1828 o reprezentativnim tužbama.</p>	U potpunosti neispunjena utvrđena: 2022.	Delimično vezana za Izveštaj EK o napretku Srbije za 2022. godinu, a formulisana na osnovu prakse stručnjaka iz radne grupe za ovu oblast, kao i na osnovu dosadašnjeg iskustva

4.	<p>Obezbediti potpunu funkcionalnost integrisanog zdravstvenog informacionog sistema koja, pored funkcionisanja njegovih pojedinih servisa, nije još uvek celovito obezbeđena. Još uvek ne postoji jedinstvena i sveobuhvatna organizacija upravljanja digitalizacijom u zdravstvenom sistemu, uključujući jasno definisane odgovornosti svih učesnika. Neophodno obezbediti jedinstveni elektronski zdravstveni dosije svih korisnika sistema zdravstvene zaštite, koji povezuje sve podatke relevantne za praćenje zdravstvenog stanja, dijagnostiku i lečenje. Istovremeno, neophodno pružiti mogućnost pristupa agregatnim, generičkim i depersonalizovanim podacima, za potrebe stručnih i naučnih istraživanja, kao i informisanje javnosti. Nedavno doneti Program digitalizacije u zdravstvenom sistemu (2022) pruža adekvatnu plansku osnovu za sprovođenje ovih aktivnosti.</p>	U potpunosti neispunjena utvrđena: 2017.	Izveštaji EK o napretku Srbije za 2016. i 2018. godinu
5.	<p>Potrebno je da Institut za javno zdravlje Srbije, kao ključna nacionalna institucija za praćenje i kontrolu zaraznih bolesti, pripremi i objavi tematski izveštaj o epidemiji COVID-19, sa podacima o rezultatima sprovedenog epidemiološkog nadzora i procenama efekata preduzetih epidemioloških mera, kako bi se obezbedila činjenična osnovu 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.</p>	U potpunosti neispunjena utvrđena: 2021	Izveštaji EK o napretku Srbije za 2021. i 2022. godinu
6.	<p>U svetlu nedavnih tragičnih događaja u Beogradu i Mladenovcu, potrebno je unaprediti rad na sprovođenju postojećeg Programa o zaštiti mentalnog zdravlja (2019), kao i dalje unapređenje programa, aktivnosti i mera zaštite mentalnog zdravlja stanovništva.</p>	Nova preporuka	Izveštaji EK o napretku Srbije za 2021, 2022. i 2023. godinu
Preporuke Evropskoj uniji			
7.	<p>Potrebno je ubrzati proceduru razmatranja pregovaračke pozicije Srbije, usvojene 2022. godine, kao i obezbediti uslove za otvaranje pregovora u Poglavlju 28.</p>	Nova preporuka	Preporuka formulisana na osnovu prakse stručnjaka iz radne grupe za ovu oblast, kao i na osnovu dosadašnjeg iskustva

Opis 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, nepravničnim 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.

Presek stanja i glavne ocene

Eksplanatorni skrining za Poglavlje 28 održan je 4-5. decembra 2014. godine, a bilateralni skrining 3-4. februara 2015. godine. U junu 2016. godine je usvojen Izveštaj o skriningu, koji daje opštu ocenu zadovoljavajućeg nivoa usklađenosti sa pravnim tekovinama u oblasti zaštite potrošača i zdravlja i koji ne sadrži merila za otvaranje pregovora u ovom poglavlju.

Pregovaračka pozicija za ovo poglavlje je usvojena u februaru 2022. godine i dostavljena je Evropskoj komisiji na razmatranje. Prema novoj metodologiji u pregovorima o pristupanju, u kontekstu Klastera 2 – Unutrašnje tržište koje čini devet poglavlja, pored četiri koja su već otvorena (Poglavlje 4 – Sloboda kretanja kapitala, Poglavlje 6 – Pravo privrednih društava, Poglavlje 7 – Pravo intelektualne svojine i Poglavlje 9 – Finansijske usluge), ovo je treća usvojena pregovaračka pozicija (pored Poglavlja 2 – Sloboda kretanja radnika i Poglavlja 3 – Pravo poslovnog nastanjanja i sloboda pružanja usluga), pa je za otvaranje Klastera 2 u celini potrebno ispunjavanje preostalih merila u dva poglavlja (Poglavlju 1 – Sloboda kretanja robe i Poglavlju 8 – Politika konkurencije).

U sedmogodišnjem periodu, od prvog Izveštaja EK nakon skrininga, postignut je napredak u zakonodavnom okviru daljom harmonizacijom zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u oblasti potrošača i zdravlja. U narednom periodu izazovi su: unapređenje strateškog, institucionalnog okvira i administrativnih kapaciteta, sprovođenje zakonodavstva i finansijska održivost zdravstvenog sistema.

Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu, kao i prema prethodnim izveštajima, Srbija je umereno pripremljena u oblasti zaštite potrošača i zdravlja. Ograničen napredak je postignut u digitalizaciji zdravstvenog sektora, kao i povećanju broja zdravstvenih radnika. Preporuke iz prethodnog izveštaja i dalje važe. Konstatovano je donošenje novog Zakona o zaštiti potrošača iz septembra 2021. godine, koji ima za cilj da unapredi postupke vanskudske zaštite i posredovanje između trgovca i potrošača. U Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (*National Programme for the Adoption of the Acquis – NPAA*) za period od 2022. do 2025. godine je planiran Zakon o izmenama i dopunama zakona o zaštiti potrošača i usklađivanje sa tri direktive: 2019/2161 o boljem sprovođenju i modernizaciji pravila Unije o zaštiti potrošača, 2019/770 o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i digitalnih usluga i 2019/771 o ugovorima o kupoprodaji robe. Takođe NPAA za period 2022-2025. godine predviđa transponovanje Direktive 2015 o paket aranžmanima do III kvartala 2025. godine.

Nacionalni savet za zaštitu potrošača nije održavao sastanke u izveštajnom periodu, ali je davao mišljenja (o energetski ugroženom kupcu), a na planu prakse Ministarstva trgovine u oblasti kolektivne zaštite. Kada je u pitanju kolektivna zaštita potrošača, u 2022. godini su proleđene tri inicijative za zaštitu kolektivnog interesa potrošača i jedan zahtev za pokretanje postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača, a doneta su tri zaključka o pokretanju postupka kolektivne zaštite potrošača, jedno rešenje o postojanju povrede, dva rešenja o obustavi postupka i dva zahteva za reviziju sudske odluke pred Vrhovnim kasacionim sudom. U periodu od januara do avgusta 2023. godine, doneta su tri rešenja o postojanju povrede i jedno rešenje o obustavi postupka.

U Evidenciji udruženja i saveza je upisano 12 udruženja za zaštitu potrošača. U 2022. godini su dodeljena sredstva u iznosu od 15 miliona dinara za 10 udruženja za zaštitu potrošača i njihovi projekti su u fazi realizacije. Regionalni raspored finansiranih udruženja za zaštitu potrošača je sledeći – region Beograda (pet udruženja), region Vojvodine (tri udruženja), region Šumadije i Zapadne Srbije (jedno udruženje) i region Južne i Istočne Srbije (jedno udruženje).

Registровано je 44 tela za vanskudsko rešavanje potrošačkih sporova (avgust 2023. godine), a konstatacija je da bi ovako veliki broj tela mogao zbuniti potrošača pri izboru nadležnog subjekta. U julu 2022. godine je pokrenut informacioni sistem za rešavanje potrošačkih sporova vanskudskim putem, a u periodu od jula 2022. do juna 2023. godine je bio ukupno 1.281 postupak za vanskudsko rešavanje potrošačkih sporova.

Ocenjeno je da saradnja ministarstva i potrošačkih organizacija stagnira, da je potrebno dalje promovisanje njihovog rada, kao i jačanje kapaciteta organa za zaštitu potrošača, inspekcijских službi, kao i institucionalne postavke zaštite prava i interesa potrošača na nivou lokalne samouprave.

U Nacionalnom registru potrošačkih prigovora, u toku 2022. godine je evidentirano ukupno 22.869 potrošačkih prigovora, od čega se 70,02% odnosilo na robu, dok se 29,98% odnosilo na usluge.

U oblasti bezbednosti proizvoda, takođe nije uočen značajniji napredak, a posebno se ističe da treba unaprediti kapacitete u oblasti tržišnog nadzora, naročito sanitarne inspekcije, kao i da tokom 2022. godine nije održana nijedna sednica Saveta za bezbednost proizvoda. Administrativni kapaciteti organa za zaštitu potrošača i inspekcijских službi za zaštitu potrošača i bezbednost proizvoda treba dalje da se jačaju (u Sektoru zaštite potrošača je zaposleno 18 službenika, u Sektoru tržišne inspekcije je 458 sistematizovanih radnih mesta, a zaposleno 322 sa stanjem u junu 2023. godine).

Zakonodavni okvir u ovom poglavlju je delimično usklađen sa pravnim tekovinama EU o paket aranžmanima i povezanim putovanjima, pa je dalje usklađivanje naročito potrebno u oblasti saradnje između nacionalnih organa odgovornih za sprovođenje zaštite potrošača, višegodišnjih programa za potrošače, u propisima o paket aranžmanima (planirano u NPAA za III kvartal 2025. godine), kao i onlajn rešavanju potrošačkih sporova i alternativnog rešavanja sporova.

Imajući u vidu novi okvir tržišnog nadzora u EU, započet je postupak izrade Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o tržišnom nadzoru radi usklađivanja sa Uredbom EU 2019/1020 o tržišnom nadzoru i usaglašenosti proizvoda, pre svega, u delu uređivanja elektronskog tržišnog nadzora, kao i Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o opštoj bezbednosti proizvoda, sa ciljem potpunog usklađivanja sa Direktivom EZ o opštoj bezbednosti proizvoda.

U periodu od januara do decembra 2022. godine, Sektor tržišne inspekcije je izvršio 4.085 kontrola. Na osnovu sprovedenih aktivnosti tržišnog nadzora, inspektori su naložili 468 korektivnih i restriktivnih mera za neusaglašene i nebezbedne proizvode. Preko nacionalnog sistema za razmenu informacija (NEPRO) je objavljeno 90 obaveštenja o opasnim proizvodima.

U prvoj polovini 2023. godine, Sektor tržišne inspekcije je izvršio 1.740 kontrola u sledećim sektorima: električna oprema, lična zaštitna oprema, oprema za dečija igrališta, nameštaj za otvoreni prostor, nafta i naftni derivati, tekstilni proizvodi i opšta bezbednost proizvoda. Zbog neusaglašenosti sa propisanim zahtevima i rizika za bezbednost, naloženo je 159 korektivnih i restriktivnih mera. Preko nacionalnog sistema za razmenu informacija o opasnim proizvodima (NEPRO) je objavljeno 47 obaveštenja o opasnim proizvodima koja se odnose na sledeće kategorije proizvoda: električna oprema, motorna vozila i delovi motornih vozila, dečija oprema, posuđe, nameštaj, obuća, odeća, tekstil i modni artikli.

U Izveštaju Evropske komisije se konstatuje da je Narodna banka Srbije (NBS) u 2021. i 2022. godini, u svojstvu tela za ARS zaduženog za finansijske institucije, vodila ukupno 3.348 predmeta, od kojih se 2.062 odnosilo na banke i 1.267 na društva za osiguranje. Izdala je dve odluke po pojedinačnim pritužbama kojima su istovremeno izrečene novčane kazne, kao i dvadeset dve odluke kojima se nalaže pružaocu finansijskih usluga da otkloni nepravilnosti bez novčanih kazni. NBS je, takođe, rešila i 13 postupaka posredovanja i kaznila jednu banku zbog nepravilnosti u reklamnoj kampanji.

Tokom 2022. i u prvom kvartalu 2023. godine, Narodna banka Srbije je ustanovila da šest banaka nije postupalo u skladu s pojedinim odredbama zakona kojima se uređuje oblast zaštite korisnika finansijskih usluga. U istom periodu, rešeno je 1.413 pritužbi korisnika koje su se odnosile na postupanje banaka. Najveći broj pritužbi na postupanje banaka, u posmatranom periodu, odnosio se na platne usluge i kredite. Primljeno je 32 predloga za posredovanje radi rešavanja spornog odnosa između korisnika i banaka, a strane u postupku posredovanja prihvatile su 21 predlog. U posmatranom periodu, rešeno je sedam pritužbi na postupanje platnih institucija, dve pritužbe na postupanje institucija elektronskog novca, kao i dve pritužbe na postupanje davaoca finansijskog lizinga. U oblasti javnog zdravlja, Izveštaj EK ocenjuje da je zakonodavstvo Srbije delimično usaglašeno sa pravnim tekovinama EU i da tek treba obezbediti održivost javnog fonda za zdravstveno osiguranje. Nacionalni plan za ljudske resurse u sektoru zdravstva nije sproveden, iako je zaposleno preko 1.300 zdravstvenih radnika, pored 2.500 angažovanih od početka pandemije COVID-19. Konstatuje se da se i dalje ne koristi centralizovani sistem elektronskih zdravstvenih kartona koji finansira EU i da još uvek nije obezbeđeno poštovanje zdravstvenih pokazatelja EU.

U oblasti kontrole duvana je uočeno da zakonodavstvo i dalje nije usaglašeno sa pravnim tekovinama EU i da je potrebno dalje usklađivanje i primena zakonodavstva uz jačanje inspeksijskog nadzora, kao i usvajanje nove Strategije kontrole duvana sa Akcionim planom za usklađivanje sa *acquis*-om i Okvirnom konvencijom STO o kontroli duvana.

Što se tiče krvi, tkiva, ćelija i organa, primena novih zakonskih rešenja u ovoj oblasti još uvek nije započela, standardi kvaliteta i bezbednosti još uvek nisu na nivou EU, a kapaciteti nadležnih organa za vršenje nadzora Uprave za biomedicinu i inspeksijskih organa su veoma ograničeni.

U oblasti prekogranične zdravstvene zaštite, zakonodavstvo o primeni prava pacijenata je delimično usklađeno. Konstatuje se da su kapaciteti za nadzor i reagovanje u pogledu ozbiljnih prekograničnih pretnji zdravlju (uključujući zarazne bolesti) ograničeni i treba ih unaprediti. Pozitivno je ocenjeno učešće Srbije u Evropskom sistemu nadzora (*The European Surveillance System – TESSy*), uključujući i slanje podataka/izveštaja o nekoliko zaraznih bolesti, ali je neophodno da sveobuhvatni podaci budu obezbeđeni blagovremeno. U februaru 2022. godine je usvojen Program digitalizacije u zdravstvenom sistemu za period od 2022. do 2026. godine, ali je potrebno da se implementira centralizovani zdravstveni informacioni i komunikacioni sistem.

Uočena je neophodnost održivog i efikasnog finansiranja strategija za određene zarazne bolesti (uključujući HIV), kao i podizanja svesti o značaju vakcinacije (posebno za decu), potreba pojačanog sistema nadzora i kontrole prepisivanja antibiotika kako bi se ojačala rezistencija na antimikrobitike, kao i kontrola kvaliteta i standardizacija laboratorija.

Izveštaj je afirmativan u pogledu mera predviđenih Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, koje je Srbija sprovedla kao odgovor na pandemiju COVID-19. Ove mere su usklađene sa preporukama Svetske zdravstvene organizacije, a obezbeđeni su tehnički uslovi i vakcine potrebne za masovnu vakcinaciju. Pored toga, Izveštaj sadrži i detaljnu statistiku vakcinacije i obuhvata stanovništva (44,74%), kao i konstataciju da je neodlučnost velika, posebno među mlađim ljudima, delimično zbog dezinformacija i nedostatka koordinisanih javnih kampanja. Pozitivno je ocenjena politika donacije vakcina u regionu i šire, vakcinacija stranih državljana, kao i pridruživanje u svojstvu posmatrača Sporazumu o zajedničkim nabavkama EU za medicinske

protivmere i Komitetu za zdravstvenu bezbednost EU. Uspešno pridruživanje sistemu digitalnih COVID sertifikata EU je afirmativno ocenjen, u svetlu bezbednijeg i lakšeg putovanja između Srbije i EU.

U oblastima promocije zdravlja, kada su u pitanju nezarazne bolesti, skrining karcinoma, oblasti mentalnog zdravlja, ishrane i fizičke aktivnosti, zakonodavstvo o lekovima za ljudsku upotrebu i upotrebu u veterini, kao i o sprečavanju upotreba droga, jednak pristup zdravstvenoj zaštiti, Izveštaj EK ne uočava značajniji pomak u prethodnom periodu.

U pogledu preporuka, u Izveštaju za 2022. godinu se suštinski ponavljaju preporuke iz prethodnog izveštaja. Srbija treba naročito da: obezbedi neophodne institucionalne, administrativne i tehničke kapacitete za implementaciju pravnih tekovina EU u okviru ovog poglavlja; ojača ukupne upravljačke kapacitete, ljudske resurse i finansijsku održivost javnog fonda za zdravstveno osiguranje i nadležnih organa za zaštitu potrošača, tržišni nadzor i sanitarnu inspekciju; dalje uskladi svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU o supstancama ljudskog porekla, pravima pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti, kontroli duvana i lekovima za ljudsku i veterinarsku upotrebu.

Kao što je napred konstatovano, ali bez detaljnije ocene u Izveštaju EK, u izveštajnom periodu je bio fokus na primeni novog Zakona o zaštiti potrošača. Najznačajnije novine koje donosi novi Zakon o zaštiti potrošača se odnose na unapređenje posebnih pravila zaštite potrošača u oblasti turističkih usluga, kao i na noveliranu šemu vansudskog rešavanja potrošačkih sporova. Na institucionalnom planu, u pogledu dalje pravne harmonizacije sa relevantnim direktivama EU koje su u međuvremenu donete, kao i u pogledu podrške rada potrošačkih organizacija, nisu predviđene značajnije izmene.

U oblasti javnog zdravlja, tokom 2021. godine i dalje je u prvom planu bilo suzbijanje širenja zarazne bolesti COVID-19. U proteklih godinu dana trajanja epidemije, preuzeti su koraci kojima su obezbeđeni uslovi za vakcinaciju svih zainteresovanih građana, a na raspolaganju su bile vakcine za koje je Agencija za lekove i medicinska sredstva Republike Srbije potvrdila bezbednost, efikasnost i kvalitet i izdala dozvolu za upotrebu leka, i to: Pfizer-BioNTek, Sputnik V, Sinopharm i Oxford/AstraZeneca. Prema tome, i pored velikog broja dostupnih vakcina, po vrsti i raspoloživom broju, kao i pored dobre organizacije mreže punktova za vakcinaciju, ukupan procenat imunizacije je oko 44,9%.

U izveštajnom periodu su ostala aktuelna pitanja pouzdanosti i kvaliteta analitičke osnove za donošenje mera, uloge stručnih ustanova i tela nadležnih za epidemiološki nadzor u kreiranju i predlaganju tih mera, nadzora nad njihovim sprovođenjem, s obzirom da javnosti i dalje nisu dostupni svi relevantni podaci. Uočava se tesna veza između problema kvaliteta podataka, načina njihovog prikupljanja i obrade u kontekstu epidemije COVID-19 i problema nedostatka funkcionalnog informacionog sistema u zdravstvu. Upravo je epidemija pokazala da je nedostatak integrisanog informacionog sistema zapravo jedan od ključnih nedostataka u oblasti javnog zdravlja uopšte. Integrisani informacioni sistem u zdravstvu bi omogućio umrežavanje zdravstvenih ustanova, obezbedio pouzdane podatke o pacijentima, digitalne kartoteke pacijenata, kao i mogućnost 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.

Povodom stanja u pregovaračkom poglavlju, Radna grupa NKEU za Poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zdravlja je u izveštajnom periodu u kontinuitetu pratila relevantne aktivnosti koje su od značaja stanje u Poglavlju 28, naročito alternativno rešavanje sporova i kolektivnu zaštitu potrošača.

Takođe, nastavlja se saradnja sa Ministarstvom unutrašnje i spoljne trgovine, nadležnim za oblast zaštite potrošača, a komunikacija sa ministarkom za evropske integracije se intenzivira kroz sastanke koje organizuje sa predstavnicima radnih grupa NKEU, na kojima se analizira stanje u pregovaračkim klasterima i pojedinačnim poglavljima, posebno u svetlu mogućnosti otvaranja tih klastera/poglavlja, tamo gde su ona definisana i razmatraju se sve aktuelne teme.

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 28, tj. napretka u poslednjih godinu dana

Vladi Republike Srbije, Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija i Ministarstvu zdravlja:

- *Pored donošena novog Zakona o zaštiti potrošača, i dalje je potrebna revizija institucionalnog okvira sprovođenja zaštite potrošača, uključujući mehanizme koordinacije i saradnje potrošačkih organizacija, kojima bi se obezbedio pouzdaniji i efikasniji pristup pravdi u potrošačkoj materiji.*

Iako je donet novi Zakon o zaštiti potrošača, nisu sprovedene značajnije izmene institucionalnog okvira za primenu pravila o zaštiti prava potrošača, niti je unapređen postojeći sistem saradnje i podrške radu potrošačkih organizacija. Jedina novina na ovom planu je noveliranje sistema vansudskog rešavanja potrošačkih sporova, koji tek treba da počne da se primenjuje, ali čija normativna rešenja ne pružaju uverenje da je u pitanju celovit i adekvatan model. Za sada, ocenjuje se da je ova preporuka **u potpunosti neispunjena**.

- *Potrebno je modelirati zakonsko rešenje kolektivne tužbe, u svetlu predstojeće izrade novog Zakona o parničnom postupku, radi stvaranja uslova za rešavanje problema masovnih parnica i za bolji pristup pravdi građanima u tipičnim, istovetnim ili sličnim repetitivnim sporovima, odnosno radi sudske zaštite kolektivnog interesa građana, naročito u oblasti prava potrošača.*

U izveštajnom periodu nije bilo značajnijih aktivnosti u pravcu regulisanja ove oblasti, pa se konstatuje da je preporuka **u potpunosti neispunjena**.

- *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.*

Pored navedenih zakonskih izmena, o kojima je napred bilo reči, nije predviđen napredak u pogledu pristupa podacima o potrošačkim prigovorima na platformi NRPP-a. Podnošenje potrošačkog prigovora u elektronskom obliku je obezbeđeno, ali je dalji tok postupanja po tom prigovoru i dalje neizvestan. Agregatni podaci, koji se dobiju na osnovu prigovora podnetih na ovoj platformi, takođe nisu dostupni ni javnosti, kao ni potrošačkim organizacijama. Prema tome, ocenjuje se da je ova preporuka **u potpunosti neispunjena**.

- *Obezbediti potpunu funkcionalnost Integrisanog zdravstvenog informacionog sistema (IZIS) koja, pored funkcionisanja njegovih pojedinih servisa, još uvek nije celovito obezbeđena.*

Problem nedostatka funkcionalnosti integrisanog zdravstvenog informacionog sistema (IZIS) se proteže u višegodišnjem periodu, bez značajnog napretka. U prethodnih godinu dana su uočeni pokušaji na postizanju veće funkcionalnosti pojedinih elemenata sistema, a usvojen je i Program digitalizacije u zdravstvenom sistemu Republike Srbije za period 2022-2026. godine, kao i Akcioni plan za period 2022-2023. godine za sprovođenje Programa, koji sadrži aktivnosti razvoja digitalizacije u zdravstvenom sistemu radi povezivanja svih subjekata u javnom zdravstvu i obezbeđivanja efikasne i dostupne zdravstvene zaštite. Međutim, postojeće stanje je i dalje daleko od potrebnog nivoa integracije i interoperabilnosti implementiranih sistema i tek predstoji preduzimanje prvih aktivnosti iz Akcionog plana, pa se ova preporuka ocenjuje kao **neispunjena**.

- *Potrebno je da Institut za javno zdravlje Srbije, kao ključna nacionalna institucija za praćenje i kontrolu zaraznih bolesti, pripremi i objavi tematski izveštaj o epidemiji COVID-19, sa podacima o rezultatima sprovedenog epidemiološkog nadzora i procenama efekata preduzetih epidemioloških mera, kako bi se obezbedila činjenična osnova za javnu diskusiju o preduzetim merama, odgovornosti organa i tela za uspeh sprovođenja zaštite stanovništva od ove zarazne bolesti i kreiranja javne politike zaštite zdravlja u ovoj oblasti.*

U prethodnom periodu, na pitanje zašto nije izrađen poseban tematski izveštaj o epidemiji COVID-19, odnosno zašto takav izveštaj nije predstavljen u javnosti, kao odgovor se obično čuje da je epidemija još uvek u toku. Međutim, nakon više od tri godine od izbijanja epidemije, teško je pronaći opravdanje zašto takav tematski izveštaj, ili više njih koji pokrivaju pojedine celine u okviru sprovedenih mera do određenog trenutka, a naročito

za prvih godinu dana epidemije, nije ugledao svetlo dana. Pažnja javnosti nije više fokusirana isključivo na pitanja epidemije kao pre godinu dana, ali ostaje niz pitanja koja nisu dobila svoj odgovor, a koja zahtevaju odgovarajuće pouzdane podatke i stručnu ocenu. Zato se ocenjuje da je ova preporuka **u potpunosti neispunjena**, jer nije pružena pouzdana analitička osnova za diskusiju u javnosti povodom kvaliteta i uspeha sprovedenih mera zaštite stanovništva od COVID-19, na osnovu koje bi bilo moguće preispitati način postupanja nadležnih zdravstvenih službi i nadležnih organa, ali i ispitati odgovornost za pojedine pojave tokom epidemije, kao što je masovno zaražavanje zdravstvenih radnika i relativno veliki broj smrtnih slučajeva u toj populaciji.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 29

CARINSKA UNIJA

Koordinator: prof. dr Duško Lopandić

U Izveštaju Evropske komisije (EK) o napretku Srbije za 2022. godinu se konstatuje da je Srbija **na dobrom nivou pripremljenosti** u oblasti carinske unije. Poglavlje je otvoreno na sastanku međuvladine konferencije u Briselu, 20. juna 2017. godine.

Postignut je **ograničen napredak** kroz usvajanje daljih izmena i dopuna Carinskog zakona i usklađivanje zakonodavstva iz oblasti kulturnih dobara sa relevantnim pravnim tekovinama EU iz Poglavlja 29. Nije ostvaren napredak u pogledu prošlogodišnjih preporuka (iz izveštaja za 2021. godinu) koje stoga ostaju važeće.

Traži se da u narednoj godini, Srbija treba naročito da:

- dodatno nadogradi carinski sistem obrade integrisanjem upravljanja rizikom;
- dodatno razvije IT sistem nacionalnih carinskih službi kako bi se omogućila njegova integracija sa sistemom EU.

Osnovni podaci o Poglavlju 29 – Carinska unija

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
29 – Carinska unija	26-27. marta 2014./ 3-4. juna 2014.	novembra 2015.	/	/	januara 2017.
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR ³ usvojen		CBAR ⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
20. juna 2017.	3	/		NE	NE (75 meseci je prošlo od otvaranja poglavlja)

Na osnovu zajedničke pozicije, delegacija Evropske unije je istakla, podrazumevajući dalji napredak Srbije u usvajanju pravnih tekovina, tri sledeća **merila za zatvaranje poglavlja**:

1. Srbija treba da nastavi da usvaja propise za koje je potrebno dalje usaglašavanje, posebno u oblastima oslobađanja od uvoznih dažbina, upravljanja carinskim rizikom i aspektima sigurnosti, kulturnim dobrima i prekursorima droga;
2. 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);

1 OBAR – opening benchmark assessment report

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – interim benchmark assessment report.

4 CBAR – closing benchmark assessment report.

3. 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.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 29

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Imajući u vidu generalno dobar nivo opšte pripremljenosti Srbije u Poglavlju 29, ali uz to i znake ograničenijeg napredovanja u usvajanju podzakonskih akata i imajući u vidu preporuke Evropske komisije u periodu 2019-2021. godine, potrebno je dalje zalaganje na planu dogradnje carinskih sistema, posebno kada je u pitanju integrisanje upravljanja rizikom od strane carinske administracije.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2022.	Izveštaj o skriningu
2.	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.	Delimično ispunjeno (kontinuiran proces) utvrđeno: 2022.	Izveštaj EK o napretku Srbije za 2021. godinu
3.	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 procenjen samo za prvu godinu realizacije IKT strategije uprave carina na 10 miliona evra nedostajućih sredstava u 2020. godini. <i>Stoga je potreban aktivan odnos nadležnih kako bi nedostajuća sredstva bila angažovana, bilo putem stranih donacija ili na drugi način (rebalansom budžeta i dr).</i>	Delimično ispunjeno (kontinuiran proces) utvrđeno: 2022.	Izveštaj EK o napretku Srbije za 2020. godinu

4.	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,	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2022.	Izveštaj EK o napretku Srbije za 2020. godinu
5.	Potrebno je redovno ažuriranje strategije i akcionih planova koji se odnose na modernizaciju i poslovanje uprave carina i drugih organa, nadležnih za ovo poglavlje.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2022.	Izveštaj EK o napretku Srbije za 2021. godinu
Preporuke Evropskoj uniji			
6.	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.	Ispunjeno: 2022.	SSP
7.	Potrebno je da EU nastavi sa uključivanjem Srbije u svoje programe saradnje i podrške u sektoru carina (poput „Carina 2020“).	utvrđeno: 2022.	SSP
Preporuke Programskom savetu NKEU			
8.	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).	utvrđeno: 2022.	Izveštaj EK o napretku Srbije za 2019. godinu

Opis 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 EU i njegove sprovedbene 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, takođe, moraju da obezbede odgovarajuće kapacitete za sprovođenje i izvršenje posebnih pravila utvrđenih u odgovarajućim oblastima pravnih tekovina, kao što su propisi u oblasti spoljne trgovine, zdravlja i bezbednosti.

Danas, u eri izrazitog prekograničnog kriminala i terorizma, očekuje se od carinskih vlasti da izvršavaju različite nefiskalne zadatke koji su u vezi sa pitanjima zaštite finansijskih interesa EU, kao i bezbednosti i sigurnosti građana.

Osnovne pravne tekovine, odnosno propise o carinskoj uniji čine sledeći propisi:

- Carinski zakon (kodeks) Unije (Uredba br. 952/2013) koji je stupio na snagu 1. maja 2016. godine. 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);
- Izvršna (spovedbena) uredba Evropske komisije br. 2015/2447 od 24. novembra 2015. godine, 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, 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 (*Multi-Annual Strategic Plan – MASP*). Takođe, identifikuju se prioritete oblasti koje podrazumevaju dalje praćenje i razvoj (upravljanje povlačenjem Ujedinjenog kraljevstva iz carinske unije, jačanje borbe protiv prevara, veći nadzor carinskog zakona, poboljšanje efikasnosti carinskih uprava, bolje korišćenje inovacija, optimizacija elektronskih sistema carina, izazovi e-trgovine, poboljšanje bezbednosti, rad na međunarodnim odnosima).

Presek stanja i glavne ocene

U izveštaju o skriningu od 17. novembra 2015. godine Evropska komisija je na sledeći način ocenila stanje pripremljenosti Srbije u pojedinim oblastima koje se odnose na carinsku uniju:

- u celini, zakonodavstvo u Srbiji u oblasti carinske unije je, u velikoj meri, usaglašeno sa pravnim tekovinama EU; potrebno je dalje jačanje administrativnih kapaciteta, kao i obezbeđenje jednoobrazne i efikasne primene carinskih pravila;
- opšta carinska pravila i postupci – nivo usaglašenosti je visok (uz četiri primedbe – tačke odstupanja);
- carinski status robe i tranzit – dobar nivo usaglašenosti (uz jednu primedbu);
- carinsko vrednovanje – nivo usaglašenosti visok (uz dve primedbe);
- carinsko svrstavanje robe i carinska tarifa (uz tri primedbe);
- pravila o preferencijalnom i nepreferencijalnom poreklu – pravila su slična pravilima EU, ali nisu istovetna (uz dve primedbe);
- carinske olakšice – pravila „u priličnoj meri“ usaglašena, uz razlike (dve primedbe);
- bezbednosni aspekti carinskog zakona – postoje razlike, posebno u pogledu pristupa analizi rizika (uz tri primedbe);
- prava intelektualne svojine – u velikoj meri usaglašeno; treba razvijati administrativne kapacitete (prati se u okviru Poglavlja 7 – Intelektualna svojina);
- kulturna dobra – zakon Srbije u ovoj oblasti nije usaglašen sa tekovinama EU;
- kontrola fizički prenosivih sredstava plaćanja na granicama – propisi „u velikoj meri usaglašeni“;
- prekursori droge – propisi nisu u potpunosti usaglašeni (uz tri primedbe);
- uzajamna administrativna pomoć i međunarodna carinska saradnja – neophodno dalje usaglašavanje;
- administrativni kapaciteti uprave carina – potreban razvoj kapaciteta;
- kompjuterizacija – potreban dalji razvoj i povezivanje sistema.

U **dva poslednja godišnja izveštaja Evropske komisije** o napretku Srbije (za 2021. i 2022. godinu) uglavnom se daju pozitivne ocene stepena usklađenosti srpskih propisa u ovoj oblasti, s tim što su ocene iz 2022. 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 2022. godini, jer je rečeno da je ostvaren „ograničen napredak“ u usvajanju podzakonskih akata Carinskog zakona i Zakona o carinskim službama (u 2019. godini bio je ostvaren „izvestan napredak“, što je povoljnija ocena).

U oba izveštaja se ponavljaju 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 2022. godinu, posebno se naglašava da je carinsko zakonodavstvo Srbije i dalje je u velikoj meri usklađeno sa pravnim tekovinama EU. Izmene i dopune Carinskog zakona su usvojene u novembru 2021. godine u cilju daljeg usklađivanja sa odgovarajućim pravnim tekovinama.

Srbija je usvojila novi Zakon o kulturnom nasleđu u decembru 2021. godine, koji je usklađen sa odgovarajućim pravnim tekovinama EU iz Poglavlja 29.

Republika Srbija je potpisnica Konvencije o zajedničkom tranzitnom postupku i primenjuje pravila EU koja se odnose na kretanja u tranzitu. Pravila o sprovođenju prava intelektualne svojine u carinskom postupku su, u velikoj meri, u skladu sa pravnim tekovinama EU. Regionalna konvencija o pan-evro-mediteranskim (PEM) preferencijalnim pravilima o poreklu se primenjuje u Srbiji. Nakon predloga EU da se paralelno primenjuju

fleksibilnija pravila o poreklu na prelaznoj osnovi dok se ne izmeni PEM Konvencija, Srbija je izmenila svoje bilateralne trgovinske sporazume sa CEFTA partnerima, sa EFTA-om i, nakon izmene Protokola 3 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u februaru 2022. godine, sa Evropskom unijom. Nomenklatura Carinske tarife Republike Srbije za 2022. godinu je usklađena sa Kombinovanom nomenklaturom EU u novembru 2021. godine.

Pravni propisi o slobodnim zonama i bezbednosnim aspektima tek treba da budu usklađeni sa pravnim tekovinama EU. I dalje se naplaćuju naknade za teretna vozila koja ulaze u carinske terminale radi ispunjavanja carinskih obaveza, što nije u skladu sa obavezama Republike Srbije iz SSP-a. Što se tiče administrativnih i operativnih kapaciteta, ukupan prihod od carina i poreza na dodatu vrednost (PDV), koje naplaćuje carinska uprava, povećao se u 2021. godini za 21% u odnosu na prethodnu godinu, uglavnom zbog povećanja obima ekonomske aktivnosti u drugoj godini pandemije bolesti COVID-19.

Napori se i dalje ulažu na jačanju sistema za upravljanje rizicima. Republika Srbija mora dosledno da sprovodi analizu rizika pre isporuke, odnosno pre transporta, uključujući provere bezbednosti hrane, u skladu sa Carinskim kodeksom EU.

Carinska laboratorija je i dalje nedovoljno opremljena u pogledu borbe protiv krijumčarenja duvanskih proizvoda.

Srbija je potpisnica Protokola o eliminaciji nezakonite trgovine duvanskim proizvodima od 2017. godine. Međutim, Srbija treba da nastavi da unapređuje svoj rad, posebno napore da se uspostavi sistem praćenja i provere duvanskih proizvoda, kao što je predviđeno Protokolom. Nadalje, administrativni kapaciteti za kontrolu nezakonite trgovine duvanskim proizvodima su još uvek nedovoljni.

Srbija je, u septembru 2021. godine, usvojila Operativni plan za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, koji obuhvata i oblast carina.

Druge mere harmonizacije koje se odnose na Poglavlje 29

Treba dodati da Srbija saraduje sa EU u oblasti carinske unije, sa ciljem potpune harmonizacije, korišćenjem i drugih pravnih ili programskih instrumenata, poput Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU-Srbija ili evropskog programa „Carina 2020“. „Carina 2020“ je program koji podržava saradnju carinskih vlasti između država članica EU i zemalja kandidata. To omogućava 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. „Carina 2020“ ima budžet od 522,9 miliona evra. Trenutni program pokriva period od 2014. do 2020. godine. Srbija je započela učešće u „Carini 2020“ 2014. godine.

U usklađivanju operativnih kapaciteta carinske uprave Srbija sledi „Carinske planove“ (*Costums Blueprints*) koje je razvila Generalna direkcija Evropske komisije za poreze i carinsku uniju (*Directorate General for Taxation and Customs Union – DG TAXUD*) 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 EU-Srbija (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 plana za usvajanje pravnih tekovina EU za 2019/2020. godinu.

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 29, tj. napretka u poslednjih godinu dana

Vladi Republike Srbije:

- *Potrebno je dalje zalaganje na planu dogradnje carinskih sistema, posebno kada je u pitanju integrisano upravljanje rizikom od strane carinske administracije.*

Uprava carina Srbije poseduje kontrolni mehanizam koji obezbeđuje usklađenu i jednoobraznu primenu carinskog zakonodavstva na celoj carinskoj teritoriji RS:

- Poslovni plan unapređenja organizacije i rada carinske službe Ministarstva finansija za period 2020-2024. godine („Službeni glasnik RS“, br. 11/20);
- Plan rada razvoja i korišćenja elektronskih sistema carinske službe Ministarstva finansija za period 2020-2024. godine („Službeni glasnik RS“, br. 11/20).

Oba plana se primenjuju od usvajanja 6. februara 2020. godine.

Godišnji izveštaj o realizaciji Akcionog plana poslovanja za unapređenje organizacije i rada Carinske službe Ministarstva finansija (Poslovna strategija) za 2021. godinu, Vlada je usvojila 24. marta 2022. godine. Godišnji izveštaj o realizaciji Plana rada razvoja i korišćenja elektronskih sistema Carinske službe Ministarstva finansija (IT strategija) za 2021. godinu, Vlada je usvojila 31. marta 2022. godine.

- *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.*

Pored nasumičnih kontrola i onih koje se iniciraju odlukom terenskih carinika, kontrole se zasnivaju na obaveštajnim podacima i proceni rizika u tranzitu, kao i u drugim carinsko odobrenim procedurama. Informacije se prikupljaju putem otvorene carinske linije i internet otvorene carinske linije, iz ISCS analize podataka – IT centra, iz koordinacije aktivnosti na terenu i drugih izvora. Nakon obrade, u zavisnosti od cilja i namene, informacije se prosleđuju odeljenjima u okviru Odeljenja za izvršenje na dalje postupanje. Unutrašnje kontrole vrše mobilni timovi Sektora za suzbijanje krijumčarenja.

U kontrolama saobraćaja putnika nisu razvijeni profili rizika, ali se kontrole zasnivaju na obaveštajnim podacima, informacijama o riziku, kao i na znanju i iskustvu terenskih carinika.

Novi modul za analizu rizika je u razvoju i očekuje se da će biti u potpunosti operativan do kraja januara 2024. godine.

Uprava carina sprovodi mere za zaštitu prava intelektualne svojine koje su utvrđene Carinskim zakonom i Uredbom o uslovima i načinu sprovođenja mera zaštite prava intelektualne svojine na granici („Službeni glasnik RS“, br. 38/2019). Posljednja izmena navedene Uredbe je urađena prošle godine, a Vlada ju je usvojila 29. decembra 2022. godine („Službeni glasnik RS“ br. 144/2022) i stupila je na snagu 7. januara 2023. godine. Izmena se odnosila na rokove, povodom odluke o usvajanju ili odbijanju zahteva za preduzimanje radnji u vezi sa robom za koju se sumnja da krši prava intelektualne svojine u roku od 30 radnih dana (umesto 120 dana) od prijema zahteva.

- *Postoji veliki jaz između predviđenih budžetskih sredstava namenjenih IT modernizaciji carinskih službi, s jedne strane, i realnih potreba, s druge strane. Stoga je potreban aktivan odnos nadležnih kako bi nedostajuća sredstva bila angažovana, bilo putem stranih donacija ili na drugi način (rebalansom budžeta i dr).*

Ugovor između Uprave carina i softverske kompanije za pružanje usluga za unapređenje e-IPR aplikacije za intelektualnu svojinu je potpisan u septembru 2022. godine. Ugovorom je obuhvaćeno unapređenje aplikacije za elektronsko podnošenje zahteva za preduzimanje mera.

U okviru Poslovnog plana za unapređenje organizacije i rada carinske službe Ministarstva finansija za period 2020-2024. godine, posebna pažnja je posvećena obukama koje će omogućiti carinskim službenicima da se nose sa izmenjenim zahtevima, kao i da usvoje najbolje primere dobre prakse iz EU.

Predstavnicima Evropske komisije:

- *Potrebno je da EU nastavi sa uključivanjem Srbije u svoje programe (poput „Carina 2020“) saradnje i podrške u sektoru carina.*

Uprava carina Srbije je učestvovala u programima EU „Carina 2013“ i „Carina 2020“ (od 2009. godine), dok carinici CAS-a trenutno učestvuju u aktivnostima novog ciklusa programa EU „Carina“ (uglavnom u onlajn događajima – do potpisivanja novog međunarodnog sporazuma). U proceduri je nacionalna procedura za donošenje Sporazuma između Evropske unije i Republike Srbije o učešću Srbije u „Carini“ – programu EU za saradnju u oblasti carina.

Zaključak Vlade koji daje pravni osnov za zaključivanje Sporazuma, prihvatanje teksta Sporazuma i prihvatanje privremene implementacije, Vlada je usvojila 29. decembra 2022. godine.

Odluka Skupštine o privremenoj primeni Sporazuma je usvojena 23. januara 2023. godine.

Zaključak Vlade kojim se propisuje ovlašćenje ministru finansija za potpisivanje ovog Sporazuma u ime Republike Srbije, Vlada će usvojiti do kraja februara 2023. godine.

EKONOMSKI ODNOSI SA INOSTRANSTVOM

Koordinator: CENTAR ZA MEĐUNARODNE I BEZBEDNOSNE POSLOVE (ISAC FOND), Igor Novaković

U godišnjem Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu, objavljenom oktobra 2022. godine, konstatuje se da je Srbija **umereno pripremljena** u oblasti ekonomskih odnosa sa inostranstvom (spoljni odnosi).

Osnovni podaci o Poglavlju 30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom	2. jula 2014./ 9. oktobra 2014.				marta 2017.
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR ³ usvojen		CBAR ⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
11. decembra 2017.	2			NE	NE (66 meseci je prošlo od otvaranja poglavlja)

Merila za zatvaranje su sledeća:

1. Srbija treba da pristupi Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO) i obezbedi napredak u pogledu usklađivanja sa pozicijama EU u STO-u;
2. Srbija treba da predstavi Komisiji akcioni plan za preostale pripreme u pogledu usklađivanja zakonodavstva, usklađivanja međunarodnih sporazuma sa pravnim tekovinama EU i poboljšanja administrativnih i kontrolnih kapaciteta radi obezbeđivanja pune primene i sprovođenja pravnih tekovina EU u ovom poglavlju od dana pristupanja. Praćenje napretka u usklađivanju sa pravnim tekovinama EU i njihovog sprovođenja nastaviće se tokom pregovora. EU naglašava da će posvetiti posebnu pažnju praćenju svih gorenavedenih specifičnih pitanja radi obezbeđivanja administrativnih kapaciteta Srbije i njenih kapaciteta da završi usklađivanje sa pravnim tekovinama EU koja se tiču ekonomskih odnosa sa inostranstvom. Posebno treba razmotriti veze između ovog poglavlja i drugih pregovaračkih poglavlja. Konačna ocena usklađenosti srpskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i njenih sprovedbenih kapaciteta može biti data samo u kasnijoj fazi pregovora. Pored svih informacija koje EU može zahtevati za potrebe pregovora u ovom poglavlju, a koje treba dostaviti Konferenciji, EU poziva Srbiju da redovno dostavlja detaljne pisane informacije Savetu za stabilizaciju i pridruživanje o napretku u sprovođenju pravnih tekovina EU.

1 OBAR – opening benchmark assessment report

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – interim benchmark assessment report.

4 CBAR – closing benchmark assessment report.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 30

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	<p>Vlada Republike Srbije treba da ponovo pokrene koordinisani međuresorni 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 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.</p>	<p>Neispunjeno utvrđeno: 2015.</p>	<p>Merilo br. 1 za zatvaranje</p>
2.	<p>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 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.</p>	<p>Neispunjeno utvrđeno: 2015.</p>	<p>Merilo br. 1 za zatvaranje</p>

3.	<p>Vlada Republike Srbije treba da, u što kraćem roku, imenuje stalnog predstavnika pri Generalnom sekretarijatu STO u Ženevi (ekonomski savetnik za STO, UNCTAD i EFTA pri Stalnoj misiji Republike Srbije pri OUN 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 i ugled Srbije.</p>	Neispunjeno utvrđeno: 2018.	Merilo br. 2 za zatvaranje
4.	<p>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.</p>	Delimično ispunjeno Kontinuiran proces utvrđeno: 2015.	Merilo br. 2 za zatvaranje
5.	<p>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 ima 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.</p>	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 2 za zatvaranje

6.	Vlada treba da, u što kraćem roku, da donese predlog Zakona o međunarodnoj razvojnoj saradnji i humanitarnoj pomoći. Tokom izrade predloga Vlada treba da uvaži načela transparentnosti i inkluzivnosti prilikom kreiranja rešenja za uspostavljanje sistema za pružanje međunarodne razvojne saradnje i humanitarne pomoći. Republika Srbija će izdvajati značajna sredstva iz budžeta za ove svrhe i, u tom smislu, potrebno je da građani imaju jasan uvid u sam proces dodele ovih sredstava, kao i obrazloženja za donošenje odluka o dodeli.	Neispunjeno utvrđeno: 2016.	Merilo br. 2 za zatvaranje
7.	Srbija treba da se uzdrži od uvođenja novih privremenih prepreka u trgovini sa EU. Međutim, ukoliko je mera neophodna, onda Vlada Srbije treba da učini sve što je u njenoj moći da ovakve mere adekvatno obrazloži Evropskoj komisiji, kako bi ih ista prihvatila.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2015.	SPP
Preporuke Evropskoj uniji			
8.	Institucije EU i države članice treba da aktivnije pruže podršku Srbiji u bilateralnim pregovorima Srbije sa Brazilom i Ukrajinom, pošto će sa nekima od njih pojedina otvorena pitanja morati biti razmatrana na višem političkom nivou. Oko pitanja bilateralnih pregovora sa Rusijom, sadašnja situacija ne ostavlja mnogo izgleda da EU može da pomogne Srbiji u ovom trenutku, ali Evropska unija treba da ostane otvorena i da pruži podršku Srbiji onog momenta kada se pregovori nastave.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 1 za zatvaranje
Preporuke organizacijama civilnog društva			
9.	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 roba, 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 počne kampanja zagovaranja ulaska Srbije u STO. Oni treba da, sa svoje strane, pruže utemeljene stavove i otvore dijalog sa Vladom i ostalim institucijama, kako bi se pružili adekvatni odgovori na sva pitanja koja deo javnosti u Srbiji kritičnim, pre svega u vezi sa donošenjem Zakona o GMO.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2015.	Merilo br. 1 za zatvaranje

10.	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.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 2 za zatvaranje
-----	--	--------------------------------	----------------------------

Opis poglavlja

Poglavlje 30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom se odnosi na propise u vezi sa Zajedničkom spoljno-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 su usko povezane sa temama iz drugih poglavlja, te su stoga od velike važnosti efikasni administrativni kapaciteti, koji su u stanju da se bave svim međusektorskim pitanjima.

Usvajanjem Lisabonskog ugovora i sticanjem pravnog subjektiviteta, Evropska unija je postala pravno lice i još značajniji međunarodni akter. To podrazumeva da EU može da zaključuje međunarodne sporazume sa drugim zemljama i međunarodnim organizacijama, te je stoga i članica STO-a.

Kada je u pitanju pregovarački proces, pravni okvir iz Poglavlja 30 se većinom sastoji od direktno primenljivih pravnih odredaba EU koje proističu iz njenih multilateralnih i bilateralnih obaveza u oblasti trgovine, kao i iz velikog broja pojedinačnih trgovinskih mera. Neke direktive koje se tiču izvoznih kredita nisu direktno primenjive i iziskuju da budu inkorporirane i u nacionalno zakonodavstvo.

Od država kandidata se očekuje ne samo da postepeno usklade svoje politike usmerene ka trećim zemljama, već i da usklade svoje pozicije u okviru međunarodnih organizacija. Isto važi i za politike, praksu i pozicije prihvaćene na nivou EU i u drugim zemljama članicama.

Presek stanja i glavne ocene

U Izveštaju o skriningu se konstatuje da je Srbija dovoljno spremna za otvaranje pregovora sa EU u ovom poglavlju, te je u skladu s tim i dala preporuku za njihovo otvaranje.

U Izveštaju je uočeno da je Srbija postigla dobar nivo usklađenosti sa EU, kao i sa STO-om. Iako izveštaj ne sadrži prelazna merila, navedeno je nekoliko oblasti u kojima Srbija treba da se usaglasi sa Evropskom unijom. Pre svega, Srbija će morati da postane član STO-a pre pristupanja i konstatuje se da će morati da reformiše zakon o genetski modifikovani organizmima (GMO), da reformiše zakon o akcizama, kao i da zaključi bilateralne pregovore sa Sjedinjenim Američkim Državama, Brazilom i Ukrajinom, u kontekstu pristupanja Srbije STO-u. U međuvremenu, zahtev za otvaranje bilateralnih pregovora, vezano za članstvo Srbije u STO-u, poslala je i Ruska Federacija, zahtevajući dodatnu liberalizaciju roba i usluga. U Izveštaju se navodi da bi Srbija „morala da uzme u obzir stav i komercijalne interese EU kako pregovori sa STO-om napreduju“, implicirajući da potencijalna liberalizacija trgovine sa određenim državama kroz bilateralne pregovore sa EU ne može da ide ispod nivoa na kome je EU, te da se „od Srbije očekuje da uskladi svoje stavove sa EU u okviru STO-a“.

Konstatuje se i da Srbija ne koristi Opštu šemu preferencijala (OŠP), te da će, kada pristupi EU, morati da primeni OŠP Evropske unije, te se konstatuje da „primena OŠP Evropske unije najverovatnije neće poremetiti ekonomiju Srbije u svetlu njenog vrlo ograničenog uvoza iz zemalja na OŠP spisku EU“.

Konstatuje se da će i Srbija, sa danom pristupanja, morati da izađe iz svih sporazuma o slobodnoj trgovini koje ima sa trećim državama i carinskim teritorijama. U tom smislu, prilikom liberalizacije trgovine sa trećim državama Srbija, takođe, treba da uzima u obzir i komercijalni interes i trgovinsku politiku EU. U vezi sa bilateralnim investicionim sporazumima sa trećim državama, Srbija će morati, sa danom pristupanja, da uskladi njihove odredbe sa pravnim tekovinama EU.

Što se tiče razvojne politike i humanitarne pomoći, Srbija će morati da razvije „sopstvenu politiku i metodologiju za merenje razvojne pomoći u skladu sa metodologijom OECD/ODA“, da uspostavi taj kapacitet do dana pristupanja, kao i da razvije svoju humanitarnu politiku i humanitarne intervencije u skladu sa Konsenzusom o humanitarnoj pomoći i Uredbom (EK) 1257/96.

Što se tiče osiguravanja kontrole izvoza, „Srbija će morati da osigura nastavak usklađivanja sa propisima o kontroli izvoza EU“. Takođe, kada je reč o robi dvostruke namene, navedeno je da će „puna implementacija pravnih tekovina u oblasti kontrole izvoza robe dvostruke namene zahtevati dalje poboljšanje administrativnih kapaciteta, posebno u pogledu redovne obuke i dobre koordinacije između, i u okviru, nadležnih ministarstava i agencija“.

Konstatuje se da su ključni izazovi i zadaci, uglavnom ponovljeni iz izveštaja iz prethodnih godina:

- odsustvo napretka u procesu pristupanja Srbije STO-u, gde su ključni koraci izmena Zakona o genetički modifikovanim proizvodima i napredak u preostalim bilateralnim pregovorima sa članicama STO-a;
- jačanje administrativnih i operativnih kapaciteta u Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija koji se bave sa EU i CEFTA, kao i sa procesom pristupanja STO-u. Posebno se naglašava da je potrebno da Srbija ponovo imenuje stalnog predstavnika pri Generalnom sekretarijatu STO-a u Ženevi (ekonomski savetnik za STO, UNCTAD i EFTA pri Stalnoj misiji Republike Srbije pri OUN u Ženevi), čime je ispunjena jedna od prethodnih preporuka Radne grupe NKEU za Poglavlje 30 Evropskoj uniji;
- što se tiče učešća Srbije u CEFTA, Srbija je nastavila da primenjuje Protokol 5 o olakšavanju trgovine uz sporazum CEFTA i Protokola 6 o trgovini uslugama. Konstatuje se da i dalje traju pregovori oko usvajanja Protokola 7 o rešavanju sporova. Takođe se naglašava da Srbija treba da igra konstruktivnu ulogu u okviru CEFTA, kao i Zajedničkog regionalnog tržišta, u skladu sa obavezama sa Samita u Sofiji, održanog novembra 2020. godine i Berlinskog procesa;
- u Izveštaju EK je primećeno da Srbija mora da osigura neometanu primenu SSP-a sa EU. Navodi se da je, u periodu od 2020. do prve polovine 2022. godine, Srbija učinila nekoliko koraka koji su kreirali prepreke za trgovinu sa određenim proizvodima koji dolaze iz EU, uključujući zabrane za osnovne poljoprivredne, mlečne i druge proizvode;
- Srbija je i dalje u potpunosti usaglašena sa EU kada je reč o robama dvostruke namene, odnosno sa novom Regulativom 821 iz 2021. godine. U martu 2022. godine, Srbija je usvojila Nacionalnu kontrolnu listu roba dvostruke namene, kojom je uspostavljena puna usaglašenost sa regulativom EU od oktobra 2022. godine;
- konstatuje se da je i prijava Srbije za učešće u Vasenarskom protokolu iz 2009. godine i dalje na razmatranju, kao i prijava za Australijsku grupu iz 2017. godine. Takođe se konstatuje da Srbija nije potpisnica Kimberli procesa;
- konstatuje se da nije bilo daljeg napretka u oblasti razvojne saradnje i humanitarne pomoći i da, i dalje, nedostaje politička i pravna osnova, kao i da se razvojna i humanitarna pomoć uglavnom dodeljuje na *ad hoc* osnovi;
- Izveštaj EK, takođe, konstatuje da je Srbija potpisala Sporazum o partnerstvu, trgovini i saradnji sa Velikom Britanijom aprila 2021. godine, koji je stupio na snagu 15. jula 2021. godine. Konstatuje se da je Srbija najavila planove za sporazume o slobodnoj trgovini sa Kinom, Ujedinjenim Arapskim Emiratima i Egiptom, ali da konkretni pregovori tek treba da počnu. Kada je reč o bilateralnim investicionim ugovorima (BIT), Izveštaj napominje da Srbija treba da razvije strategiju za izmenu ili ukidanje postojećih BIT-ova koji nisu u skladu sa standardima EU. Konstatuje se da su u toku pregovori o novim BIT-ima sa Južnom Korejom, dok su najavljeni za Angolu i Bahrein. Konstatuje se, takođe, da je Srbija novi BIT sa Turskom potpisala u septembru 2022. godine.

U toku prethodnih godinu dana, Srbija nije ostvarila suštinski napredak. Novi Zakon o genetički modifikovanim proizvodima, koji je nužan za napredak Srbije ka punopravnom članstvu u STO, nije ni na vidiku. Što se tiče bilateralnih pregovora oko članstva u STO-u, najveći izazov predstavljaju pregovori sa Ukrajinom i Ruskom Federacijom, pošto su izazovi političke prirode.

Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina (NPAA) Evropske unije predviđa neke korake radi daljeg usklađivanja sa EU u okviru Poglavlja 30: donošenje novog Zakona o izvozu i uvozu robe dvostruke namene u četvrtom kvartalu 2023. godine; donošenje Odluke o utvrđivanju Nacionalne kontrolne liste naoružanja i vojne opreme u skladu sa Zajedničkom vojnom listom EU, usvojenom od strane Saveta EU 21. februara 2022. godine, takođe u četvrtom kvartalu 2023. godine. Takođe, u četvrtom kvartalu je predviđeno usvajanje Oluke o utvrđivanju Nacionalne kontrolne liste robe dvostruke namene. U drugom kvartalu je predviđeno usvajanje Zakona o međunarodnoj razvojnoj saradnji i humanitarnoj pomoći inostranstvu. Očigledno je da ovaj Zakon neće biti usvojen, pošto nije objavljen ni novi nacrt niti otvorena javna rasprava. Podsećanja radi, Radna grupa NKEU za Poglavlje 30 je dala komentare na prethodni Nacrt zakona 2018. godine.

Što se tiče jačanja administrativnih kapaciteta, NPAA predviđa zapošljavanje još dve osobe pri Ministarstvu trgovine, telekomunikacija i turizma do četvrtog kvartala 2025. godine, a do prvog kvartala 2024. godine imenovanje stalnog predstavnika Srbije pri Generalnom sekretarijatu STO-a u Ženevi.

Uvođenje trgovinskih barijera ostaje prepreka. Tu se posebno ističe uvođenje prelevmana na mleko, a u cilju zaštite domaćih proizvođača koji su u nezavidnoj poziciji. Ostaje nerazjašnjeno da li je Vlada Srbije komunicirala i supstancijalno objasnila Evropskoj komisiji potrebu za ovakvom merom.

Što se tiče sporazuma o slobodnoj trgovini sa trećim državama, Srbija je 12. aprila 2023. godine potpisala Memorandum o razumevanju sa Kinom, čime su formalno i otvoreni pregovori. Srbija je, takođe, započela pregovore o sporazumu o slobodnoj trgovini sa Egiptom, dok je izrađen nacrt sporazuma sa Ujedinjenim arapskim emiratima za koji se očekuje da će biti potpisan do kraja 2023. godine.

Napredak koji je ostvaren tokom prethodnih par godina se uglavnom svodi na napredak u saradnji u okviru CEFTA (primena protokola 5 i 6), u vezi sa usaglašavanjem oko roba dvostruke namene i, donekle, u jačanju administrativnih kapaciteta. Glavno pitanje – ulazak Srbije u STO – ostaje i dalje netaknuto od 2009. godine i nema indicija da će uskoro biti usvojen novi Zakon o genetički modifikovanim proizvodima. Štaviše, sa postojećim Zakonom iz 2009. godine, Srbija ne samo da nije zaštitila svoje građane od izloženosti proizvodima koji sadrže GMO, već je ukinula i svaki sistem kontrole.

Komunikacija sa predstavnicima Ministarstva trgovine, telekomunikacija i turizma postoji na tehničkom nivou i konstruktivna je. Međutim, nedostatak političke volje donosioca odluka onemogućava dalji napredak oko ključnih pitanja, pre svega oko procesa pristupanja STO-u.

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 30, tj. napretka u poslednjih godinu dana

Što se tiče preporuka koje je Radna grupa za Poglavlje 30 uputila **Vladi Republike Srbije** iz prethodne godine, one su uglavnom ponovljene i za 2023. godinu, što znači da velika većina nije ispunjena. NPAA daje nadu da će do 2025. godine neke od preporuka biti ispunjene, pre svega one oko jačanja administrativnih kapaciteta u Ministarstvu trgovine, telekomunikacija i turizma, odnosno Sektora za spoljnotrgovinsku politiku, multilateralnu i regionalnu ekonomsku i trgovinsku saradnju. Stoga konstatujemo da je ova preporuka delimično ispunjena, ali da predstoji značajan rad.

Što se tiče preporuka upućenih **Evropskoj uniji**, ispunjena je preporuka oko podrške imenovanju Stalnog predstavnika Srbije pri sekretarijatu STO u Ženevi, pošto je u Izveštaju o napretku ovo pitanje spomenuto kao eksplicitan zahtev Srbiji. Konsekventno, Srbija je nameru da ispuni ovaj zahtev i navela u NPAA, ali tek u prvom kvartalu 2024. godine.

Kada je reč o preporukama koje su upućene **organizacijama civilnog društva**, rad na zagovaranju vezan za STO je ocenjen kao delimično ispunjen. Međutim, reč je o preporuci koja se ponavlja od 2015. godine i civilno društvo je tokom nekoliko godina aktivno zagovaralo promenu pristupa Srbije i javne debate. Dakle, sam progres nije napravljen tokom prethodne godine, te se stoga ocena odnosi na ceo period 2015-2023. godine. Međusektorska koordinacija ipak nije ostvarena do sada.

ZAJEDNIČKA SPOLJNA, BEZBEDNOSNA I ODBRAMBENA POLITIKA

Koordinator: CENTAR ZA MEĐUNARODNE I BEZBEDNOSNE POSLOVE (ISAC FOND), Igor Novaković

U godišnjem Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu se konstatuje da je Srbija **umereno pripremljena** u oblasti zajedničke spoljne, bezbednosne i odbrambene politike (ZSBP) i da je **nazadovala** u izveštajnom periodu. Iako se Srbija, nakon ničim izazvane i neopravdane agresije Rusije na Ukrajinu, uskladila sa nekim pozicijama EU u međunarodnim forumima (uključujući i Generalnu skupštinu Ujedinjenih nacija), do sada je odbijala da se uskladi sa bilo kakvim sankcijama Ruskoj Federaciji, a nije se uskladila ni sa većinom deklaracija visokog predstavnika u ovoj oblasti. Štaviše, Srbija je nastavila da održava bliske odnose sa Rusijom i neke izjave i postupci visokih zvaničnika su bile potpuno suprotstavljene pozicijama EU u oblasti spoljne politike. U 2021. godini stopa usklađenosti Srbije sa deklaracijama visokog predstavnika, u vezi sa odlukama o restriktivnim merama (sankcijama) EU i Saveta, bila je 64%. Međutim, ova stopa je značajno opala na 45% do avgusta 2022. godine. Srbija je nastavila da učestvuje u misijama i operacijama EU za upravljanje krizama u okviru zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Srbija treba da imenuje osobe koje će biti zadužene za vršenje funkcije „političkog direktora“ i „evropskog dopisnika“. Takođe treba da pojača napore za izgradnju društvene otpornosti na manipulaciju informacijama, uključujući i dezinformacije, kao i da preduzme mere da aktivno predupredi ove i ostale oblike hibridnih pretnji.

Osnovni podaci o Poglavlju 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika	15. jula 2014./ 10. oktobra 2014.				
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR³ usvojen		CBAR⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
Poglavlje nije otvoreno. Srbija nije dobila ni Izveštaj o skriningu.	2			NE	

1 OBAR – opening benchmark assessment report

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – interim benchmark assessment report.

4 CBAR – closing benchmark assessment report.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 31

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Imajući u vidu da je Srbija 2020. godine glasala za rezolucije Generalne skupštine UN-a kojima se osuđuje ruska agresija na Ukrajinu i pruža podrška humanitarnim naporima, kao i da se usaglasila sa određenim brojem deklaracija EU na istu temu, pa čak i odlučila da uvede restriktivne mere bivšem ukrajinskom premijeru Viktoru Janukoviču i njegovim saradnicima, Vlada Republike Srbije se poziva da nastavi sa ovim trendom, kao i da se postepeno usaglasila sa preostalim (i većim brojem) deklaracija EU i merama koje proizilaze iz njih. Pitanje usaglašavanja sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU postaje ključno političko pitanje i odraziće se na sveukupni napredak Srbije u pregovorima sa EU.	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	SSP Izveštaj EK o napretku Srbije (kontinuirano svake godine)
2.	Iako je Srbija u delikatnoj poziciji iz koje spoljnu politiku prilagođava potrebama zaštite svog teritorijalnog integriteta, gde pravo veta Rusije i Kine u Savetu bezbednosti UN-a ima značajnu ulogu, ona treba da pokaže spremnost da (barem) razmotri postepeno uvođenje određenih restriktivnih mera, s ciljem pružanja uverenja partnerima iz EU da je Srbija čvrsto posvećena viziji, načelima i ciljevima ZSBP-a. Isto se odnosi i na usklađivanje sa političkim deklaracijama koje se odnose na ove dve države.	Neispunjeno utvrđeno: 2015.	Izveštaj EK o napretku Srbije (kontinuirano svake godine)
3.	S obzirom na kompleksnost geopolitičke situacije u kojoj se svet i Evropa trenutno nalaze, neophodno je da donosioci odluka u Srbiji na jasniji način komuniciraju prema građanima svoje spoljnopolitičke obaveze prema EU, kao i da ih informišu na verodostojan način o aktuelnim dešavanjima u Ukrajini. Cilj je da se izbegne stvaranje dodatnog podozrenja građana prema EU, da je EU ta koja „pritiska“, a Srbija samo nevoljno sledi. Proaktivan pristup na komunikacijskom planu bi imao za cilj sprečavanje porasta evroskepticizma među građanima.	Neispunjeno utvrđeno: 2022.	Izveštaj EK o napretku Srbije (kontinuirano svake godine)

4.	<p>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, odnosno mora biti reflektovan u većini spoljnopolitičkih poteza koji slede. Ukoliko u predstojećem periodu Vlada Republike Srbije krene u proces izrade strategije, treba da obezbedi transparentnost i inkluzivnost. Drugim rečima, u proces izrade ovog dokumenta treba da budu uključene organizacije civilnog društva, eksperti i druge zainteresovane strane, kako bi dokument odražavao interese građana i bio održiv na duži rok.</p>	<p>Neispunjeno utvrđeno: 2015.</p>	
5.	<p>U kontekstu nove metodologije za pretpripradne pregovore sa EU, Vlada Republike Srbije treba da prepozna momenat i da se aktivno se zalaže za pružanje mogućnosti veće institucionalne integracije i saradnje sa EU. Bilo bi u interesu i Srbije i EU ukoliko bi Srbija dobila poziv da se pridruži, u statusu posmatrača, na sastancima gde se odlučuje o politikama i merama koje su od suštinskog značaja za obe strane. U tom pogledu, model faznog pristupanja, koji predviđa uvođenje postepenih i kontinuiranih podsticaja za države aspirante, može da predstavlja jedno od mogućih predloga za prevazilaženje postojećeg zastoja.</p>	<p>Delimično ispunjeno Kontinuiran proces utvrđeno: 2020.</p>	<p>Izveštaj EK o napretku Srbije</p>
6.	<p>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 o potencijalnom učešću u Stalnoj strukturalnoj saradnji u domenu odbrane. Iako je razočaravajuće što Srbija nije stigla da završi usvajanje Zakona o učešću civila u mirovnim misijama van granica Republike Srbije tokom prethodnog skupštinskog mandata, čime se gubi na vremenu i propušta prilika za aktivno delovanje, ključno je da Narodna skupština ne odlaže usvajanje tog Zakona, kao i da što pre pokrene aktivnosti na stvaranju baze stručnjaka, kao i odabira oblasti ekspertiza stručnjaka koje planira da šalje. Na ovaj način, Srbija će dati doprinos naporima EU u domenu bezbednosti i odbrane i ojačaće svoju partnersku poziciju.</p>	<p>Ispunjeno 2023. Kontinuiran proces utvrđeno: 2016.</p>	<p>Izveštaj EK o napretku Srbije</p>

7.	U kontekstu primene restriktivnih mera EU sa kojima se Srbija usaglasila, Vlada Srbije treba da bude posvećena njihovoj implementaciji, odnosno da ono što je prihvaćeno bude i ispunjeno kroz koordinaciju u sistemu.	Implementirano Kontinuiran proces utvrđeno: 2021.	Izveštaj EK o napretku Srbije
8.	Republika Srbija treba obrati pažnju na izazov koji predstavljaju hibridne pretnje, posebno u kontekstu odnosa sa Ruskom Federacijom. Neometano plasiranje informacija koje su deo dezinformacionih kampanja utiču na percepcije javnosti u Srbiji koja se tiču odnosa sa EU i procesa evropske integracije. Stoga Republika Srbija treba da prihvati pomoć EU, koja je ponuđena 2018. godine, u vezi sa suzbijanjem dezinformacionih kampanja koje su inicirane od strane trećih država.	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	Izveštaj EK o napretku Srbije
9.	Srbija treba da se pridržava postignutih dogovora u međunarodnim odnosima i da ih implementira u punoj meri, jer od toga zavisi međunarodni kredibilitet zemlje. Takođe, treba da se uzdrži od bojkota ili snižavanja nivoa predstavljanja na najvažnijim međunarodnim skupovima zbog pitanja vezanih za unutrašnju politiku zemlje.	utvrđeno: 2023.	
10.	U cilju pokazivanja solidarnosti sa Ukrajinom, kao i sa spoljopolitičkim ciljevima EU, Srbija treba da se uzdrži od učestvovanja na skupovima i forumima koje organizuje Ruska Federacija.	utvrđeno: 2023.	
11.	Dobrosusedski odnosi su bitan deo Poglavlja 31 i Srbija treba da bude posvećena unapređenju odnosa sa svim susedima, uključujući tu i države članice EU.	utvrđeno: 2023.	Izveštaj EK o napretku Srbije (kontinuirano svake godine)
12.	Vlada Republike Srbije treba da formuliše odluku o međunarodnim vojnim vežbama, tako da neučestvovanje u vojnim vežbama (samo) sa oružanim snagama Rusije i Belorusije dobije jasan i zvaničan izraz.	utvrđeno: 2023.	
Preporuke Evropskoj uniji			
13.	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.	Neispunjeno utvrđeno: 2015.	Izveštaj EK o napretku Srbije SSP

14.	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, kao i javno zagovaranje proširenja saradnje, doprineće većoj podršci građana i stvorice osnovu za unapređenu saradnju i oko ostalih elemenata ovog poglavlja. Činjenica da će Srbija uskoro kompletirati svoj normativni okvir u oblasti učešća u civilnim misijama, treba da bude iskorišćena kao dobar primer međusobne saradnje (zajedno sa vojnim misijama).	Ispunjeno Kontinuiran proces utvrđeno: 2015.	Izveštaj EK o napretku Srbije (kontinuirano svake godine)
15.	Bez obzira na sve izazove, Evropska unija treba da nastavi sa neformalnim priključivanjem predstavnika država kandidata sa Zapadnog Balkana, kao i Istočne Evrope na sednicama različitih tela EU u statusu posmatrača. To se posebno odnosi na spoljnopolitički format Saveta EU. Ovakvu praksu je potrebno formalizovati kroz reformu procesa pristupanja država u članstvo EU.	Delimično ispunjeno Kontinuiran proces utvrđeno: 2023.	Izveštaj EK o napretku Srbije
Preporuke organizacijama civilnog društva			
16.	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.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2020.	Izveštaj EK o napretku Srbije
17.	Organizacije civilnog društva, uključujući i akademske institucije i nezavisne eksperte, treba da nastave da prate usaglašavanje Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU, kao i da nastave da pružaju realistične i utemeljene informacije o razlozima za neusaglašavanje. Organizacije civilnog društva treba da budu posebno jasne kada je reč o ruskoj invaziji na Ukrajinu, odnosno oko potrebe jasne osude, a potom i pridruživanja restriktivnim merama EU.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2020.	Izveštaj EK o napretku Srbije
18.	Osim aktivnog praćenja i zagovaranja usaglašavanja, civilno društvo treba da nastavi sa praksom podrške i promocije učešću Srbije u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2020.	Izveštaj EK o napretku Srbije

Opis 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 spoljnopolitičke odluke Saveta i političke deklaracije, aktivnosti i sporazume (takozvane *acquis politique*). Takođe, ovo je jedno od poglavlja koje se u potpunosti temelji na političkom kriterijumu EU za prijem novih država članica. Ovo poglavlje je usmereno na prilagođavanje domaćih institucija, zaduženih za spoljnu, bezbednosnu i odbrambenu politiku zemlje, za funkcionisanje i proaktivno delovanje unutar sistema EU. Takođe, ono se sastoji i od progresivnog usklađivanja spoljnopolitičkog delovanja Republike Srbije sa spoljnopolitičkim pristupom EU, što podrazumeva i pridruživanje spoljnopolitičkim deklaracijama EU, te primenu mera prema trećim državama na nacionalnom nivou koje iz tih deklaracija proizilaze.

Prilagođavanje podrazumeva sledeće elemente:

- prilagođavanje domaćih institucija institucionalnom funkcionisanju i dinamici EU u pogledu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) i povezanih politika koje imaju spoljne implikacije u vezi sa ZSBP-om;
- usaglašavanje sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU, progresivno u periodu tokom pregovora, i u potpunosti neposredno pred pristupanje u članstvo;
- usvajanje prioriternih stavova i vrednosti oko kojih se kreira zajednički spoljnopolitički i bezbednosni pristup EU (ljudska prava, demokratija i vladavina zakona; međunarodno pravo, prevencija konflikata, upravljanje krizama i izgradnja mira; zabrana proliferacije i kontrola oružja i izvoza oružja; borba protiv terorizma; podrška Međunarodnom krivičnom tribunalu itd). Očekuje se da i država kandidat oko istih spoljnopolitičkih pitanja zauzima iste stavove kao i Svet EU, progresivno u periodu tokom pregovora, i u potpunosti neposredno pred stupanje u članstvo;
- razumevanje strateškog izbora EU ka multilateralizmu kao osnovi za dalju izgradnju funkcionalnih i predvidivih međunarodnih odnosa, te funkcionisanju EU kao celine unutar međunarodnih institucija (UN, OEBS, MMF, Svetska banka, STO i druge) i usklađivanje sa zajedničkim pristupom EU u njima;
- razumevanje i prilagođavanje domaćih bezbednosnih institucija institucionalnom okviru za funkcionisanje Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (ZBOP) kao integralnog dela, te prilagođavanje državnih institucija za podršku i učešće u vojnim i civilnim misijama i operacijama Evropske unije u okviru ovog mehanizma;
- rešavanje bilateralnih sporova sa susednim zemljama i unapređenje dobrosusedske saradnje.

Poglavlje 31 do sada nije shvatano kao problematično i tretirano je uglavnom kao tehničko poglavlje koje se lako zatvara. Međutim, sve dosadašnje države kandidati su imale spoljnu politiku koja je uglavnom bila usklađena sa spoljnopolitičkim pristupom EU. Takođe, sve dosadašnje države kandidati od 2004. godine naovamo, ako izuzmemo Kipar i Maltu, bile su članice NATO-a, te se njihova spoljnopolitička opredeljenost nije ni dovodila u pitanje. Rasplamsavanje krize u Ukrajini kao i, takozvani, uravnoteženi pristup Srbije spoljnoj politici, dali su Poglavlju 31 mnogo veći značaj nego što je to do sada bio slučaj.

Pregovaračko poglavlje 31 predstavlja i šansu da država kandidat počne da definiše svoju „nišu“ spoljne politike u okviru ZSBP-a, kao i specifični doprinos koji može da da u okviru misija ZBOP-a. Srbija je već počela da učestvuje u nekim aktivnostima u okviru ZBOP-a. To podrazumeva i proaktivni pristup koji je fokusiran na što bliže vezivanje vrednosti i osnovnih ciljeva ZSBP-a Evropske unije za sopstveni spoljnopolitički pristup.

Presek stanja i glavne ocene

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 Evropske komisije objavljenog oktobra 2022. godine. U izveštaju se konstatuje da je Srbija umereno pripremljena za pregovore u ovoj oblasti, ali da je tokom 2022. zabeleženo nazadovanje.

U kontekstu ruske invazije na Ukrajinu, u Izveštaju EK se konstatuje da, iako se usaglašavala sa pozicijama EU u nekim od najvažnijih međunarodnih foruma, poput Ujedinjenih nacija, Srbija i dalje održava odnose sa Ruskom Federacijom, te da se nije usaglašavala sa većinom deklaracija i restriktivnih mera koje su se odnosile na Moskvu. Takođe, konstatuje se da je nivo usaglašenosti sa 64% u 2021. godini, pao na 42% u avgustu 2022. godine. U Izveštaju se traži da Srbija ovo poglavlje shvati kao prioritarno, te da uloži ozbiljne dodatne napore u pogledu svog usklađivanja sa ZSBP-om Evropske unije.

Izveštaj konstatuje da se Srbija uskladila sa nekim od restriktivnih mera protiv Belorusije, kao i sa sankcijama protiv Mjanmara. Takođe, konstatuje se da je Srbija demantovala izveštaje specijalnog izvestioca UN-a da izvozi oružje u Mjanmar. U multilateralnim forumima, Srbija se pridružila EU kada je glasala u Generalnoj skupštini UN-a o dve rezolucije u vezi sa agresijom Rusije na Ukrajinu i njenim humanitarnim uticajem. Srbija je, takođe, glasala za suspenziju Ruske Federacije u Savetu za ljudska prava UN-a.

U kontekstu odnosa Srbije i Rusije, u Izveštaju se, takođe, skreće pažnja na izazove vezane za hibridne pretnje i, posebno, pitanje dezinformacija. Iznosi se stav da je Rusija primenila dezinformacione kampanje u Srbiji i da je to uzrokovalo pad podrške pristupanju EU. Međutim, takođe se konstatuje da je EU ponudila Srbiji pomoć u ovoj oblasti i da, do datuma objavljivanja izveštaja, nisu dobili odgovor zvaničnog Beograda.

Komisija u Izveštaju konstatuje i da je institucionalni okvir koji omogućava učešće Srbije u ZSBP-u, odnosno Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici (ZBOP), uspostavljen. Konstatuje se da je Vlada, krajem 2021. godine, usvojila odgovarajuće Akcione planove za primenu novih strategija odbrane i nacionalne bezbednosti Srbije, kao i da je pripremljen je nacrt zakona o spoljnim poslovima kojim je predviđeno mesto političkog direktora, koji bi bio i „evropski korespondent“. Konstatuje se da je Srbija pripremila i nacrt zakona čijim bi se usvajanjem omogućilo učešće Srbije u civilnim misijama ZBOP-a. Izveštaj pozdravlja učešće Srbije u okvirima Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike, učešće u tri misije upravljanja krizama EU, kao i nameru da učestvuje u rosteru borbenih grupa EU.

U Izveštaju se, takođe, ističe da je Srbija usaglašena sa EU što se tiče funkcionisanja Međunarodnog suda pravde i podrške integritetu Rimskog statuta. Izveštaj konstatuje da Srbija učestvuje u većini aranžmana za kontrolu izvoza oružja, kao i instrumentima za sprečavanje proliferacije oružja, ali navodi da bi Srbija trebalo da razmotri ratifikaciju Protokola V o eksplozivnim ostacima rata Konvencije o određenom konvencionalnom oružju (*Convention on Certain Conventional Weapons – CCW*). Ističe se da je Srbija veoma aktivna država potpisnica Konvencije o hemijskom oružju. Međutim, takođe je uočeno da se Srbija poslednjih godina nije uskladila sa izjavama EU dogovorenim na Haškoj konferenciji država članica, kao i na sastanku Izvršnog saveta Organizacije za zabranu hemijskog oružja (OPCV). Što se tiče bezbednosnih mera, Srbija je nastavila da primenjuje sporazum sa EU o bezbednosnim procedurama za razmenu i zaštitu poverljivih informacija.

Izveštaj konstatuje da se Srbija generalno usklađuje sa pozicijama EU u kontekstu Konferencije o razoružanju, ali da se, s vremena na vreme, ne usaglašava sa pozicijama EU u okviru Prvog komiteta UN-a.

U praksi, Srbija je uistinu nazadovala po pitanjima vezanim za Poglavlje 31. Sav napredak u usaglašavanju koji je postignut tokom 2021. godine, efektivno je poništen tokom 2022. godine. Ključno pitanje ostaje usaglašavanje sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU koje se odnose na Rusiju. Funkcioneri Republike Srbije su, čak, imali i negativan odnos prema ovom pitanju, ističući u svojim obraćanjima koliko dugo se opiru uvođenju sankcija Ruskoj Federaciji, kao i pritislima kojima su izloženi. Ovakav diskurs sigurno ne doprinosi perspektivi evropskih integracija i stvara dugoročan problem u komunikaciji sa nekim ključnim državama članicama EU. Pitanja usaglašavanja sa ZSBP-om će verovatno ostati dugoročni izazov za proces evropske integracije Srbije.

Što se tiče zakonodavnih aktivnosti, dva zakona – o spoljnim poslovima i o učešću civila u mirovnim misijama van teritorije Republike Srbije – koja su bila u proceduri pre izbora 2021. godine, povučena su iz procedure i do danas nisu usvojena.

Tokom 2021. godine, članice Radne grupe Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 31 su učestvovala u javnim raspravama vezanim za prethodno spomenute nacрте zakona.

Iako je postoji generalna spremnost Vlade RS za komunikaciju sa Radnom grupom NKEU, politički karakter ovog poglavlja, kao i generalna nespremnost vladajuće elite da napravi iskorake po pitanjima vezanim za usaglašavanje sa ZSBP-om i širu komunikaciju sa javnošću u Srbiji, onemogućava smisljeni napredak u ovom poglavlju. Štaviše, podržana od strane Programskog saveta NKEU, Radna grupa za Poglavlje 31 se, tokom 2022. godine, dva puta obratila javnosti sa otvorenim pismima u vezi sa pozicijom Srbije oko konflikta u Ukrajini, ali do danas nije bilo reakcije vlasti na njih.

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 31, tj. napretka u poslednjih godinu dana

Što se tiče preporuka koje je Radna grupa za Poglavlje 31 uputila **Vladi Republike Srbije**, sve osim jedne nisu ispunjene. Napredak koji je tokom 2021. godine postojao oko usaglašavanja je efektivno poništen neusaglašavanjem sa ključnim deklaracijama i merama EU. Ključni izazov, međutim, ne predstavlja izbegavanje usaglašavanja, već diskurs o poziciji Srbije u kontekstu restriktivnih mera prema Ruskoj Federaciji. Jedina preporuka koja se može smatrati donekle ispunjenom tiče se prisustva ministara spoljnih poslova Zapadnog Balkana na sednicama Saveta EU u spoljnopolitičkom formatu. Ipak, to nije bio rezultat aktivnosti Republike Srbije, već pokušaj EU da uključi države kandidate i potencijalne države kandidate sa Zapadnog Balkana u procese donošenja odluka u samoj Uniji.

Što se tiče preporuka upućenih **Evropskoj uniji**, ključna stavka koja se tiče dostavljanja Izveštaja o skriningu nije ispunjena, pre svega zbog uzdržanosti pojedinih država članica. Preporuka koja se tiče podrške Srbije misijama i operacijama u okviru ZBOP-a je ispunjena, ali je u pitanju kontinuiran proces i bitno je da se ta podrška nastavi i u sledećem periodu. Međutim, neusaglašenost Srbije sa deklaracijama i merama ZSBP-a pravi štetu i u ovom domenu, pošto sugeriše nespremnost Srbije da u vrednosnom smislu podrži nastojanja EU.

Sve preporuke koje su upućene **organizacijama civilnog društva** su delimično ispunjene. Razlog za ovakvu ocenu je što postoje i organizacije civilnog društva koje su van Nacionalnog konventa o EU i suštinski ne podržavaju proces na smislen način. Sve organizacije koje deluju u okviru NKEU aktivno doprinose ispunjenju preporuka.

FINANSIJSKA KONTROLA

Kordinator: CENTAR ZA VISOKE EKONOMSKE STUDIJE (CEVES), Kori Udovički

Osnovni podaci o Poglavlju 32 – Finansijska kontrola

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skrininga	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
32 – Finansijska kontrola	17. oktobra 2013.	26. novembra 2013.	/	/	3. decembra 2015.
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR ³ usvojen		CBAR ⁴ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
14. decembra 2015.	4	/		NE	NE

Analički 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:

1. 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.
2. Obezbeđivanje finansijske, funkcionalne i institucionalne nezavisnosti, kao i odgovarajućih administrativnih kapaciteta Državne revizorske institucije za vršenje finansijske revizije i revizije svrsishodnosti, u skladu sa standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI).
3. Obezbeđivanje efikasne i efektivne koordinacije aktivnosti u oblasti suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa sredstvima EU sa Evropskom komisijom (EK)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.

1 OBAR – *opening benchmark assessment report*

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 IBAR – *interim benchmark assessment report*.

4 CBAR – *closing benchmark assessment report*.

5 U skladu sa članom 325. stav 3. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i primenu odredbi Uredbe (EU, EVROATOM) broj 883/2013 o istragama koje sprovodi Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF) i Uredbe (EZ) broj 2185/96 o proverama i inspekcijama na terenu koje sprovodi Komisija.

6 Anti-Fraud Coordination Services (AFCOS).

4. Ratifikaciju i sprovođenje Ženevske konvencije o suzbijanju falsifikovanja valuta iz 1929. godine⁷ i usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU o proveru autentičnosti kovanica evra i postupanju sa kovanicama evra koje nisu podobne za opticaj, o proveru autentičnosti novčanica evra, kao i obezbeđivanje potrebnih administrativnih kapaciteta u Odeljenju za nacionalne centre za borbu protiv falsifikovanja i za analizu novčanica i kovanog novca Narodne banke Srbije (NBS).

Napredak u reformi javne uprave i napredak u Poglavlju 32 su usko povezani i međusobno uslovljeni. Za kredibilno sprovođenje reforme javne uprave (RJU) neophodno je uspostaviti koordinisan sistem praćenja i izveštavanja zasnovan na principima upravljačke odgovornosti koja ima instrumentalnu ulogu i u uspostavljanju sistema interne finansijske kontrole u javnom sektoru (IFKJ). S druge strane, put ka stvaranju povoljnih uslova za unapređenje sistema IFKJ ne može da se posmatra kao izolovan proces izdvojen od drugih reformi, kao što su RJU i upravljanje javnim finansijama (PFM), budući da je upravo sistem IFKJ ključni stub reforme PFM-a.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije, u odeljku koji je posvećen reformi javne uprave, navodi se da je Srbija **umereno pripremljena** u ovoj oblasti, te da je u ovoj oblasti postignut **ograničen napredak**. Evropska komisija navodi da je potrebno da se: smanji prekomeran broj vršilaca dužnosti i izdvoji dovoljno sredstava za efikasan proces zapošljavanja zasnovanog na zaslugama; obezbedi snažna uloga Sekretarijata za javne politike u vezi sa kontrolom kvaliteta, kako bi time omogućila efikasnu primenu Zakona o planskom sistemu; uspostavi jedinstven, sveobuhvatan i transparentan sistem za planiranje i upravljanje kapitalnim investicijama.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 32, kao i prethodne godine, uočava problem nedovoljne transparentnosti u zapošljavanju velikog broja viših rukovodilaca (službenici na položaju) koji obavljaju posao kao vršioци dužnosti. Razmere tog problema se povećavaju, jer je velika većina postavljena vršilaca dužnosti izvršena direktno suprotno zakonskim normama (donošenje retroaktivnih rešenja, prekoračen dozvoljeni broj postavljenja). Takođe, uočava se permanentan nedostatak stručnog kadra neophodnog za sprovođenje reformi. Radna grupa NKEU za Poglavlje 32, takođe, smatra da je uspostavljanje mehanizama strateškog planiranja na nivou države, pre svega u oblasti kapitalnih investicija, od prioritarnog značaja.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 32

Glavni zaključci izvedeni protekle godine ostaju na snazi. Potrebno je uložiti dodatne napore da bi se upravljačka odgovornost ugradila u administrativnu kulturu i ojačalo funkcionisanje unutrašnje kontrole i interne revizije.

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Da Ministarstvo finansija osmisli i sprovede promotivnu kampanju radi podizanja svesti građana, stručne javnosti, a naročito državnih službenika i rukovodilaca u javnom sektoru, o suštini i značaju interne kontrole i interne revizije za rad državne uprave, kao i tehničkim zahtevima Pregovaračkog poglavlja 32, kako bi se obezbedio usklađen rad svih relevantnih aktera i stručnih tela u oblasti finansijske kontrole.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2017.	Merilo br. 1 za zatvaranje

⁷ International Convention for the Suppression of Counterfeiting Currency.

2.	Da Ministarstvo finansija unapredi statističku analizu prikupljenih podataka o stanju sistema za FUK i revidira sadržaj Konsolidovanog godišnjeg izveštaja o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru, tako da sadrži sažet prikaz napretka u sprovođenju planskih dokumenata, ključnih nalaza i preporuka korisnicima javnih sredstava u vezi sa unapređenjem sistema interne kontrole i interne revizije, kao i rezultate praćenja sprovođenja datih preporuka iz prethodnih godišnjih izveštaja.	Delimično ispunjeno utvrđeno 2017. (modifikovano za 2023)	Merilo br. 1 za zatvaranje
3.	Da Ministarstvo finansija 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.	Nije ispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 1 za zatvaranje
4.	Da Ministarstvo finansija, uz nezavisnu stručnu pomoć, izvrši reviziju nadležnosti Sektora 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.	Ispunjeno (na drugačiji način, donošenjem posebnog zakona) utvrđeno: 2021.	Merilo br. 1 za zatvaranje
5.	Da Ministarstvo finansija, uz nezavisnu stručnu pomoć, pripremi srednjoročni plan funkcionalne i organizacione integracije svih funkcija naknadne (ex post) kontrole koje vrši Ministarstvo finansija, u skladu sa dinamikom procesa pristupanja i ispunjenja zahteva iz Pregovaračkih poglavlja 22, 23 i 32,	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2018. u sadašnjem obliku	Merilo br. 1 za zatvaranje
6.	Da Ministarstvo finansija u okviru svoje internet stranice obrazuje posebnu sekciju u kojoj će se nalaziti relevantne informacije o statusu Poglavlja 32, uključujući i vesti o dešavanjima na sastancima radne grupe, napretku u ostvarivanju preporuka Evropske komisije, Nacionalnog konventa o EU i slično.	Neispunjeno utvrđeno: 2018.	Merilo br. 1 za zatvaranje

7.	Da Ministarstvo finansija na redovnom, godišnjem, nivou objavljuje plan i izvršenje konsolidovanog budžeta opšte države, prema ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji, u mašinski čitljivom formatu.	Neispunjeno utvrđeno: 2017.	Merilo br. 1 za zatvaranje
8.	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.	Neispunjeno utvrđeno: 2018.	Merilo br. 1 za zatvaranje
9.	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.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2018.	Merilo br. 1 za zatvaranje
10.	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.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2018.	Merilo br. 1 za zatvaranje
11.	Ugrađivanje upravljačke odgovornosti u administrativnu kulturu javnog sektora. Radna grupa NKEU za Poglavlje 32 naročito podržava ovu preporuku Evropske komisije.	Neispunjeno utvrđeno: 2018.	Merilo br. 1 za zatvaranje
12.	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.	Neispunjeno utvrđeno: 2018.	Merilo br. 1 za zatvaranje
13.	Pojačavanje aktivnosti na promovisanju ciljeva i zadataka Poglavlja 32 na nivou lokalnih zajednica (u široj javnosti, a ne samo stručnoj). Cilj ove preporuke je da se građani motivišu za aktivnije učešće u javnom životu.	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	Merilo br. 1 za zatvaranje
14.	Sačiniti metodologiju za kontinualnu sistemsku kontrolu i monitoring projekata od samog početka projekata ,odnosno od faze Urbanog planiranja i izrade Generalnih projekata (Konceptija rešenja) i pratećih Prethodnih studija opravdanosti pa nadalje, u svim fazama planiranja i realizacije projekata. Kao obavezu uvesti da kontrolu projekta može naručiti samo druga nezavisna institucija.	Neispunjeno utvrđeno: 2018.	Merilo br. 1 za zatvaranje

15.	Izraditi metodologiju na osnovu koje će Ministarstvo finansija pratiti izvršenje ugovora o javnim nabavkama, kako bi obuhvat i kvalitet tog nadzora bili što veći, kao i objavljivanje ishoda nadzora.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 1 za zatvaranje
16.	Nastaviti reviziju svrsishodnosti Državne revizorske institucije u oblasti javnih nabavki i praćenje postupanja po, do sada, objavljenim revizijama; Jačanje sistema interne revizije i objavljivanje informacija o njihovim efektima u oblasti javnih nabavki.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2020.	Merilo br. 2 za zatvaranje
17.	Doneti metodologiju i precizna uputstva za kontrolu javnih preduzeća od strane budžetske inspekcije.	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	Merilo br. 1 za zatvaranje
18.	Doneti propise o obavezama obelodanivanja obrazloženja odluka o međudržavnim sporazumima, kao i obavezama obelodanivanja samih međudržavnih sporazuma i ostalih materijalno značajnih dokumenata.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 1 za zatvaranje
19.	Nastaviti sa unapređenjem kapaciteta Državne revizorske institucije za sprovođenje revizije svrsishodnosti, između ostalog, uključivanjem u revizorske timove stručnjaka različitih profila u zavisnosti od teme i oblasti revizije.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 2 za zatvaranje
20.	Neophodno je da unapređenje koncepta upravljačke odgovornosti u Srbiji (odgovornosti rukovodilaca) teče paralelno sa unapređenjem postupka postavljenja i sa jačanjem profesionalizacije državnih službenika na položaju, budući da je upravljačka odgovornost nedostižna u situaciji u kojoj postavljenja vršilaca dužnosti na najviša rukovodeća službenička mesta dominiraju.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 1 za zatvaranje
21.	Raditi na daljem unapređenju internih kontrola u javnom sektoru u cilju jačanja transparentnosti i upravljanja dospelim, a neizmirenim obavezama korisnika, kako bi se sagledali efekti na budžet (naročito za javna preduzeća).	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2021.	Merilo br. 1 za zatvaranje
Preporuke Evropskoj uniji			
22.	Evropskoj komisiji, kao i svim njenim stručnim telima koja sarađuju sa državnim organima uključenim u rad Pregovaračkog tima za pristupanje EU, kao 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.	Delimično ispunjeno utvrđeno: 2018.	Merilo br. 1 za zatvaranje

Opis poglavlja

Značaj Poglavlja 32 – Finansijska kontrola, kao i ispunjenje zahteva koji iz njega proističu, odnosno merila za zatvaranje ovog poglavlja, je višestruk. 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*) se direktno 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, uključujući 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, 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 operative 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. da se sprovodi efikasna saradnja, kao i mere 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, kao 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 drugih nadležnih državnih organa, jeste 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.

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).*

Presek stanja i glavne ocene

U Izveštaju Evropske komisije (EK) o napretku Srbije za 2022. godinu se navodi da je Srbija umereno pripremljena u ovom poglavlju, kao i da je u ovom izveštajnom periodu ostvaren određen napredak. Navodi se da je sprovedena jedna od tri preporuke Komisije iz 2021. godine, pošto su obavljene dve pilot-recenzije aranžmana interne revizije kod korisnika javnih sredstava. Primenjuje se novi srednjoročni pristup internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru (IFKJ), koji je usklađen sa Zakonom o planskom sistemu. EK je ocenila da je u toku implementacija nedavno poboljšanih smernica o upravljačkoj odgovornosti, kao i o prijavljivanju nepravilnosti i postupanju sa izuzecima. Međutim, EK ističe da je potreban dalji rad na uspostavljanju sveobuhvatnog sistema za otkrivanje i postupanje sa nepravilnostima. Uopšteno gledano, potrebno je uložiti dodatne napore da se upravljačka odgovornost ugradi u administrativnu kulturu i da se ojača funkcionisanje unutrašnje kontrole i interne revizije. Politička podrška na visokom nivou je i dalje ključna za neophodan prelazak na upravljanje učinkom, kao i implementaciju reformi IFKJ u svim javnim sektorima.

Evropska komisija je navela da u 2023. godini Srbija treba naročito da: osigura punu usklađenost pravnog osnova IFKJ sa horizontalnim pravnim okvirom; proširi sprovođenje recenzije kvaliteta funkcije za internu reviziju u okviru korisnika javnih sredstava i obezbedi održivost usvajanjem uredbe koja će olakšati i standardizovati proces; uspostavi efikasnu funkciju za internu reviziju u svim centralnim budžetskim institucijama.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 32 smatra da donošenje zakona i propisa u cilju usklađivanja sa regulativom EU nije dovoljno za ostvarivanje napretka. Naime, kao što je i EK konstatovala, od izuzetne važnosti je ugrađivanje pravila u administrativnu kulturu, kao i snažna politička poruka o neophodnosti ovakvog postupanja.

Interna finansijska kontrola u javnom sektoru (IFKJ)

Usvojeni su strateški dokumenti za oblast IFKJ – Strategija reforme javne uprave 2021-2030. sa Akcionim planom 2021-2025, Program reforme upravljanja javnim finansijama sa Akcionim planom 2021-2025, Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom sa Akcionim planom 2021-2025, kao i Programom reforme sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji sa Akcionim planom 2021-2025, a dokumenti su usklađeni sa Zakonom o planskom sistemu. Evropska komisija je u svom izveštaju pozitivno ocenila ove dokumente i navela je da se očekuje da će potpuno uspostavljanje analitičkih jedinica u ministarstvima i pravilna implementacija srednjoročnog planiranja podstaći efektivnu konsolidaciju funkcija strateškog, operativnog i finansijskog upravljanja i poboljšati upravljačku odgovornost.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu se navodi da su potrebni dalji napori kako bi se upravljačka odgovornost u potpunosti ugradila u administrativnu kulturu javnog sektora. I dalje postoje slabosti u upravljanju učinkom i linijama odgovornosti između nezavisnih tela i njihovih matičnih institucija i Srbija treba da se sa njima pozabavi u okviru tekućeg rada na reformi javne uprave koji predviđa pokrivanje tri ključna elementa: delegiranje odgovornosti, jasne linije odgovornosti između institucija i merenje učinka na institucionalnom nivou. Imajući u vidu da je od suštinske važnosti da ciljevi budu povezani sa resursima, Ministarstvo finansija bi trebalo da nastavi da aktivno učestvuje u aktivnostima koje se odnose na sprovođenje upravljačke odgovornosti.

Evropska komisija je ocenila da je pravni okvir unutrašnje kontrole u velikoj meri u skladu sa okvirom za unutrašnju kontrolu Komiteta sponzorskih organizacija Tredvej komisije (COSO), a da je, nakon više od deset godina sprovođenja pravne osnove IFKJ, analiza primerenosti uređenja IFKJ predviđena u okviru novog Programa reforme upravljanja javnim finansijama. Takođe, Evropska komisija smatra da se kapaciteti za sprovođenje standarda unutrašnje kontrole, uključujući upravljanje rizicima, moraju dodatno unaprediti i na centralnom i na lokalnom nivou vlasti i da moraju biti bolje prihvaćeni u administrativnoj kulturi javnog sektora. U Izveštaju EK se navodi da je Srbija nastavila da sprovodi obavezu da rukovodioci institucija koje koriste javna sredstva potpisuju godišnji izveštaj o statusu sistema unutrašnje kontrole.

Međutim, priprema srednjoročnih planova, kojim se celokupna vladina politika povezuje sa organizacionim ciljevima, kasni, iako je nastavljena prema pilot-projektu. Dalje se navodi da je uredba koja uvodi analitičke jedinice

kao osnovu za dalji razvoj upravljanja učinkom stupila na snagu u martu 2021. godine. EK ističe da je potrebno ojačati funkciju centralizovane budžetske inspekcije Ministarstva finansija, da je mapiranje okruženja celokupne nacionalne inspekcije i dalje prioritet, a 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 institucija na republičkom nivou vrši revizije u skladu sa strateškim i godišnjim planovima revizije. EK navodi da preporuke interne revizije treba pravovremeno sprovoditi i dalje razvijati osiguranje kvaliteta interne revizije. Konstatuje se da je Centralna jedinica za harmonizaciju (CJH) nastavila da se koncentriše na razvoj sistema i širenje metodoloških smernica, kao i da je nastavila da sprovodi proveru kvaliteta internih revizija i unutrašnje kontrole. Kvalitet godišnjeg izveštaja CJH o stanju sprovođenja IFKJ se poboljšava, ali je potrebno poboljšati njegovu upotrebu kao alata za poboljšanje IFKJ i osigurati blagovremeno objavljivanje, navodi se Izveštaju EK.

Centralna jedinica za harmonizaciju je u 2022. godini organizovala obuke u oblasti FUK-a za 97 zaposlenih u javnom sektoru, u oblasti interne revizije obuke je prošlo 97 polaznika, kao i 209 rukovodilaca. Takođe su održane tri specijalizovane obuke za 64 polaznika. Ispit za zvanje ovlašćenog internog revizora u 2022. godini su položila dva kandidata tako da, zaključno sa 31. decembrom 2022. godine, u Srbiji radi ukupno 55 ovlašćenih državnih revizora⁵.

Visoka stopa izveštavanja o stanju sistema FUK-a je dodatno porasla u 2021. godini. Posmatrani kao zasebna kategorija, 93,48% prioritetnih korisnika javnih sredstava je dostavilo izveštaje. Ukupni rashodi i izdaci svih direktnih budžetskih korisnika koji su obuhvaćeni godišnjim izveštajem CJH-a⁶ čine 98,95% od ukupnih rashoda i izdataka budžeta RS za 2021. godinu. Velika većina korisnika javnih sredstava (94,16%) tokom 2021. godine nije imala potvrđene sumnje na nepravilnosti. Potvrđene nepravilnosti su uglavnom rešavane interno (63,11%). U tom izveštaju je detaljnije analizirano pitanje organizacionog uspostavljanja sistema FUK-a kod prioritetnih korisnika, sa fokusom na mape poslovnih procesa, strategije upravljanja rizicima i registre rizika. Podaci ukazuju na to da pojedina ministarstva, javna preduzeća i gradovi još uvek nisu sačinili/usvojili neke od navedenih dokumenata, pa je neophodno da oni u najkraćem mogućem roku isprave uočene nedostatke. Ministarstva, javna preduzeća i gradovi imaju posebnu odgovornost u uspostavljanju i razvoju sistema FUK-a, a imajući u vidu njihove budžete i ukupne kapacitete, odnosno širi društveni značaj i opšti uticaj u Srbiji, ističe CJH.

Nedostatak znanja i veština rukovodilaca i zaposlenih je u Izveštaju CJH-a identifikovan kao ključna prepreka u procesu uspostavljanja i razvoja sistema FUK-a.

Registrovan je rast od 11% ukupnog broja korisnika javnih sredstava kod kojih je normativno uspostavljena funkcija interne revizije u odnosu na 2020. godinu. Rast postoji i kada je u pitanju funkcionalno uspostavljanje funkcije interne revizije (4%). Broj sistematizovanih i popunjenih radnih mesta takođe je blago porastao – 2% u 2021. godini u odnosu na prethodnu godinu. Ipak, primetno je usporavanje u rastu, kako ukupno sistematizovanih tako i popunjenih radnih mesta, uglavnom usled prirodnog odliva internih revizora, kao i slabog priliva novih kadrova, tako da je kao osnovni problem uočen nedovoljan broj zaposlenih koji rade na poslovima interne revizije. Osnovni uzroci, s jedne strane, leže u nedovoljnoj svesti rukovodilaca o značaju i koristima koje mogu imati od funkcije interne revizije, a, s druge strane, u ograničenim mogućnostima korisnika javnih sredstava da angažuju adekvatne kadrove (nedovoljan broj visokoobrazovanog kadra, niske zarade u javnom sektoru, konkurencija privatnog sektora i prirodan odliv).

Eksterna revizija

Državna revizorska institucija (DRI) trenutno ima 330 zaposlenih, uključujući 291 revizora, od 431 planiranog radnog mesta, što je bolja situacija nego ranijih godina. Kontinuirana usredsređenost DRI na otkrivanje grešaka i podnošenje prekršajnih prijava, prijava za privredne presteupe i krivičnih prijava protiv pojedinaca, nepovoljno utiče na njen institucionalni kapacitet za sprovođenje svojih ključnih revizijskih zadataka. Evropska komisija je u svom izveštaju ocenila da ova praksa iscrpljuje resurse DRI i utiče na sposobnost da izvršava svoj osnovni zadatak revizije, što bi trebalo rešiti kroz izmene Zakona o DRI. Ukazano je i na problem neodgovarajućih poslovnih prostorija koji postoji već duže vreme.

⁵ Izvor: Informator o radu Ministarstva finansija.

⁶ Izvor: CJH.

Evropska komisija navodi da se kvalitet revizorskog rada kontinuirano poboljšava uz podršku, za to zaduženog sektora za metodologiju revizije i kontrolu kvaliteta. DRI je održala pojačan fokus i poboljšala kapacitet za sprovođenje revizija svrsishodnosti sa dodatnih 14 revizija učinka koje su sprovedene u 2021. godini, u poređenju sa 13 u 2020, 12 u 2019. i dve u 2018. godini. Od 2019. godine, DRI objavljuje odazivne izveštaje revidiranih subjekata i poslerevizione izveštaje na svojoj internet stranici. DRI je nastavila da povećava uticaj svog revizorskog rada kroz unapređenje praćenja sprovođenja svojih preporuka, saradnjom sa zainteresovanim stranama, sveukupnom transparentnošću u svom radu i poboljšanjem komunikacije sa medijima. S obzirom da jedinica za internu reviziju u sastavu DRI trenutno ima jednog zaposlenog, preostaje da se broj zaposlenih adekvatno poveća.

DRI je u 2022. godini izradila 284 izveštaja o reviziji i 250 poslerevizionih izveštaja. Utvrđene su greške u finansijskim izveštajima u vrednosti od 725 milijardi dinara i nepravilnosti u vrednosti od 35 milijardi dinara. Takođe, DRI je, na osnovu izveštaja, izradila 2.743 preporuke⁷.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 32, kao i prošle godine, 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, odnosno postupanja drugih organa (na primer javnog tužilaštva) na osnovu izveštaja DRI i kada prijave nisu podnete, kao i praćenja toka pokrenutih postupaka pred drugim organima. Bojazan je da po prijavama i izveštajima neće biti postupljeno blagovremeno ili na odgovarajući način, odnosno da javnost neće dobiti potpune informacije o tome.

Zaštita finansijskih interesa EU

U oblasti zaštite finansijskih interesa EU, ocenjen je visok stepen usklađenosti, pri čemu izveštaj Evropske komisije iskazuje potrebu za postizanjem pune usklađenosti sa Direktivom Evropske unije o borbi protiv prevara u vezi sa finansijskim interesima EU. Vlada je 21. oktobra 2021. godine usvojila Strateški plan za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima u postupanju sa finansijskim sredstvima Evropske unije u Republici Srbiji za period 2021-2023. godine.

Organizaciona jedinica za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS), u okviru Ministarstva finansija, ima šest zaposlenih na neodređeno vreme i jednog zaposlenog na određeno vreme, što je manje od planiranih trinaest. AFCOS je od 17. avgusta 2021. godine zasebna, samostalna organizaciona jedinica u Ministarstvu finansija pod direktnom nadležnošću ministra. Tokom 2022. godine, AFCOS je izvršio osam administrativnih provera, što je gotovo jednak broj kao i u prethodne dve godine (sedam u 2021. godini, osam u 2020. godini), ali duplo manje od 18 iz 2019. godine.

EK smatra da je Srbija nastavila dobru saradnju sa Evropskom komisijom tokom istraga, uključujući i naknadno praćenje preporuka. Srbija je prijavila 13 nepravilnosti putem sistema za upravljanje nepravilnostima u 2021. godini. Srbija treba da nastavi sa naporima u daljem ostvarivanju solidnih rezultata u saradnji u istragama i izveštavanju o nepravilnostima, preporučila je EK.

U godišnjem izveštaju o aktivnostima koje su sprovedene u 2022. godini u realizaciji Strateškog plana⁸, Ministarstvo finansija predstavlja pregled rada pojedinih institucija. Tako je Agencija za sprečavanje korupcije izradila analizu koja pokazuje da bi zaštita finansijskih interesa EU trebalo da se reflektuje u procedurama FUK-a, a takođe je obuhvatila zaštitu finansijskih interesa EU kroz obuke za funkcionere. Sektor za upravljanje sredstvima EU u okviru MF-a je održao više radionica za jačanje kapaciteta. Slično tome, radionice je održalo i Republičko javno tužilaštvo za predstavnike pravosuđa i MUP-a.

AFKOS je izvršio analizu rizika poslova iz svog delokruga, a Kancelarija za reviziju sistema upravljanja sredstvima i AFKOS su nastavili saradnju, pre svega kroz razmenu informacija radi ranog otkrivanja rizika.

U izveštaju se navodi da su od potpisivanja prvih ugovora koji se finansiraju iz IPA pomoći (2014) utvrđene nepravilnosti (uključujući i one sa klauzulom sumnje na prevaru), koje su za posledicu imale ili su mogle imati uticaj na budžet EU i budžet Srbije u ukupnom iznosu od 3.435.074,74 evra. Taj podatak se odnosi na IPA i IPARD programe. Napominje se da se ovaj iznos odnosi samo na slučajeve gde se IPA sredstvima upravlja decentralizovano. Dalje, prema evidencijama MF-a, najveći broj prijavljenih signala nepravilnosti potiče iz rada

⁷ Izvor: Godišnji izveštaj o radu DRI za 2022.

⁸ Videti: https://www.mfin.gov.rs//upload/media/yWaabW_642bb318c9dc4.pdf.

akreditovanih institucija, odnosno kao rezultat sprovedenih procesa praćenja sprovođenja ugovora i verifikacije pripadajućih troškova koje vrši Sektor za ugovaranje i finansiranje programa iz sredstava EU. S druge strane, proces utvrđivanja nepravilnosti i sumnji na prevaru za IPARD program je u nadležnosti Uprave za agrarna plaćanja.

Stav Radne grupe NKEU o ovoj oblasti jeste da je Srbija je postigla visok nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU, ali da bi Ministarstvo finansija trebalo da uloži više truda u promociju rezultata rada u ovoj oblasti.

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.

Aktivnosti Radne grupe NKEU za Poglavlje 32

U prethodnom izveštajnom periodu, pojedine članice Radne grupe za Poglavlje 32 su bile veoma aktivne u dostavljanju primedbi i predloga u vezi sa predlozima novih propisa i akata javnih politika, ukazivanju na dobre i loše prakse koje su od značaja za pregovaračko poglavlje. Tokom 2023. godine, radna grupa je održala zajedničke sastanke sa Radnom grupom NKEU za Poglavlje 5, s obzirom na veliki broj organizacija i pojedinaca koji su aktivni u obe radne grupe i nastavila je svoj rad kao objedinjena radna grupa za oba navedena poglavlja.

Naročito su bile zapažene aktivnosti u vezi sa planiranim izmenama zakona o javnim nabavkama, donošenjem Zakona o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije, učešće u javnim slušanjima koja su organizovana povodom razmatranja budžeta Republike Srbije za 2023. godinu i Zakona o završnom računu budžeta za 2021. godinu, u pripremi nove Strategije za borbu protiv korupcije, kao i na sednicama koje je NKEU organizovao sa predstavnicima Vlade i Narodne skupštine.

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 32, tj. napretka u poslednjih godinu dana

Radna grupa za NKEU za Poglavlje 32 konstatuje sledeće:

- Kao i prošle godine, Radna grupa za NKEU za Poglavlje 32 smatra da: uvođenje i razvoj interne revizije sporo napreduje, kadrovi nisu dovoljno obučeni i nezavisni, kapaciteti Centralne jedinice za harmonizaciju nisu dovoljni da pokriju sve nadležnosti, kao i da ne postoji dovoljno političke podrške za realizaciju obaveza. Smatramo da bi bilo uputno da CJH preispita postojeći sistem organizacije obuke internih revizora, kao i da operativne aktivnosti vezane za obuku prepusti licima koja već poseduju profesionalna zvanja ovlašćenog internog revizora u javnom sektoru, posebno u delu obuke koja se odnosi na obuku putem praktičnog rada. Naime, postojećim Pravilnikom o uslovima i postupku polaganja ispita za sticanje zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru, ova obuka se vrši uz stručnu pomoć Ministarstva finansija – CJH. Proširenjem mogućnosti da stručnu pomoć pružaju i lica sa zvanjem ovlašćenog internog revizora u javnom sektoru iz drugih oblasti javnog sektora, povećali bi se kapaciteti za obuku internih revizora.

- Zakon o budžetskoj inspekciji iz decembra 2021. godine, počeo je da se primenjuje tek od januara 2023. godine. Njime je proširen delokrug rada budžetskih inspektora, stvorena osnova za sistematičniju kontrolu izvršenja ugovora o javnim nabavkama, kao i za kontrolu šireg kruga korisnika javnih sredstava. Takođe, stvoren je osnov za povećanje broja budžetskih inspektora na centralnom nivou (preuzimanjem zaposlenih iz lokalnih samouprava). Izveštaji o radu za tekuću godinu još uvek nisu dostupni, a plan je nedovoljno ambiciozan i obuhvata 55 korisnika javnih sredstava (uz naznaku da će se povećavati u skladu sa povećanjem broj preuzetih inspektora iz drugih službi). Šest planiranih kontrola nose visok, a ostale srednji stepen rizika. Subjektivno nisu navedeni poimence, osim da je 29 republičkih, 12 na nivou Autonomne pokrajine Vojvodine ili JLS, pet javnih preduzeća i devet korisnika sredstava Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje.
- Nije primećen napredak u pogledu kontrole i sankcionisanja nepravilnosti u radu javnih preduzeća. Broj i značaj nepravilnosti koje u vezi sa radom tih preduzeća utvrđuje DRI je i dalje veoma visok. Fiskalni savet redovno ukazuje na nedovoljnu transparentnost i rizike koji proizlaze iz poslovanja ovih preduzeća na čitav sistem javnih finansija, ali sistemski odgovor izostaje. Većinom tih preduzeća upravljaju nezakonito imenovani direktori ili vršioци dužnosti direktora (nakon isteka mandata), a Vlada ne čini ništa da se na ta mesta izaberu profesionalci nakon sprovedenog konkursa. Umesto pune primene postojećih pravila, Vlada je predložila, a Narodna skupština usvojila, Zakon o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije, koji predviđa promenu njihovog statusa u društva kapitala (AD i DOO), kao i uvođenje sistema za praćenje ostvarivanja programa rada. Međutim, te novine će početi da se primenjuju tek za godinu dana. Ostavljen je predugačak rok za popis imovine koju koriste takva preduzeća. U međuvremenu, ne čekajući na ove zakonske izmene, izvršena je transformacija najvećeg preduzeća (EPS), bez uvođenja pravila za izbor direktora na konkursu, dok je u praksi transparentnost rada bitno smanjena.
- U oblasti javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava ostaju glavni suštinski problemi – da se na veliki broj kapitalnih projekata odredbe Zakon o javnim nabavkama ne primenjuju, jer se ugovaraju po međudržavnim sporazumima ili posebnim procedurama. U ovom periodu je ukinut jedan od posebnih zakona koji je omogućavao takvo ugovaranje (za projekte linijske infrastrukture), što može predstavljati pozitivan signal. Problem međudržavnih sporazuma je uočen u analizama koje su prethodile izradi nove nacionalne antikorupcijske strategije, ali za njega nisu ponuđena rešenja u predlogu ovog akta i prvog akcionog plana (za period do kraja 2024. godine). Informacije o zaključenim ugovorima na osnovu međudržavnih sporazuma i njihovom izvršenju se, takođe, ne objavljuju sistematski, što umanjuje transparentnost korišćenja javnih sredstava uopšte. Kada je reč o kapitalnim projektima, odluke o tome koji će projekti biti realizovani se donose formalno od strane komisije Vlade, čiji rad nije transparentan, niti je predviđena mogućnost za učešće javnosti (na centralnom nivou). U stvarnosti, takve projekte najčešće najavljuje, za to neovlašćen, predsednik Srbije. Predlog nove uredbe o upravljanju kapitalnim projektima, ne sadrži rešenja za ove probleme. Njihov odabir, kao i nedovoljna transparentnost informacija o projektima i realizaciji u budžetu, često je predmet kritika Fiskalnog saveta.
- I dalje postoji problem kontrole svrsishodnosti planova. Kako bi se počelo sa primenom kontrole svrsishodnosti u oblasti javnih nabavki, kao i u finansijskom nadzoru, posebno infrastrukturnih i ostalih kompleksnih javnih projekata planiranja, izgradnje, a i operisanja javnim dobrom, neophodna je kontinualna sistematska kontrola i monitoring i to od samog početka projekata, odnosno od faze Urbanog planiranja i izrade Generalnih projekata (Konceptija rešenja) i pratećih Prethodnih studija opravdanosti pa nadalje, u svim fazama planiranja i realizacije projekata. Trenutno ne postoji institucionalna kontrola inicijalnih faza planiranja, već samo kasnijih faza što je svakako isto bitno, ali ne može da nadomesti štete koje su već napravljene izborom neodrživih i neracionalnih tehničkih rešenja i tehnologija. Sadašnje zakonsko rešenje koje uređuje oblast institucionalne kontrole faza detaljnog planiranja nije adekvatno, pošto predviđa da onaj ko radi detaljni projekat angažuje tehničku kontrolu. Zbog toga se dovodi u pitanje objektivnost i profesionalnost izvršene revizije, tj. kontrole planske ili projektne dokumentacije.
- Kršenje zakona kod postavljanja državnih službenika na položaje, kao i nejasne linije odgovornosti između i unutar državnih organa i institucija, usporavaju reformske procese i štetno se odražavaju i na funkcionisanje celokupnog sistema IFKJ-a.
- Aktivnosti koje preduzimaju državni organi kako bi prikazali napredak i učinak u okviru Poglavlja 32 i dalje su nedovoljne, što rezultira i relativno slabom medijskom pokrivenošću.

Sve preporuke koje iz prethodnog izveštajnog perioda koje nisu sprovedene, koje su delimično sprovedene ili koje se sprovode ali je potrebno nastaviti sa kontinuiranim unapređenjima, ostaju važeće.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 33

FINANSIJSKE I BUDŽETSKE ODREDBE

Koordinator: EVROPSKI POKRET U SRBIJI (EPuS), dr Valentina Ivanić

Evropska komisija u svom Izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu, ukazuje da je Srbija ostvarila **izvestan nivo pripremljenosti** u oblasti finansijskih i budžetskih odredbi (Evropska komisija, 2022, p. 146) ili kako se to navodi u Izveštaju EK na engleskom jeziku *some level of preparation* (European Commission, 2022, p. 131). Numerička ocena spremnosti Srbije za članstvo u Poglavlju 33 je dvojka (2).

Prema Izveštaju Evropske komisije, napredak Srbije u Poglavlju 33 u prethodnih godina dana (od prethodnog godišnjeg izveštaja za 2021. godinu) ocenjen je dvojkom, što ukazuje na **ograničeni napredak** ili *limited progress* (European Commission, 2022, p. 131).

Osnovni podaci o Poglavlju 33 – Finansijske i budžetske odredbe

Poglavlje 33 pokriva pravila koja uređuju finansiranje budžeta Evropske unije („sopstvena sredstva“). Države članice moraju da imaju odgovarajući administrativni kapacitet da obezbede tačan obračun, naplatu, isplatu i kontrolu sopstvenih sredstava.

Sistem sopstvenih sredstava EU, koji je glavni izvor prihoda za budžet EU 2021-2027, zasniva se na četiri glavna izvora prihoda: tradicionalni sopstveni izvori (carine), doprinosi po osnovu poreza na dodatu vrednost (PDV), sopstveni resursi zasnovani na bruto nacionalnom prihodu (BNP) i, od nedavno, nereciklirani otpad od plastične ambalaže.

Tabela 1.

Poglavlje	Datum održavanja eksplanatornog/bilateralnog skringa	Kad je EU dostavila Srbiji poziv da podnese pregovaračku poziciju ili dostavila listu merila za otvaranje	Navesti koliko je merila Srbija dobila	OBAR ¹ usvojen	Vlada Srbije usvaja pregovaračku poziciju ²
33 – Finansijske i budžetske odredbe	27. januara 2015./ 24. marta 2015.	23. marta 2016.	N/A	N/A	1. juna 2017. ³⁴
Datum otvaranja poglavlja	Broj merila za zatvaranje	IBAR ⁵ usvojen		CBAR ⁶ usvojen	Poglavlje privremeno zatvoreno
25. juna 2018.	1	N/A		25. juna 2018.	NE (62 meseca su prošla od otvaranja poglavlja)

1 OBAR – opening benchmark assessment report

2 Datum usvajanja je dat prema sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

3 Odbor za evropske integracije (2017), Saziv 20. sednice Odbora za evropske integracije; videti: [saziv za 20. sednicu Odbora za evropske integracije. LAT.docx \(live.com\)](#)

4 Vlada Republike Srbije (2017) Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Pregovaračko poglavlje 33: Finansijska i budžetska pitanja; https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovacke_pozicije/pg_pozicija_33.pdf

5 IBAR – interim benchmark assessment report.

6 CBAR – closing benchmark assessment report.

Na Osmoj međuvladinoj konferenciji, održanoj u Luksemburgu 25. juna 2018. godine, doneta je odluka o otvaranju Pregovaračkog poglavlja 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.

EU je postavila jedno merilo za privremeno zatvaranje Poglavlja 33: „Srbija treba da povećava svoje administrativne kapacitete – uključujući one za koje još uvek nisu uspostavljene koordinacione strukture – i u tu svrhu usvoji akcioni plan kako bi se u dovoljnoj meri pripremila i uvela proceduralna pravila kako bi obezbedila da nakon pristupanja bude u mogućnosti da pravilno izračunava, predviđa, prikuplja, plaća, kontroliše i izveštava EU o sopstvenim sredstvima u skladu sa pravnim tekovinama“ (Evropska komisija - Generalni direktorat za politiku susedstva i pregovore o proširenju, 2017, p. 6).

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 33

Rezime preporuka koje se odnose na ispunjavanje jednog merila za zatvaranje ovog poglavlja:

1. Preporuke Evropskoj uniji: Što pre organizovati tehničku misiju Evropske komisije i Generalnog direktorata za budžet u vezi sa ispunjenjem merila za zatvaranje Poglavlja 33, budući da je to preduslov izrade Akcionog plana i daljeg jačanje administrativnih kapaciteta;
2. Preporuke Vladi Srbije: Jačati administrativne kapacitete i pokrenuti proces donošenja Akcionog plana;
3. Preporuke organizacijama civilnog društva: Poglavlje 33 posmatrati i analizirati zajedno sa Poglavljem 22.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 33 prevazilaze ono što je Evropska unija definisala merilima (koja su nekada dosta specifična, a nekada veoma široka), te će se u daljem tekstu naglasiti gde se preporuke tiču merila koje je Evropska unija definisala i one će prve biti navedene, zatim će biti navedene preporuke koje nisu direktno vezane za merila Evropske unije. Budući da se neke od preporuka ponavljaju, biće naglašeno od koje godine se preporuke ponavljaju.

Tabela 2.

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka NKEU ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Poglavlja 22 i 33 pratiti i posmatrati zajedno.	utvrđeno: 2022.	Merilo br. 1 za zatvaranje
2.	Učiniti dostupnim javnosti Izveštaj sa sednica Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije za Poglavlje 33.	utvrđeno: 2022.	Merilo br. 1 za zatvaranje
3.	Potrebno je ojačati administrativnu infrastrukturu.	utvrđeno: 2015.	Merilo br. 1 za zatvaranje
4.	Potrebno je pokrenuti proces donošenja akcionog plana.	utvrđeno: 2017.	Merilo br. 1 za zatvaranje
5.	Izraditi preliminarnu studiju o finansijskim troškovima i koristima članstva Srbije u EU.	utvrđeno: 2022.	Merilo br. 1 za zatvaranje

Preporuke Evropskoj uniji			
6.	EK u svojim godišnjim izveštajima, kada je u pitanju Poglavlje 33, iznosi gotovo identične kvalifikacije kada je u pitanju napredak i spremnost Srbije za navedeno poglavlje. EK i Generalni direktorat za politiku susjedstva i pregovore o proširenju (DG NEAR) bi trebalo da obezbede jasnu retencionu politiku kada su u pitanju osobe koje prate Poglavlje 33. ⁷	utvrđeno: 2015.	Merilo br. 1 za zatvaranje
7.	Obezbediti održavanje tehničke misije Evropske komisije u vezi sa ispunjenjem merila za zatvaranje Poglavlja 33 je neophodno. Tek nakon održane tehničke misije biće moguće izraditi Akcioni plan i dalje jačanje administrativnih kapaciteta.	utvrđeno: 2022.	Merilo br. 1 za zatvaranje
8.	Potrebno je obezbediti jasniju i bržu komunikaciju između tehničke misije Evropske komisije, DG NEAR-a i Ministarstva finansija Republike Srbije, kako bi se skratili rokovi za odgovore od strane administracije u Briselu.	utvrđeno: 2022.	Merilo br. 1 za zatvaranje
Preporuke organizacijama civilnog društva			
9.	Pojačati napore u podizanju opšteg nivoa svesti, kako građana tako i stručne javnosti, ali i privrednika, JLS, o značaju i koristima koje se tiču Poglavlje 33. Naročito objasniti važnost da zemlja bude neto korisnik sredstava Evropske unije.	utvrđeno: 2022.	Merilo br. 1 za zatvaranje
10.	Ministarstvo finansija, za potrebe organizacija civilnog društva, planira da izradi organizacionu šemu koja će dati jasniji prikaz nadležnosti, institucionalnih i proceduralnih veza između ključnih aktera u ovom poglavlju. Ova shema će biti distribuirana od strane NKEU, RG za PG 33 svim organizacijama civilnog društva u cilju zagovaranja i jačanja njihove finansijske pismenosti.	utvrđeno: 2023. ispunjeno: 2023.	Merilo br. 1 za zatvaranje
11.	Poželjno je da se analitički kapaciteti organizacija civilnog društva stave u funkciju izrade analiza na temu novih izvora finansiranja sopstvenih sredstava Evropske unije (reč je o izvorima koji se tiču nerekicliiranog otpada od plastične ambalaže).	utvrđeno: 2022.	Merilo br. 1 za zatvaranje
12.	Poglavlje 22 i Poglavlje 33 komentarisati zajedno.	utvrđeno: 2022.	Merilo br. 1 za zatvaranje

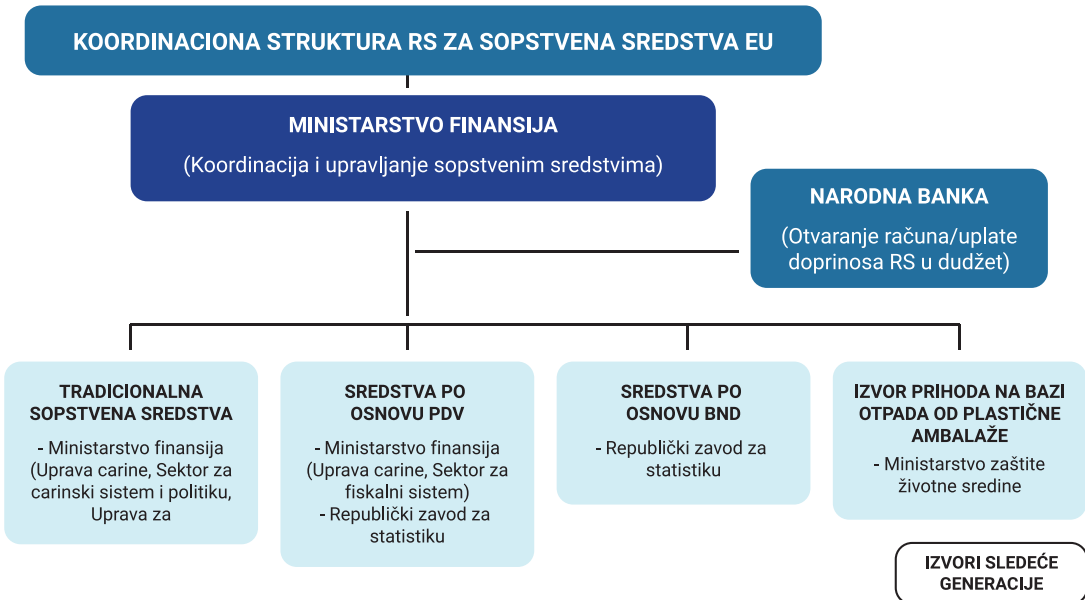
⁷ Na sastancima Radne grupe NKEU za Poglavlje 33 sa predstavnicima DG NEAR-a, notiran je izostanak osobe koja prati Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe. Sastanak je održan u onlajn formatu, 4. jula 2023. godine, Klaster 5 i predstavnici DG NEAR-a za poglavlja 22, 11, 12 i 13.

Opis poglavlja

Kada je u pitanju Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe, Srbija ne traži tranzicione rokove. Konačni cilj je puna harmonizacija bez izuzetaka. Pravna tekovina Evropske unije u okviru ovog poglavlja je direktno primenjiva i nije je neophodno transponovati u nacionalno zakonodavstvo. Srbija traži prelazne korektivne mere vezane za uplate Republike Srbije u budžet Evropske unije. Suštinski delovi poglavlja se tiču tradicionalnih sopstvenih sredstava (u daljem tekstu TSS), sredstava zasnovanih na porezu na dodatu vrednost (PDV), sredstava zasnovanih na bruto nacionalnom dohotku (BND), kao i administrativne infrastrukture (koordinacione strukture).

U toku pristupnih pregovora, od države kandidata se očekuje da do pristupanja uspostavi koordinacionu strukturu i pravila za sprovođenje kako bi se obezbedilo ispravno izračunavanje, naplata, predviđanje, isplata i kontrola sopstvenih sredstava, kao i izveštavanje EU o sprovođenju pravila o sopstvenim sredstvima, u skladu sa regulativom koja je važeća za oblast sopstvenih sredstava u trenutku ulaska Srbije u Evropsku uniju, kako one glase na dan 1. januara 2017. godine. Ministarstvo finansija je osnovalo Grupu za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU, u okviru Sektora za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije. Ova jedinica ima tri sistematizovana i dva popunjena radna mesta. Ova jedinica će biti odgovorna za uspostavljanje potrebnih mehanizama, izradu procedura, obuku zaposlenih koji će raditi na zadacima vezanim za sopstvena sredstva EU, definisati i uspostaviti potrebne baze podataka, pripremiti projekcije i izvršiti simulacije preliminarnih proračuna sopstvenih sredstava. Takođe, u potpunosti će koordinirati pripremu svih institucija uključenih u sistem sopstvenih sredstava kako bi bili u potpunosti spremni za preuzimanje obaveza danom pristupanja Republike Srbije u Evropsku uniju.

Ilustracija 1. Koordinaciona struktura Republike Srbije za sopstvena sredstva Evropske unije



Izvor: Vlada Republike Srbije, Ministarstvo finansija, Sektor za međunarodnu saradnju i evropske integracije, Odsek za koordinaciju poslova evropskih integracija, 2023.

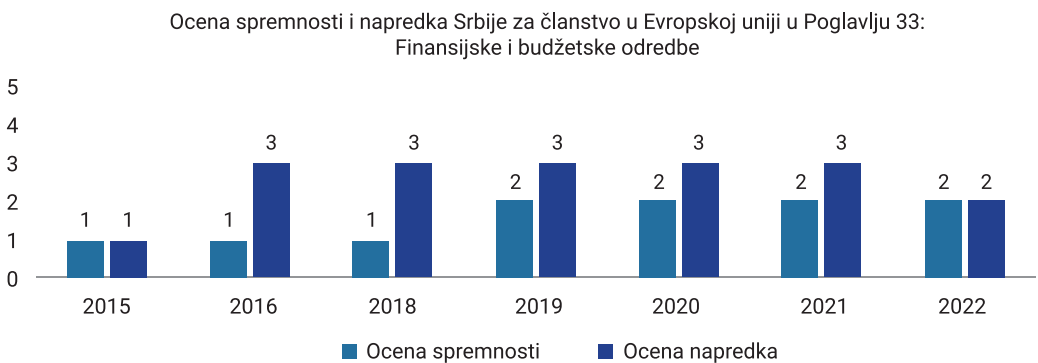
Republika Srbija traži primenu prelaznih korektivnih mera vezanih za uplatu Republike Srbije u budžet Evropske unije. Dužina primene i oblik korektivnih mera biće predmet daljih pregovora. (Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji - Pregovaračko poglavlje 33: Finansijska i budžetska pitanja, 2017, p. 14)¹.

EU podseća da može doći do usvajanja novih pravnih tekovina EU u periodu između 1. januara 2017. godine i zaključenja pregovora (Pregovori o pristupanju Srbija - Nacrt zajedničke pozicije - Pregovaračko poglavlje 33: Budžetske i finansijske odredbe, 2017, p. 7)².

Presek stanja i glavne ocene

Imajući u vidu nalaze sadržane u Izveštaju o skriningu, Republika Srbija je, nakon sprovedene faze skrininga, u dovoljnoj meri pripremljena za otvaranje pregovora u Poglavlju 33. Kako je Evropska komisija ocenila napredak Srbije u poslednjih godinu dana i u odnosu na 2015. godinu, kao i kako ocenjuje spremnost Srbije za članstvo u Evropskoj uniji u Poglavlju 33, predstavljeno je u ilustraciji 2.

Ilustracija 2. Ocena spremnosti i napretka Srbije za članstvo u Evropskoj uniji u Poglavlju 33 u periodu od 2015. do 2022. godine



Izvor: (Serbia 2015 Report); (Serbia 2016 Report); (Serbia 2018 Report); (Serbia 2019 Report); (Serbia 2020 Report); (Serbia 2021 Report); (Commission Staff Working Document Serbia 2022 Report)

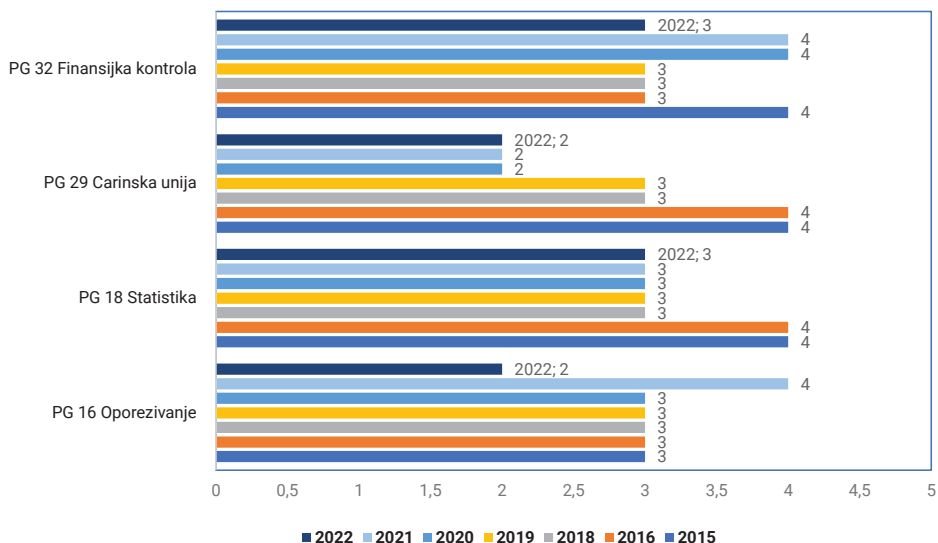
Kada je su u pitanju spremnost i napredak u Poglavlju 33, potrebno ih je posmatrati u korelaciji sa ocenama spremnosti i napredka u osnovnim oblastima politika koje indirektno utiču na sistem sopstvenih sredstava: poglavlja 16 (Oporezivanje), 18 (Statistika), 29 (Carinska unija) i 32 (Finansijska kontrola).

¹ Vlada Republike Srbije (2017), *Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji - Pregovaračko poglavlje 33: Finansijska i budžetska pitanja*; Beograd; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_pozicija_33.pdf.

² Evropska komisija - Generalni direktorat za politiku susedstva i pregovore o proširenju (2017), *Pregovori o pristupanju Srbija - Nacrt zajedničke pozicije - Pregovaračko poglavlje 33: Budžetske i finansijske odredbe*, Brisel; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/33_pg_eu_pozicija.pdf.

Ilustracija 3. Ocene napretka u poglavljima 16 (Oporezivanje), 18 (Statistika), 29 (Carinska unija) i 32 (Finansijska kontrola) u periodu od 2015. godine do 2022. godine

Napredak u poglavljima Oporezivanje, Carinska unija, Statistika i Finansijska kontrola

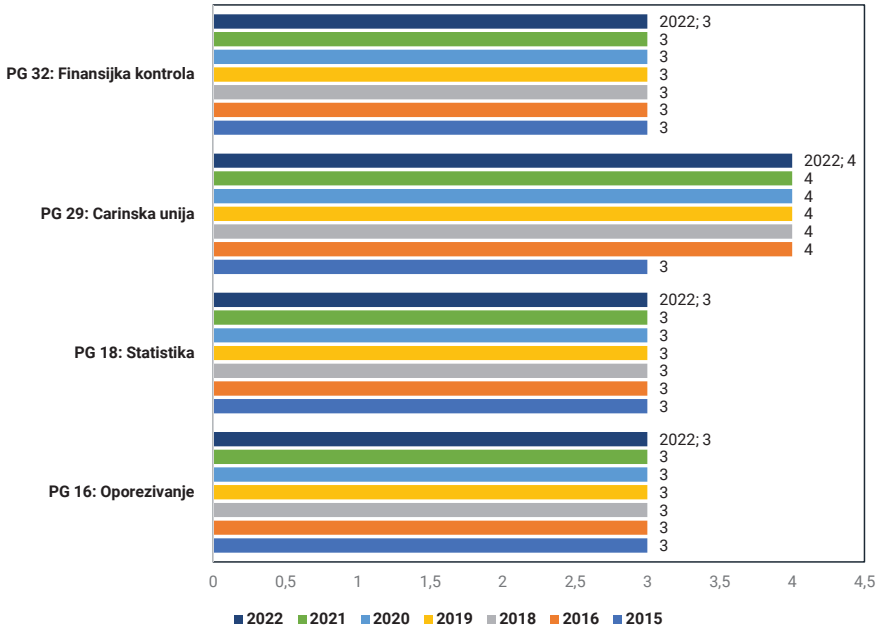


Izvor: (Serbia 2015 Report); (Serbia 2016 Report); (Serbia 2018 Report); (Serbia 2019 Report); (Serbia 2020 Report); (Serbia 2021 Report); (Commission Staff Working Document Serbia 2022 Report).

Postignut je izvestan napredak u svakoj od navedenih oblasti. Kada su u pitanju poglavlja 32 (Finansijska kontrola) i 18 (Statistika), postignut je „određen napredak“, što se ocenjuje trojkom (3); kada su u pitanju poglavlja 29 (Carinska unija) i 16 (Oporezivanje), postignut je „ograničen napredak“, što se ocenjuje dvojkom (2). (Radni dokument komisije Republika Srbija Izveštaj za 2022. godinu, 2022, p. 145). Ukoliko se posmatra 2022. godina, kada je u pitanju ocena spremnosti Srbije za članstvo u Evropskoj uniji u poglavljima 16 (Oporezivanje), 18 (Statistika), 29 (Carinska unija) i 32 (Finansijska kontrola), za poglavlja 16, 18 i 32 se beleži „umerena spremnost“, dok se za Poglavlje 29 beleži „dobar nivo spremnosti“, koji se ocenjuje četvorkom (4).

Ilustracija 4. Ocena spremnosti Srbije za članstvo u Evropskoj uniji u poglavljima 16 (Oporezivanje), 18 (Statistika), 29 (Carinska unija) i 32 (Finansijska kontrola) u periodu od 2015. godine do 2022. godine

Spremnost Srbije za članstvo u poglavljima 16. Oporezivanje, 18. Statistika, 29. Carinska unija i 32. Finansijska kontrola



Izvor: (Serbia 2015 Report); (Serbia 2016 Report); (Serbia 2018 Report); (Serbia 2019 Report); (Serbia 2020 Report); (Serbia 2021 Report); (Commission Staff Working Document Serbia 2022 Report)

Šta je u poslednjih godinu dana urađeno u pristupnim pregovorima, a šta je trebalo biti urađeno, u skladu sa planovima Vlade (sadržanom u NPAA³) i/ili posebnim planovima relevantnih institucija (ukoliko ti planovi nisu deo NPAA), predstavljeno je u narednom delu teksta, posebno u tabeli 3. Napredak će biti predstavljen kroz pregled aktivnosti koje se tiču politika i zakonodavne aktivnosti, zatim onih koji se tiču izgradnje administrativnih kapaciteta, kao i ostalih aktivnosti.

Aktivnosti koje se tiču politika i zakonodavne aktivnosti

Podataka o primeni propisa nema ukoliko se ta vrsta podataka ne zatraži od institucija koje su za isto nadležne. Opis metoda i izvora za obračun BND-a (*GNI Inventory*), završen u okviru projekta *IPA 2019 SP1.3 National Accounts Methodology*, prosleđen je Evrostatu od strane Republičkog zavoda za Statistiku krajem jula meseca 2023. godine.⁴

Glavni nedostaci i neusklađenosti domaćeg sistema sa zahtevima članstva u EU tiču se:

- priprema i primena procedura računovodstvene i izveštajne prakse u sistemu TSS-a Evropske unije radi usaglašavanja institucionalnih okvira i jačanja administrativnih kapaciteta;
- obuka carinskih službenika za primenu procedura računovodstvene i izveštajne prakse u sistemu TSS Evropske unije;
- uspostavljanja informacionog sistema za vođenje računa A i B izrada softvera;
- unapređenja administrativnih kapaciteta u oblasti naknadne kontrole;
- aktivnosti koje se vezuju za sredstva po osnovu poreza na dodatu vrednost – analiza ukupno naplaćenih prihoda od PDV-a; ostvarivanje naplate definisane Dinamičkim planom budžeta Republike Srbije.

Tabela 3. Jačanje administrativnih i institucionalnih kapaciteta za Poglavlje 33

Planirana mera	Veza sa propisom Evropske unije Pravne tekovine Evropske unije - Veza sa planiranim važećim propisom Republike Srbije	Naziv pokazatelja, početna vrednost, godina i nadležna institucija
Priprema i primena procedura računovodstvene izveštajne prakse u sistemu TSS-a Evropske unije radi usaglašavanja institucionalnih okvira i jačanja administrativnih kapaciteta	Odluka Saveta br.2020/2053/EU ⁵ Uredba Saveta 2014/609 o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje tradicionalnih sopstvenih sredstava i sredstava koja se baziraju na PDV-u i BND-u, kao i o merama za zadovoljavanje potreba za gotovinom ⁶ Uredba Saveta 2016/604 Uredba Saveta 608/2014 - Uredba Saveta 2021/768 o utvrđivanju implementacionih mera za sistem sopstvenih resursa Evropske unije i ukidanju Uredbe (EU, EUROATAOM br. 608/2014) ⁷ Uredba Saveta 2021/768 o utvrđivanju mera za sprovođenje sistema sopstvenih sredstava Evropske unije i stavljanju van snage Uredbe (EU, Euroatom) br. 608/2014 ⁸ Implementaciona odluka Komisije 2018/194 ⁹ Implementaciona odluka Komisije 2018/195 ¹⁰	Izrađena dva dokumenta u 2022. godini. Uprava Carina
Obuka carinskih službenika za primenu procedura računovodstvene i izveštajne prakse u sistemu TSS-a Evropske unije	Odluka Saveta br.2020/2053/EU, Uredba Saveta 2014/609, Uredba Saveta 2016/604, Uredba Saveta 608/2014, Uredba Saveta 2021/768, Implementaciona odluka Komisije 2018/194, Implementaciona odluka Komisije 2018/195	Sprovedene su dve obuke - jedna obuka na temu upoznavanja carinskih službenika sa regulativom za implementaciju TSS EU u 2022. godini, a jedna obuka u 2021. godini. Uprava Carina

5 Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053>.

6 Council Regulation (EU, Euratom) No 609/2014 of 26 May 2014 on the methods and procedure for making available the traditional, VAT, and GNI-based own resources and on the measures to meet cash requirements (Recast); dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0609>.

7 Council Regulation (EU, Euratom) 2021/768 of 30 April 2021 laying down implementing measures for the system of own resources of the European Union and repealing Regulation (EU, Euratom) No 608/2014; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0768>.

8 Council Regulation (EU, Euratom) 2021/768 of 30 April 2021 laying down implementing measures for the system of own resources of the European Union and repealing Regulation (EU, Euratom) No 608/2014; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0768>.

9 Commission Implementing Decision (EU) 2022/523 of 31 March 2022 amending Implementing Decision (EU, Euratom) 2018/194 as regards the collection costs and models for statements of accounts for entitlements to traditional own resources and the form for reports on irrecoverable amounts; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0523>.

10 Commission Implementing Decision (EU, Euratom) 2018/195 of 8 February 2018 establishing forms for reporting on fraud and irregularities affecting entitlements to traditional own resources and on inspections relating to traditional own resources pursuant to Council Regulation (EU, Euratom) No 608/2014; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0195&qid=1692287554787>.

Planirana mera	Veza sa propisom Evropske unije Pravne tekovine Evropske unije - Veza sa planiranim važećim propisom Republike Srbije	Naziv pokazatelja, početna vrednost, godina i nadležna institucija
Uspostavljanje informacionog sistema za vođenje računa A i B - izrada softvera Uspostavljanje informacionog sistema za vođenje računa A i B - nabavka opreme	Odluka Saveta br.2020/2053/EU, Uredba Saveta 2014/609, Uredba Saveta 2016/604, Uredba Saveta 608/2014, Uredba Saveta 2021/768, Implementaciona odluka Komisije 2018/194, Implementaciona odluka Komisije 2018/195	U 2021. godini u Upravi carina nije uspostavljen sistem za vođenje računa A i B, niti je nabavila opremu za vođenje računa A i B. Uprava carina
Unapređenje administrativnih kapaciteta u oblasti naknadne kontrole – dodatno zaposliti 60 novih službenika	Odluka Saveta br.2020/2053/EU, Uredba Saveta 2014/609, Uredba Saveta 2016/604, Uredba Saveta 608/2014, Uredba Saveta 2021/768, Implementaciona odluka Komisije 2018/194, Implementaciona odluka Komisije 2018/195	U 2021. godini u Odeljenju za naknadnu kontrolu je zaposleno 35 carinskih službenika od 37 sistematizovanih radnih mesta. Uprava carina
Sredstva po osnovu poreza na dodatu vrednost - Planovi za usklađivanje sa pravnim tekovinama Evropske unije	Direktiva Saveta 2006/112/EZ ¹¹ Direktiva Saveta 2009/132/EZ Zadnja pročišćena verzija: 01/07/2021, Broj CELEX: 32009L0132 ¹² Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji Zakon o porezu na dodatu vrednost	Ministarstvo finansija – Poreska uprava
Sredstva po osnovu poreza na dodatu vrednost – ukupno naplaćeni prihodi, raspodeljeni prihodi i prihodi za koje je izvršen povraćaj po osnovu PDV-a	Direktiva Saveta 2006/112/EZ Direktiva Saveta 2009/132/EZ Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji Zakon o porezu na dodatu vrednost	Ministarstvo finansija – Poreska uprava
Sredstva po osnovu poreza na dodatu vrednost – analiza ukupno naplaćenih prihoda od PDV-a	Direktiva Saveta 2006/112/EZ o Zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrednost Direktiva Saveta 2009/132/EZ Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji Zakon o porezu na dodatu vrednost	Ministarstvo finansija – Poreska uprava
Sredstva po osnovu poreza na dodatu vrednost – ostvarivanje naplate definisane Dinamičkim planom budžeta Republike Srbije	Direktiva Saveta 2006/112/EZ o Zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrednost Direktiva Saveta 2009/132/EZ Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji Zakon o porezu na dodatu vrednost	Ministarstvo finansija – Poreska uprava

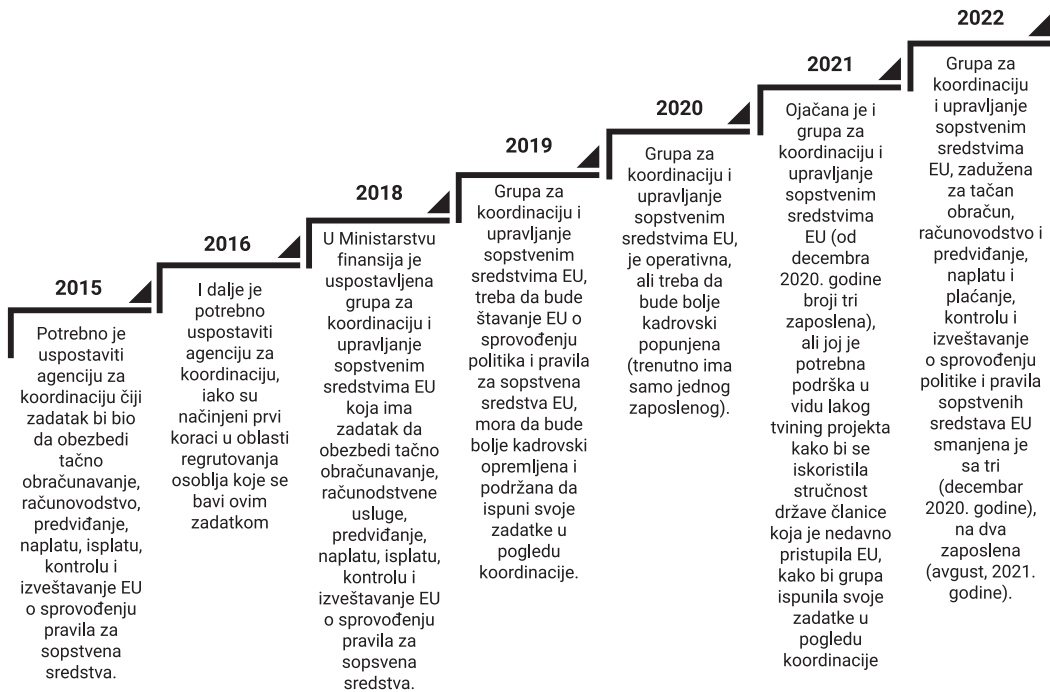
11 Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value-added tax; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0112>.

12 Consolidated text: Council Directive 2009/132/EC of 19 October 2009 determining the scope of Article 143(b) and (c) of Directive 2006/112/EC as regards exemption from value-added tax on the final importation of certain goods (codified version); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009L0132-20210701&qid=1692288353288>.

Aktivnosti koje se tiču izgradnje administrativnih kapaciteta

Kada je u pitanju izgradnja administrativnih kapaciteta, Grupa za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU ima dve zaposlene osobe u avgustu 2021. godine, iako je u decembru 2020. godine grupa imala tri zaposlene osobe.

Ilustracija 5. Ocene napretka kada je u pitanju izgradnja administrativnih kapaciteta za Poglavlje 33



Izvor: Izvor: (Serbia 2015 Report, 2015, str. 73)¹³, (Serbia 2016 Report, 2016, str. 84)¹⁴, (Serbia 2018 Report, 2018, str. 88)¹⁵, (Serbia 2019 Report, 2019, str. 95)¹⁶, (Serbia 2020 Report, 2020, str. 119)¹⁷, (Serbia 2021 Report, 2021, str. 121)¹⁸; (Commission Staff Working Document Serbia 2022 Report, 2022, p. 147)¹⁹

Umesto unapređenja kapaciteta Grupe, beleži se smanjenje istih. Kada je u pitanju koordinaciona struktura, budući da nije donet Akcioni plan, nije moguće ukazati na odnose između institucija koje će činiti koordinacionu strukturu.

13 European Commission (2015) Commission Staff Working Document Serbia 2015 Report; Brussels; https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/20151110_report_serbia.pdf.

14 European Commission (2016) Commission Staff Working Document Serbia 2016 Report; Brussels; https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/20161109_report_serbia.pdf.

15 European Commission (2018) Commission Staff Working Document Serbia 2018 Report; Strasbourg; <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20180417-serbia-report.pdf>.

16 European Commission (2019) Commission Staff Working Document Serbia 2019 Report; Brussels; <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20190529-serbia-report.pdf>.

17 European Commission (2020) Commission Staff Working Document Serbia 2020 Report; Brussels; https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/serbia_report_2020.pdf.

18 European Commission (2021) Commission Staff Working Document Serbia 2021 Report; Strasbourg; <https://europa.rs/wp-content/uploads/2021/10/Serbia-Report-2021.pdf>.

19 European Commission (2022) Commission Staff Working Document; Serbia 2022 Report; Brussels; <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Serbia%20Report%202022.pdf>.

Ostale aktivnosti

Pod ostalim aktivnostima se podrazumevaju aktivnosti koje se ne mogu podvesti pod *policy* aktivnosti (u okviru kojih su i zakonodavne aktivnosti) i aktivnosti na izgradnji administrativnih kapaciteta, ali koje pomažu napretku u pregovorima. Članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 33 su objavljivale dokumente koji pomažu u pregovorima i u narednom delu teksta su i linkovi ka materijalima koji pomažu razumevanju procesa pregovora, suštine, kao i značaja procesa za Srbiju.

Tabela 4. Ostale aktivnosti članica Radne grupe NKEU za Poglavlje 33

Članica RG za PG 33	Aktivnosti, dokumenti
Evropski pokret u Srbiji	Međak, V. (ur.) (2021), <i>Analiza politike proširenja Evropske unije i dosadašnjeg napretka Republike Srbije u procesu pristupnih pregovora u periodu 2014-2020</i> ²⁰ , Beograd, Evropski pokret u Srbiji
Institut za inovacije i razvoj	Jevtović, N. (2021) <i>101 Pitanje javnih finansija</i>
Libek	Gajić, M. (2023), <i>Kako treba da pričamo o koristima od članstva u EU?</i> ²¹ Gajić, M. (2021), <i>Economic effects of Serbia's membership in the European Union</i> , ²² Fridrich Naumann Foundation for Freedom
Centar za evropske politike	Subotić, S, Milinković, A. (2023), <i>On financial and economic implications of the Staged accession model on the EU budget, and on acceding countries' budgets</i> , ²³ Open Society Foundation, CEP CEP (2021), <i>Veliki troškovi (ne) pristupanja: Debata CEP-a i Delegacije EU</i>

„Napredak u podizanju spremnosti Srbije za članstvo u periodu 2014-2020. je minimalan i nije u skladu sa proklamovanim strateškim ciljem učlanjenja u EU, niti sa planom iz 2014. godine“ (Međak, V, 2021, p. 7). Srbija bi svake godine bila neto primalac sredstava iz budžeta EU u iznosu od 1,106 milijardi evra, bespovratnih sredstava, tj. 158 evra po glavi stanovnika, u odnosu na 30,8 evra po glavi stanovnika koliko dobija u prepristupnom periodu. (Međak, V, 2021, p. 26). Srbija, u proseku, dobija oko 200 miliona evra iz prepristupnih fondova Evropske unije. Tako će, iznos, kada Srbija postane članica, biti sedam do osam puta veći. Međutim, tada će Srbija imati i trošak „članarine“ u EU – oko 1% svog budžeta (CEP, 2021, p. 2)²⁴

Tu su i dinamički efekti po privredu u vidu više stope ekonomskog rasta od 1,35% godišnje, usled unapređenja institucionalnog okvira zbog članstva i efekta investicija u javnu infrastrukturu iz evropskih fondova (Gajić, 2021, p. 24). Pitanja javnih finansija su objašnjena na način da budu razumljiva osobi koja završava osnovnu školu, građanima i novinarima i to sa posebnim fokusom na pojmove kao što su BDP, potencijalna stopa rasta BDP-a, šta radi Ministarstvo finansija i sl. (Jevtović, 2021, p. 84)²⁵. Jedan od najvažnijih argumenata za članstvo u EU koji se čuje u javnosti jeste to da ćemo moći da računamo na velika podsticajna sredstva iz kohezionih fondova. Evropska unija se predstavlja kao vreća para koja nas čeka kao nagrada za naše članstvo. Takođe, ovakav čup zlata na kraju duge u vidu evropskih kohezionih fondova može da kreira i stav da „imamo pravo na tuđ novac“, tj. neku vrstu mentaliteta zavisnosti i privilegije (Gajić, 2023, p. 1).

20 Međak, V. (ur.) (2021), *Analiza politike proširenja Evropske unije i dosadašnjeg napretka Republike Srbije u procesu pristupnih pregovora u periodu od 2014-2020*. Beograd, Evropski pokret u Srbiji; dostupno na: <https://www.emins.org/wp-content/uploads/2021/03/RADNA-VERZIJA-Analiza-politike-pro-C5%A1irenja-Evropske-unije-i-dosada-C5%A1njeg-napretka-Republike-Srbije-u-procesu-pristupnih-pregovora-u-periodu-2014-2.pdf>

21 Gajić, M. (2023), „Kako treba da pričamo o koristima od članstva u EU?“, Talas; dostupno na: <https://talas.rs/2023/08/17/kako- treba- da- pri- camo- o- koristima- od- clanstva- u- eu/>.

22 Gajić, M. (2021), *Economic effects of Serbia's membership in the European Union*. Fridrich Naumann Foundation for Freedom; dostupno na: https://drive.google.com/file/d/1kD1_bfaK2AoLlLAn-piGHQeqP-Ciwo8/view?usp=drive_link,

23 Subotić, S, Milinković, A. (2023), *On financial and economic implications of the Staged accession model on the EU budget, and on acceding countries' budgets*; Open Society Foundation; CEP.

24 CEP (2021), *Veliki troškovi (ne)pristupanja: Debata CEP-a i Delegacije EU*, Beograd; dostupno na: <https://cep.org.rs/veliki-troskovi-nepri- stupanja-debata-cep-a-i-delegacije-eu/>.

25 Jevtović, N. (2021), *101 Pitanje javnih finansija*, Beograd, Institut za razvoj i inovacije; dostupno na: <https://iri.rs/wp-content/uploads/2022/05/101-Pitanje-javnih-finansija-RGB.pdf>.

Članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 33 i saradnja sa Vladom Srbije

Saradnja sa Vladom Srbije se odvija na nivou Plenarnih sednica NKEU, kao i na nivou saradnje sa predstavnicima Pregovaračke grupe za Poglavlje 33. Priroda saradnje je informativna i savetodavna. Uključivanje i partnerstvo još uvek nisu afirmisani kao forme saradnje.

Članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 33 su, na Plenarnoj sednici NKEU održanoj 21. decembra 2022. godine, ukazali na potrebu da se Poglavlje 33 i Poglavlje 22 posmatraju i analiziraju zajedno, kao i da je važno ukazivati stručnoj i široj javnosti na potrebu da Srbija postane neto korisnik sredstava Evropske unije²⁶, a ne neto davalac.

Saradnja Radne grupe NKEU za Poglavlje 33 sa predstavnicima Pregovaračke grupe za Poglavlje 33 se ocenjuje kao veoma konstruktivna u informativnom i savetodavnom smislu. Saradnja se odvija kroz razmenu materijala, informacija, izveštaja i van okvira formalnih, uobičajenih sastanaka.

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Radne grupe za Poglavlje 33, tj. napretka u poslednjih godinu dana

U ovom delu teksta daćemo pregled ispunjenosti preporuka u odnosu na prethodnu godinu. Ocena ispunjenosti se izražava na skali: u potpunosti neispunjena, delimično ispunjena i u potpunosti ispunjena preporuka.

Tabela 5. Ocene ispunjenosti dosadašnjih preporuka tokom prethodne godine

Preporuka RG za PG 33 prethodne godine	Ocena ispunjenosti preporuke
Jačanje administrativnih kapaciteta Grupe za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU i raditi na transparentnosti njenog rada	U potpunosti neispunjena Grupa je imala tri zaposlene osobe, u trenutku pisanja ovog izveštaja ima dve zaposlene osobe.
Pripremanje dokumenata Opis metoda i izvora za obračun BND-a (<i>GNI Inventory</i>) – Republički zavod za statistiku	U potpunosti ispunjena Dokument je završen u okviru projekta <i>IPA 2019 SP1.3 National Accounts Methodology</i> i prosleđen Evrostatu krajem jula 2023. godine, sa ostalim rezultatima projekta (Ivanić, 2023, p. 3) ²⁷
Uspostavljanje informacionog sistema za vođenje računa A i B – izrada softvera i nabavka opreme – Uprava carina	U potpunosti neispunjena U 2022. godini u Upravi carina nije nabavljena oprema, niti nabavljena oprema za vođenje računa A i B.
Obuka carinskih službenika za primenu procedura računovodstvene i izveštajne prakse u sistemu TSS-a EU – Uprava carina	Delimično ispunjena Sprovedene su dve obuke na temu upoznavanja carinskih službenika sa regulativom za implementaciju TSS-a EU u 2022. godini, na temu računovodstvenih principa.

26 Videti: <https://europeanwesternbalkans.rs/plenarna-sednica-nkeu-preporuke-civilnog-drustva-vazne-za-napredak-ka-eu/>.

27 Ivanić, V. (2023), *Izveštaj sa sastanka RG NKEU za PG 33 sa predstavnicima Pregovaračke grupe za Poglavlje 33: Budžetske i finansijske odredbe*, onlajn, 20. jula 2023. godine.

OSTALA PITANJA – KOSOVO

Koordinator: INSTITUT ZA TERITORIJALNI EKONOMSKI RAZVOJ – InTER, Dragiša Mijačić

Zajednička pozicija Evropske unije, kada je reč o Poglavlju 35 – Ostala pitanja: Kosovo, usvojena je 30. novembra 2015. godine.

Dijalog o normalizaciji između Beograda i Prištine

Prethodna godina je obeležena serijom događaja koji su na različite načine negativno uticali na dijalog o normalizaciji i stabilnost prilika u opštinama sa srpskom većinom na severu Kosova. Još od septembra 2021. godine, problem tablica sa KM (i dominacijama drugih gradova) oznakama koje izdaje MUP Republike Srbije je dominirao u dijalogu i izazivao puno problema na severu Kosova. Nakon prvog slanja specijalnih policijskih snaga 20. septembra 2021. godine, kada je Vlada Kosova jednostrano odlučila da primeni princip „reciprociteta“, njihovo prisustvo na severu Kosova se konstantno uvećavalo. U februaru 2022. godine je započela izgradnja prvih mobilnih punktova, dok se tokom leta krenulo u izgradnju stalnih baza za smeštaj policijskih jedinica na zemljištu koje je nasilno oduzeto vlasnicima, bez poštovanja odredbi kosovskog Zakona o eksproprijaciji. Na primedbe međunarodnih partnera, predstavnici nadležnog ministarstva su sa zainteresovanim stranama naknadno održali javne debate o eksproprijaciji zemljišta, ali one nisu dale konkretne rezultate, tako da se nastavilo sa izgradnjom baza i policijskih punktova na glavnim magistralnim pravcima.

Najveća baza je sagrađena u selu Gornji Jasenovik iznad Zubinog Potoka, dok je najveći policijski punkt postavljen na magistralnom putu Kosovska Mitrovica – Leposavić na lokaciji Bistrički most. Na ovom punktu je došlo do nekoliko incidenata koji su uključivali i upotrebu vatrenog oružja od strane policijskih snaga, a u jednom od njih od 10. aprila 2022. godine ranjen Milan Jovanović, taksista iz Zvečana. Kosovska policija je prvo demantovala navode o ranjavanju, da bi kasnije priznala da se dogodio incident i suspendovala policajce koji su učestvovali u njemu. Međutim, nijedan policajac nije krivično odgovarao za ovo delo.

U okviru dijaloga postignuta je Mapa puta o primeni sporazuma o energetici,¹ ali ona ni do danas nije primenjena. Elektrošever d.o.o je dobio licencu od strane regulatornog tela i potpisao komercijalni ugovor sa KOSTT-om (kosovski operater prenosnog sistema). Problem je nastao u vezi sa potpisivanjem ugovora o distribuciji i naplati električne energije od korisnika koju Elektrošever d.o.o. treba da potpiše sa KEDS-om (kosovska kompanija za distribuciju električne energije na Kosovu), što se do danas nije desilo.

Poslednjeg dana jula 2022. godine, postavljene su barikade na severu Kosova od strane lokalnih Srba kako bi se izvršio pritisak na rešavanje pitanja upotrebe vozila sa KM registracionim oznakama. Na osnovu izveštaja KFOR-a i EULEX-a, na ovim barikadama je primećeno prisustvo naoružanih lica. Brzom reakcijom američkog ambasadora na Kosovu, Džefrija Hovenijera, sprečena je akcija specijalnih policijskih snaga Kosova u razbijanju ovih barikada, koje su povučene u toku iste večeri i narednog jutra.

U okviru dijaloga o normalizaciji, početkom septembra 2022. godine u posetu Beogradu i Prištini je došla delegacija pregovarača u proširenom sastavu koju su, pored specijalnog predstavnika Evropske unije, Miroslava Lajčaka, činili i Jens Petner, izaslanik nemačkog kancelara Šolca, kao i Emanuel Bone, izaslanik francuskog predsednika Makrona. Tokom ove posete, oni su doneli nacrt, takozvanog, „nemačko-francuskog“ predloga koji će predstavljati osnovu za dalje pregovore o normalizaciji Srbije i Kosova. Međutim, pored razgovora o traženju političkog rešenja, na severu Kosova se dešava sve više incidenata između specijalnih policijskih snaga i lokalnog stanovništva, a stvara se i ogromna doza nepoverenja između srpskog naroda i njihovih političkih predstavnika, s jedne strane, kao i Vlade Kosova, s druge strane.

¹ Mapa puta za primenu sporazuma o energetici je postignuta 21. juna 2022. godine; tekst se može naći na linku: <https://normalizacija.rs/wp-content/uploads/2022/07/Mapa-puta-za-primenu-sporazuma-o-energetici-.pdf>.

Nakon suspenzije regionalnog komandira za region Sever od strane Vlade Kosova i izjave Aljbina Kurtija da „ne postoji Zajednica srpskih opština“, 5. novembra 2022. godine predstavnici Srpske liste su pozvali sve pripadnike srpskog naroda sa severa Kosova da napuste rad u kosovskim institucijama. Tom prilikom, predsednik Srpske liste Goran Rakić je izjavio da odluka o napuštanju institucija ostaje na snazi dok „Priština ne počne da poštuje dogovorene sporazume, a to znači dok ne povuče odluku o preregistraciji vozila i dok ne bude formirana Zajednica srpskih opština u skladu sa Briselskim sporazumom i drugim sporazumima“.² Na poziv Srpske liste, neopozive ostavke su podneli gradonačelnici četiri većinski srpske opštine na severu Kosova, odbornici, poslanici u Skupštini Kosova, sudije, tužioci, administrativno osoblje u tužilaštvu i sudstvu, kao i svi pripadnici Kosovske policije regiona Sever. Napuštanje svih kosovskih institucija na severu Kosova je stvorilo institucionalni i bezbednosni vakuum u ovim opštinama. U praksi, to je značilo još veće prisustvo specijalnih policijskih snaga na severu Kosova.

Bezbednosna situacija se dodatno pogoršala početkom decembra 2022. godine, kada su ponovo postavljene barikade na glavnim magistralnim pravcima kao posledica hapšenja bivših pripadnika policijskih snaga Kosova iz srpske zajednice. Ova kriza je donela novu nestabilnost, na ivici konflikta između specijalnih policijskih snaga i lokalnih Srba. Kao i krajem jula, na barikadama je bilo vidljivo prisustvo naoružanih lica, što je situaciju činilo dodatno komplikovanom. Situaciju je dodatno zakomplikovala odluka predsednice Kosova, Vjose Osmani, o organizovanju vanrednih izbora za gradonačelnike i odbornike u srpskim opštinama na severu, koje su bili zakazani za 18. i 25. decembar. Ova kriza se završila krajem decembra, uz posredovanje Evropske unije i SAD-a, ali i predstavnika KFOR-a. Sve barikade su uklonjene, a izbori su odloženi za 23. april 2023. godine.

Veliki sporazumi dolaze nakon velikih kriza, tako da nije iznenađenje da su Beograd i Priština, 27. februara 2023. godine, u Briselu postigli dogovor o Sporazumu o putu ka normalizaciji između Kosova i Srbije.³ Mapa puta o realizaciji, u vidu aneksa ovog Sporazuma, postignuta je 18. marta 2023. godine u Ohridu.⁴ Iako formalno nisu potpisani, obe strane su se usmeno obavezale da rade na implementaciji Sporazuma i njegovog Aneksa. Odredbe iz ovih dokumenata će za Srbiju i Kosovo, takođe, postati sastavni deo procesa pridruživanja Evropskoj uniji. U slučaju Srbije, ove odredbe će biti sastavni deo nove verzije Poglavlja 35.

Kao prvi korak u međunarodnoj afirmaciji Kosova i njegovom članstvu u multilateralnim organizacijama, pokrenuta je procedura za prihvatanje aplikacije Kosova u Savetu Evrope. Na insistiranje Nemačke i drugih članova Kvinte, kandidatura Kosova je prvo vanredno stavljena na dnevni red Komiteta na nivou ambasadora (21. aprila 2023. godine), zatim je prihvaćena od strane Komiteta ministara Saveta Evrope (24. aprila 2023. godine) i, na kraju, od strane Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (19. maja 2023. godine). Ovaj potez Nemačke i ostalih zemalja Kvinte je dočekan sa ogromnim nezadovoljstvom zvaničnog Beograda.

I pored postignutog Sporazuma i Aneksa, situacija na severu Kosova se nije smirila. Srpska lista je odlučila da bojkotuje izlazak na vanredne izbore koji su zakazani za 23. april 2023. godine. Ovog puta nije bilo pritiska za odlaganje izbora, pa su izbori održani sa izlaskom od oko 3,5% glasača. Drugim rečima, na ovim izborima su glasali isključivo malobrojni Albanci koji žive u nekoliko sela na severu Kosova i na taj način izabrali su gradonačelnike u opštinama sa srpskom većinom na severu Kosova. I pored male izlaznosti, izbori su priznati od strane SAD-a i ostalih zemalja Kvinte, uglavnom naglašavajući da se od novih gradonačelnika očekuje da obavljaju poslove koje isključivo imaju administrativni karakter, sa „alternativnih lokacija“, a nikako iz opštinskih zgrada koje se nalaze u srpskim sredinama.

I pored ovog zahteva, Aljbin Kurti je 26. maja 2023. godine poslao specijalne policijske jedinice da zauzmu administrativne opštinske zgrade u Leposaviću, Zubinom Potoku i Zvečanu. Nakon zauzeća ovih zgrada, u njih su dovedeni novoizabrani gradonačelnici.⁵ Uvidevši da situacija može dovesti do sukoba između kosovske policije i lokalnih Srba, KFOR je rasporedio svoje snage ispred opštinskih zgrada, stvarajući tampon zonu između dve suprotstavljene strane. Do sukoba je došlo 29. maja 2023. godine u Zvečanu, kada je ranjeno nekoliko desetina pripadnika KFOR-a. Tog dana je, takođe, ranjen i Dragiša Galjak, koji je upucan od strane pripadnika kosovske policije, dok je nekolicina lokalnih Srba uhapšena.

2 Izvor: BBC, *Srbija i Kosovo: Srbi se povukli iz svih institucija, policajci poskidali uniforme, EU poziva na razum*, od 5. novembra 2022. godine; dostupno na: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-63527308>.

3 Tekst sporazuma na engleskom se može naći na internet stranici EEAS-a: https://www.eeas.europa.eu/eeas/bel-grade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en.

4 Tekst Aneksa Sporazuma na engleskom se može naći na Internet stranici EEAS-a: https://www.eeas.europa.eu/eeas/bel-grade-pristina-dialogue-implementation-annex-agreement-path-normalisation-relations-between_en.

5 U opštini Leposavić, gradonačelnik Ljulzim Hetemi je odlučio da stalno boravi u opštinskoj zgradi, tako da je ostao u njoj do pisanja ovog izveštaja (30. septembar 2023. godine) – preko četiri meseca od ulaska u opštinsku zgradu.

Osudjujući incidente u Zvečanu, Evropski savet je 3. juna 2023. godine⁶ izneo Plan u tri tačke o de-eskalaciji na severu Kosova koje uključuju: povlačenje specijalnih policijskih snaga iz opštinskih zgrada, obavljanje dužnosti od strane novoizabranih gradonačelnika sa alternativnih lokacija i izlazak Srba na ponovljene izbore. Imajući u vidu da Vlada Kosova nije pristupila implementaciji ovog plana, krajem juna Evropski savet uvodi set mera prema Kosovu koji uključuje restrikciju bilateralnih susreta sa kosovskim zvaničnicima, osim ako nisu vezani za dijalog i deeskalaciju na severu, zamrzavanje fondova EU za Kosovo i druge mere.

Jedan od retkih pozitivnih rezultata dijaloga u ovom periodu je usvajanje teksta Deklaracije o nestalim licima, koju su dve strane prihvatile 2. maja 2023. godine.⁷

Nakon relativno mirnog leta na severu Kosova, jesen je donela novu dinamiku koja se negativno odrazila kako na politički aspekt u dijalogu, tako i na pogoršanje bezbednosti na severu Kosova. Implementacija Sporazuma i Aneksa o normalizaciji odnosa nije ni započeta, kao ni Plan o tri tačke za deeskalaciju situacije na severu. U međuvremenu je Ministarstvo administracije lokalne samouprave Vlade Kosova usvojilo administrativno uputstvo za građansku inicijativu za smenu predsednika opštine⁸ koja uključuje složeni algoritam sa više koraka u prikupljanju potpisa i organizovanja referenduma, a koja će u idealnim uslovima trajati ne kraće od četiri meseca.

Novi sastanak na visokom nivou između Aleksandra Vučića i Aljbina Kurtija, organizovan u Briselu 14. septembra 2023. godine, nije dao konkretne rezultate. U izjavi nakon pregovora, Visoki predstavnik Evropske unije za spoljnu politiku, Žozep Borelj je rekao da do rezultata nije došlo usled protivljenja kosovske strane da prihvati predložene tačke o koracima u implementaciji Sporazuma o normalizaciji i Aneksa iz Ohrida. Nekoliko dana nakon toga, Borelj se ponovo oglasio sa konkretnim zahtevima šta EU očekuje od obe strane u Dijalogu.⁹

Nekoliko dana kasnije, 24. septembra 2023. godine, usledio je oružani sukob u selu Banjska između naoružane grupe Srba, predvođene Milanom Radojičićem¹⁰ i specijalnih policijskih snaga, u kome je smrtno stradao jedan pripadnik kosovske policije, kao i trojica napadača.¹¹ Ovaj incident je izazvao veliku pažnju međunarodne javnosti koja je nedvosmisleno osudila nasilnu akciju lokalnih Srba, uz često korišćenje kvalifikacije da je u pitanju akt terorizma. I pored tvrdnji kosovskih zvaničnika, za sada nema jasnih dokaza da zvanični Beograd stoji iza ove oružane akcije, ali se od Vlade Srbije traži transparentnost, objektivna i temeljna istraga, kako bi se rasvetlili svi događaji vezani za Banjsku. Ovaj incident će, svakako, dovesti do nove dinamike u pregovorima između Beograda i Prištine, koje je moguće vratiti na pravi kolosek samo uz veliki napor i pritiske izaslanika Evropske unije i zemalja Kvinte.

Aktivnosti Radne grupe Poglavlje 35

Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 35 okuplja 19 organizacija civilnog društva i četiri pojedinca (ukupno 23 člana) koji učestvuju u društvenom dijalogu sa predstavnicima vlasti o pitanjima relevantnim i značajnim za ovo pregovaračko poglavlje. Od 2018. godine koordinaciju rada ove radne grupe vodi Dragiša Mijačić i Institut za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER).

Radna grupa je od tada izradila 16 kratkih analiza na temu implementacije Briselskog sporazuma i drugim horizontalnim pitanjima koji se tiču normalizacije odnosa između Beograda i Prištine, pokrenula elektronski bilten na temu od značaja za Poglavlje 35 koji se objavljuje jednom mesečno i održala preko 40 sastanaka i događaja na kojima su učestvovali i nosioci najviših javnih funkcija u Srbiji, uključujući i predsednika i premijera Republike Srbije.

6 Izjava za medije Evropskog saveta od 3. juna 2023. godine; dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/03/statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-kosovo-and-latest-developments/>.

7 Test Deklaracije o nestalim osobama je dostupan na: <https://www.rts.rs/vesti/politika/5184482/deklaracija-o-nestalim-osobama-brisel.html>.

8 Administrativno uputstvo je dostupno na: <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2023/09/02-619-4-2023-1.pdf>.

9 Tekst izjave Žosepa Borelja od 19. septembra je dostupan na: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/09/19/belgrade-pristina-dialogue-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-expectations-from-serbia-and-kosovo/>.

10 Milan Radojičić je potpredsednik Srpske liste i jedan od lidera kosovskih Srba. Nakon događaja u Banjskoj, Radojičić je javno priznao da je organizator te akcije i podneo je ostavku na mesto potpredsednika Srpske liste. U decembru 2022. godine, Radojičić je stavljen na listu sankcija američkog ministarstva finansija zbog navodne pripadnosti koruptivnim mrežama povezanim sa organizovanim kriminalom.

11 Hronologija događaja u Banjskoj se može naći na internet stranici Vikipedije: https://sr.wikipedia.org/sr-ec/Оружани_сукоб_у_Бањској.

Analitička podrška u praćenju sporazuma postignutih u okviru Briselskog dijaloga i prelaznih merila iz Poglavlja 35 spada među ključnim aktivnostima radne grupe. Tokom 2022. i 2023. godine, ova radna grupa je izradila šest analiza o različitim pitanjima koja nisu obuhvaćena potpisanim sporazumima, a od značaja su za Poglavlje 35 i normalizaciju odnosa između Beograda i Prištine. Svaka analiza je urađena u saradnji dve članice radne grupe, a u tom periodu urađene su sledeće analize:

1. **Uticaj narativa pregovaračkih timova na proces normalizacije odnosa Beograda i Prištine – Analiza političkih predstavnika tokom 2022. godine**, Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM) i NGO Aktiv;
2. **Činjenice i narativi o problemima imovinskih prava Srba na Kosovu od 2013. godine – medijskog izveštavanja na srpskom i albanskom jeziku**, Centar za društveni dijalog i regionalne inicijative i Centar za zastupanje demokratske kulture (ACDC);
3. **Analiza prepreka pri procesu povratka raseljenih lica iz rata na Kosovu u periodu od 2017. do 2021. godine**, Inicijativa mladih za ljudska prava i Nova društvena inicijativa;
4. **Sporazum o sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa Srbije i Kosova**, Centar savremene politike i Centar za interdisciplinarnu studije Balkana;
5. **Pitanje srpske kulturne i verske baštine na Kosovu – put ka održivom modelu**, Centar za interdisciplinarnu studije Balkana (CISBalk) i Savet za inkluzivno upravljanje (CIG);
6. **Dijalog i mogućnosti saradnje Beograda i Prištine na polju zaštite životne sredine**, Institut za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER) i Crno beli svet;

Analiza „**Uticaj narativa pregovaračkih timova na proces normalizacije odnosa Beograda i Prištine**“ se bavi procesom dijaloga između Beograda i Prištine tokom 2022. godine i konkretnim porukama koje su pregovarači obe strane slali javnosti, u kontekstu najznačajnijih dešavanja, kao i uticajem tih poruka na dalji proces normalizacije odnosa. Kroz publikaciju je uporedno analiziran javni narativ pregovaračkih timova Beograda i Prištine sa ciljem boljeg razumevanja značenja koje takav narativ nosi, koja mu je svrha, kao i kakav uticaj sve može da ima na dalji tok dijaloga između dve strane. Osnovni zaključak analize je da se pregovarači, pre svega, obraćaju svom biračkom telu, a ne u cilju informisanja opšte javnosti u pogledu napretka u dijalogu. Dok god i sami pregovarači pribegavaju zapaljivoj retorici i dodatno pojačavaju osećaj ugroženosti stanovništva, opšta javnost i ne može da prepozna napredak u pregovorima, čak i kada je on stvaran. Neminovno je prebacivanje krivice na „drugu stranu“, ali ono što se zaista može izbeći je verbalna pretnja sukobom kojoj se konstantno pribegava.

Jedno od neizbežnih pitanja u dijalogu Beograda i Prištine jeste svakako pitanje privatne imovine Srba na Kosovu. Analiza „**Činjenice i narativi o problemima imovinskih prava Srba na Kosovu od 2013. godine – medijskog izveštavanja na srpskom i albanskom jeziku**“ se bavi jednom od značajnijih tačaka u dijalogu koja bi, u velikoj meri, unapredila dijalog i normalizaciju odnosa dve strane. Međutim, obe strane stoje ukopane na sasvim suprotnim krajevima, te se samim tim rešenje ovog pitanja ne nazire. Jedna konstanta je medijsko izveštavanje vezano za same pregovore, ali i (ne)zainteresovanost za prenošenje informacija u vezi sa imovinskim pravima pojedinaca. Fokus analize je stavljen na period od 2013. do 2022. godine, gde je kroz kategorizaciju medijskih naslova utvrđeno koje su to ključne tačke medijskih narativa. Ova analiza se bavila i problemom ostvarivanja imovinskih prava Srba na Kosovu. Kroz medijsku prizmu, ne uključujući štampana izdanja, prikazano je u kojoj meri mediji na srpskom i albanskom jeziku (ne) doprinose ostvarivanju imovinskih prava Srba na Kosovu, ali i samoj normalizaciji odnosa i napretku pregovaračkog procesa.

„**Analiza prepreka pri procesu povratka raseljenih lica iz rata na Kosovu u periodu od 2017. do 2021. godine**“ je imala za cilj da mapira i objasni osnovne prepreke u prethodne četiri godine pri povratku raseljenih lica na Kosovo, nakon oružanog sukoba na Kosovu iz perioda 1998-1999. godine, kao i nakon talasa etnički motivisanog nasilja iz marta 2004. godine. Osnovni fokus analize je na bezbednosnim problemima povratnika, kao i nerešenim imovinsko-pravnim odnosima. Sadržaj analize čine poglavlja o osnovnim problemima s kojima se suočavaju interno raseljena lica u Republici Srbiji koji su posledica loše integracije, pravnog okvira za povratak raseljenih na Kosovo, kao i pregled prepreka u pogledu pitanja bezbednosti i otežane restitucije. Takođe, analiza sadrži i nalaze međunarodnih i domaćih vladinih i nevladinih organizacija povodom pitanja povratka raseljenih na Kosovo, kao i niz preporuka koje mogu biti smernice za održiv povratak raseljenih na Kosovo.

Poslednjih godina se, od zvaničnika Evropske unije i država članica, sve češće moglo čuti da je neophodno da Srbija i Kosovo rade na postizanju sporazuma o sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa. Analiza „**Sporazum o sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa Srbije i Kosova**“ se bavi izazovima na putu postizanja finalnog sporazuma između Beograda i Prištine, analizom interesa Srbije i Kosova u eventualnom sporazumu, kao i političkim posledicama po Srbiju u slučaju priznanja. Neki od zaključaka analize su da je, bez obzira na različite modele rešavanja spora, evidentno da je sporazum višestruko potreban. Međutim, diktat postizanja finalnog sporazuma u kratkom vremenskom roku može da bude poguban po inicijalnu nameru o sveobuhvatnosti rešenja. Odsustvo primene ranijih dogovora je doprinelo poražavajućim rezultatima na terenu, budući da se konflikt i dalje ne isključuje kao realna mogućnost. Sporazum lišen inicijative za pomirenjem Srba i Albanaca, u tim okolnostima može biti vrlo lako shvaćen kao još jedan iznuđeni politički dokument bez suštinskih posledica po dva društva. Takođe, politički sporazum može samo legitimizovati uspostavljanje saradnje i kreirati novi okvir, nikako i uspostaviti punu normalizaciju odnosa. Reč je o dugotrajnom procesu koji iziskuje političku posvećenost i značajne unutrašnje društvene promene.

Pitanje kulturne baštine je detaljnije obrađeno u okviru analize „**Pitanje srpske kulturne i verske baštine na Kosovu – put ka održivom modelu**“, u kojoj se navodi da je potreba za novim modelom vrlo evidentna. Kosovo je do sada pokazalo odsustvo pune volje da poštuje sopstvene zakone, Ahtisarijev okvir, uključujući slobodu kretanja crkvenih lica, kao i sudske presude kojima se štite imovinska prava Crkve, pa se čak čini mogućim da, u perspektivi, Priština suspenduje pravo na poseban status Crkve. Eventualni budući predlog bi trebalo da predstavlja nadogradnju Aneksa 5 Ahtisarijevog plana, budući da osmišljeni mehanizmi nisu ostvarili punu zaštitu specijalnog statusa za Crkvu i kulturnu baštinu. U analizi se zaključuje da je pravna priroda dokumenta prvi izazov za trajno rešenje statusa Crkve i srpske kulturne baštine. Najrealističniji scenario je sporazum između EU (uz saglasnost SAD-a) i vlasti u Prištini, koji bi podrazumevao inkorporiranje dogovorenog u važeći pravni sistem na Kosovu. Direktan dogovor između Beograda i Prištine u ovom trenutku ne deluje kao izvestan i moguć, budući da je dijalog u zastoju i da spor oko finalnog statusa Kosova parališe moguće dogovore u drugim sferama.

Analiza „**Dijalog i mogućnosti saradnje Beograda i Prištine na polju zaštite životne sredine**“ daje pregled stanja zagađenja vazduha, voda i zemljišta, ali i mogućnosti za saradnju Beograda i Prištine u ovoj oblasti. Očuvanje životne sredine i borba protiv klimatskih promena postaje sve više političko pitanje i danas ima snagu da bude ključni element u borbi za glasove građana u izbornim procesima. Otuda postoji prostor za saradnju i na nivou političkih partija i pokreta koji svoje angažovanje vezuju za zelenu agendu, principe održivog razvoja i slične teme, ali svakako i na nivou organizacija civilnog društva koje su aktivne u ovim oblastima.

Navedene analize su objedinjene u publikaciji „**U susret sporazumu**“¹² koja je predstavljena na istoimenoj konferenciji, održanoj 9. februara 2023. godine u Beogradu. Konferencija je okupila predstavnike međunarodne zajednice, organizacije civilnog društva i medije. U okviru tri panela, panelisti su diskutovali o nemačko-francuskom predlogu, evropskim integracijama Srbije i Poglavlju 35, kao i o tome šta nedostaje u pregovorima o normalizaciji odnosa između Beograda i Prištine. Događaj je izazvao značajnu medijsku pažnju i napravljen je veliki broj medijskih priloga.¹³

Pored konferencije, Radna grupa je tokom 2022. i 2023. godine organizovala i četiri događaja (panel diskusija/okruglih stolova), s ciljem podizanja svesti javnosti o različitim pitanjima vezanim za Poglavlje 35 i normalizaciju odnosa između Beograda i Prištine.

U novembru 2022. godine, Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 je u Beogradu organizovala okrugli sto „**Neophodni elementi sveobuhvatnog sporazuma između Beograda i Prištine**“. Moderator, članovi ove radne grupe, Stefan Surlić iz Centra za interdisciplinarnu studiju Balkana Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Nikola Burazer iz Centra savremene politike, pokrenuli su diskusiju na temu glavnih elemenata finalnog sporazuma Beograda i Prištine. Prof. dr Miloš Hrnjaz sa Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu je, kao uvodničar, istakao kakve bi pravne prirode mogao biti sveobuhvatni sporazum i koja bi bila njegova sadržina. Neki od glavnih zaključaka okruglog stola su bili da je teorijski moguć pravno-obavezujući sporazum koji ne bi morao nužno da podrazumeva priznanje Kosova od strane Srbije, što iziskuje posebnu pažnju u formulisanju teksta sporazuma, ali i da nije trenutak za postizanje ovakvog sporazuma, imajući u vidu krizu na severu Kosova. Takođe, smatraju da moraju postojati međunarodne garancije za poštovanje ljudskih prava, ali i jasni mehanizmi koji će pratiti

¹² Videti: <https://bit.ly/3Za2KgD>.

¹³ Video sa uvodnog panela je dostupan ovde: <https://www.youtube.com/watch?v=E-fVriANje8>.

primenu i zaštitu ovih prava. Pitanje nestalih lica treba da bude deo sporazuma, kao i pitanje slobode kretanja ljudi i kapitala, statusa imovne Srpske pravoslavne crkve. Učesnici su se složili da bi bilo poželjno da sporazumi koji su potpisani, a do sada nisu sprovedeni, budu deo finalnog sporazuma.

Debata „**(Propuštena) šansa za sporazum: Potraga za nestalim licima iz rata na Kosovu**“ je organizovana u januaru 2023. godine u Beogradu, u saradnji Inicijative mladih za ljudska prava u Srbiji (YIHR Srbija) i Radne grupe NKEU za Poglavlje 35. Učesnici(e) debate su bili(e): Jelena Krstić iz Helsinškog odbora za ljudska prava u Srbiji, Bekim Bljakaj, direktor Fonda za humanitarno pravo Kosova i Nataša Božilović iz Resursnog centra za nestala lica, dok je moderator debate bio Marko Milosavljević iz YIHR Srbija. U svetlu evropskog plana za novi sporazum Srbije i Kosova, na početku debate je konstatovano da se teme ratnog nasleđa i, posebno, potraga za nestalim licima iz rata na Kosovu, nisu našle u prvim nacrtima ovog plana. S obzirom na najave zvaničnika iz Beograda i Prištine tokom 2022. godine, da postoji mogućnost da do sporazuma dođe, ali i da ima spornih pitanja o nestalim osobama, osnovno pitanje debate su bila sporenja, kao i uzroci neslaganja, dve pregovaračke strane, kao i politička zloupotreba procesa potrage za nestalim osobama.

Radna grupa je, takođe u januaru 2023. godine, u Medija centru u Beogradu organizovala panel diskusiju „**Nemačko-francuski predlog sporazuma o normalizaciji – mnogo buke (ni) oko čega?!**“. Panelisti događaja su bili Dragiša Mijačić, koordinator Radne grupe NKEU za Poglavlje 35, Igor Novaković iz ISAC fonda, Stefan Vladislavljev iz Fondacije BFPE za odgovorno društvo i novinarka N1, Sanja Sovrlić. Učesnici diskusije su naglasili da je cilj ovog sporazuma da deeskalira u potpunosti situaciju između Beograda i Prištine u trenutku rata u Ukrajini i da omogući nekim državama da promene mišljenje o statusu Kosova. Takođe, smatraju da sporazum Beograda i Prištine koji je u najavi, predstavlja posebnu bitku za kosovske Srbe, jer je neophodno zaštititi njihova kolektivna prava, kao i da se ovaj sporazum može kvalifikovati kao politički sporazum i da se mogu očekivati politički pritisci.

Debata „**Teritorijalna autonomija ili NVO – šta je budućnost ZSO?**“ je održana u februaru 2023. godine, a učesnici su bili: docent dr Milan Krstić, docent dr Stefan Surlić sa Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Miloš Pavković iz Centra za evropske politike (CEP). Panelisti su se složili da je, nakon pojačane diplomatske aktivnosti EU i SAD-a, kao i predstavljanja francusko-nemačkog, odnosno evropskog predloga za normalizaciju odnosa Beograda i Prištine, formiranje ZSO aktuelizovano u procesu dijaloga. Nakon serije zaoštavanja odnosa, napuštanja kosovskih institucija od strane Srba, barikada, hapšenja i opšte nesigurnosti na severu Kosova, ulazi se u novu fazu odnosa Beograda i Prištine koja uključuje pojačanu diplomatsku aktivnost i angažovanje EU i SAD-a. Na debati su dati potencijalni scenariji u vezi sa formiranjem ZSO, u kontekstu novog predloga sporazuma.

Rezultati istraživanja i budući planovi rada Radne grupe za Poglavlje 35 su predstavljeni i na radnim sastancima koji su, tokom 2022. i 2023. godine, organizovani sa predstavnicima medija iz Beograda. Organizovano je dva sastanka na kojim su članice ove radne grupe, svaka u svojoj oblasti, predstavile svoj rad i stavove u okviru Poglavlja 35. Ovi sastanci su doprineli jačanju odnosa medija i članica Radne grupe, podsticanje dijaloga, kao i uspostavljanje ili unapređenje saradnje u pogledu rada na pitanjima iz Poglavlja 35.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 je svoje stavove i mišljenja u pogledu dijaloga Beograda i Prištine predstavila i na sastanku sa gospodinom Milanom Ravićem, direktorom Kancelarije za koordinaciju poslova u procesu pregovora sa privremenim institucijama samouprave u Prištini. Pored toga, organizovan je sastanak sa predstavnicima ambasada u Beogradu, na kome se diskutovalo o aktuelnoj situaciji na severu Kosovu, procesu pregovora i drugim značajnim pitanjima u okviru Poglavlja 35. Na ovim sastancima, članice radne grupe su predstavile zajedničke stavove o principima za rešavanje kosovskog pitanja, a koji podrazumevaju da prioriteta u dijalogu budu očuvanje mira i bezbednosti u regionu, da predlog sveobuhvatnog rešenja za normalizaciju odnosa omogući nesmetan put Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji, kao i da rešenje bude kompromisno, realno i održivo.

U okviru svojih aktivnosti, od novembra 2018. godine Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 objavljuje bilten u kome se iznose stavovi o pregovorima između Beograda i Prištine, prednostima i posledicama ponuđenih rešenja na stanje demokratije i društva u Srbiji, položaj i zaštitu etničkih zajednica na Kosovu, regionalnu stabilnost i pomirenje, evropske integracije Srbije i druge važne teme od interesa za razvoj našeg društva. U biltenu se objavljuju tekstovi i stavovi članica ove radne grupe, ali se daje mogućnost i drugim društvenim i političkim akterima da iznesu svoje stavove po pitanjima od značaja za Poglavlje 35. Bilteni se objavljuju jednom mesečno i distribuiraju elektronski. Do sada je objavljeno 54 broja biltena. Dostupni su i na internet stranicama Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji¹⁴ i InTER-a.¹⁵

¹⁴ Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, dostupno na: <https://bit.ly/2zBHMW>.

¹⁵ InTER, bilteni dostupni na: <http://bit.ly/2MnwflZ>.

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 35

Radna grupa za Poglavlje 35 predlaže set kratkoročnih mera i dugoročnih preporuka koje su direktno vezane za ovo poglavlje, normalizaciju odnosa zvaničnog Beograda i Prištine, deeskalaciju situacije na severu Kosova, ali i pomirenje između Srba i Albanaca.

Kratkoročne mere:

1. Strane u dijalogu treba da se pridržavaju pune primene plana od tri tačke za deeskalaciju situacije na severu Kosova koji je predložila Evropska komisija, a njegovu implementaciju podržale sve zemlje Evropske unije, SAD i Velika Britanija. Takođe, tražimo hitnu reakciju Evropske unije i zemalja Kvinte kako bi došlo do brže primene ovog plana.
2. Treba odmah zaustaviti svaki vid nasilja na severu Kosova, bilo da je počinjen od specijalnih policijskih jedinica Kosova prema pripadnicima srpske etničke zajednice ili od strane huligana prema novinarima, pripadnicima KFOR-a/EULEX-a ili policije. Naročito je važno zaustaviti nasilje nad decom kao najosetljivijom kategorijom društva. Pozivamo EULEX i organizacije za zaštitu ljudskih prava da ispituju sve slučajeve policijske brutalnosti nad decom, civilima i pritvorenim licima i javno podnesu izveštaj o svojim nalazima i zaključcima.
3. KFOR i EULEX treba da formiraju nezavisnu komisiju koja bi ispitala sve okolnosti nedavnog hapšenja pripadnika kosovske policije. Ovaj slučaj ne sme ostati proizvod različitog tumačenja zvaničnika u Beogradu i Prištini, jer bi se time vremenom značajno narušio proces normalizacije odnosa i pomirenja između Srba i Albanaca.
4. Neophodno je hitno preduzeti korake za povlačenje (usmenih) mera Vlade Kosova koje imaju za cilj suspenziju Sporazuma o slobodi kretanja robe i ljudi. Međunarodna zajednica treba odmah da osudi sve mere koje zaustavljaju slobodno kretanje robe i ljudi, jer one direktno utiču na normalizaciju trgovine i predstavljaju osnovu za izgradnju budućnosti našeg regiona.
5. U okviru širih mera deeskalacije, potrebno je preduzeti korake u cilju zaštite imovinskih prava Srpske etničke zajednice u opštinama na severu Kosova, uključujući obustavu postupka eksproprijacije, kao i povlačenje izmena i dopuna zakona o eksproprijaciji iz zakonodavne procedure.

Dugoročne preporuke:

1. Obe strane treba da pristupe punoj primeni Sporazuma o putu normalizacije odnosa između Kosova i Srbije (u daljem tekstu: Sporazum o normalizaciji) i njegovog Aneksa, kao i svih sporazuma prethodno postignutih u Briselu.
2. Evropska komisija treba da izmeni i dopuni merila za Srbiju koja se odnose na Poglavlje 35, tako da odražavaju nove obaveze koje proizilaze iz Sporazuma o normalizaciji i Aneksa, što obuhvata uspostavljanje kredibilnih mehanizama za praćenje sprovođenja merila i obaveze koje se odnose na izveštavanje.
3. Vlada Srbije treba da ponovo uspostavi Unutrašnji dijalog o rešavanju kosovskog pitanja u formi koja omogućava otvoreni i konstruktivni dijalog između predstavnika Vlade, opozicionih stranaka, organizacija civilnog društva i drugih zainteresovanih strana, jer je to jedini način da se postigne društveni konsenzus, obezbedi primena Sporazuma o normalizaciji i osigura održivost postignutih rešenja.
4. Paralelno sa briselskim dijalogom, treba podržati rad na izgradnji poverenja i pomirenju između srpske i albanske zajednice. U tom smislu, neophodno je podržati sportske i kulturne aktivnosti, turizam i trgovinu koji će omogućiti pozitivnu interakciju između dve naroda, kao i napore civilnog društva u pokretanju dijaloga između zajednica. Ključno je podsticati učešće predstavnika Vlade i nosilaca javnih funkcija u ovim aktivnostima.
5. Izraditi mere za poboljšanje uslova za život na Kosovu (uključujući slobodu kretanja, poslovanja i međunarodne saradnje), obezbediti pretpostavke da se zločini iz prošlosti više nikad ne ponove (uključujući pronalaženje nestalih kao primarni zadatak za obe strane) i stvarati uslove za razvoj demokratskih i fundamentalnih prava na Kosovu i u Srbiji.

6. Ohrabriti Srbe sa prostora Kosova i Metohije da uzmu aktivno učešće u političkim procesima u okviru kosovskog sistema, kao i društvenim procesima u okviru svojih zajednica. Takođe, potrebno je raditi na jačanju ljudskih resursa i kreiranju institucionalnih mehanizama za efikasniju borbu srpske zajednice za svoja prava unutar kosovskih institucija.
7. Uspostaviti direktnu saradnju između institucija za sprovođenje zakona i sektora bezbednosti Srbije i Kosova. Neophodno je da se uspostave direktni kanali za razmenu informacija, koordinaciju i direktnu saradnju na operativnom nivou. Naročito je bitno uspostaviti funkcionalnu saradnju kako bi se razrešile sve okolnosti u vezi ubistva Olivera Ivanovića. Postojeća saradnja u okviru UNMIK-a, EULEX-a ili neformalni kanalima (ILECUs) pokazala se neefikasnom, jer ne može da pruži adekvatan odgovor na bezbednosne pretnje, rizike i izazove.
8. Potrebno je promeniti sadržaj i način komunikacije u javnosti i sa javnošću, tako da se izbegavaju verbalne provokacije, nacionalistički ispadi i govor mržnje prema „drugoj strani“. Komunikaciju u javnosti voditi tako da se ističu pozitivne strane saradnje između dva naroda, naglašavajući dobiti od postignutih sporazuma.

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA SLOBODU IZRAŽAVANJA I MEDIJA

Koordinator: GRAĐANSKE INICIJATIVE, Maja Stojanović

Uvod

Zbog kompleksnosti i širine oblasti slobode izražavanja, kao i njene važnosti, Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medija 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 medija¹.

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 lokalnog².

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.

¹ Videti: <https://mediji.gradjanske.org/>.

² 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.

Preporuke Međusektorske radne grupe za slobodu izražavanja i medija

Poglavlje 5

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka Konventa ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	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.	Neispunjeno utvrđeno: 2017/18.	Merilo br. 3 za zatvaranje

Poglavlje 8

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka Konventa ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	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.	Neispunjeno utvrđeno: 2017/18.	Merilo br. 1 za otvaranje
2.	Jasno precizirati i zakonom definisati sankcije za kršenje zakona o dodeli državne pomoći.	Neispunjeno utvrđeno: 2017/18.	Merilo br. 2 za otvaranje
3.	Povećati i jasno definisati nadležnost Komisije za dodelu državne pomoći.	Neispunjeno utvrđeno: 2017/18.	Merilo br. 2 za otvaranje
4.	Precizirati zakonske kriterijume kada je moguće ispitivanje narušavanja konkurencije u medijskom sektoru od strane Komisije za zaštitu konkurencije.	Neispunjeno utvrđeno: 2017/18.	Merilo br. 2 za otvaranje

Poglavlje 10

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka Konventa ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Dosledno primeniti Akcioni plan za implementaciju Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2025. godine.	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	
2.	<p>Izvršiti izmene zakonskih i podzakonskih propisa kako bi se obezbedila veća nezavisnost javnih medijskih servisa (JMS), te je u tom smislu potrebno:</p> <ul style="list-style-type: none"> • obezbediti veću finansijsku nezavisnost javnih medijskih servisa izmenama postojećeg načina finansiranja, a samim tim povećati sigurnost novinara i medijskih radnika zaposlenih u JMS; • obezbediti veću transparentnost, komunikaciju i odgovornost prema javnosti; • obezbediti veću nezavisnost članova Upravnog odbora, propisivanjem jasnih kriterijuma za njihov izbor i izmenama načina njihovog izbora; • definisati ulogu i ovlašćenja Programskog saveta kako bi se obezbedio efikasniji način kontrole javnih medijskih servisa, kao i način izbora članova tog saveta tako da se obezbedi viši nivo njihove nezavisnosti u odnosu na upravni odbor i spoljne pritiske; • obezbediti poštovanje rešenja Saveta za štampu u procesu projektnog sufinansiranja sadržaja od javnog interesa; • precizirati zakonske odredbe koje se tiču zabrane govora mržnje i zaštite dece i maloletnika od neprikladnih sadržaja, sa mogućnošću izricanja novčanih sankcija; • uvesti obaveznu analizu kvaliteta medijskih sadržaja javnih medijskih servisa. 	Neispunjeno utvrđeno: 2019.	

Preporuke Narodnoj skupštini RS			
3.	Obezbediti zakonitost u radu REM-a i obezbediti javne rasprave o radu REM-a.	Neispunjeno utvrđeno: 2016/17.	
4.	<p>Unaprediti rad Regulatornog tela za elektronske medija tako što će se izmenama zakona osigurati izbor nezavisnih i objektivnih stručnjaka, stabilnost i nezavisnost u radu ovog tela:</p> <ul style="list-style-type: none"> • izmeniti ovlašćene predlagače za izbor članova REM-a, kako bi se obezbedila njihova veća nezavisnost, izuzimanjem političkih i državnih tela i određivanjem jasnih kriterijuma za izbor; • obezbediti jasne kriterijume za izbor članova Saveta REM-a; • obezbediti veću stabilnost kroz osiguravanje finansijske nezavisnosti REM-a i to uvećanjem prihoda sredstvima ostvarenim kažnjavanjem medijskih emitera, smanjenjem političkog uticaja i pritiska od strane vlasti, kao i povećanjem transparentnosti prilikom utvrđivanja finansijskog plana; • obezbediti REM-u mogućnost direktnog izricanja novčanih sankcija emiterima prilikom utvrđivanja kršenja zakonskih i podzakonskih akata; • utvrditi adekvatnu odgovornost članova Saveta REM-a i odgovornih lica u stručnim službama u odnosu na utvrđene propuste da primene propise; • zakonski regulisati i osigurati stalnu 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, kao i odgovornost za iznete podatke i rezultate; 	Neispunjeno utvrđeno: 2016/2017.	

5.	<ul style="list-style-type: none"> • REM mora da vrši obavezan nadzor umesto Privremenog tela za monitoring medija. Ukoliko se i pokušava uvođenje posebnih tela za nadzor medija, to se mora učiniti u skladu sa Zakonom o elektronskim medijima i datim nadležnostima. • izmeniti predloženi Nacrt pravilnika o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje i urediti ga tako da obuhvata sve pružaoce medijskih usluga, a ne samo javne medijske servise; • obezbediti veću transparentnost, odgovornost kod preduzetih radnji ili propusta da se preduzmu određene radnje iz nadležnosti, kao i bolju komunikaciju REM-a sa građanima. 		
----	--	--	--

Poglavlje 23

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka Konventa ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Izmene i unapređenje zakonskih propisa koji bi uveli određena ograničenja i dodatnu kontrolu donosilaca odluka, reviziju njihovog postupanja i odgovornost kod njihovih donosilaca, zbog uočenih zloupotreba u primeni prilikom ograničavanja osnovnih ljudskih prava novinara, medijskih radnika i građana Republike Srbije.	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	
2.	Usvojiti novi Akcioni plan za implementaciju Medijske strategije (Akcioni plan koji se do sada primenjivao je istekao), koji treba da obuhvati sve mere koje su bile predviđene prethodnim planom, a nisu ispunjene do isteka njegovog važenja.	Nova preporuka	
3.	Dosledna primena Akcionog plana za implementaciju Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2025. godine.	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	

4.	Rokovi za realizaciju koji su protekli, a aktivnosti nisu još uvek realizovane, moraju se revidirati zajedno sa aktivnostima, pri čemu je neophodno i utvrđivanje odgovornosti za njihovo nespunavanje.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	
5.	Obezbediti inkluzivan i transparentan rad na izmenama i dopunama relevantnih zakona u vezi sa medijskim slobodama koje moraju biti u skladu sa predviđenom Medijskom strategijom.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	
6.	Svi propisi koji su predviđeni za izmene i dopune, a koji se odnose na pitanja medija, novinara i novinarskih izvora, moraju biti na liniji stečenih i osiguranih prava iz zakona u primeni, kao i Medijske strategije.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	
7.	Predviđene izmene Zakona o javnom informisanju i medijima se moraju striktno držati predviđenih u Medijskoj strategiji, a u delovima u kojima to nije moguće, stečena prava u postojećim zakonima se ne smeju umanjiti niti ukidati.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	
8.	U najkraćem roku rešiti i rasvetliti sve slučajeve napada na novinare i ugrožavanja njihove bezbednosti, pokrenuti i, u razumnom roku, dovršiti procese protiv počilaca.	Neispunjeno utvrđeno: 2017/2018.	
9.	Hitno obustavljanje podrške, posebno političke i finansijske, medijima koji kontinuirano krše Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima, Kodeks novinara Srbije, koji neprestano šire nacionalnu i drugu mržnju, vrše pritisak na kritički orjentisane medije, izazivaju paniku i stvaraju atmosferu straha i nasilja u društvu.	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	
10.	Preduzeti sve mere za zaštitu novinarskih izvora preciziranjem zakonskih odredbi i sprečiti neovlašćeno presretanje komunikacije novinara i njihovih izvora.	Neispunjeno utvrđeno: 2017/2018.	

11.	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“.	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	
12.	<p>Osigurati veću bezbednost novinara i drugih medijskih radnika:</p> <ul style="list-style-type: none"> • unaprediti saradnju između državnih institucija i medijskih i novinarskih udruženja kroz postojeći mehanizam, uspostavljen potpisivanjem Sporazuma o saradnji i merama za podizanje nivoa bezbednosti novinara, kao i poboljšanjem rada Stalne radne grupe i Radne grupe za bezbednost novinara pod okriljem Vlade RS; • jasno i precizno urediti delokrug rada svih radnih grupa na temu bezbednosti novinara, uskladiti njihov rad i podići nivo saradnje; • osigurati na delu i bez izuzetaka hitno i brzo postupanje u svim slučajevima napada i pretnji koji imaju elemente krivičnih i prekršajnih dela; • strategije komunikacije javnih tužilaštva i MUP-a moraju da se podignu na znatno viši nivo; otvorenost širokog tipa javnih tužilaštava i MUP-a u pogledu javnosti postupanja, u meri u kojoj se ne ugrožava tužilačka istraga i postupanje. U tom smislu dozvoliti javnim tužiocima i njihovim zamenicima da izlaze u javnost i komuniciraju u slučajevima koje vode, ali u meri u kojoj se štiti sam postupak, istraga i tužilačka funkcija; • jasno, nedvosmisleno i neselektivno osuditi svako nasilje nad novinarima od strane visokih 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; 	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	

<p>12.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • održati kontinuitet stalnih obuka, namenjenih pripadnicima policije, kao i tužiocima u okviru javnih tužilaštava, u cilju poboljšanja reakcije pripadnika MUP-a i tužilaca u okviru svojih nadležnosti (pretnje na internetu i onlajn sferi, posebna krivična dela na štetu novinara, odnos prema oštećenim novinarima i žrtvama, sekundarna viktimizacija, rad sa napadima), ali i, posebno, obezbediti bolje razumevanje problema i efikasnije postupanje u slučajevima ugrožavanja bezbednosti novinara. U obuke je važno uključiti i upoznavanje novinara u pogledu prava na krivično-pravne zaštite, kao i prva i obaveza kao oštećenih u pogledu krivičnog postupka, načina rada unutrašnje kontrole MUP-a i prava na zaštitu u odnosu na zloupotrebe od strane službenih lica; • obezbediti jasnu i neselektivnu internu odgovornost kod organa nadležnih za gonjenje počililaca krivičnih dela na štetu novinara, kako u sferi činjenja tih dela od strane pripadnika MUP-a, s obzirom na direktniji kontakt sa novinarima, tako i javnih tužilaca zbog učinjenih propusta prilikom vođenja postupaka; • utvrditi jasne domete krivičnih dela i pravnih praznina koje nastaju usled postojećih shvatanja i tumačenja bića pojedinih krivičnih dela; • neophodna je promena krivično-pravne prakse u shvatanju pojedinih krivičnih dela kojima se štite novinari, poput ugrožavanja sigurnosti iz člana 138 stav 3 iz Krivičnog zakonika ili preciznijeg tumačenja posebnog dela ugrožavanja sigurnosti iz člana 138a; • uvesti u primenu zaštite novinara postojećih krivičnih dela poput zaštite boraca za ljudska prava; • uvesti nove oblike krivičnih dela na štetu novinara i dodati pojačanu zaštitu kod već postojećih krivičnih dela kod kojih postoji posebna opasnost u odnosu na novinarke i novinare, a posebnu pažnju obratiti na dela koja se čine napadima i pretnjama na internetu; 		
------------	--	--	--

12.	<ul style="list-style-type: none"> • uključiti predstavnike sudija u probleme bezbednosti novinara i posledice koje nastaju napadima i pretnjama, posebno u delovima koji se odnose na shvatanje bića krivičnih dela na štetu novinara; • osigurati stečene nivoe zaštite novinarskim izvorima u odnosu na neprocesuiranje zaštitnih propisa i potencijalne pogubne uticaje drugih propisa koji mogu da uruše njihov položaj (poput Zakona o unutrašnjim poslovima). 		
13.	<p>Obezbediti bolji radnopravni status novinara i drugih medijskih profesionalaca:</p> <ul style="list-style-type: none"> • potpisivanjem granskog kolektivnog ugovora koji bi novinarima i medijskim radnicima obezbedio bolje uslove rada; takođe, osnažiti same novinare da se sindikalno organizuju i obezbediti edukaciju kako bi bili bolje upoznati sa mogućnostima ostvarivanja svojih radnih i profesionalnih prava; • uspostaviti efikasnije inspekcije kako bi se smanjio rad na crno i ostali slučajevi kršenja prava novinara; • uspostaviti mere i procedure za poboljšanje položaja novinarki, urednica, žena zaposlenih na različitim pozicijama i poslovima u medijima, kao i stvaranje boljih uslova za njihovu veću zastupljenost na rukovodećim funkcijama; • obezbediti veću nezavisnost novinara i redakcije u odnosu na vlasnike medija i menadžment potpisivanjem posebnih akata koji bi tu nezavisnost omogućili ili predvideti potpisivanje aneksa ugovora o radu koji definiše profesionalna prava i obaveze novinara i urednika i koji bi efikasnije zaštitio njihov profesionalni status; • obezbediti posebnu zaštitu novinara u lokalnim medijima u odnosu na pritiske koji ugrožavaju njihov radnopravni status. 	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	
14.	Država hitno da preduzme mere koje će omogućiti da novinska agencija Tanjug i Radio-televizija Kragujevac u najkraćem mogućem roku izađu iz nezakonitog položaja, kao i sprovesti privatizaciju ostalih medijskih subjekata koji su i dalje u vlasništvu države.	Neispunjeno utvrđeno: 2017/2018.	

15.	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.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	
16.	<p>Izmeniti zakonske i podzakonske propise u svrhu unapređenja procesa projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja od javnog interesa i to tako što će se:</p> <ul style="list-style-type: none"> • predvideti obaveza raspisivanja konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja, ali i odgovornost i sankcije za odgovorna lica u slučajevima neraspisivanja na nivoima lokalnih samouprava; • obezbediti nezavisnost sufinansiranja od političkog uticaja tokom godine (a najčešće u izbornim godinama), tako što će se predvideti obaveza za sve davaoce sredstava da se konkursi raspisuju početkom godine; • uvesti obavezne analize potreba za medijskim sadržajem koje bi sprovodile opštine, kao i gradovi, kao sprovodioci konkursa, a čiji bi cilj bio utvrđivanje javnog interesa za svaku posebnu lokalnu samoupravu; • odrediti jasne kriterijume za izbor članova stručnih komisija, unaprediti rad stručnih komisija, jasno utvrditi primenu propisa u slučaju postojanja praznina u postupanju (promena članova komisija, poništavanje i donošenje novih odluka), uključujući i propisivanje sankcija za nepostupanje članova komisija u skladu sa propisima; • predvideti obavezne modele dokumenata koji se primenjuju u sprovođenju konkursa, unifikovati ih, precizirati njihovu sadržinu, ali i čuvanje takvih dokumenata (posebno zapisnika o radu, stenograma) i dostupnost javnosti u skladu sa propisima koji uređuju pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, odrediti način i pravila komunikacije u postupku; 	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	
17.	Unaprediti i prilagoditi proces vođenja upravnih sporova u tužbama povodom nezakonitosti u sprovođenju konkursa za projektno sufinansiranje.	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	

18.	Poreske i druge inspekcije da prestanu da vrše pritiske i ugrožavaju rad nezavisnih medija.	Neispunjeno utvrđeno: 2019.	
19.	Radio-televizija Srbije da počne da sprovodi zakonom propisanu obavezu emitovanja programa na jezicima nacionalnih manjina.	Neispunjeno utvrđeno: 2017/2018.	
20.	Potrebno je uskladiti sudsku praksu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava u postupcima protiv novinara za naknadu štete u vezi sa objavljivanjem informacija.	Neispunjeno utvrđeno: 2019.	
21.	Neophodno je obezbediti veću transparentnost državnih institucija kroz veći obavezni set podataka koje moraju proaktivno da objavljuju.	Neispunjeno utvrđeno: 2019.	
22.	Dodatno poboljšati ili izmeniti pristup informacijama od javnog značaja u cilju obezbeđivanja veće podrške novinari-ma, u odnosu na organe javne vlasti koji ignorišu, ne postupaju po zahtevima za pristup informacijama, pružaju netačne i lažne odgovore koji se teško proveravaju i zloupotrebljavaju rokove za odlaganje dostavljanja odgovora.	Neispunjeno utvrđeno: 2020.	
23.	Osigurati zaštitu novinarskim izvorima i umanjiti efekte biometrijskog prikupljanja i obrade podataka, kao i odgovornost lica koja to čine. Posebno ojačati odgovornost i sankcionisanje lica koja zloupotrebljavaju i čine štetu izvorima i novinarima.	Nova preporuka	
24.	Obezbediti adekvatne zamenske kanale pribavljanja informacija kod organa javne vlasti koji imaju takve informacije i dokumente u posedu, a odbijaju da postupe (kontrolne i druge institucije shodno određenim nadležnostima).	Neispunjeno utvrđeno: 2020	
25.	Strateški predvideti i razviti posebne sisteme anti-SLAPP propisa, kojima bi se zaštitili novinari i mediji od zlonamernih tužbi i utvrdila odgovornost, posebno predstavnika vlasti koji te tužbe zloupotrebljavaju.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	

<p>26.</p>	<p>Implementirati aktivnosti predviđene Medijskom strategijom u duhu u kom su one napisane, a koje se odnose na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • analizu regulatornog okvira u cilju definisanja potencijalnih izmena Krivičnog zakonika i zakona koji uređuje krivični postupak; • edukaciju u oblasti zaštite bezbednosti novinara i to: predstavnika sudske vlasti, Republičkog javnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova i advokata, ali i novinara i medijskih radnika, a koja uključuje rodno osetljiv sadržaj o bezbednosti novinara i medijskih radnika; • podizanje svesti o izloženosti novinara i medijskih radnika seksualnom uznemiravanju, psihičkom i drugim oblicima zlostavljanja, kao i o neophodnosti uspostavljanja sigurnog okruženja i odlučnog reagovanja na svaki oblik uznemiravanja ili nasilja; • edukaciju novinara i medijskih radnika o bezbednosnim rizicima u onlajn prostoru u cilju prevencije i bolje pripreme za zaštitu i sprečavanje takvih napada, u saradnji sa postojećim centrima za prevenciju bezbednosnih rizika u IKT sistemima (CERT); • unapređenje kadrovskih, organizacionih i tehničkih kapaciteta državnih organa u cilju boljeg prepoznavanja i adresiranja bezbednosnih pretnji u onlajn okruženju, uključujući i rodno specifične pretnje; • edukaciju sudija, javnih tužilaca, advokata, kao i relevantnih ministarstava o oblicima ugrožavanja informacione bezbednosti novinara i medija, takođe uključujući sadržaje o rodno specifičnim rizicima i pretnjama. 	<p>Nova preporuka</p>	
<p>27.</p>	<p>Ojačati kroz partnerstva saradnju između država, tehnološkog sektora, civilnog društva i organizacija kako bi se efikasno bavili onlajn napadima.</p>	<p>Nova preporuka</p>	
<p>28.</p>	<p>Vratiti posebne evidencije o napadima na internet stranice medija u Vrhovnom javnom tužilaštvu; one su uspostavljene posebnim uputstvom 2015. godine, ali je to prestalo da važi 2020. godine donošenjem novog obaveznog uputstva.</p>	<p>Nova preporuka</p>	

29.	U okviru zakonskih i podzakonskih akata osigurati da se smanji uticaj sekundarne viktimizacije i dalje ugrožavanje oštećenih novinara i novinarki koji u toku postupka moraju da se suoče sa osobom koja im je pretila i pred njom iznose pojedine lične podatke.	Nova preporuka	
30.	Predvideti podsticajne mere izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima i pratećim podzakonskim aktima za medije koji imaju interne dokumente kojima su predviđene mere i procedure za obezbeđivanje sigurnog radnog okruženja za novinare i medijske radnike.	Nova preporuka	
Preporuke Narodnoj skupštini RS			
31.	Osigurati poštovanje Poslovnika o radu Narodne skupštine Srbije i sprečiti uvrede i govor mržnje u parlamentu prema medijima, novinarima i medijskim radnicima.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	

Poglavlje 28

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka Konventa ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Zakonskim odredbama detaljnije utvrditi i precizirati načine i mogućnosti oglašavanja državnih organa i drugih javnih entiteta.	Neispunjeno utvrđeno: 2017/18.	
2.	Obezbediti transparentnost podataka o oglašavanju državnih organa, drugih javnih entiteta i javnih preduzeća.	Neispunjeno utvrđeno: 2017/18.	
3.	Oglašavanje u medijima treba da postane jedan od prioriteta rada Vlade Republike Srbije, uključujući implementaciju preuzetih rešenja o oglašavanju iz Medijske strategije, te jasno utvrditi vršenje nadzora nad sprovođenjem ovih odredaba.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	

4.	Uvesti posebna pravila koja uređuju političko oglašavanje, kako bi se onemogućila funkcionerska kampanja i potencijalne zloupotrebe od političkih stranaka koje se nalaze na vlasti.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	
5.	Unaprediti zakonske propise sa ciljem osiguravanja transparentnosti političkog oglašavanja i trošenja sredstava od strane političkih stranaka na mrežnim platformama tokom izborne kampanje.	Neispunjeno utvrđeno: 2021.	
6.	U smislu daljeg unapređivanja zakonskih propisa, utvrditi postojanje odgovornosti sredstava javnog obaveštavanja i njihovih veb stranica – portala na kojima su, u formi prikrivenog oglašavanja, objavljivane vesti sa prikazima izjava i ilustracija.	Nova preporuka	

Poglavlje 32

Redni broj preporuke	Preporuka Nacionalnog konventa o EU	Od koje godine se preporuka Konventa ponavlja (nakon ispunjavanja merila, navesti da je merilo ispunjeno, koje godine je postavljeno i koje godine je ispunjeno)	Sa kojim merilom EU je vezana preporuka Konventa – navesti broj merila EU i koji tip merila je u pitanju (otvaranje, prelazno, zatvaranje)
Preporuke Vladi Republike Srbije			
1.	Jasno definisati i precizirati sankcije za utvrđene nepravilnosti prilikom revizije poslovanja.	Neispunjeno utvrđeno: 2017/18.	Merilo br. 2 za zatvaranje
Preporuke Državnoj revizorskoj instituciji			
2.	Državna revizorska institucija da obavi reviziju svrsishodnosti poslovanja REM-a za najmanje dve prethodne godine.	Neispunjeno utvrđeno: 2017/18.	Merilo br. 2 za zatvaranje
3.	Izvršiti monitoring rada revizorske kuće koja svake godine radi reviziju REM-a.	Neispunjeno utvrđeno: 2017/18.	Merilo br. 2 za zatvaranje

Evaluacija ispunjenosti dosadašnjih preporuka Međusektorske radne grupe za slobodu izražavanja i medija, tj. napretka u poslednjih godinu dana

U pogledu evaluacije ispunjenosti dosadašnjih preporuka Međusektorske grupe za slobodu izražavanja i medija, još jednom se može konstatovati da se stanje u oblasti slobode medija i izražavanja nije popravilo u odnosu na prošlu godinu, te da nisu preduzete skoro nikakve aktivnosti na ispunjavanju preporuka, kao ni konstruktivni i realni koraci ka poboljšanju položaja novinara i medija u Srbiji.

Poglavlje 5:

Budući da identifikovani problemi sa novim Zakonom o javnim nabavkama u prethodnom izveštajnom periodu nisu rešeni, kao i da nisu preduzete normativne aktivnosti na ovom planu, preporuka o neophodnosti dopune zakona ostaje na snazi.

Poglavlje 8:

Nije bilo promena u oblasti koju reguliše ovo poglavlje i nijedna od prethodnih 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:

Iako je najavljavano, nije došlo do izmena zakonskog okvira kojim bi se unapredio proces izbora članova Regulatornog tela za elektronske medije. Praksa u donošenju odluka ovog tela je i u toku izveštajnog perioda pokazala da ono ne ispunjava svoje zakonske dužnosti i podleže ogromnom političkom uticaju. Stoga, sve prethodne preporuke vezane za unapređenje procesa izbora članova i rada Regulatornog tela za elektronske medije, kao i rada i nezavisnosti javnih servisa, ostaju na snazi.

Poglavlje 23:

Normativne aktivnosti na planu slobode izražavanja se odvijaju u problematičnim i netransparentnim procesima, uz nepoštovanje predviđenih rokova i manjak proaktivnog informisanja javnosti. Uprkos radnim telima Vlade i ponovo iniciranim izmenama zakona, bezbednost novinara nije unapređena u izveštajnom periodu i nastavljen je trend ozbiljnih i zabrinjavajućih pretnji i uvreda upućenih novinarima, često od strane najviših državnih funkcionera. Nije bilo napretka ni u oblasti finansijske održivosti medija, tačnije načina projektnog sufinansiranja medijskih projekata. Nepostojanje eksplicitne zakonske obaveze raspisivanja ovih konkursa, utvrđivanja objektivnih kriterijuma za raspodelu sredstava, uzimanja u obzir odluka Saveta za štampu i Saveta REM-a prilikom donošenja odluka i evaluacija sprovedenih projekata, doveli su do toga da ovaj proces bude netransparentan i da favorizuje provladine medije, čime direktno ugrožava finansijski opstanak medija. Zbog toga se može konstatovati da dosadašnje preporuke nisu ispunjene i, stoga, ostaju na snazi.

Poglavlje 28:

U ovoj oblasti nije bilo promena u izveštajnom periodu i izostale su bilo kakve normativne aktivnosti koje bi pomogle da se reši problem nepostojanja zakonskog okvira koji reguliše političko i državno oglašavanje. Nijedna preporuka iz ove oblasti nije usvojena u izveštajnom periodu i sve i dalje ostaju aktuelne.

Poglavlje 32:

Situacija u pogledu nadzora (od strane Državne revizorske institucije) trošenja budžetskog novca za finansiranje političkih partija i konkursa za sufinansiranje medija je, takođe, ostala nepromenjena u izveštajnom periodu. Nijedna preporuka iz ove oblasti nije usvojena, tako da sve i dalje ostaju aktuelne.

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI (ERP)

Koordinator: NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ (NALED), Jelena Stojović

Ekonomsko upravljanje: Program ekonomskih reformi

Ekonomsko upravljanje dobija na sve većoj važnosti u procesu proširenja, a Evropska komisija vrši njegovo praćenje putem Programa ekonomskih reformi i kroz ocenjivanje usklađenosti sa ekonomskim kriterijumima za pristupanje.

Program ekonomskih reformi (*Economic Reform Program* – ERP) je strateški dokument Republike Srbije koji uključuje srednjoročne makroekonomske projekcije (rast BDP-a, inflaciju, trgovinski bilans, tokove kapitala i dr), budžetske planove za naredne tri godine i listu prioriternih strukturnih reformi. Srbija, kao i ostali kandidati i potencijalni kandidati za članstvo u EU, priprema ERP u skladu sa smernicama Evropske komisije od 2015. godine u okviru, takozvanog, „Evropskog semestra¹ light“. Proces koordinacije ekonomskih politika predstavlja najviši nivo saradnje Zapadnog Balkana i Turske sa Evropskom unijom kada je reč o socijalno-ekonomskim pitanjima, pružajući im mogućnost da se u fazi pretprijetnih pregovora pripreme za buduće učešće u koordinaciji ekonomske politike EU. Evropska komisija i Evropska centralna banka svake godine procenjuju programe ekonomskih reformi i pokreću multilateralni dijalog sa ekonomijama Zapadnog Balkana i Turskom, uključujući i države članice EU, koji rezultira usvajanjem zajedničkih zaključaka, pa samim tim i specifičnih smernica za Republiku Srbiju².

Međusektorska radna grupa (MRG) Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za ERP od svog formiranja, 2015. godine, aktivno učestvuje u procesu pripreme ovog strateškog dokumenta i praćenju realizacije prioriternih strukturnih reformi, pružajući ekspertsku podršku i noseći perspektivu građana u čitav proces.

Aktivnosti MRG za ERP, između ostalog, uključuju i davanje konkretnih preporuka za svaki ciklus pripreme ERP-a, konsultativne sastanke sa Ministarstvom finansija, drugim resornim ministarstvima i institucijama, saradnju sa predstavnicima Evropske komisije i dr.

Iako su **preporuke civilnog društva**, koje je organizovano kroz Međusektorsku radnu grupu NKEU za ERP, redovno razmatrane od strane Ministarstva finansija i ostalih subjekta uključenih u proces pripreme ERP-a u prethodnim godinama, one u **velikom procentu nisu prihvaćane** i našle svoje mesto u aneksu ERP-a kao lista predloga pristiglih u procesu javnih konsultacija. Tako ERP 2023-2025. uključuje samo jednu preporuku MRG iz 2022. godine koja se tiče zelenih javnih nabavki.

¹ Evropski semestar je okvir Evropske unije za koordinaciju i nadzor ekonomskih i socijalnih politika, nastao 2010. godine. Tokom Evropskog semestra, države članice usklađuju svoje budžetske i ekonomske politike sa pravilima dogovorenim na nivou EU. Ovaj proces koordinacije socio-ekonomske politike odvija se svake godine od novembra do jula. Više informacija na: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester/>.

² Videti: https://www.eeas.europa.eu/delegations/turkiye/economic-and-financial-dialogue-between-eu-and-western-balkans-and-turkiye_en?s=230.

Preporuke Međusektorske radne grupe za Program ekonomskih reformi (ERP)

Preporuke MRG za ERP upućene Vladi RS, Evropskoj uniji i organizacijama civilnog društva su date ispod u tabeli 1, dok je pregled sugestija i komentara na preliminarnu listu strukturnih reformi za **Program ekonomskih reformi Republike Srbije za period od 2024. do 2026. godine** dat je u Aneksu 1.

Redni broj preporuke	Preporuka MRG za Program ekonomskih reformi (ERP)
Preporuke Vladi Republike Srbije	
1.	Neophodno je doneti Plan razvoja RS, hijerarhijski najviši, dugoročni dokument razvojnog planiranja RS, kao i Investicioni plan, dokument kojim se planiraju javne investicije u oblastima od javnog interesa u skladu sa prioriternim ciljevima razvoja postavljenim Planom razvoja. Dokumenti razvojnog planiranja kao što su Plan razvoja i Investicioni plan, koji su planski dokumenti najšireg obuhvata, nisu doneti, stoga je većina izazova i mera definisanih u prethodnim programima ekonomskih reformi podsticajne i institucionalno upravljачke prirode, čemu ne prethode mere javnih politika koje su regulatorne prirode (Zakon o planskom sistemu RS, 2018). U ovom smislu napredak se ne očekuje ni u procesu pripreme ERP-a 2024-2026.
2.	Strukturne reforme treba identifikovati/selektovati na osnovu njihovog prioriteta i značaja za srpsku privredu i u kontekstu ekonomskog upravljanja. Potrebno je da Vlada, uz podršku donatora ili iz republičkog budžeta, obezbedi sredstva za sprovođenje prioriternih strukturnih reformi, a ne obrnuto.
3.	Strukturne reforme treba usmeriti na celokupnu privredu, što bi se jasno reflektovalo na konkurentnost, održivost i otpornost, kao i na ljudski kapital u Srbiji u celini.
4.	ERP treba pripremiti na način da pored pokazatelja rezultata budu predstavljeni i pokazatelji učinaka.
5.	U ERP-u jasno istaći direktan uticaj planiranih (sprovedenih) strukturnih reformi na smanjenje regionalnih dispariteta u Srbiji, ističući očekivane (ostvarene) pozitivne rezultate za dati period.
6.	U narednim ciklusima pripreme ERP-a, nastojati da sve strukturne reforme budu detaljno opisane, izbegavajući preterano uopštavanje. Ovo će osigurati bolje razumevanje ciljeva svake od predviđenih reformi, kao i strategija za njihovo sprovođenje.
7.	Jasno definisati aktivnosti koje direktno doprinose realizaciji strukturnih reformi. Uzimajući u obzir nove smernice Evropske komisije i smanjen broj strukturnih reformi, neophodno je izbeći suočavanje sa „starim“ strukturnim reformama (ERP 2023-2025) kao novim aktivnostima u okviru ERP-a 2024-2026.
8.	Ukloniti iz ERP-a sve strukturne reforme koje su već prisutne u više uzastopnih ciklusa i koje se aktivno sprovode (smatraju se uobičajenim poslom) i isključiti iz ERP-a sve strukturne reforme/ mere na kojima se uopšte nije radilo prethodnih godina, ali su se kontinuirano prenosile iz godine u godinu u ERP.
9.	Izvršiti procenu teritorijalnog uticaja (Territorial Impact Assessment – TIA) predviđenih mera za unapređenje zapošljavanja i socijalne zaštite, uvažavajući Uredbu o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave iz 2014. godine.
10.	Staviti veći naglasak na zelenu tranziciju. Ključno je dati prioritet strukturnim reformama posvećenim ovoj oblasti, odražavajući značaj održivosti i ekoloških razmatranja u procesu planiranja.

11.	Uključiti reformne mere koje podržavaju digitalnu transformaciju preduzeća. Ključno je prepoznati da će poboljšanje samo javne infrastrukture imati ograničenu vrednost ukoliko privredni subjekti nemaju kapacitet da je iskoriste.
Preporuke Evropskoj uniji	
12.	Osigurati blagovremenu komunikaciju o svim promenama u uputstvima za pripremu ERP-a, obaveštavajući unapred sve zainteresovane strane o takvim aktivnostima. Razmotriti prilagođavanje kalendara aktivnosti u ciklusu pripreme ERP-a. Predložimo da se smanji vremenski okvir između podnošenja dokumenta Komisiji i procene i usvajanja Zajedničkih zaključaka ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske.
13.	<p>Pružiti podršku inicijativi MRG za ERP:</p> <ul style="list-style-type: none"> • uspostavljanje/jaćanje regionalne razmene sa OCD-ima na Zapadnom Balkanu aktivnim u ovoj oblasti, kao i prenos iskustva i znanja u Ukrajinu, Moldaviju i Gruziju; • izgradnja kapaciteta organizovanog civilnog društva kroz MRG za ERP putem postojećih mehanizma/projekata EU (obuke Centre of Excellence in Finance – CEF, Ljubljana, sastanci sa predstavnicima Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta, odnosno članovima njihove Ad hoc grupe za Evropski semestar, učešće u Briselskom ekonomskom forumu itd) i podizanje svesti OCD-A o ekonomskom kriterijumima za pristupanju i ERP-u; • osigurati veću vidljivost ERP-a: organizacija ERP dana koji će uključiti konferenciju na visokom nivou sa predstavnicima Vlade Srbije, EU, OCD-a i drugim zainteresovanim stranama; multilateralne i bilateralne konsultacije između civilnog i javnog sektora, konferenciju za štampu i sl.
Preporuke organizacijama civilnog društva	
14.	Osigurati kontinuirano angažovanje u procesu pripreme i praćenja realizacije strukturnih reformi, kao i u procesu regionalne saradnje na temu daljeg unapređenja ekonomskog upravljanja.

Nove smernice Evropske komisije za pripremu ERP-a – novi izazovi i nove preporuke

Evropska komisija (EK) je u julu 2023. godine objavila nove Smernice za pripremu programa ekonomskih reformi prema kojima će zemlje kandidati i potencijalni kandidati za članstvo u EU izrađivati nove programe za period 2024-2026. godine. Priprema i sprovođenje ERP-a biće prilagođeni u cilju fokusiranja na manji broj prioriteta strukturnih reformi i njihovog boljeg povezivanja sa finansijskim instrumentima i finansijskom pomoći.

ERP za period 2023-2025. godine, koji je usvojen od strane Vlade Republike Srbije 31. januara 2023. godine, obuhvata čak 22 strukturne reforme u trinaest prioriteta oblasti u skladu sa starim smernicama Evropske komisije, dok će, prema novoj metodologiji EK za pripremu ovog strateškog dokumenta, ERP za period 2024-2026. godine sadržati maksimalno šest strukturnih reformi. U skladu sa Smernicama EK, moguće je identifikovati do dve strukturne reforme po svakoj od tri oblasti (konkurentnost, održivost i otpornost, ljudski kapital i socijalne politike), a samo bi prva oblast – Konkurentnost, obuhvatila čak devet strukturnih reformi koje su uključene u ERP za period 2023-2025. godine.

U skladu sa tim, neophodno je sprovesti i prioritizaciju i selekciju aktuelnih strukturnih reformi, što bi podrazumevalo i isključenje značajnog dela postojećih reformi.

Oblasti	Obuhvat
Konkurentnost	<ul style="list-style-type: none"> • Poslovno okruženje i smanjenje neformalne ekonomije • Reforma državnih preduzeća • Reforme ekonomskih integracija • Poljoprivreda, industrija i usluge • Istraživanje, razvoj i inovacije
Održivost i otpornost	<ul style="list-style-type: none"> • Zelena tranzicija/digitalna transformacija • Reforme tržišta energije • Reforme transportnog tržišta
Ljudski kapital i socijalne politike	<ul style="list-style-type: none"> • Obrazovanje i veštine • Zapošljavanje i tržište rada • Socijalna zaštita i inkluzija • Zdravstvena zaštita

Preliminarna lista strukturnih reformi za Program ekonomskih reformi Republike Srbije za period od 2024. do 2026. godine, koju je objavilo Ministarstvo finansija u septembru 2023. godine, postavlja strukturne reforme jako široko, s obzirom da je, na osnovu njihovih pojedinačnih opisa, teško zaključiti koje bi konkretne mere/aktivnosti bile uključene, a ne može se zaključiti po kom osnovu su one svrstane u prioritete.

MRG za ERP je, pored sugerisanja određenih izmena u nazivu, obuhvatu i opisu strukturnih reformi, predložio i konkretne mere/aktivnosti, o čemu je obavješteno Ministarstvo finansija i zatražene su konsultacije sa nadležnim institucijama u inicijalnoj fazi procesa pripreme ERP-a, kako bi predložene strukturne reforme bile dodatno razmotrene, razrađene i predstavljene na pravi način i kako bi bile identifikovane specifične, merljive, ostvarive, relevantne i vremenski ograničene reformske mere, u skladu sa Smernicama Evropske komisije.

Evropska unija o ekonomskom upravljanju u Republici Srbiji

Preporuke MRG za ERP uzimaju u obzir godišnje izveštaje Evropske komisije o napretku Srbije, ocene Programa ekonomskih reformi RS od strane Evropske komisije i Evropske centralne banke, kao i rezultate Ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske.

Izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije

U svom Izveštaju iz 2022. godine, **Evropska komisija konstatuje da je Srbija između umerenog i dobrog nivoa pripremljenosti i da je ostvarila određeni napredak u razvoju funkcionalne tržišne ekonomije.** Ističe se da je postignut određeni napredak u reformama poreske administracije i privatizaciji državnih preduzeća, da reforme javne uprave i upravljanja državnim preduzećima napreduju sporo, kao i da nije bilo napretka u jačanju fiskalnih pravila koja bi učvrstila fiskalnu politiku. Ova ocena nije promenjena u odnosu na Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije iz 2021. godine.

U smislu ekonomskog upravljanja, Evropska komisija ocenjuje da je finansijska stabilnost očuvana i da je posvećenost makroekonomskoj stabilnosti i ekonomskim reformama i dalje prisutna. Izveštaj dalje konstatuje da je Srbija radila na unapređenju poslovnog okruženja kroz pojednostavljenje procedura i smanjene troškova, ali da institucionalno i regulatorno okruženje i dalje ostaje izazovno, da su preduzete i određene mere za borbu protiv sive ekonomije (na primer e-fiskalizacija).

U svom Izveštaju iz 2022. godine, **Evropska komisije ocenjuje da je Srbija umereno pripremljena i postigla je određeni napredak u suočavanju sa pritiscima konkurencije i tržišnim snagama u okviru Unije.**

Uprkos visokoj ekonomskoj integraciji sa EU i daljem unapređenju ekonomske strukture, konstatuje se da kvalitet i relevantnost obrazovanja i obuke ne zadovoljavaju u potpunosti potrebe tržišta rada u Republici Srbiji, da je izdavanje za istraživanje i razvoj i dalje na niskom nivou (oko 0,9% BDP-a), da je energetska sektor ostao uglavnom neefikasan i veliki zagađivač i da regulatorna reforma napreduje sporo, da se mala i srednja preduzeća i dalje suočavaju sa brojnim izazovima (na primer, neujednačeni uslovi u poređenju sa velikim kompanijama i stranim investitorima). Ista ocena Evropske komisije data je i u njenom Izveštaju o napretku Srbije iz 2021. godine.

Ekonomski i finansijski dijalog između EU i Zapadnog Balkana i Turske

Dijalog o ekonomskoj politici između predstavnika država članica EU, ekonomija Zapadnog Balkana i Turske, Evropske komisije i Evropske centralne banke, kao i predstavnika centralnih banaka ekonomija Zapadnog Balkana i Turske ima za cilj da pripremi kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u EU, za njihovo buduće učešće u Evropskom semestru. Od 2024. godine dijalog će biti proširen na Ukrajinu, Moldaviju i Gruziju. Ove godine je posebna pažnja bila usmerena na rat u Ukrajini i na njegov uticaj na Zapadni Balkan i Tursku u ekonomskom i socijalnim smislu.

U Zajedničkim zaključcima ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turke (Evropski savet, br. 9478/23, 16. maj 2023. godine) date su kratke ocene ERP-a, kao i specifične preporuke, za Srbiju je konstatovano da je ERP za period 2023-2025. godine podnet u roku (31. januara 2023. godine), a da su samo delimično sprovedene preporuke iz prethodne godine. ERP predviđa umeren privredni rast od 2,5% u 2023. godini, dok projekcija za 2025. godinu iznosi 4,0%, zatim da će odnos duga prema BDP-u postepeno opadati, kao i da će se inflacija vratiti na cilj do sredine 2024. godine uz mere pooštrene monetarne politike. Ključne reforme tiču se poboljšanja poslovnog okruženja, ozelenjavanja energetskog sektora i povećanja zaposlenosti. Proces privatizacije i upravljanje državnim preduzećima zahtevaju ubrzanje i transparentnost. Srbija se suočava sa potrebom dugoročne energetske i klimatske strategije i diversifikacije izvora energije.

Zatraženo je od Srbije da, između ostalog: sprovede reformu Poreske uprave prema vremenskom okviru naznačenom u ERP-u; da poveća transparentnost u procesu usvajanja i u primeni zakona, konsultujući privredu i socijalne partnere o relevantnim zakonima; da se prioritizacija investicija vrši na osnovu studija izvodljivosti, analizi troškova i koristi, kao i na osnovu procene uticaja na životnu sredinu; da se primene principi konkurencije, nediskriminacije i transparentnosti u postupcima javnih nabavki i državne pomoći i to za sve projekte javnih investicija bez obzira na izvor finansiranja. Ukazano je i na neophodnost modernizacije energetske infrastrukture, kao i na važnost smanjenja emisije ugljenika i diversifikacije izvora energije. Zatim, potrebno je smanjiti siromaštvo putem unapređenja šeme finansijske socijalne pomoći, povećanja neoporezivih osnova zarada i unapređenja stručnog obrazovanja i obuke; kao i razviti i sprovesti Plan implementacije Garancije za mlade u saradnji sa relevantnim zainteresovanim stranama.

Aneks 1 – Sugestije i komentari na preliminarnu listu strukturnih reformi za Program ekonomskih reformi Republike Srbije za period od 2024. do 2026. godine

Predlog Ministarstva finansija		
Oblast 1: KONKURENTNOST		
SR br.	Naziv strukturne reforme	Opis strukturne reforme
1.	Unapređenje tržišnih uslova za poslovanje privrednih subjekata	Cilj reforme je povećanje konkurentnosti domaćih privrednih subjekata i ostalih aktera na tržištu RS i razvoj srpske ekonomije radi pripreme za članstvo u EU i punu integraciju u unutrašnje tržište EU i svetsko tržište, što će dovesti do unapređenja, diversifikacije i daljeg rasta spoljne trgovine RS, kako na regionalnom tako i na globalnom nivou. Primenom tehničkih propisa i standarda usaglašenih sa EU doprineće se konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenih i industrijskih proizvoda, olakšavanju trgovine i uklanjanju trgovinskih barijera na regionalnom i međunarodnom tržištu.

» Predlažemo da se dopuni naziv strukturne reforme tako da glasi: **Unapređenje tržišnih uslova i privrednog ambijenta za poslovanje privrednih subjekata. U tom kontekstu dajemo niz preporuka koje upravo doprinose unapređenju privrednog ambijenta za poslovanje privrednih subjekata.**

» Predlažemo reformsku meru: **Slobodno kretanje robe i uključivanje u Jedinstveno tržište EU.**

Važno je jasno fokusirati reformsku meru i izbeći ponavljanje aktivnosti iz mera koje su prešle u redovan posao administracije, kao što je, na primer, transformacija Poreske uprave.

Ovom preporukom se predlaže objedinjavanje postojeće SR18 – Unapređenje uslova i uklanjanje prepreka trgovini (CEFTA), kao i SR21 – Unapređenje strateškog okvira infrastrukture kvaliteta i integracije u jedinstveno tržište EU, u jednu reformsku meru – Slobodno kretanje robe i uključivanje u Jedinstveno tržište EU. U pitanju su srodne tematske celine čiji je zajednički cilj otklanjanje prepreka za slobodno kretanje robe, u kontekstu važećih trgovinskih sporazuma CEFTA i SSP-a.

Aktivnosti:

- izrada Strategije unapređenja sistema infrastrukture kvaliteta sa akcionim planom za sprovođenje strategije;
- stvaranje uslova za punu integraciju RS u jedinstveno tržište EU za tri grupe industrijskih proizvoda (električni i elektronski proizvodi, mašine i lična zaštitna oprema), uključujući potpisivanje AKAA sporazuma za ove proizvode;
- AP ZRT – CEFTA – implementacija Dodatnog protokola 5 o olakšavanju trgovine;
- AP ZRT – CEFTA – implementacija Dodatnog protokola 6 o trgovini uslugama;
- AP ZRT – CEFTA – implementacija Dodatnog protokola 7 o rešavanju sporova;
- usvajanje i sprovođenje Akcionog plana Nacionalnog koordinacionog tela za olakšavanje trgovine (NKTOT).

» Predlažemo reformsku meru: **Unapređenje konkurentnosti poljoprivrede**

Potrebno je sprovesti aktivnosti koje se odnose na unapređenje infrastrukture u ruralnim područjima.

Neophodno je hitno akreditovati meru 6 – Investicije u ruralnu javnu infrastrukturu u okviru IPARD 3 programa za Srbiju za period 2021-2027. godine. Ova mera prepoznaje jedinice lokalne samouprave kao krajnje korisnike, a finansijska podrška, opredeljena za izgradnju puteva u ruralnim područjima, izgradnju vodovodne i elektro mreže, kao i sistema za otpadne vode i kanalizaciju, iznosi 100%. Sprovođenjem ovih aktivnosti bi bila povećana i apsorpcija sredstava iz IPARD 3 programa.

Vlada Republike Srbije još uvek nije usvojila IPARD 3 program koji je Evropska Komisija odobrila još u martu 2022.

Potrebno je sprovesti i druge aktivnosti u cilju unapređenja konkurentnosti poljoprivrede:

- uspostavljanje regulatornog okvira za proces komasacije;
 - uređenje pravnog okvira u oblasti tržišta poljoprivrednih proizvoda, šema kvaliteta za poljoprivredne i prehrambene proizvode i organske proizvodnje, kako bi se stvorili uslovi za unapređenje konkurentnosti u svim sektorima proizvodnje;
 - unapređenje kapaciteta resornog ministarstva kroz digitalizaciju i automatizaciju sistema finansijske podrške poljoprivrednicima uz olakšan pristup raspoloživim podsticajima;
 - uspostavljanje registra podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju u cilju unapređenja transparentnosti u postupku odobravanja i dodele podsticaja (predviđeno Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju, čl. 11). Potrebno je pripremiti i metodologiju za uspostavljanje i vođenje registra;
 - digitalizacija knjige polja.
- » Ukazujemo na niz drugih aktivnosti koje su od važnosti za unapređenje poslovnog ambijenta koje bi se mogle naći kao reformske mere ili aktivnosti u okviru ove strukturne reforme:

- **Lično bankarstvo**

Potrebno je doneti novi zakon koji će uvesti i regulisati stečaj fizičkih lica koja se zbog prezaduženosti ka poveriocima vrlo često okreću poslovanju u okvirima sive ekonomije. Stečaj fizičkih lica postoji već godinama unazad u uporednoj praksi i efikasno je sredstvo namirenja poverioca iz budućih prihoda stečajnog dužnika – fizičkog lica. Proces stečaja je vođen od strane obučениh stečajnih upravnika, u ograničenom vremenskom trajanju, a sprovodi se nad imovinom fizičkog lica, a ne nad samim fizičkim licem. Nakon okončanja stečaja dugovi fizičkog lica se gase. Direktiva EU 2012/30 predviđa da države uvedu „drugu šansu“ za fizička lica. Nadležnost za donošenje ovog zakona bila bi kod Ministarstva pravde, imajući u vidu da se ne radi o stečaju privrednih društava, već fizičkih lica.

- **e-Aukcija za imovinu u stečaju**

Imajući u vidu brojne uočene zloupotrebe postupka javnog nadmetanja u stečaju prilikom prodaje imovine stečajnog dužnika, koja se odvija neposrednim putem, potrebno je što pre uvesti elektronsku prodaju u stečaju kao model prodaje, po ugledu na pravila iz izvršnog postupka. Nadležnost za ovu e-Aukciju bi bila u Ministarstvu privrede ili eventualno u Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika. To bi, svakako, najpre doprinelo povećanju konkurentnosti prilikom prodaje imovine stečajnog dužnika, zatim transparentnosti postupka i omogućilo bi jednostavan pristup za svakog zainteresovanog kupca. Cilj bi bio povećanje cena koje se postižu prilikom novčenja imovine stečajnog dužnika.

- **e-Energetika**

Poslednjih godina je veliki broj propisa u oblasti energetike, posebno obnovljivih izvora i energetske efikasnosti, izmenjen. Ovaj okvir je teško pratiti i potrebno je pomoći privredi da se energetske transformišu. Resorno ministarstvo treba da donese uputstvo ili vodič za razumevanje različitih procedura, kategorija i ograničenja koje propisi uvode. Istovremeno, potrebno je svaku proceduru digitalizovati i pojednostaviti, a zatim obučiti nadležne službenike da je primenjuju. U praksi se dešava da lokalna samouprava ne želi da konkuriše za subvencije države, jer proces prijava građana, izbor izvođača, materijala, itd. nije digitalizovan, a lokalna samouprava nema kapaciteta da građanima pruži adekvatnu uslugu, čime se građani lišavaju mogućnosti da koriste planirana sredstva države za potrebe energetske transformacije.

- **Rešavanje pitanja ozakonjenja kroz masovnu legalizaciju i digitalizaciju postupka**

Prema istraživanjima koje je NALED sproveo, ovim tempom legalizacija neće biti sprovedena ni u narednih 40 godina. Predlažemo da se uspostavi centralizovan elektronski sistem za ozakonjenje i kategorizaciju predmeta koji će se rešavati po unapred utvrđenom modelu. Treba propisati hitnost rešavanja za infrastrukturne, kao i za objekte koji su u postupku stečaja ili izvršenja.

- **Donošenje autentičnog tumačenja Narodne skupštine za sporni član 95. nekadašnjeg Zakona o zadrugama**

Na osnovu pomenutog zakona, lažne zadruge su podnele predatorske zahteve za oduzimanje privatne imovine od sadašnjih vlasnika. Posledica je da se u tu imovinu, a pre svega poljoprivredno zemljište, godinama ne ulaže jer je u višedecenijskom sporu.

- **Reforma parafiskala**

Unapređenje kvaliteta pružanja javnih usluga kroz optimizaciju i digitalizaciju administrativnih postupaka: digitalizacija postupaka plaćanja neporeskih dažbina, putem izmene zakonske regulative kako bi se omogućilo građanima i privredi da takse, naknade i druge neporeske dažbine plaćaju elektronski.

- **Omogućiti finansiranje MSPP-a od strane nebankarskih mikrofinansijskih institucija**

Zbog uslova kreditiranja, mnogi startapovi i mali privrednici sa inovativnim i preduzetničkim idejama kojima je potrebno finansiranje ostaju van domašaja kreditnih, odnosno finansijskih aktivnosti banaka i javnih finansijskih institucija. Ovu prazninu u komparativnim ekonomijama često popunjavaju nebankarske mikrofinansijske institucije. U Srbiji postoji nekoliko nebankarskih društava kapitala koja se bave mikrofinansijskim/mikrokreditnim poslovima, ali se, nažalost, zbog nedostajućeg zakona o mikrofinansiranju, njihovo poslovanje može obavljati isključivo uz pomoć banaka koje se formalno pojavljuju kao kreditori, čime se značajno poskupljuje ovaj vid pribavljanja sredstava. Izmenama i dopunama Zakona o bankama treba uspostaviti regulatorni sendboks u oblasti mikrokreditiranja, tako što bi se u kontrolisanim uslovima omogućilo neposredno (direktno) mikrokreditiranje klijenata, koji ne ispunjavaju uslove za bankarske kredite, od strane nebankarskih privrednih društava koja obavljaju mikrokreditne poslove.

- **Razviti nove finansijske instrumente u saradnji sa Fondom za razvoj i jedinicama lokalnih samouprava za efikasniju podršku MSPP-a**
- **Omogućiti i urediti uslove za ulaganja dobrovoljnog penzijskog fonda u udele alternativnih investicionih fondova (AIF) preduzetničkog kapitala**

Važećim Zakonom o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima, u članu 31. i Odlukom o bližim uslovima i maksimalnim visinama ulaganja imovine dobrovoljnog penzijskog fonda, kao i uslovima i načinu ulaganja te imovine u inostranstvu, nije propisano da se imovina dobrovoljnog penzijskog fonda može ulagati u AIF preduzetničkog kapitala. Dodatno, članom 31. ovog Zakona i ulaganja u akcije listiranih društava su omogućena samo u odnosu na akcije stranih pravnih lica, što bi značilo da su domaća akcionarska društva izuzeta, čak i ako su listirana na stranim berzama. Stoga, treba omogućiti da se imovina dobrovoljnog penzijskog fonda može ulagati u udele alternativnih investicionih fondova preduzetničkog kapitala. Na ovaj način omogućavaju se ulaganja, pored društava za osiguranje i dobrovoljnih penzijskih fondova u AIF preduzetničkog kapitala, kao (komparativno gledano) drugog ključnog profesionalnog investitora u fondove ovog tipa.

- **Pravno regulisati grupno finansiranje**

U Republici Srbiji nije propisan pravni osnov za grupno finansiranje i ove finansijske transakcije, niti je propisan adekvatan poreski aspekt ove vrste ulaganja, a devizni propisi onemogućuju transfer novca iz inostranstva u vezi sa ovim osnovom. Sugerišemo donošenje zakona koji bi uredio oblast grupnog finansiranja. Smatramo da bi Zakon na fleksibilan način trebalo da omogući različite vrste grupnog finansiranja, kao što su, takozvana, *investment-based*, *lending-based* i *donation-based* finansiranja, uz propisivanje uslova i načina pružanja usluga grupnog finansiranja, odnosno uslova za osnivanje i poslovanje pružalaca usluga, vršenje nadzora i zaštitu korisnika grupnog finansiranja.

- **Omogućiti preduzetnicima pravo na drugu šansu**

Preduzetnici čiji je prvi biznis propao mogu imati poteškoća u pokretanju ponovnog poslovanja zbog prvobitnog neuspeha. Jedan od problema sa kojima se susreću je i negativan rejting koji ostaje predugo zabeležen u kreditnim bazama podataka i kao takav negativno utiče na pristup finansijama potrebnim za pokretanje biznisa, a može imati negativnog uticaja i na učešće u javnim nabavkama. U praksi, kašnjenje duže od 60 dana u plaćanju jedne rate kredita poslovnoj banci nosi sa sobom konsekvencu dugoročnog upisa neurednog izmirenja obaveza

po tom kreditu u Kreditni biro Udruženja banka. Predlažemo skraćenje perioda čuvanja podataka u Kreditnom biuro na period od šest meseci od dana uplate rate za koju je upisano kašnjenje. U svakom slučaju, rok brisanja podatka o kašnjenju treba da se veže za namirenje konkretne rate, a ne celog kredita u okviru koga je došlo do kašnjenja. Dodatno, nemogućnost gašenja preduzetničke radnje kroz stečajni postupak predstavlja problem, imajući u vidu složene tržišne uslove u kojima posluju. Preduzetnici najčešće ulaze u dugove zbog nenaplativosti svojih potraživanja i visokih troškova poslovanja, dakle bez namere izigravanja poverioca. Predlažemo da se izmeni važeći Zakon o stečaju ili donese novi, poseban zakon, kojim bi se uredio stečaj preduzetnika, po ugledu na stečaj pravnih lica, uz uvažavanje specifičnosti poslovanja preduzetnika.

- **Osloboditi plaćanja poreza i doprinosa početnike u poslovanju**

Za rad jedne preduzetničke radnje potrebno je, u proseku, mesečno izdvajati od 12.000 do oko 33.000 dinara. To znači da čak i ukoliko se ne ostvaruje nikakav mesečni prihod, što je vrlo česta situacija na početku poslovanja, preduzetnik mora izmirivati obaveze po osnovu poreza i doprinosa, što ih često odvraća od poslovanja u legalnoj zoni. Ovo je posebno izraženo u slučaju mladih koji žele da započnu svoj biznis. Vlada RS je, od oktobra 2018. godine, uvela oslobođenje od plaćanja poreza i doprinosa za početnike u poslovanju. Međutim, mera nije obuhvatila paušalno oporezovane preduzetnike, koji su najčešći početnici u poslovanju, i primena ove mere je trajala do kraja 2020. godine, jer izmenama zakona nije produžena. Predlažemo da se mera oslobođenja plaćanja poreza i doprinosa za početnike u poslovanju ponovo propiše, da se oslobođenje omogući licima koja nisu u prethodne tri godine bila registrovana kao preduzetnici, kao i da se trajanje produži na dve godine.

- **Uvesti objedinjenu naplatu obaveza za preduzetnike**

Za razliku od zarade, na koju se porezi i doprinosi plaćaju kroz objedinjenu naplatu na jednoj uplatnici, paušalna obaveza se i dalje naplaćuje kroz četiri različite uplatnice, odnosno na četiri različita računa što preduzetnicima uzrokuje probleme u praksi, poput potrebe za preknjižavanjem pogrešno uplaćenih sredstava, ali i naplate provizije banaka za svaku od četiri uplatnice. Ovaj problem se javlja i kod preduzetnika u režimu samooporezivanja. Upravo visokotehnološko preduzetništvo čini jednu od najvećih i najbrže rastućih grupacija među preduzetnicima. Predlažemo da se omogući da preduzetnici paušalci, kao i preduzetnici koji vode knjige u režimu samooporezivanja, svoje poreske obaveze i obaveze po osnovu penzijskog i zdravstvenog osiguranja plaćaju na jedinstveni uplatni račun, sa koga će se ta sredstva automatski preknjižavati u skladu sa zaduženjima po osnovu važećih rešenja. Sprovedenjem ove preporuke, smanjio bi se broj godišnjih uplata za impresivnih 4,6 miliona transakcija, poreski obveznici bi ostvarili znatne uštede po osnovu plaćanja provizije za bankarske usluge, a predupredili bi se i problemi sa uplatama na pogrešne račune i potrebom preknjižavanja tih sredstava sa jednog na drugi račun.

- » **Predlažemo da se dodatno razmotri mogućnost da se strukturne reforme/reformske mere/aktivnosti koje se neposredno odnose na unapređenje e-uprave, prenesu i integrišu sa odgovarajućim strukturnim reformama/reformskim merama u oblast Održivost i otpornost ili da se formira nova strukturna reforma Digitalna transformacija.**
- » **Neke od strukturnih reformi koje su deo ERP-a za period 2023-2025. godine treba isključiti iz daljeg razmatranja u pripremi novog dokumenta, kao na primer:**
- SR6: Održivo i efikasno upravljanje privrednim subjektima u vlasništvu RS

Reforma državnih preduzeća je bitna tekuća aktivnost, u sklopu koje je i nedavno usvojen predlog Zakona o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije. Glavni cilj ovog propisa, kao i celokupne aktivnosti, jeste uspostavljanje mehanizama efikasnog upravljanja državnim kapitalom, putem uvođenja korporativnog modela upravljanja u ove privredne subjekte i uspostavljanjem centralizovanog sistema nadzora i upravljanja državnim kapitalom u celini. Iako ovi ciljevi i očekivani efekti nesumnjivo imaju veliki značaj za rad javnih preduzeća, odnosno njihovu ekonomsku efikasnost, a time i racionalno i efikasno upravljanje državnim kapitalom, ipak je u pitanju jedna sektorska politika koja nije neposredno vezana za konkurentnost privrede u celini.

- SR7: Razvoj domaćeg tržišta kapitala i obezbeđivanje većeg stepena zaštite investitora

Ova strukturna reforma je prema važećem ERP-u svedena na dve aktivnosti, od kojih je jedna donošenje novog Zakona o preuzimanju akcionarskih društava, a druga je jačanje kapaciteta za obavljanje normativnih poslova

u oblasti tržišta kapitala. Kako je sistemski Zakon o tržištu kapitala donet 2021. godine, uzimajući u obzir da je postojeće stanje na planu uspostavljanja i rada institucija tržišta kapitala sasvim zadovoljavajuće, predložene aktivnosti i strukturna reforma se mogu oceniti kao sektorske aktivnosti koje nisu od sistemskog značaja za oblast konkurentnosti u celini, pa time ova strukturna reforma može biti isključena iz ERP-a za period 2024-2026. godine.

- SR11: Transformacija Poreske uprave

Navedena strukturna reforma je, po svojoj suštini, pojedinačnog organizacionog karaktera, vezana je za rad jednog državnog organa – Poreske uprave, pa se može posmatrati kao partikularni projekat reorganizacije. Razlozi za sprovođenje daljih aktivnosti na transformaciji Poreske uprave su vezani za fiskalne prihode, fiskalnu disciplinu poreskih obveznika, kao i za suzbijanje sive ekonomije i time nesumnjivo imaju određeni značaj za konkurentnost privrede, s tim da je u kontekstu redukcije broja strukturnih reformi potrebno odmeriti te efekte u odnosu na intervencije većeg, sistemskog obuhvata. Aktivnosti ove strukturne reforme su postale ubičajeni posao.

Predlog Ministarstva finansija		
Oblast 1: KONKURENTNOST		
SR br.	Naziv strukturne reforme	Opis strukturne reforme
2.	Unapređenje uslova za uspostavljanje ekonomije zasnovane na znanju	Reformom se podstiče dalji razvoj inovacione infrastrukture, jačaju kapaciteti za pružanje podrške startapovima u svim fazama razvoja, pospešuju javne i privatne investicije u ovoj oblasti, omogućava razvoj domaćeg tržišta preduzetničkog kapitala (venture capital), kao i transfer znanja iz nauke u privredu. Umrežavanjem i radom sa pojedincima i kompanijama na razvoju i prezentaciji proizvoda, unapređuje se konkurentnost domaćih proizvoda na međunarodnom tržištu, uz jačanje domaćeg tržišta kreativnih industrija. Kroz povećanje broja startapova se stimuliše privredni rast, povećava izvoz i BDP i stvaraju se radna mesta potrebna za razvoj ekonomije zasnovane na znanju. Kako bi se podržale inovacije u različitim oblastima, reforma predviđa uspostavljanje infrastrukture, poput BIO4 Kampusa, Inovacionog distrikta unutar Državnog data centra, a u okviru projekta „Smart city“ se predviđa kreiranje inovativnih rešenja, zasnovanih na cloud tehnologijama i orijentisanih ka održivom razvoju.

- » Predlažemo dopunu opisa strukturne reforme: Preduslov za razvoj tehnologija orijentisanih ka održivom razvoju jeste stabilna informaciono-komunikaciona infrastruktura, za šta je potrebno olakšati uslove za postavljanje radiobaznih stanica mobilne telefonije, omogućiti razvoj širokopolasne mreže i stvoriti preduslove za razvoj pametnih gradova.
- » Predlažemo reformsku meru: Razvoj i unapređenje ekosistema za otpočinjanje poslovanja i startap. Ova mera bi bila fokusirana i usmerena ka početnicima u poslovanju, bilo onom što se u novije vreme isključivo podrazumeva pod startap terminom, bilo tradicionalnim početnicima, a imajući u vidu njihov značaj za zdrav razvoj privatnog sektora i dalji rast konkurentnosti privrede, kao i zajednicu.

Mali biznisi igraju ključnu ulogu u ekonomiji svake zemlje i od vitalnog su značaja za pokretanje inovacija i ekonomski rast. Često su oni prvi koji uvode nove proizvode i usluge na tržište, što podstiče konkurenciju, konkurentnost i kreiranje novih radnih mesta. Pored toga što značajno utiču na konkurentnost nacionalne privrede, mala i srednja preduzeća i preduzetnici (MSPP) treba da budu nosioci lokalnog ekonomskog razvoja i generatori zapošljavanja na lokalnom i regionalnom nivou, pa imaju ključnu ulogu u zajednici.

Predložena strukturna reforma predstavlja kombinaciju SR15¹ i SR16² iz prethodnog ciklusa ERP-a (2023-2025. godine), ali uključuje i dodatne, šire aktivnosti/projekte kako bi se obuhvatili svi početnici u poslovanju, a imajući u vidu i Nacr Strategije za razvoj MSPP-a za period 2023-2027. godine. Pored toga, uključene su i aktivnosti prethodno predviđene u sklopu SR17³, imajući u vidu da su srodne sa aspekta izgradnje tehničkih uslova za razvoj visokotehnoloških delatnosti, u konkretnom slučaju, vezanih za oblasti biotehnologije, biomedicine, bioinformatike i biodiverziteta (BIO4 kampus). Ova strukturna reforma je vezana i za Strategiju za razvoj startup ekosistema za period 2021-2025. godine, koja ima za cilj da uspostavi sistemski pristup razvoju znanja i veština preduzetništva kroz formalnu edukaciju, povećavajući broj startupova i prilika za privatni sektor, transfer tehnologija i ekonomski rast.

Aktivnosti:

- povezivanje domaćih aktera startup ekosistema sa međunarodnim, s posebnim fokusom na mentore i investitore;
 - osnaživanje startupova za privlačenje investicija kroz uključivanje u program akceleracije Fonda za inovacionu delatnost (SAIGE projekat);
 - implementacija GovTech programa;
 - implementacija konkretnih aktivnosti Ložionice kroz podršku razvoju profesionalnih udruženja, obrazovnih programa u oblasti kreativnih industrija, inkubatora za kreativne industrije;
 - podizanje preduzetničkog duha i podrška početnicima u biznisu kroz finansijsku i nefinansijsku pomoć, naročito mladima;
 - izrada projektne dokumentacije, izgradnja i tehničko opremanje BIO4 kampusa;
 - sprovođenje planova transformacije naučno-istraživačkih instituta članova BIO4 kampusa i povezivanje sa merodavnim i korporativnim partnerima.
- » **Predlažemo reformsku meru: Razvoj, unapređenje i podsticanje većeg korišćenja informaciono-komunikacione infrastrukture**

Ova mera podrazumeva razvoj, unapređenje i podsticanje većeg korišćenja informaciono-komunikacione infrastrukture, kao preduslov daljeg razvoja inovativnih tehnologija i digitalne transformacije javne uprave i privatnog sektora u Srbiji. Mera obuhvata razvoj širokopoljnih mreža za pristup, razvoj projekta pametnih gradova i olakšavanje uslova za postavljanje radiobaznih stanica mobilne telefonije. Pametne senzorske mreže i prediktivni upravljački algoritmi su neki od alata koji bi trebalo da transformišu urbane sredine u atraktivnije i održivije, privlačnije za inovativnu privredu, uz široki spektar drugih koristi koji doprinose kvalitetu života građana. Najzad, kako bi se omogućila primena inovativnih rešenja zasnovanih na novim tehnologijama, preduslov je stabilna infrastruktura u vidu fiksne i mobilne mreže.

Predlog aktivnosti:

- razvoj širokopoljnih mreža za pristup u ruralnim područjima;
 - realizacija projekta pametnih gradova kroz automatizaciju i digitalizaciju gradskih područja pomoću postavljanja senzora, njihovog povezivanja i komunikacije;
 - olakšavanje uslova za postavljanje radiobaznih stanica mobilne telefonije kroz optimizaciju procedura i usaglašavanje relevantnih propisa;
 - uspostavljanje jedinstvene elektronske tačke za informisanje i izdavanje dozvola za radiobazne stanice mobilne telefonije koje emituju nejonizujuće zračenje.
- » **Predlažemo reformsku meru: Unapređenje transfera tehnologije**

Aktivnosti:

- otvaranje kancelarija za transfer tehnologije pri Naučno-tehnološkim parkovima (NTP), za koju Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija priprema poseban program podrške;
- izradu portala za povezivanje nauke i privrede, kao i velike i male privrede;
- jačanje kapaciteta naučno-istraživačkih organizacija kako bi efikasnije podsticali razvoj intelektualne

1 Podrška razvoju talenata i kreativnih industrija osnivanjem multifunkcionalnog inovativno-kreativnog centra Ložionica.

2 Razvoj startup ekosistema.

3 Stvaranje uslova za razvoj bionauka i bioekonomije kroz izgradnju BIO4 kampusa.

svojine i bolje zaštitili svoja prava na rezultatima istraživanja koja su omogućili;

- vrednovanje razvoja inovacija u saradnji s privredom kod sticanja zvanja; akademski radnici i istraživači u javnom sektoru nisu sistemski motivisani za saradnju sa privredom, jer im se napredovanje u karijeri uslovljava dominantno objavljivanjem publikacija i prijavljivanjem патената, dok se primenjena istraživanja u saradnji sa privredom ili javnim sektorom ne vrednuju; izmeniti Pravilnik o sticanju istraživačkih i naučnih zvanja tako da se zajednička istraživanja i rezultati tih istraživanja, finansirani od strane privrede, uključe u sistem vrednovanja kojim je uslovljeno dobijanje nastavnih i naučnih zvanja i napredovanje.

Ostale aktivnosti:

- efikasne integracije sistema podrške, kroz tešnje povezivanje regionalnih startup centara i NTP-a, budući da Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija priprema poseban program podrške;
- uključivanja privatnih aktera u finansiranje startupova.

Predlog Ministarstva finansija		
Oblast 2: ODRŽIVOST I OTPORNOST		
SR br.	Naziv strukturne reforme	Opis strukturne reforme
3.	Ozelenjavanje energetskog tržišta kroz unapređenje OIE i EE	Cilj reforme se ogleda u transformaciji proizvodnje energije kroz prelazak sa fosilnih goriva na obnovljive izvore energije i unapređenju energetske efikasnosti, radi dostizanja održive i ekološke prihvatljive budućnosti. Jedan od ključnih elemenata jeste podsticanje investicija u nove vetroelektrane i solarne elektrane što ne samo da doprinosi zelenoj tranziciji, već otvara prostor za unapređenje konkurentnosti kroz razvoj i integraciju novih kapaciteta za obnovljivu energiju na tržištu. Takođe, reformom se predviđa brz i efikasan razvoj novih kapaciteta „zelene energije“, kroz sistem tržišnih premija i sistem „fid in tarifa“ za mala postrojenja i demonstracione projekte u postupku aukcija, što direktno doprinosi dostizanju klimatske neutralnosti i istovremeno povećava konkurentnost energetskog sektora.

Ova strukturna reforma je od izuzetne važnosti, međutim njen cilj mora da se oslanja na određeni strateški dokument koji govori o načinu dostizanja održive i zelenije energetike, što nije slučaj. Termin „ekološki prihvatljiva budućnost“ je neodređen i treba ga obrisati. Ključni element predstavlja tranzicija sa uglja i drugih fosilnih goriva na obnovljive izvore energije i, u tom kontekstu, potrebno je i kroz druge reforme obraditi pitanje novih zelenih radnih mesta. Unapređenje energetske efikasnosti detaljno obraditi i više na to staviti fokus nego na podsticanje investicija u nove vetroelektrane i nove solarne elektrane. Najjeftinija energija je ona koja je uštedena. Kada su nove investicije u pitanju, potrebno je navesti da će se one raditi na marginalnom zemljištu, da se neće za te investicije oduzimati plodno obradivo zemljište, te da će se voditi računa o uticajima na životnu sredinu i ljude u skladu sa najboljom standardima. Upitno je po kom principu će se deljelivati podsticaji, kao i „fid in tarife“ za mala postrojenja i demonstracione projekte.

Ova jedna reforma nije dovoljna da pokrije celu oblast održivosti i otpornosti, jer je, pre svega, usmerena na podsticaje za razvoj obnovljivih izvora energije. Ne postoji reforma ozelenjavanje svih sektorskih politika, a ni konkretne akcije ka podizanju ekoloških standarda kada su u pitanju industrija, poljoprivreda ili druge oblasti.

- » **Preformulisati strukturnu reformu tako da obuhvati i uvođenje principa cirkularne ekonomije: Ozelenjavanje energetskog tržišta i produženje energetskih i materijalnih ciklusa u proizvodnji.**

Proširiti postojeći opis strukturne reforme:

Cilj reforme ogleda se u **unapređenju OIE i EE** kroz transformaciju proizvodnje energije prelaskom sa fosilnih goriva na obnovljive izvore energije i unapređenju energetske efikasnosti, radi dostizanja održive i ekološke prihvatljive budućnosti. Jedan od ključnih elemenata jeste podsticanje investicija u nove vetroelektrane i solarne elektrane što ne samo da doprinosi zelenoj tranziciji, već otvara prostor za unapređenje konkurentnosti kroz

razvoj i integraciju novih kapaciteta za obnovljivu energiju na tržištu. **Regeneracija ekonomskog sistema u okviru kojeg se proizvodni resursi, otpad, emisija otpada i energetske odliv bitno umanjuju usporavanjem, zaokruživanjem i produžavanjem energetskih i materijalnih ciklusa u proizvodnji, ključni su za uspostavljanje cirkularne ekonomije.** Takođe, reformom se predviđa brz i efikasan razvoj novih kapaciteta „zelene energije“, kroz sistem tržišnih premija i sistem „fid in tarifa“ za mala postrojenja i demonstracione projekte u postupku aukcija, što direktno doprinosi dostizanju klimatske neutralnosti i istovremeno povećava konkurentnost energetskog sektora.

- » **Predlažemo reformsku meru: Unapređenje sistema upravljanja ambalažnim otpadom kroz uvođenje depozitnog sistema za ambalažu**

U svom godišnjem Izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu, Evropska komisija poziva Srbiju da znatno poveća svoje ambicije kada je reč o postizanju zelene tranzicije i da se usredsredi, između ostalog, i na povećanje ulaganja u smanjenje količine, razvrstavanje i reciklažu otpada. Uvođenje industrijski vođenog depozitnog sistema bi obezbedilo prikupljanje više od 90% ambalažnog otpada i udvostručio stope njegove reciklaže. Sistem bi mogao da uključi različite vrste pića u staklenim i plastičnim bocama, limenkama i tetrapaku. Iskorišćena ambalaža bi mogla da se vraća u maloprodajne objekte ili alternativno kroz postavljanje uređaja za prikupljanje na mnogo više lokacija. Depozitni sistem ne garantuje prikupljanje celokupnog otpada, tako da je neophodno dalje razvijati sistem produžene odgovornosti proizvođača (EPR – *Extended Producers Responsibility*) i primarnu selekciju otpada. Depozitni sistem bi pomogao da se obezbedi reciklirana sirovina sa domaćeg tržišta i time bi se osigurala konkurentnost domaćih kompanija izvoznika na tržište EU, koje će nakon 2025. godine morati da ispune obaveze iz Direktive za jednokratnu plastiku o obaveznom udelu reciklata u novoj ambalaži. Staklo i limenke se mogu beskonačno reciklirati bez ostatka.

Predložene aktivnosti:

- izmeniti Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu kako bi se predvidelo uvođenje depozitnog Sistema za ambalažu (Osnivanje radne grupe za izmenu Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu); izmene Zakona i donošenje podzakonskih akata u roku od šest meseci od stupanja na snagu Zakona.

U cilju ozelenjavanja energetskog tržišta dajemo i sledeće sugestije/predloge:

- **strukturalna reforma treba da obuhvati i druge OIE (biomasu, toplotne pumpe);** Ministarstvo rudarstva i energetike ne vodi statistiku o broju registrovanih toplotnih pumpi, elektranama na biomasu, energetskim zajednicama i slično, što je važno za uspešno planiranje podrške ozelenjavanju;
- **pružiti podršku za unapređenje kadrovskih i organizacionih kapaciteta Elektrodistribucije Srbije,** kako bi bila adekvatan partner za energetsku tranziciju;
- **podsticati formiranje energetskih zajednica** i razviti metodologiju za primenu korporativnih ugovora u praksi;
- **regulisanje individualnih ložišta** – potrebno je uvesti katastar individualnih ložišta za teritoriju Srbije i pripremiti strategiju za njihovu zelenu transformaciju;
- **sertifikacija za izvođače radova na instaliranju elektrana OIE** – neophodna je izmena zakonske regulative o energetici kako bi se uvela sertifikacija za izvođače radova na instaliranju elektrana OIE (počevši od solarne energije), kako bi sama elektrana bila bezbedno priključena na sistem.

Predlog Ministarstva finansija		
Oblast 2: ODRŽIVOST I OTPORNOST		
SR br.	Naziv strukturne reforme	Opis strukturne reforme
4.	Ozelenjavanje i unapređenje transportnog tržišta i bezbednosti u saobraćaju	Reformom je predviđeno podizanje nivoa kvaliteta pružanja transportnih usluga u skladu sa propisima EU, standardima i praksom, unapređenje konkurentnosti i efikasnosti, povećanje mobilnosti stanovništva između regiona, smanjenje negativnog uticaja na životnu sredinu, poboljšanje bezbednosti u saobraćaju. Kroz primenu modela konkurencije za tržište zasnovanog na optimalnom odnosu ponude i potražnje, reforma sektora transporta u drumskom i železničkom saobraćaju doveste ne samo do povećanja efikasnosti unutar sektora, već i poboljšanja konkurentnosti u odnosu na druge vidove transporta.

Nije jasno u čemu se konkretno ogleda reforma, a ni na koji način će se ona sprovesti. Zalažemo se za povećanje i modernizaciju železničkog saobraćaja i za smanjenje negativnog uticaja na životnu sredinu. Prilikom realizacije velikih infrastrukturnih projekata, u toku izgradnje voditi računa o uticaju na lokalno stanovništvo.

Razvoj železničke infrastrukture je od velikog značaja za Republiku Srbiju. Brzi vozovi i povezivanje ključnih regionalnih centara Srbije, kao i povezivanje za drugim državnim pravcima, omogućiće da građani manje koriste sopstvena vozila, autobuse, čime će se smanjiti nivo zagađenja, kao i opterećenje na putevima, broj saobraćajnih nezgoda i slično. Putovanje železnicom (i metroom) je odavno primarna vrsta transporta, a nekad i jedini javni prevoz u gradovima i državama koje imaju razvijeniju svest o održivom razvoju.

» **Predlažemo reformsku meru: E-mobility**

Broj vozila na elektronski pogon u Republici Srbiji raste, a očekuje se i njegovo kontinuirano, višestruko uvećavanje u skorijoj budućnosti. Infrastruktura za električne automobile (punjači) i stabilnost energetskog sistema treba da isprati te trendove.

Aktivnosti:

- **Olakšati postavljanje punionica za električna vozila** – prema podacima JP „Putevi Srbije”, to preduzeće je instaliralo osam punjača za električne automobile na strateški ključnim tačkama, na glavnim putnim pravcima u Republici Srbiji. Pored javnih punjača, vlasnicima električnih i hibridnih vozila u Srbiji na raspolaganju stoje i punjači pri benzinskim pumpama NIS-a, u velikim tržnim centrima i nekim od parkinga hotela. Jedan od ključnih problema nedovoljnog broja punionica jeste što je za njihovo postavljanje potrebno posebno odobrenje za izvođenje radova. Stoga treba izmeniti Pravilnik o posebnoj vrsti objekata i posebnoj vrsti radova za koje nije potrebno pribavljati akt nadležnog organa, tako da se postavljanje punjača izuzme od obaveze pribavljanja rešenja po članu 145. Zakona o planiranju i izgradnji.
- **Regulisati naplatu punjenja električnih i hibridnih vozila i bliže urediti uslove pružanja te usluge** – pored činjenice da je broj punjača iz godine u godinu sve veći, korišćenje javnih punjača JP „Putevi Srbije” je i dalje besplatno. To je posledica nemogućnosti pružalaca usluge punjenja da naplaćuju potrošnju električne energije, budući da to pravo ima operator distributivnog sistema. Besplatno punjenje električnih vozila je privlačno strancima koji su u tranzitu kroz Srbiju, ali budući da se ne naplaćuje akciza, samim tim ni porez na dodatu vrednost na fosilna goriva kao kod tradicionalnih vozila, smanjuje potencijalne prihode budžeta Republike Srbije. Predlažemo da se uredbom iz člana 210v. Zakona o energetici uredi uslovi pružanja i naplate usluge punjenja vozila električnom energijom.
- **Kreirati dodatni set podsticajnih mera za korišćenje električnih i hibridnih vozila** – neke od ovih pogodnosti dugoročno mogu biti i efikasnije od subvencije prilikom kupovine vozila, a ovakva rešenja su u skladu sa preporukama Evropske komisije:

- umanjene putarine, u skladu sa uticajem na kvalitet vazduha, tj. umanjem emisija azotnih oksida – na primer, ovakav vid podsticaja je uveden u Irskoj 2018. godine, sa 50% umanjaja putarine za električna, a 25% za hibridna vozila;
- besplatno, odnosno povlašćeno parkiranje u centru grada – primeri ovakvih podsticaja se mogu naći u Londonu, Berlinu i brojnim drugim gradovima;
- obezbeđenje parking mesta sa punionicama za električna vozila, na kojima je dozvoljeno parkiranje samo tih vozila;
- subvencionisanje nabavke punionica za električna vozila u novim zgradama – na primer po ugledu na Veliku Britaniju, gde subvencija podrazumeva pokrivanje 75% troškova nabavke i instalacije punionice, a do maksimalno 350 funti.

Predlog Ministarstva finansija		
Oblast 3: LJUDSKI KAPITAL I SOCIJALNA POLITIKA		
SR br.	Naziv strukturne reforme	Opis strukturne reforme
5.	Obrazovanje za održivi razvoj i radnu spremnost	Reforma ima za cilj da obezbedi efikasniji odgovor sistema obrazovanja na potrebe privrede, tehnološke promene i potrebe za novim kompetencijama kroz podizanje relevantnosti obrazovanja putem dualnog obrazovanja i obrazovanja zasnovanom na istraživanju u nauci, čime će se smanjiti barijera između obrazovanja i radnog okruženja. Implementacijom dualnog obrazovanja na nivou srednjeg i visokog obrazovanja, doprineće se jačanju konkurentnosti privrede RS i smanjenju nezaposlenosti mladih, dok će poslodavcima, investiranje u obrazovanje, dugoročno rešiti problem nedostatka kompetentnih kadrova. Takođe, investiranjem u razvoj znanja učenika i sticanje praktičnog iskustva u nauci, povećaće se razumevanje i zainteresovanost za nauku, čime se formira kritičko mišljenje i stiču analitičke veštine koje su primenljive na tržištu rada.

» Predložimo novu meru: Promocija stipendiranih doktorata

Iako ne postoje zakonske smetnje da se doktorati finansiraju od strane privrede i istraživanja sprovode za potrebe konkretnih problema sa kojima se privreda suočava, a kako bi nalazi istraživanja bili primenljivi u praksi, takvi vidovi saradnje se ne dešavaju često. Zato treba, po ugledu na dobre prakse leaderskih zemalja u domenu inovacija, kao što su Švedska, Nemačka, Danska, aktivnosti usmeriti na promociju pomenutog koncepta, pripremu smernica za privredu i fakultete, kao i na razvijanje različitih modela ugovora saradnje.

Predlog Ministarstva finansija		
Oblast 3: LJUDSKI KAPITAL I SOCIJALNA POLITIKA		
SR br.	Naziv strukturne reforme	Opis strukturne reforme
6.	Unapređenje uslova za veće učešće mladih na tržištu rada	Cilj reforme je unapređenje položaja mladih na tržištu rada, putem obezbeđenja lakšeg prelazaka mladih iz obrazovanja na područje rada i preventivno sprečiti njihov prelazak u NEET status (mladi koji nisu zaposleni i nisu u procesu obrazovanja ili obuke), kao i sticanja znanja i veština neophodnih za uključivanje na tržište rada mladih koji nisu u obrazovanju (bez kvalifikacija ili sa niskim nivoom kvalifikacija). Razvoj kapaciteta omladinske politike u partnerstvu sa organizacijama civilnog društva, sistemski podrška usmerena na omladinsko preduzetništvo i veće učešće žena, kao i na povećanje stope aktivnosti mladih, smanjenju stope rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti, su mere koje su usmerene na povećanje učešća mladih na tržištu rada.

» Predložimo da se ova strukturna reforma fokusira na omladinsko preduzetništvo kroz unapređenje digitalnih veština mladih preko startupova.

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA POLITIČKE KRITERIJUME

Koordinator: CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP), Srđan Majstorović

ODNOSI SRBIJE I EVROPSKE UNIJE (APRIL 2022 – JUL 2023) ¹

Uvod – Vreme propuštenih prilika

U prošlogodišnjoj Knjizi preporuka NKEU se navodi da je 2021. godina predstavljala iskorak od zastoja u odnosima Evropske unije (EU) i Srbije i da su se odnosi u određenoj meri poboljšali nakon turbulentne 2020. godine. Isto ne može da se kaže za ocenu stanja za 2022. godinu i prvu polovinu 2023. godine, za koje su sledeći faktori bili ključni: izveštaj Evropske komisije (EK) o napretku Srbije, koji je po prvi put zabeležio nazadovanje u nekoj oblasti usled neusaglašavanja Srbije sa politikom sankcija EU prema Rusiji; izbori i skoro devet meseci rada Vlade u tehničkom mandatu; ponovni dugotrajni zastoj u otvaranju novih klastera; kao i neodgovorno ophođenje vlasti prema zahtevima sa masovnih i kontinuiranih protesta građana širom Srbije. Ukratko, reč je o periodu propuštenih prilika s obzirom da Srbija tek treba da pošalje jasnu poruku domaćoj i međunarodnoj zajednici da je privržena osnovnim vrednostima EU, kako na domaćem tako i na spoljnopoličkom planu.

Preporuke:

- Neophodno je da Vlada Srbije prepozna trenutak koji je nastao nakon ruske agresije na Ukrajinu. Poziv za ubrzanje politike proširenja putem postepenog/faznog pristupanja, Srbija treba da shvati kao podsticaj da odlučnije pristupi reformama.
- Potrebno je da Vlada Srbije radi na usklađivanju svoje spoljne politike sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom (ZSBP) i da se time jasno i nedvosmisleno opredeli ka članstvu u EU. Usklađivanje sa ZSBP-om je obaveza koju svaki kandidat mora da ispuni pre ulaska u EU i time bi se osnažio kredibilitet Srbije i unapredio njen poljuljani imidž.
- Neophodno je da se obnovi praksa rasprave o izveštaju EK na plenarnoj sednici Narodne Skupštine. Rasprava bi trebalo da bude transparentna i da uključi predstavnike organizacija civilnog društva.
- Važno je da Ministarstvo za evropske integracije (MEI) nastavi sa praksom sprovođenja analize javnog mnjenja o članstvu Srbije u EU. To će doprineti većoj transparentnosti i omogućiti da se stekne uvid u stvarnu podršku građana evropskim integracijama.
- Potrebno je napraviti dodatne napore kako bi se ubrzao proces usaglašavanja domaćih propisa sa pravnim tekovinama EU i značajno unapredila primena Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU. Potrebno je da MEI nastavi sa ponovo uvedenom praksom objavljivanja izveštaja o sprovođenju Nacionalnog programa, jer je to dobar način da se javnost upozna sa konkretnim aktivnostima koje Vlada preuzima u okviru procesa pristupanja EU.
- Sa stanovišta kvaliteta izveštaja EK, i ove godine je izostala kvalitativna ocena EU o političkim kriterijumima, odnosno o „funkcionisanju demokratskih institucija“. S obzirom da Srbija nastavlja da se suočava sa „elementima zarobljene države“, činjenica da nedostaje ocena stepena pripremljenosti za članstvo, i to u oblasti koja je revidiranom metodologijom iz 2020. godine uvrštena u Klaster1, odnosno među Osnove, umanjuje „pokretačku snagu“ izveštaja, te otežava građanima da shvate ključnu poruku izveštaja EK. Potrebno je da deo izveštaja o političkim kriterijuma bude još detaljniji i konzistentniji, kako bi pružio dublji i širi uvid u realno stanje stvari u ovoj oblasti. Na ovaj način, EK bi imala priliku da pošalje jasnu poruku građanima i definiše konkretnije upute za dalji razvoj demokratije u Srbiji.

¹ Autori: Đorđe Dimitrov i Strahinja Subotić, Centar za evropske politike (CEP)

- S obzirom da će 2024. godina biti izborna godina u EU, neophodno je da do kraja 2023. godine Evropska komisija, Savet EU, Evropski savet i Evropski parlament pošalju nedvosmisleni poruku da je perspektiva članstva kredibilna i ostvariva za sve zemlje Zapadnog Balkana. U tom pogledu, potrebno je operacionalizovati ideju „faznog pristupanja“, koja se nazire u revidiranoj metodologiji, a koju su dodatno razvile i promovisale organizacije civilnog društva iz regiona i EU. Mogućnost da se 2030. godina utvrdi kao godina do koje će EU kompletirati interne reforme kako bi bila spremna za buduća proširenja, takođe treba da postane predmet konsenzusa, čime bi se ohrabrila Srbija i druge države regiona da usmere svoje reformske procese, kao i proces donošenja teških političkih odluka u vidljivoj perspektivi.

Izveštaj Evropske komisije i „nazadovanje“ Srbije na putu ka EU

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije je i ove godine izazvao veliku pažnju civilnog društva i medija. Za razliku od prošlogodišnjeg izveštaja, za koji je civilno društvo ocenilo da šalje poruku „umerenog optimizma“, oštrij stav ovogodišnjeg izveštaja se ogleda u oceni da je došlo do značajnog pada usklađenosti Srbije u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP).¹ Ovo je prvi put da je EK za neko od pregovaračkih poglavlja registrovala „nazadovanje“ u slučaju Srbije. Imajući u vidu da je rat u Ukrajini dodatno naglasio značaj Poglavlja 31 koje se odnosi na zajedničku ZSBP za dalji napredak Srbije, činjenica da je stepen usklađenosti pao sa 61% na 45% u periodu izveštavanja je zabrinjavajuć. Iako od početka ruske agresije na Ukrajinu iz EU dolaze zahtevi da se Srbija uskladi sa politikom restriktivnih mera prema Rusiji, Srbija i dalje ne pokazuje značajnije naznake da će promeniti svoju politiku balansiranja između Istoka i Zapada, što dodatno ugrožava njen imidž i percepciju zemlje kao pouzdanog partnera i što će, nedvosmisleno, dodatno opteretiti njen odnos sa EU i pojedinim zemljama članicama.

Uz to, i nakon devet godina od otvaranja pristupnih pregovora, formulacije i ocene u Izveštaju EK su ostale, maltene, nepromenjene u odnosu na prošlogodišnji izveštaj. Tako na primer, EK navodi da je politički i medijski prostor ostao polarizovan, posredstvom dominacije predsednika i vladajuće partije, dodajući da povoljno okruženje za razvoj i finansiranje organizacija civilnog društva tek treba da se stvori na terenu i ukazujući na potrebu za osnaživanjem administrativnih kapaciteta u relevantnim institucijama. Nije EK jedina institucija koja ukazuje na zabrinjavajuće demokratske trendove u Srbiji. Freedom haus (*Freedom House*) je 2022. godine zabeležio da je Srbija po ovom pitanju najviše nazadovala na Balkanu,² a trend se nastavio u i 2023. godini.³ Tako, Freedom haus Srbiju svrstava u kategoriju „delimično slobodnih“ zemalja, dok je Međunarodni institut za demokratiju i izbornu podršku (*IDEA*) i Ekonomist (*The Economist*) svrstavaju u grupu hibridnih režima.⁴

Povrh toga, i pored zahteva civilnog društva, i ovogodišnji izveštaj EK nije diskutovan na plenarnoj sednici Narodne skupštine. Time se nastavio negativni trend izostanka ove diskusije u punom sazivu najvišeg predstavničkog tela otkako su otpočeli pregovori, sa izuzetkom 2020. i 2021. godine.⁵ Umesto diskusije u plenumu, Odbor za evropske integracije Narodne skupštine je, u novembru 2022. godine, razmatrao predlog Zaključka o Izveštaju EK. Usvojen je bez saglasnosti opozicije,⁶ dok je Narodna Skupština usvojila Zaključak pet meseci nakon usvajanja predloga u Odboru.⁷

1 Evropska komisija, „Serbia 2022 Report“, 2022; dostupno na: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Serbia%20Report%202022.pdf>.

2 Evropska komisija, „Serbia 2021 Report“, 2021; dostupno na: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-10/Serbia-Report-2021.pdf>.

3 Freedom House, „Freedom in the World 2022: Serbia“, 2022; dostupno na: <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2022>.

4 Freedom House, „Freedom in the World 2023: Serbia“, 2023; dostupno na: <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2023>.

5 Institute for Democracy and Electoral Assistance, „Global State of Democracy Report 2022: Forging Social Contracts in a Time of Discontent“, chpt. 2.3, 2022; dostupno na: <https://idea.int/democracytracker/gsd-report-2022#chapter2.3>.

6 RTS, „Poslanici usvojili zaključke u vezi sa izveštajem Evropske komisije“, 2021; dostupno na: <https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/4613031/poslanici-usvojili-zaklucke-u-vezi-sa-izvestajem-evropske-komisije-o-srbiji.html>.

7 European Western Balkans, „Predstavljen izveštaj EK pred skupštinskim Odborom za evropske integracije, opozicija nije potpisala zaključak“, 2022; dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/predstavljen-izvestaj-ek-pred-skupstinskim-odborom-za-evropske-integracije-opozicija-nije-potpisala-zakljucak/>.

7 Narodna Skupština Republike Srbije, „Zaključak povodom predstavljanja Izveštaja Evropske komisije za 2022. godinu“, 2023; dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS33-23.pdf.

Navedeni problemi sve više utiču na polarizovanost javnog mnjenja u Srbiji po pitanju pristupanja EU. Prema istraživanju Ministarstva za evropske integracije (MEI) iz decembra 2022. godine, 43% građana bi glasalo za članstvo Srbije u EU, dok bi 32% bilo protiv.⁸ Podaci saopšteni od strane MEI su javno dovedeni u pitanje od strane predsednika Srbije, prema čijoj proceni su građani Srbije daleko evroskeptičniji.⁹ Činjenica da se javnosti šalju oprečne poruke o ovako bitnom pitanju, u situaciji kada predsednikova „procena“ nadilazi nalaze MEI, ne samo da onemogućuje objektivno i tačno informisanje građana, već ukazuje na širi problem koji podrazumeva podređeni položaj relevantnih institucija u odnosu na stavove i pozicije šefa države, čime se urušava princip podele vlasti i kredibilitet ovih institucija.

Nova Vlada, stare nepravilike

Vlada Srbije je radila u tehničkom mandatu od raspisivanja vanrednih parlamentarnih izbora 15. februara 2022. godine, a paralelno su održani i izbori za predsednika Republike i lokalni izbori u 12 opština i dva grada, uključujući i grad Beograd.¹⁰ Aleksandar Vučić je u prvom krugu osvojio svoj dugi predsednički mandat, dok je SNS odnela pobjedu na parlamentarnim i lokalnim izborima. Kao što i izveštaj EK naglašava, iako su izbori održani u relativno mirnoj atmosferi, međunarodni posmatrači su zabeležili niz nepravilnosti koji su rezultovali u nejednakim uslovima koji su išli u korist stranaka na vlasti. Republička izborna komisija (RIK) je proglasila konačne rezultate tek 5. jula, a konstituisanje Skupštine izvršeno je 1. avgusta, gotovo četiri meseca nakon izbora.¹¹ Iako je SNS zajedno sa svojim koalicionim partnerima osvojila većinu, nova Vlada na čelu sa Anom Brnabić je izglasana 26. oktobra 2022. godine.¹² Još pre njenog formiranja, Aleksandra Vučić je najavio da će rok trajanja nove Vlade biti do 2024. godine¹³, čime je narušen princip nemešanja u poslove dveju grana izvršne vlasti.

Tanja Mišćević, redovna profesorka na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu i nekadašnja šefica tima za pregovore o pristupanju Srbije EU, izabrana je za ministarku za evropske integracije u oktobru 2022. godine.¹⁴ Njeni pozitivni stavovi o mestu Srbije u EU, kao i otvorenost za interakciju sa organizacijama civilnog društva (OCD), predstavlja pozitivan iskorak u odnosu na prethodni period, te je njeno imenovanje pozdravljeno i od strane civilnog društva. Prva vidljiva novina je ponovno uvođenje redovnog objavljivanja *Izveštaja o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU*, čime je okončana pauza u izveštavanju od novembra 2019. godine. Ovi izveštaji su reafirmisali validnost upozorenja OCD-a da vlast nije posvećena ispunjenju preuzetih obaveza. Naime, u pogledu utvrđivanja predloga zakona i usvajanja podzakonskih akata planiranih za treće tromesečje 2022. godine, Vlada je bila na nivou uspešnosti od 7%,¹⁵ dok je rezultat povećan za samo pet procentnih poena u kontekstu akata planiranih za prvo tromesečje 2023. godine.¹⁶ Ukratko, pravljenje jednog koraka napred i dva unazad ukazuje na nepostojanje nedvosmislenog konsenzusa unutar Vlade, odnosno na nedovoljnu posvećenost svih delova Vlade promenama koje bi trebalo da približe Srbiju njenom strateškom cilju.

8 Ministarstvo za evropske integracije, Republika Srbija, „Podrška građana evropskim reformama i dalje na visokom nivou“, 2023; dostupno na: <https://www.mei.gov.rs/sr/vesti/2689/detaljnije/w/0/podrška-građana-evropskim-reformama-i-dalje-na-visokom-nivou/>.

9 Otvoreni parlament, „Republika Srbija Narodna Skupština: Treća posebna sednica“, 2023; dostupno na: <https://otvoreniparliament.rs/transkript/7975>.

10 Radio Slobodna Evropa, „U Srbiji raspisani lokalni i vanredni parlamentarni izbori“, 2022; dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-raspisani-lokalni-izbori/31705084.html>.

11 N1, „RIK objavio konačne rezultate parlamentarnih izbora“, 2022; dostupno na: <https://n1info.rs/izbori-2022/parlamentarni-izbori/rik-objavio-konacne-rezultate-parlamentarnih-izbora/>.

12 RTS, „Izglasana nova Vlada Srbije, premijerka i ministri položili zakletvu“, 2022; dostupno na: <https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/4998728/izglasana-nova-vlada-srbije-premierka-i-ministri-polozili-zakletvu.html>.

13 N1, „Vlada Srbije nije ni formirana, a već je oročena – šta je pravi razlog rekonstrukcije?“, 2022; dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/vlada-nije-ni-formirana-a-vec-je-orocena-sta-je-pravi-razlog-rekonstrukcije/>.

14 Danas, „Povratak Tanje Mišćević na evropski put Srbije: 'Doktorka za EU' ubuduće na ministarskoj poziciji“, 2022; dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/politika/tanja-miscevic-ministarka-za-evropske-integracije-biografija/>.

15 Ministarstvo za evropske integracije, „Izveštaj o sprovođenju nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA), za treće tromesečje 2022. godine“, 2023; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa-3-4-22.pdf.

16 Ministarstvo za evropske integracije, „Izveštaj o sprovođenju nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA), za prvo tromesečje 2023. godine“, 2023; dostupno na: <https://www.mei.gov.rs/upload/documents/Vesti/2023/npaa-23-prvo-tromesece.pdf>.

Protesti i potencijalni novi vanredni izbori

Masovne pucnjave u Osnovnoj školi „Vladislav Ribnikar“ i selima Malo Orašje i Dubona, 3. i 4. maja 2023. godine, u kojima je život izgubilo 18 osoba, bile su povod za masovne proteste građana. Zaključno sa 31. julom, u Beogradu je održano 13 protesta, predstavljajući najmasovnije proteste u Srbiji još od 5. oktobra 2000. godine.¹⁷ Istovremeno, protesti su se proširili i na druge gradove u zemlji. Usled opšteg nezadovoljstva stepenom nasilja i sve prisutnijom atmosferom podela i straha u društvu, građani su definisali sledeće zahteve: smena rukovodstva Radio-televizije Srbije i objektivno izveštavanje o protestima; smena članova regulatornog tela za elektronske medije (REM); oduzimanje nacionalne frekvencije televizijama Pink i Happy; gašenje tabloida i ukidanje rijalitija i drugih programa koji promovisu nasilje; sednicu Narodne skupštine o odgovornosti Vlade i bezbednosnoj situaciji; ostavke ministra unutrašnjih poslova Bratislava Gašića, direktora BIA Aleksandra Vulina i ministra prosvete Branka Ružića, koji je podneo ostavku 7. maja.¹⁸ Neki od zahteva koji se tiču medija su presudni za ispunjavanje političkih kriterijuma za pristupanje EU. Činjenica da su tokom protesta zabeleženi napadi na novinare koji su kritični prema vlasti, dok policija nije reagovala na upad grupe „Narodni štab“ na privatni posed televizije N1, reafirmisalo je značaj pomenutih zahteva.¹⁹ Tenzije u društvu su doživele vrhunac kada je kao odgovor na proteste, 26. maja vlast je organizovala, takozvani, „kontra-miting“ koji su obeležile, prema različitim navodima, ucene zaposlenih u javnom sektoru da prisustvuju na mitingu.²⁰

Uz ostavku ministra Branka Ružića, organizovanje sednice Narodne skupštine, 18. i 19. maja, o odgovornosti Vlade i bezbednosnoj situaciji je jedini ispunjen zahtev protesta. Tokom zasedanja, premijerka Brnabić i ministar Gašić su predstavili stanje bezbednosne situacije u zemlji i branili rad policije.²¹ Iako je smena Gašića bila tačka dnevnog reda još u maju, glasanje o njegovoj smeni je održano tek 5. jula; ministru nije izglasano nepoverenje.²² Sredinom maja 2023. godine, predsednik Vučić je najavio moguće vanredne izbore za septembar, tumačeći proteste kao poziv na novo glasanje.²³ On je 7. juna izjavio da je ostavka premijerke Brnabić „na stolu“, a prevremeni parlamentarni izbori izvesni.²⁴ Vanredni beogradski izbori su bili tema i pre tragedija u maju, dok je predsednik spominjao moguće parlamentarne izbore u aprilu ili maju 2024. godine, čime bi ih spojio s redovnim lokalnim izborima.²⁵ Svi ovi događaji ukazuju na nepredvidivost demokratskog procesa u Srbiji, što utiče na stavove građana prema politici i političkim strankama i njihovo opredeljivanje za – ili izolaciju od politike, ili građanski aktivizam u okviru kojeg artikulisu načine zaštite vlastitih interesa.

17 Danas, „Najveći protest od 5. oktobra: Kako je Dojče Vele video jučerašnje okupljanje građana“, 2023; dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/politika/najveci-protest-od-5-oktobra-kako-je-dojce-vele-video-jucerasnji-protest/>.

18 Radio Slobodna Evropa, „Šta su zahtevi protesta u Srbiji i kako su vlasti do sada odgovorile?“, 2023; dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/zahtevi-protesta-protiv-nasilja-odgovor-vlasti-srbija/32433066.html>.

19 Glas Amerike, „Grupa ‘Narodni štab’ ušla na privatni posed N1, policija nije reagovala“, 2023; dostupno na: <https://www.glasamerike.net/a/narodni-stab-n1-protest-policija-dusan-dundjer/7116577.html>.

20 N1, „Ucene i svedočenja: Kako se i za koliko ide na skup SNS?“, 2023; dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/ucene-i-svedočenja-kako-se-i-za-koliko-ide-na-skup-sns/>.

21 Radio Slobodna Evropa, „Šta su zahtevi protesta u Srbiji i kako su vlasti do sada odgovorile?“, 2023; dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/zahtevi-protesta-protiv-nasilja-odgovor-vlasti-srbija/32433066.html>.

22 N1, „Ko je iz redova opozicije glasao za nepoverenje Gašiću“, 2023; dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/ko-je-iz-redova-opozicije-glasao-za-nepoverenje-gasicu/>.

23 Radio Slobodna Evropa, „Srpska opozicija ne veruje ‘Vučićevim izborima’“, 2023; dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-opozicija-novi-izbori-vucic/32447368.html>.

24 Radio Slobodna Evropa, „Svi scenariji posle ‘ostavke na stolu’ premijerke Srbije“, 2023; dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-prevremeni-izbori-vucic-protesti/32450635.html>.

25 RTS, „Odbrojanje do beogradskih izbora – da li će se glasati na jesen“, 2023; dostupno na: <https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/5169052/izbori-opozicija-vlast.html>.

Zaključak

U prethodnom izveštajnom periodu Srbija nije otvorila nijedan novi klaster ili zatvorila poglavlje, a zabeleženo je i nazadovanje spoljnopolitičke usklađenosti sa EU. Vlada je veći deo 2022. godine radila u tehničkom mandatu, dok je 2023. godinu obeležio tragični momenat koji je proizveo, između ostalog, visok nivo političkih tenzija usled neslaganja građana, opozicije i vlasti oko odgovornosti za stanje u društvu.

Paralelno sa tim razvojem događaja u zemlji, nova geopolitička situacija, podstaknuta ratom u Ukrajini, vratila je proširenje EU u prioritete o čemu svedoče zaključci Evropskog saveta iz juna 2022. godine i Deklaracija iz Tirane, koji pozivaju da se unapredi postepeno/fazno pristupanje Zapadnog Balkana u EU.²⁶ Uz to, ostvaren napredak drugih zemalja u procesu evro-integracija je bila potvrda da se proširenje zaista „vratilo na sto“. Shodno tome, neophodno je da donosioci odluka u Srbiji uvide važnost trenutka i preduzmu korake kako bi se kapitalizovao povoljan trenutak i učinili neophodni koraci ka EU. U tom pogledu, posebno je važno da Srbija posveti više energije na ispunjavanju preporuka o političkim kriterijuma navedenih u Knjizi preporuka NKEU. Veći deo prošlogodišnjih preporuka je ostao neispunjen.

IZBORNI USLOVI: BEZ POMAKA²⁷

Uvod

Protekli period je obeležio povratak opozicije u Narodnu skupštinu, što predstavlja pozitivan pomak. Uprkos veoma preciznim preporukama OEBS-a, koje se odnose na unapređenje izbornih uslova u Srbiji, njihov najveći deo i dalje nije ispunjen. Trend najava mogućih prevremenih izbora, neposredno pre i nakon upravo održanih, dodatno ometa predvidivost i održavanje demokratskih izbora u redovnim vremenskim razmacima. Istovremeno, praksa vanrednih izbora direktno utiče na uspostavljanje adekvatnih izbornih uslova pre njihovog održavanja.

U proteklom periodu, organizacije koje se bave praćenjem medijske zastupljenosti političkih stranaka u medijima su potvrdile da su vladajuće stranke dominantno predstavljene u odnosu na opozicione. Ovakva medijska zastupljenost odslikava nedvosmislenu neravnopravnost na političkoj sceni koja onemogućava opozicionim strankama da se obrate najširem krugu birača u obimu u kojem to čine vladajuće stranke.

Narodna skupština i dalje ne vrši svoju ključnu nadzornu ulogu nad radom izvršne vlasti. Transparentnost rada Narodne skupštine je problematična, sednice se zakazuju stihijski, a rasprave se vode u atmosferi obeleženoj „zapaljivim“ govorom i međusobnim optužbama, kao i velikim brojem uvreda koje su, pre svega, upućene poslanicima opozicije od strane poslanika vladajuće većine.

Preporuke:

- Neophodno je da Vlada, Narodna skupština i druge relevantne institucije, u što skorijem roku primene sve preporuke iz izveštaja Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) o izborima održanim 2022. godine, sa posebnim naglaskom na preporuke koje se odnose na medije, pritiske na birače i zloupotrebu javne funkcije.
- Neopravdane pauze u radu parlamenta, poput nezakazivanja prve sednice u prvom redovnom zasjedanju 2023. godine do 18. aprila, trebalo bi u potpunosti izbegavati; tom cilju bi doprinelo donošenje godišnjeg plana rada Narodne skupštine.
- Narodna skupština bi trebalo da hitno zakazivanje sednica i spajanje tačaka dnevnog reda primenjuje kao izuzetak, a ne kao pravilo.

²⁶ Samit EU-Zapadni samit, „Deklaracija iz Tirane“, 2022; dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/media/60549/tirana-declaration-01.pdf>; Evropski savet, „European Council meeting (23 and 24 June 2022) – Conclusions“, 2022; dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>.

²⁷ Autori: Aleksandar Ivković i Nikola Burazer, Centar savremene politike

- Kontrolnu funkciju, samostalnost i transparentnost rada Narodne skupštine je potrebno ojačati: prisustvom članova Vlade na sednicama za poslanička pitanja svakog poslednjeg četvrtka u mesecu; stavljanjem na dnevni red zakonskih predloga koji su podneli narodni poslanici i građani; kao i maksimalnim uključivanjem civilnog društva u rad Narodne skupštine u skladu sa važećim pravilima i dobrom praksom, osim ukoliko za to ne postoje objektivne prepreke.
- Predsednik Narodne skupštine bi trebalo da nepristrasno sankcioniše zapaljiv govor i podizanje tenzija od strane svih narodnih poslanika, bez obzira na njihovu partijsku pripadnost.
- Narodni poslanici bi trebalo da pokažu daleko veći stepen međusobne tolerancije i kolegijalnosti, izbegavaju uskraćivanje kvoruma na plenarnoj sednici i u radnim telima, kao i korišćenje parlamenta kao platforme za međusobne obračune.

Konačni izveštaj OEBS-a o parlamentarnim i predsedničkim izborima 2022.

Konačni izveštaj posmatračke misije OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) o parlamentarnim i predsedničkim izborima, održanim aprila 2022. godine, objavljen je u avgustu iste godine. Zaključak izveštaja bio je da su na izborima „bile predstavljene različite političke opcije, ali su brojni nedostaci doveli do nejednakih uslova u kojima su nosioci javnih funkcija favorizovani“.²⁸

Prema nalazima KDILJP-a, svi učesnici na predsedničkim i parlamentarnim izborima su imali pristup televizijama sa nacionalnom pokrivenošću tokom kampanje, ali su aktuelni predsednik i vladajuća stranka ponovo bili u prednosti. Čak 90% vremena u redovnom (vanizbornom) informativnom programu privatnih nacionalnih televizija je pokrivalo predsednika i Vladu, dok je na Radio-televiziji Srbije taj procenat iznosio 73%. Izveštaj je naveo da su „pritisak na birače da podrže aktuelnu i vladajuću koaliciju i zloupotreba administrativnih resursa od državnih i opštinskih aktera pre izbora, učinili granicu između države i stranke nejasnom“.²⁹ Takođe su pomenute značajne razlike u finansiranju kampanja.

Još jedna kontroverza koja je obeležila ove izbore je petostruko ponavljanje glasanja na izbornom mestu u Velikom Trnovcu, u opštini Bujanovac. Glasanje je četiri puta proglašavano nevažećim zbog proceduralnih nedostataka, a između dva glasanja prolazilo je i po mesec dana zbog toga što su zakonskim izmenama uoči izbora produženi rokovi za žalbe i povećan broj instanci kojima se može uložiti žalba. Konačni rezultati parlamentarnih izbora su utvrđeni tek 93 dana nakon izbornog dana, 3. aprila, što je slučaj bez predsedana.³⁰

Na vidiku novi izbori bez unapređenja izbornih uslova

Predsednik Republike je, u nekoliko navrata tokom 2023. godine, najavio mogućnost skorih vanrednih parlamentarnih izbora,³¹ koje je u septembru 2023. godine zatražila i opozicija³². Međutim, iako je Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije iz oktobra 2022. godine pozvao vlasti da primene sve preporuke iz izveštaja KDILJP-a „znatno pre sledećih izbora“³³, Radna grupa Vlade Srbije za saradnju sa Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) i Kancelarijom za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) je osnovana tek u martu 2023. godine.³⁴ Od tada nema informacija o napretku ispunjavanja 26 preporuka iz izveštaja KDILJP-a.

28 OEBS/KDILJP, „Republika Srbija – Predsednički i vanredni parlamentarni izbori 3. april 2022“, Misija za posmatranje izbora KDILJP-a, Konačni izveštaj; dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/b/524622.pdf>.

29 Isto, str. 1.

30 Ivković, Aleksandar et al, „Izveštaj iz senke: Stanje demokratije u Srbiji 2022“, Centar savremene politike; dostupno na: <https://centarsavremenepolitike.rs/biblioteka/izvestaj-iz-senke-stanje-demokratije-u-srbiji-2022/>.

31 Vreme, „Aleksandar Vučić: Ako hoće izbore, dobiće ih“; dostupno na: <https://www.vreme.com/vesti/aleksandar-vucic-ako-hoce-izbore-dobice-ih/>; RTS, „Vučić: Izbori najkasnije u septembru, ali opozicija neće birati koji“; dostupno na: <https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/5191227/vucic-izbiri-predaja-oruzja.html>; RSE, „Vučić kaže da će vlast ići u susret zahtevu opozicije oko datuma izbora“; dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/vucic-izbiri-opozicija/32589347.html>.

32 Glas Amerike, „Opozicija predala zahtev za izbore predsedniku Srbije: Vučić najavio odgovor do kraja meseca“; dostupno na: <https://www.glasamerike.net/a/srbija-politika-izbiri-vucic-opozicija-protesti/7263391.html>.

33 European Commission, „Serbia 2022 Report“; dostupno na: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Serbia%20Report%202022.pdf>.

34 Vlada Republike Srbije, „Usvojene smernice za razvoj i upotrebu veštačke inteligencije“; dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/vest/692988/usvojene-eticke-smernice-za-razvoj-i-upotrebu-vestacke-inteligencije.php>.

U međuvremenu, istraživanje Crte, koje je obuhvatilo period od juna 2022. godine do maja 2023. godine i centralne informativne emisije pet televizija sa nacionalnom pokrivenošću, pokazalo je da je procenat vremena posvećen vlasti redovno prelazio 90%, a najniži je bio u februaru 2023. godine – 88%.³⁵ Ovi nalazi se poklapaju sa prethodnim periodima van izborne kampanje. Promena stanja u medijima, uključujući smenu članova Regulatornog tela za elektronske medije i oduzimanje nacionalne pokrivenosti televizijama Pink i Happy, bili su među glavnim zahtevima protesta „Srbija protiv nasilja“ koji su započeli u maju 2023. godine.³⁶

Termin za održavanje redovnih izbora za Skupštinu Autonomne pokrajine Vojvodine i skupštine većine opština i gradova je maj ili jun 2024. godine. U atmosferi stalne neizvesnosti, vanredni parlamentarni izbori se najavljuju u ovom terminu ili čak i ranije. Trenutno nema naznaka da će značajan deo preporuka međunarodnih posmatrača biti primenjen do tada, a svakako ne u odgovarajućem roku, odnosno znatno pre održavanja izbora.

Nastavak međupartijskog dijaloga, koji je od 2019. godine u dve faze vođen između vlasti i opozicije uz posredovanje Evropskog parlamenta, najavljen je u 2023. godini. Međutim, umesto izbora, teme dijaloga trebalo bi da se odnose na funkcionisanje parlamenta, što dodatno umanjuje šansu da će doći do značajnijih poboljšanja izbornih uslova.

Rad parlamenta: povratak pluralizma, nastavak dugogodišnjih problema

Trinaesti saziv Narodne skupštine Republike Srbije je konstituisan 1. avgusta 2022. godine, nakon izbora održanih u aprilu. Po prvi put još od kraja 2018. godine, kada je veći deo opozicije ušao u bojkot parlamenta, svi relevantni politički akteri učestvovali su u njegovom radu. Pluralizam se, prema tome, vratio u parlament, što je pozitivan pomak.

Međutim, prvih godinu dana rada ovog saziva Narodne skupštine su obeležili i ozbiljni problemi koji su se javljali u prethodnom periodu: neopravdano vremensko ograničavanje njenih aktivnosti, značajna ograničenost nadzorne uloge nad izvršnom vlašću, kao i odsustvo kolegijalnosti između poslanika vlasti i opozicije, koje je u nekim momentima prerastalo u ozbiljne tenzije.

Na sajtu Narodne skupštine, takođe, ne postoje podaci da je u ovom sazivu održana ijedna sednica nadležnog odbora povodom kršenja Kodeksa ponašanja narodnih poslanika.³⁷ S obzirom na brojne primere kršenja pravila Kodeksa koja zabranjuju neuvazavanje poslanika i govora koja podstiče mržnju i nasilje, može se zaključiti da primena Kodeksa neopravdano izostaje.

Za predsednika Narodne skupštine, 2. avgusta 2022. godine, izabran je Vladimir Orlić, član Srpske napredne stranke. Izabrano je i sedam potpredsednika, od toga troje iz redova opozicije. U narednim nedeljama, opozicija je dobila pet od dvadeset predsedničkih mesta u skupštinskim odborima.

Vremensko ograničavanje rada parlamenta

Kao i 2020. godine, prva sednica parlamenta je održana gotovo na samom kraju roka od 30 dana od proglašenja konačnih rezultata izbora. Iako formalno nije prekršeno nijedno pravilo, iscrpljivanje roka bez objektivne prepreke da se parlament formira ranije je negativna okolnost, uzevši u obzir da je prethodni saziv raspušten u februaru, te da je Narodna skupština, samim tim, ukupno bila neaktivna 175 dana.

Kao i 2020. godine, uprkos jasnoj većini u parlamentu, gotovo u potpunosti je iscrpljen rok od 90 dana za izbor Vlade Republike Srbije. Tokom ovog perioda, Vlada u tehničkom mandatu nije mogla da uputi zakonske predloge u parlament, čime je zakonodavna aktivnost Skupštine ograničena.

35 Crta, „Medijski monitoring: Politički pluralizam jun 2022 – maj 2023“; dostupno na: <https://crta.rs/medija-monitoring-politicki-pluralizam-jun-2022-maj-2023/>.

36 RSE, „Šta su zahtevi protesta u Srbiji i kako su vlasti do sada odgovorile?“, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/zahtevi-protesta-protiv-nasilja-odgovor-vlasti-srbija/32433066.html>.

37 Narodna skupština, Kodeks ponašanja Narodnih poslanika; dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4455.html>.

Konačno, iako je prvo redovno zasedanje Narodne skupštine u 2023. godini po Ustavu počelo prvog radnog dana u martu, predsednik Narodne skupštine nije sazvao sednicu sve do 18. aprila, bez posebnog obrazloženja.³⁸ Rad Narodne skupštine, prema tome, neopravdano se vremenski ograničavao političkim odlukama, što je nastavak dugogodišnjih trendova.

Osim toga, način na koji su sednice zakazivane je ograničilo narodnim poslanicima i vreme za pripremu. Tokom drugog redovnog zasedanja u 2022. godini, kao i prvog redovnog zasedanja u 2023. godini, održano je ukupno sedam sednica, a svaka od njih je, bez posebnog obrazloženja, sazvana svega jedan dan unapred, iako tu mogućnost Poslovnik predviđa kao izuzetak, a ne pravilo.

Takođe, Narodna skupština je gotovo po pravilu većinom glasova odlučivala da se održi zajednički načelni pretnos o svim tačkama dnevnog reda, kojih je često bilo i više od dvadeset. Skupština nije primenila dugogodišnju preporuku civilnog društva da usvoji godišnji plan rada radi povećavanja predvidivosti i organizovanosti rasprave.

Od 120 zakona donetih u periodu od oktobra 2022. do septembra 2023. godine, 15 je doneto po hitnom postupku (12,5%). U pitanju je pad u odnosu na isti vremenski interval godinu dana ranije, kada je iznosio 17%. To je pozitivan pokazatelj, uzevši u obzir da bi hitna procedura usvajanja zakona trebalo da se koristi što ređe.

Ograničavanje nadzorne uloge parlamenta

I u trinaestom sazivu Narodne skupštine zakonodavna vlast do sada nije efikasno kontrolisala izvršnu. Iako je Vlada izabrana u oktobru, tek u aprilu su poslanici prvi put imali priliku da joj postavljaju poslanička pitanja poslednjeg četvrtka u mesecu, u skladu sa članom 206. Poslovnika.

Vlada je, takođe, nastavila da u potpunosti dominira zakonodavnom agendom, te je od 120 zakona usvojenih u trinaestom sazivu (do početka septembra 2023. godine), predložila 119. U ovom periodu su, takođe, poslanici opozicije podneli predloge 34 zakona koji nisu stavljeni na dnevni red.

Najdirektniji slučaj ograničavanja kontrolne uloge Narodne skupštine je bilo neformalno sprečavanje rada Anketnog odbora radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su dovele do masovnih ubistava u Osnovnoj školi „Vladislav Ribnikar“ i na teritoriji Smedereva i Mladenovca u maju 2023. godine. Narodna skupština je, 11. jula 2023. godine, podržala osnivanje Anketnog odbora sa 193 glasa „za“ i nijednim glasom „protiv“.³⁹ Međutim, Anketni odbor, za čiji je rad bilo predviđeno 30 dana, održao je samo dve sednice. Narodna skupština je 21. jula primila, kako je saopšteno, molbu porodica nastradalih u Osnovnoj školi „Vladislav Ribnikar“ i njihovih zastupnika, koji su zamolili da se obustavi rad odbora kako se ne bi ugrozio krivični postupak protiv počinilaca. Istog dana, na sajtu Narodne skupštine je objavljeno nepotpisano saopštenje da se ova molba prihvata i obustavlja se dalje postupanje i rad Anketnog odbora.⁴⁰

Predstavnici dela opozicije su, 24. jula 2023. godine, održali konferenciju za medije na kojoj su saopštili da neće ići protiv volje porodica, ali da veruju da je u vezi sa radom ovog tela stvorena konfuzija.⁴¹ Predsednica odbora Marinika Tepić je naglasila da je njegov zadatak bio da se bavi propustima sistema koji su doveli do ubistava, tako da krivični proces protiv direktnih počinilaca nije mogao biti ugrožen. Prema njenom tumačenju, za blokiranje rada odbora je odgovorna vlast koja se „uspaničila“ kada je videla spisak planiranih sagovornika, implicirajući da bi otkrivene informacije bile politički štetne po nju. Takođe je razjašnjeno da poslanici većine neće više učestvovati u radu odbora, koji formalno-pravno nije ugašen, već je njegov mandat istekao posle 30 dana.⁴²

38 Narodna skupština, Dnevni red prve sednice prvog redovnog zasedanja u 2023. godine; dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/kalendar/13_saziv/Saziv%201%20redovno%202023.pdf.

39 Narodna skupština, Rezultati glasanja za tačku 2 dnevnog reda trećeg vanrednog zasedanja; dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/Listinzi/2023/2023.07.11%202022.%20Predlog%20odluke%20o%20obrazovanju%20Anketnog%20odbora...pdf>.

40 Narodna skupština, Saopštenje za javnost 21. jula 2023; dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/%D0%A1%D0%90%D0%9E%D0%9F%D0%A8%D0%A2%D0%95%D0%8A%D0%95_%D0%97%D0%90_%D0%88%D0%90%D0%92%D0%9D%D0%9E%D0%A1%D0%A2.47615.43.html.

41 Euronews, „Tepić o ukidanju Anketnog odbora: Nećemo ići protiv volje roditelja, Orlić pravnim nasiljem odlučio da blokira odbor“; dostupno na: <https://www.euronews.rs/srbija/politika/94404/tepic-o-ukidanju-anketnog-odbora-necemo-ici-protiv-volje-roditelja-orlic-pravnim-nasiljem-odlucio-da-blokira-odbor/vest>.

42 Danas, „Umesto Anketnog odbora poslanici iz opozicije se obraćaju novinarima: Marinika Tepić pita vlast čega se uplašila“; dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/politika/umesto-anketnog-odbora-poslanici-iz-opozicije-se-obracaju-novinarima-mariniak-tepic-pita-vlast-cega-se-uplasila/>.

U poslednjih godinu dana je uočeno još nekoliko primera koji ukazuju na mogućnost da izvršna vlast izbegava ispitivanje sopstvene odgovornosti od strane parlamenta. Interpelacija koju je 55 poslanika, u decembru prošle godine, podnela protiv ministra finansija Siniše Malog je prosleđena Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo, koji je još uvek nije stavio na dnevni red. Narodna skupština, takođe, nije prešla na verifikovanje potpisa narodne inicijative za zabranu iskopavanja litijuma i bora u Srbiji, koju je 2022. godine predala inicijativa „Kreni-promeni“. Inicijativa je u aprilu 2023. godine izjavila da „poseduje materijalne dokaze da su potpisi izašli iz Skupštine“, čime je proces sabotiran.⁴³

Konačno, transparentnost rada Narodne skupštine je, takođe, u nekoliko prilika bila problematična. Članice Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 23 su u aprilu izrazili nezadovoljstvo, jer poziv za prisustvo na sednici nadležnog odbora na kojoj će se birati članovi Visokog saveta sudstva nije upućen svima koji su aktivno učestvovali u procesu izmena Ustava.⁴⁴ Dva meseca kasnije, članovima Nacionalnog konventa za evropsku uniju (NKEU) je, takođe, onemogućeno da prisustvuju sednici Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje, zbog čega je NKEU izrazio protest.⁴⁵ Istog meseca, „Otvoreni parlament“ je oštro osudio odluku rukovodstva Narodne skupštine da koriguje zvanični transkript zasedanja, kako bi iz njega izbacili nasilno dobacivanje poslanika Nebojše Bakareca (SNS) koji je poslanika opozicije tokom rasprave optuživao za ubistvo.⁴⁶

Nastavak tenzija i verbalno nasilje nad poslanicima opozicije

Tokom trinaestog saziva, rasprave u plenumu su često vođene u atmosferi obeleženoj zapaljivim govorom i međusobnim optužbama, kao i velikim brojem uvreda koje su, pre svega, upućene poslanicima opozicije od strane poslanika vladajuće većine.⁴⁷ „Otvoreni parlament“ je ocenio da predsednik Narodne skupštine Vladimir Orlić nije nepristrasan u primeni parlamentarnih pravila te da, na primer, nije sankcionisao poslanika Srpske napredne stranke Nebojšu Bakareca koji je, u kontekstu tragičnih pogibija i građanskih protesta u maju 2023. godine, izjavio da je opozicija „naoružana do zuba“ i da „odbija da preda oružje“.⁴⁸ Početkom jula, grupa udruženja građana je osudila odsustvo reakcije predsednika Narodne skupštine na duboko uvredljive izjave ministra Aleksandra Martinovića, izrečene u parlamentu.⁴⁹

Tenzije u parlamentu su bile najveće početkom februara, kada je predsednik Republike Aleksandar Vučić, na poziv Narodne skupštine, predstavio izveštaj o dijalogu Beograda i Prištine. Nakon verbalnog sukoba, deo narodnih poslanika opozicije je napustio svoje klupe i protestovalo ispred mesta predsedavajućeg. Za to vreme, predsednik Skupštine nije intervenisao da smiri situaciju, već ju je zajedno sa predsednikom Republike komentarisao i dodatno povećao napetost. Poslanici opozicije su protestovali i početkom septembra 2023. godine zbog nespremnosti vladajuće većine da usvoji zahteve protesta „Srbija protiv nasilja“. Tom prilikom su ometali sednicu praveći galamu, sa namerom njenog sprečavanja.

Poslanik opozicione Narodne stranke, Siniša Kovačević je u maju 2023. godine podneo ostavku na mesto predsednika Odbora za kulturu i informisanje nakon što je, glasovima vladajuće većine, usvojen izveštaj Regulatornog tela za elektronske medije, prema kojem je Kovačević bio izrazito kritičan.⁵⁰

43 N1, „Kreni-promeni: Imamo dokaz da su potpisi izašli iz Skupštine“; dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/kreni-promeni-savo-manojlovic-bia-potpisi-inicijativa-zabrana-litijuma/>.

44 NKEU, „Dopis Narodnoj skupštini RS: Javno slušanje povodom izbora istaknutih pravnika“; dostupno na: <https://eukonvent.org/dopis-narodnoj-skupstini-rs-javno-slusanje-povodom-izbora-istaknutih-pravnika/>.

45 NKEU, „Nacionalnom konventu uskraćeno prisustvo sednici Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje“; dostupno na: <https://eukonvent.org/nacionalnom-konventu-uskraceno-prisustvo-sednici-parlamentarnog-odbora-za-stabilizaciju-i-pridruzivanje/>.

46 Otvoreni Parlament, „Hitno zaustaviti cenzuru u Skupštini Srbije“; dostupno na: <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/570>.

47 Istinomer, „Targetiranje, laži i našminkane steno-beleške“; dostupno na: <https://www.istinomer.rs/analize/komentar/targetiranje-lazi-i-nasminkane-steno-beleske-parlament/>.

48 Otvoreni Parlament, „Parlamentarna beležnica: O nasilju – od minuta ćutanja do optužbi“; dostupno na: <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/560>.

49 Otvoreni Parlament, „Udruženja građana zahtevaju smenu ministra Marinovića“; dostupno na: <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/572>.

50 Vreme, „Odbor za kulturu: Siniša Kovačević podneo ostavku na mesto predsednika“; dostupno na: <https://www.vreme.com/vesti/odbor-za-kulturu-sinisa-kovacevic-podneo-ostavku-na-mesto-predsednika/>.

U dva navrata vladajuća većina je uskratila kvorum za odlučivanje u Odboru za zaštitu životne sredine, čiji je predsednik Aleksandar Jovanović Čuta, poslanik izabran na opozicionoj listi „Moramo“.⁵¹ Problemi u radu su se desili i u decembru 2022. godine u Odboru za spoljne poslove, čiji je predsednik Borko Stefanović iz Stranke slobode i pravde, kada je na inicijativu većine odložena rasprava o predlogu rezolucije o usklađivanju spoljne politike Srbije sa spoljnom politikom EU. Sednica na ovu temu je održana u aprilu 2023. godine, sa izmenjenim dnevnim redom.⁵² Tokom juna 2023. godine, vladajuća većina je uskratila i kvorum na sednici tokom koje se raspravljalo o nepoverenju ministru unutrašnjih poslova Bratislavu Gašiću, zbog čega je ona odložena za jedan dan.⁵³

CIVILNO DRUŠTVO⁵⁴

Uvod

Dešavanja tokom 2022. godine ukazuju na dalji trend sužavanja građanskog prostora i pogoršanja već nepovoljnog okruženja za delovanje civilnog društva u Srbiji. Nastavljeno je sa praksom ugrožavanja slobode izražavanja, okupljanja i udruživanja, a broj SLAPP tužbi, kojima se targetiraju mediji, OCD i aktivisti/kinje sa ciljem sprečavanja njihovog aktivnog delovanja beleži trend rasta. Usled održavanja parlamentarnih izbora, a potom i čekanja na formiranje nove Vlade, tokom 2022. godine gotovo da nije bilo zakonodavne aktivnosti, što je dovelo do toga da nije ostvaren nikakav napredak u pogledu okvira za delovanje civilnog društva. Osnivanje Saveta za razvoj i saradnju sa civilnim društvom, koji bi trebalo da poboljša saradnju između državnih institucija i OCD-a, i dalje je u toku, a prema poslednjim najavama njegovo formiranje se očekuje tokom septembra 2023. godine. Dosadašnji tok 2023. godine su obeležili protesti protiv nasilja, koji su počeli da se održavaju širom Srbije nakon dva masovna ubistva u maju, koja su potresla i zauveć promenila Srbiju.

Preporuke za unapređenje položaja civilnog društva:

- Neophodno je da vlasti u Srbiji hitno i dosledno primene sve važeće propise (zakone i podzakonske akte) u oblasti slobode udruživanja, slobode okupljanja i slobode izražavanja u cilju odbrane postignutih standarda osnovnih građanskih prava, kao i jačanja odgovornosti svih relevantnih institucija odgovornih za zaštitu osnovnih prava. Pored toga, potrebna je i snažna politička poruka najviših nosilaca javnih funkcija o potrebi zaštite integriteta, života i imovine aktivista i novinara.
- Potrebno je uspostaviti mehanizam za sprečavanje zloupotreba propisa i standarda u oblasti sprečavanja pranja novca i uskladiti rad Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma sa standardima koje propisuje FATF. Takođe, potrebno je i institucionalno razrešenje afere „Spisak“, odnosno javno objavljivanje razloga i ishoda postupka koji je vodila Uprava za sprečavanje pranje novca.
- Potrebno je obezbediti jaču političku podršku za unapređenje filantropskog okvira sa jačim podsticajima za korporativna davanja, uvođenje podsticaja za donacije fizičkih lica, usklađivanje definicije javnog interesa u različitim propisima, kao i uspostavljanje sistema za prikupljanje podataka o donacijama.
- Potrebno je razviti dodatne kvalitativne kriterijume za učešće OCD-a u raspodeli državnih sredstava na osnovu stručnosti i doprinosa oblastima od javnog interesa, kao i uspostavljanje sistema za efikasno i redovno prikupljanje podataka o svim vrstama državnog finansiranja.
- Istovremeno, potrebno je razviti dodatne kvalitativne kriterijume za učešće OCD-a u procesima donošenja odluka na osnovu stručnosti i doprinosa oblastima od javnog interesa, kao i uspostavljanje sistema za efikasno redovno prikupljanje podataka o učešću OCD-a i druge zainteresovane javnosti u procesima odlučivanja.

51 Otvoreni Parlament, „Skupštinske zavrzlane: Ko, kako i gde zakazuje sednice odbora“; dostupno na: <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/496>.

52 Narodna skupština, Nastavak Osme sednice odbora za spoljne poslove; dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/Nastavak_Osme_sednice_Odbora_za_spoljne_poslove.47066.941.html.

53 N1, „Odložen početak sednice Skupštine, nema kvoruma“; dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/odlozen-pocetak-sednice-skupstine-nema-kvoruma/>.

54 Autorke: Alma Mustajbašić i Tara Petrović, Građanske inicijative.

- Potrebno je jačanje kapaciteta civilnog društva kako bi se unapredila otpornost na različite eksterne faktore koji utiču na okruženje za delovanje OCD-a. Pored urušavanja osnovnih građanskih sloboda i vladavine prava, to podrazumeva i posledice različitih globalnih kriza koje se reflektuju u promenama načina rada i delovanja, jačanju digitalnih tehnologija i izmenjenim donatorskim politikama.
- OCD-ima se preporučuje razmatranje fleksibilnijih i participativnijih modela upravljanja i liderstva, diverzifikacija izvora finansiranja, transparentnost rada, identifikovanje i strateške veze sa bazom podrške, strateška komunikacija sa ciljanim javnostima, snažnija briga za psihološko i zdravstveno stanje zaposlenih i aktivista, jačanje solidarnosti, strateško umrežavanje sa drugim akterima civilnog društva, ali i van njega.

Civilno društvo u Srbiji – osnovni podaci

Na kraju 2022. godine, u Srbiji je bilo registrovano 36.491 udruženja građana (na kraju 2021. je bilo registrovano 35.733) i 1.051 zadužbina i fondacija (na kraju 2021. je bilo registrovano 996).⁵⁵ Podaci o broju novoregistrovanih udruženja nisu javno dostupni, ali rast u ukupnom broju udruženja, s jedne strane, i zadužbina i fondacija, s druge strane, odgovara trendu zabeleženom prethodnih godina.

Nakon odluke određenog broja organizacija civilnog društva da bojkotuje izradu Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u 2021. godini,⁵⁶ u drugoj polovini 2022. godine su preduzeti određeni koraci u pogledu razvoja institucionalnih mehanizama za saradnju sa civilnim sektorom. U junu 2022. godine, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog je iniciralo proces konsultacija sa organizacijama civilnog društva u cilju formiranja Saveta za razvoj i saradnju sa civilnim društvom. Konsultacije između Ministarstva i OCD-a su rezultirale izradom predloga koje je podržalo 57 organizacija, koji su dostavljeni Ministarstvu početkom oktobra 2022. godine. Iako je Ministar Tomislav Žigmanov najavio da će formiranje Saveta biti završeno do kraja leta 2023. godine, do toga još nije došlo.⁵⁷ U julu 2023. godine, Komisija Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog je sprovela izbor kandidata/kinja za članstvo u Savetu i predložile Vladi Srbije 11 članova (i 11 zamenika članova) za ovo telo, koji su dobili najviše glasova. Kao novi datum za osnivanje Saveta navodi se u septembar 2023. godine.⁵⁸

Prema podacima o sprovedenim javnim konkursima, u toku 2022. godine je, na ime sredstava za podršku projektima i programima organizacija civilnog društva, opredeljeno ukupno 3.008.346.416 dinara.

Glavni trendovi u 2022/23. godini

Nastavljen je trend kršenja osnovnih ljudskih prava i sloboda neophodnih za nesmetano funkcionisanje organizacija civilnog društva i rad branitelja i braniteljki ljudskih prava. Branitelji i braniteljke ljudskih prava su bili izloženi verbalnim i fizičkim napadima, kao i pritiscima u 2022. godini, a ovakav negativan trend se nastavio i tokom prve polovine 2023. godine.

Zaključno sa 31. decembrom 2022. godine, 131 pojedinačan slučaj kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda je dokumentovan kroz izveštaje „Tri slobode pod lupom“, od kojih se 85 odnosilo na slobodu izražavanja, 30 na slobodu udruživanja i 16 na slobodu okupljanja. Od 131 slučaja, 33 su bili fizički napadi, 40 verbalni napadi i 58 slučajevi pritiska. Dodatna 84 slučaja su dokumentovana kroz izveštaje „Izbori pod lupom“, tako da je ukupan broj slučajeva u 2022. godini iznosio 215, što predstavlja značajno uvećanje u odnosu na 131 zabeležen slučaj u 2021. godini. U prvoj polovini 2023. godine je registrovano 64 slučajeva kršenja slobode izražavanja, 15 slučajeva kršenja slobode okupljanja i sedam slučajeva kršenja slobode udruživanja.

⁵⁵ Građanske inicijative, „Matrica za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, izveštaj za Srbiju 2022.“, 2023.

⁵⁶ Građanske inicijative, „I dalje bez uslova za učešće OCD u izradi Strategije za podsticajno okruženje za civilno društvo“, 9. jul 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/i-dalje-bez-uslova-za-ucescje-ocd-u-izradi-strategije-za-podsticajno-okruzenje-za-civilno-drustvo/>.

⁵⁷ Žigmanov, Formiranje Saveta za saradnju sa civilnim društvom do kraja leta, European Western Balkans, 17. 05. 2023; dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/zigmanov-formiranje-saveta-za-saradnju-sa-civilnim-drustvom-do-kraja-leta/>.

⁵⁸ Građanske inicijative, „Izabrani kandidati/kinje za članstvo u Savetu za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva“, jul 2023. godine; dostupno na: <https://rc.gradjanske.org/izabrani-kandidati-kinje-za-clanstvo-u-savetu-za-stvaranje-podsticajnog-okruzenja-za-razvoj-civilnog-drustva/>.

Napadi i pritisci na protestante i aktiviste su obeležili 2022. godinu, a naročito izloženi policijskoj brutalnosti i fizičkim napadima su bili ekološki aktivisti i aktivistkinje. Tako su ekološki aktivisti iz Majdanpeka, koji se bore za očuvanje planine Starice, bili žrtve nasilja od strane policije i privatnog obezbeđenja. Pripadnici privatnog obezbeđenja uništili su kamp koji je postavljen u Majdanpeku od strane aktivista koji su protestovali zbog planiranog miniranja od strane kompanije Zidín, a pojedini radnici obezbeđenja su kasnije izašli u medije sa informacijom da su bili plaćeni od strane kompanije da se snimaju kako prebijaju aktiviste. U septembru 2022. godine, više aktivista je svedočilo o policijskoj brutalnosti kojoj su bili izloženi, uključujući prebijanje, iznuđivanje iskaza i zabranu komunikacije sa advokatima i članovima porodice. Građanske inicijative i Beogradski centar za ljudska prava su u vezi sa ovim slučajem podneli inicijativu Zaštitniku građana da neodložno ispita postupanje službenika Ministarstva unutrašnjih poslova,⁵⁹ međutim zvanične reakcije u ovom slučaju za sada još nije bilo.

Do reakcije, doduše zakasnele, Zaštitnika građana, došlo je u slučaju postupanja pripadnika/ca Ministarstva unutrašnjih poslova u Šapcu tokom ekoloških protesta i blokade mosta u novembru 2021. godine. Tom prilikom je grupa maskiranih muškaraca napala protestante motkama, dok se, neposredno pre samog napada batinaša na okupljene građane/ke, policija povukla sa mosta, a dispečeri MUP-a su im prekidali vezu kada su pokušali da zatraže intervenciju policije pozivom na broj 192. Zaštitnik građana je uputio preporuku Ministarstvu unutrašnjih poslova da sprovede disciplinske postupke protiv odgovarajućih službenih lica, međutim, ova preporuka je upućena godinu dana od podnete pritužbe i samo četiri dana pre nastupanja apsolutne zastarelosti, iako su sva potrebna obaveštenja prikupljena u martu 2022. godine. Uz činjenicu da izveštaj sa preporukama nikada nije objavljen na sajtu Zaštitnika građana, ovo jasno ukazuje na nameru da se ceo slučaj zataška i sakrije od očiju javnosti.

Tokom 2022. godine je došlo i do sudskog epiloga u slučajevima prekršajnih prijava podignutih protiv građana/ki koji su učestvovali u blokadama puteva tokom 2021. godine, protiveći se Zakonu o eksproprijaciji i Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi. Prema podacima iz jula 2022. godine, sudovi su u ovim predmetima doneli više od 60 oslobađajućih presuda, što je jako mali broj u poređenju sa ukupnim brojem prekršajnih prijava, a sudovi u pojedinim presudama navode da je Ustavom zagarantovano pravo građana na mirna okupljanja, kao i da pozivanje policije na Zakon o saobraćaju nije održivo u ovakvim situacijama.⁶⁰

Usled nastavka pritiska na ekološke aktiviste tokom 2022. godine, kao i pokušaja vlasti da zabrani EuroPride u Beogradu, Srbija je dodata na CIVICUS listu za praćenje (*watchlist*) zemalja u kojima je došlo do brzog pada građanskih sloboda.⁶¹ Svega nekoliko dana pre zakazanog EuroPride, vlasti u Srbiji su odlučile da zabrane šetnju, da bi odluku promenile nekoliko sati pre početka događaja 17. septembra. Iako je šetnja, sa izmenjenom kraćom rutom, na kraju dozvoljena, učesnici/e Prajda su bili praćeni anti-LGBTQI+ protestantima koji su vređali okupljene i sukobljavali se sa policijom i novinarima. Nekoliko LGBTQI+ aktivista/kinja je bilo napadnuto nakon događaja, a među napadnutima su bili i aktivisti iz Nemačke i Albanije. Pokušaji vlasti da zabrane EuroPride šetnju dolaze u kontekstu ugroženosti LGBTQI+ prava u Srbiji i redovne tendencije kršenja sloboda izražavanja, okupljanja i udruživanja.

Tokom 2022. i 2023. godine je nastavljeno i sa praksom primene strateških tužbi protiv učešća javnosti (SLAPP tužbi), koje su usmerene protiv novinara/ki, medija, aktivista/kinja i OCD-a, a sa ciljem iscrpljivanja njihovih fizičkih i materijalnih resursa i radi daljeg sprečavanja njihovog aktivnog političkog i društveno angažovanog delovanja, kao i njihovog profesionalnog i kritičkog izveštavanja.

U aprilu 2023. godine je osuđen i aktivista Aladin Paučinac, koji je kažnjen sa 250.000 dinara zbog vređanja vršioca dužnosti direktora Opšte bolnice u Novom Pazaru, Meha Mahmutovića, tokom 2020. godine.⁶² Mahmutović je protiv Paućinca podneo čak devet tužbi, što krivičnih to parničnih, zbog toga što je aktivista na protestima i na društvenim mrežama kritikovao način vođenja bolnice u Novom Pazaru tokom pandemije koronavirusa. Slučaj protiv Aladina Paućinca oslikava zabrinjavajući trend porasta broja SLAPP tužbi kojima je cilj gušenje slobode izražavanja i suzbijanje javne kritike u Srbiji.

59 Građanske inicijative, „Zaustaviti nasilje policije nad aktivistima u Majdanpeku“, 30. septembar 2022; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/zaustaviti-nasilje-policije-nad-aktivistima-u-majdanpeku/>.

60 VOA, „Sudovi širom Srbije obaraju prijave policije protiv građana zbog učešće u blokadama saobraćaja“, 4. jul 2022. godine; dostupno na: <https://www.glasamerike.net/a/srbija-blokade-sudovi-policija-gra%C4%91ani-protesti-sao-bra%C4%87aj/6644438.html?itflags=mailer>.

61 Građanske inicijative, „CIVICUS: Srbija dodata na listu za praćenje (*watchlist*) ljudskih prava usled premišljanja vlasti o odluci da dozvoli EuroPride okupljanje u Beogradu“, septembar 2022. godina; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/civicus-srbija-dodata-na-listu-za-pracenje-watchlist-ljudskih-prava-usled-premisljanja-vlasti-o-odluci-da-dozvoli-europride-okupljanje-u-beogradu/>.

62 Danas, „Aktivista osuđen zbog vređanja direktora Opšte bolnice u Novom Pazaru“, 11.04.2023. godine; dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/aktivista-osudjen-zbog-vredjanja-direktora-opste-bolnice-u-novom-pazaru/>.

Aktivistkinja pokreta „Odbranimo šume Fruške gore“, Dragana Arsić, na osnovu odluke Apelacionog suda u Novom Sadu, a po žalbi Nebojše Petrića na prvostepenu odluku, mora da plati 70.000 dinara Nebojši Petriću, plus sudske troškove u iznosu od 83.300 dinara, zbog toga što je na svom Fejsbuk profilu nazvala Petrića „tajkunom“. Nebojša Petrić i Sanja Petrić su inače, vlasnici kompanija „Galens“ i „Promist“ i podneli su pet SLAPP tužbi protiv dve lokalne ekološke organizacije koje su ukazivale na navodno koruptivne investicije ovih kompanija u zaštićenom području Fruške gore. Protiv D. Arsića su podneli krivičnu tužbu zbog „narušavanja poslovnog ugleda i kreditnog rejtinga“ u kojoj su zahtevali kaznu od godinu dana zatvora za aktivistkinju. Nakon pritiska javnosti, tužba je povučena. Usled svega navedenog, ne iznenađuje podatak CASE koalicije, koja evidentira SLAPP tužbe širom Evrope, da Srbija zauzima 10. mesto u Evropi po broju registrovanih SLAPP tužbi.⁶³

Nastavljena je praksa uspostavljanja GONGO organizacija, s ciljem diskreditacije rada relevantnih organizacija civilnog društva i simuliranja dijaloga u procesima odlučivanja.

Praksa finansiranja GONGO organizacija je nastavljena i tokom 2022. godine, a po izdavanju novca za sumnjive organizacije se ističe Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju. Prema istraživanju koje su Građanske inicijative sprovele sa BIRN-om, na konkursima Ministarstva za brigu o porodici i demografiju je, tokom 2022. godine, nevladinim organizacijama dodeljeno ukupno 360 miliona dinara, ali je od toga najveći deo, čak 308 miliona dinara, otišao u ruke organizacija koje nemaju kancelarije ili brojeve telefona, reference u oblastima za koje su konkurisale, niti su javno vidljivi rezultati njihovih projekata.⁶⁴ Istraživanje je pokazalo da je najveći deo novca otišao organizacijama direktno ili indirektno povezanim sa dve osobe: Bojanom Lešovićem i Tatjanom Borojević. Na ovaj način, novac je otišao u ruke organizacija koje su fiktivne, dok su organizacije civilnog društva koje se godinama bave pitanjima iz oblasti nadležnosti ovog Ministarstva ostale uskraćena za sredstva i kontinuiranu finansijsku podršku koja bi stigla do krajnjih korisnika/ca usluga.

Evaluacija prošlogodišnjih preporuka

U pogledu evaluacije ispunjenosti prošlogodišnjih preporuka, može se primetiti da nijedna preporuka, koje su kao takve iznete u prošlogodišnjem izveštaju, u toku 2022. godine nije ispunjena, te stoga sve ostaju na snazi. Može se oceniti da u izveštajnom periodu nije došlo do poboljšanja stanja u oblasti prostora za delovanje i položaja civilnog društva.

U pogledu preporuka koje su upravljene prema državi Srbiji, može se primetiti da normativni okvir koji uređuje položaj OCD-a nije menjan u toku 2022. godine, a to uključuje propise koji se tiču konkursnog sufinansiranja, kao i propise koji uređuju učešće organizacija civilnog društva u procesima donošenja odluka, tako da do primene ovih preporuka nije došlo. Mehanizmi koji uređuju rad Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma nisu menjani u izveštajnom periodu, niti su preduzete aktivnosti na institucionalnom razrešenju afere „Spisak“.⁶⁵

U pogledu preporuka koje se odnose na civilno društvo, kao i na EU i druge donatore, a tiču se jačanja kapaciteta i otpornosti civilnog društva na sužavanje prostora za građansko delovanje i globalne krize, one takođe ostaju aktuelne, pogotovo s obzirom na trenutne geopolitičke okolnosti.

63 Cenzolovka, „CASE koalicija: Srbija 10. u Evropi po broju SLAPP tužbi“, 24.08.2023; dostupno na: <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/case-koalicija-srbija-10-u-evropi-po-broju-slapp-tuzbi/>.

64 BIRN, „Javni novac za tajne projekte: Više od milion evra na konkursima dodeljeno mreži povezanih udruženja“, 22.03.2023; dostupno na: <https://birn.rs/javni-novac-za-tajne-projekte/>.

65 Građanske inicijative, „Civilno društvo i mediji traže hitno izjašnjenje Uprave za sprečavanje pranja novca o nalazima FATF-a“, 25.06.2021; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/civilno-drustvo-i-mediji-traze-hitno-izjasnjenje-uprave-za-spreccavanje-pranja-novca-o-nalazima-fatf-a/>.

DEMOKRATSKA CIVILNA KONTROLA SEKTORA BEZBEDNOSTI⁶⁶

Uvod

Uprkos ulozi Narodne skupštine kao simbola demokratije i nadležnog tela za nadzor nad sektorom bezbednosti, nov saziv parlamenta se nije istakao svojom proaktivnošću i efikasnošću u obavljanju ove nadzorne uloge u periodu izveštavanja. Povratak opozicije u skupštinu je doneo dinamičnije rasprave, ali je vladajuća većina opstruisala rad parlamenta, a predsednik Skupštine zloupotrebljavao svoju poziciju. Čak ni tragedije iz maja nisu uticale na vlast da promeni svoj pristup. Rasprave o važnim temama iz oblasti bezbednosti su često bile obeležene političkim tenzijama, a opozicija je ostala bez odgovora na važna pitanja. Nadležni odbori nisu pružili proaktivan pristup, a izostale su i diskusije o temama koje su važne za javnost.

Preporuke:

- Predsednik Skupštine bi trebalo da zakazuje sednice u roku koji je predviđen u Poslovniku, kako bi poslanici imali mogućnost da se adekvatno pripreme za iste, kao i da predlažu izmene i dopune dnevnog reda. Takođe, predsednik bi trebalo da se stara o tome da svakog poslednjeg četvrtka u mesecu bude organizovana sednica posvećena poslaničkim pitanjima, kao što je Poslovnik predvideo.
- Predsednik Skupštine bi trebalo da se dosledno stara o primeni Poslovnika i Kodeksa ponašanja narodnih poslanika i da ih sprovodi bez diskriminacije, kako bi se u Skupštini obezbedila atmosfera za diskusiju i stalo na put neprimerenim uvredama narodnih poslanika.
- Odbor za kontrolu službi bezbednosti i Odbor za odbranu i unutrašnje poslove bi trebalo da deluju proaktivno i iskoriste sva ovlašćenja koja imaju na raspolaganju kako bi ojačali nadzor nad sektorom bezbednosti. Poslanici bi trebalo da kandiduju teme od značaja za dnevni red sednica odbora i odbori bi trebalo detaljno da razmatraju predloge budžeta.
- U svakom sazivu bi trebalo poštovati praksu da se predsednici Odbora za kontrolu službi bezbednosti i Odbora za odbranu i unutrašnje poslove biraju iz redova opozicije.

Ni za ozbiljne propuste institucija nije bilo efikasnog skupštinskog nadzora nad sektorom bezbednosti

Iako bi Narodna skupština, simbol demokratije i vrhovno predstavničko telo građana, svojom kontrolnom i nadzornom ulogom trebalo da, između ostalog, prati i nadzire rad institucija iz sektora bezbednosti i pozove ih na odgovornost kada dođe do propusta, takva uloga nikada nije u potpunosti razvijena. Povratak opozicije u poslaničke klupe, u avgustu 2022. godine, obezbedio je dinamičnije rasprave i podsetio na „zaboravljene“ afere, ali se ni za 13. saziv parlamenta ne može reći da je svoju nadzornu ulogu obavljao proaktivno i efikasno.

Na samom početku saziva, opozicija je podnela više predloga za formiranje anketnih odbora za ispitivanje okolnosti kada su u pitanju afere koje uključuju institucije sektora bezbednosti, kao što su „Savamala“, „Jovanjica“ i „Krušik“. Međutim, poslanici vladajuće stranke podneli su istog dana 21 predlog za formiranje anketnih odbora o postupcima opozicije, čime su signalizirali povratak starih praksi opstrukcije parlamentarnih procedura.⁶⁷ Opstruiranje rada Narodne skupštine od strane njenog predsednika V. Orlića se ogledalo i u načinu zakazivanja sednica – nijedna sednica, kao ni zasedanje, nisu sazvani u predviđenom roku, a to je sedam dana unapred.⁶⁸ Takođe, poslanici su gotovo svaki put ostajali bez prilike da predlože izmene i dopune dnevnog reda, pošto je samo jedna sednica redovnog zasedanja bila zakazana u roku dužem od minimalnih 24 sata pred početak.⁶⁹

66 Autorka: Milica Starinac, Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)

67 Nemanja Todorović Štipleja (ur), „Izveštaj iz senke – Stanje demokratije u Srbiji 2022“, Centar savremene politike, Beograd, oktobar 2022, str. 13; dostupno na: <https://bit.ly/3sZMolQ>.

68 Otvoreni parlament, „Prva godina 13. saziva Narodne skupštine u brojkama“; dostupno na: <https://otvoreniiparlament.rs/aktuelno/584>, 1. avgust 2023.

69 Isto.

Prva sednica posvećena poslaničkim pitanjima, koja bi po pravilu trebala da se održava poslednjeg četvrtka u mesecu, održana je tek u aprilu.⁷⁰ Njoj je prisustvovao ministar unutrašnjih poslova B. Gašić. Naredne dve održane su u maju⁷¹ i junu⁷², a na njima je bio prisutan ministar odbrane M. Vučević. Iako su opozicioni poslanici sve vreme pokretali teme od značaja za nadzor nad institucijama sektora bezbednosti, poput nabavke pametnih kamera za biometrijski nadzor ili ražalovanja kriminalističkog inspektora M. Vukomanovića koji je istraživao malverzacije u fabrici „Zastava oružje“⁷³, ostali su bez adekvatnih odgovora na ova pitanja od strane predstavnika izvršne vlasti.

Bezbednosne teme su se našle u fokusu nakon masovnih ubistava 3. i 4. maja 2023. godine. Jedan od zahteva protesta „Srbija protiv nasilja“, održanih u gradovima Srbije nakon ovih tragičnih događaja, bio je hitno zasjedanje Narodne skupštine kako bi se raspravljalo o političkoj odgovornosti Vlade.⁷⁴ Na dnevnom redu Treće sednice Prvog redovnog zasjedanja, koja je započela 18. maja 2023. godine, našle su se četiri tačke, uključujući Izveštaj o bezbednosnoj situaciji nastaloj nakon masovnih ubistava u OŠ „Vladislav Ribnikar“ u Beogradu i na području Smedereva i Mladenovca – u Malom Orašju i Duboni, koji je podnela Vlada; predlog odluke o obrazovanju Anketnog odbora radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su dovele do masovnih ubistava u Osnovnoj školi „Vladislav Ribnikar“ i na teritoriji Smedereva i Mladenovca – u Malom Orašju i Duboni, utvrđivanja propusta u vršenju nadležnosti i preduzimanju odgovarajućih radnji, utvrđivanja odgovornosti i nadležnih lica i predlaganja mera, koji je podneo narodni poslanik R. Lazović; kao i predlog za glasanje o nepoverenju ministru unutrašnjih poslova B. Gašiću, koji je podneo 61 poslanik.⁷⁵ O ovim predlozima je raspravljano tokom Treće sednice Prvog redovnog zasjedanja, ali i tokom Trećeg vanrednog zasjedanja koje je usledilo. Ministar B. Gašić i premijerka A. Brnabić su učestvovali u raspravama u oba navrata. Nažalost, krajnje ozbiljna tema ovih rasprava nije uticala na aktere da se suzdrže od uvreda neistomišljenika, koje su obeležile i prethodne sazive. Jedan od najupečatljivijih primera jesu uvrede koje je premijerka uputila poslaniku opozicije M. Aleksiću.⁷⁶

Kada je reč o dva nadležna skupštinska Odbora za nadzor nad sektorom bezbednosti, konstituisani su na vreme i u skladu sa procedurama. Odborom za kontrolu službi bezbednosti je nastavio da predsedava I. Bečić iz SNS-a, dok je mesto predsednika Odbora za odbranu i unutrašnje poslove pripalo M. Jovanoviću iz poslaničke grupe NADA – NOVI DSS – POKS. Odbor za kontrolu službi bezbednosti je održao devet sednica u izveštajnom periodu, ali su samo prve dve bile otvorene za javnost. Na Devetoj sednici Odbor je doneo odluku o sprovođenju nadzornih poseta službama bezbednosti, koje predstavljaju jedan od najvažnijih zadataka ovog Odbora.⁷⁷ Kada je reč o Odboru za odbranu i unutrašnje poslove, održano je devet sednica na kojima su većinom razmatrani izveštaji državnih institucija i međunarodni sporazumi iz oblasti bezbednosti.⁷⁸

Ono što je u ovom sazivu vidno nedostajalo u radu nadležnih Odbora je proaktivan pristup i diskusije o temama iz oblasti bezbednosti koje su od značaja za javnost. Na primer, odbori ni ovog puta nisu raspravljali o predlogu budžeta za 2023. godinu i pored nastavljenog trenda povećanja izdataka za sektor bezbednosti, što je praksa koja bi morala da se promeni kako bi se iskoristili postojeći mehanizmi kontrole nad alokacijom i trošenjem budžetskih sredstava u ove svrhe.⁷⁹

70 „Poslanička pitanja u aprilu“, Narodna skupština Republike Srbije; dostupno na: <https://tinyurl.com/myr8bz73>, 27. april 2023.

71 „Poslanička pitanja u maju“, Narodna skupština Republike Srbije; dostupno na: <https://tinyurl.com/y4wfkcan>, 25. maj 2023.

72 „Poslanička pitanja u junu“, Narodna skupština Republike Srbije; dostupno na: <https://tinyurl.com/hkw7fpce>, 29. jun 2023.

73 Jelena Pejić Nikić (ur.), „Preugovor alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, maj 2023, str. 31; dostupno na: https://preugovor.org/upload/document/preugovor_202305_alarm_sr.pdf

74 Slobodan Maričić, Gruzica Andrić i Lazar Čovcs, „Tragedija u Beogradu: Protesti u Beogradu i Novom Sadu protiv nasilja“, BBC Srbija; dostupno na: <https://www.bbc.com/serbian/cyr/srbija-65529001>, 8. maj 2023.

75 „Treća sednica Prvog redovnog zasjedanja“, Narodna skupština Republike Srbije; dostupno na: <https://tinyurl.com/3z-9pn979>, 18. maj 2023.

76 Nova.rs, „Ovo je premijerka Srbije: Prostački opsovala Miroslava Aleksića u Skupštini Srbije“; dostupno na: <https://nova.rs/vesti/politika/ovo-je-premijerka-srbije-prostacki-opsovala-miroslava-aleksica-u-skupstini-srbije-video/>, 19. maj 2023.

77 „Deveta sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti“, Narodna skupština Republike Srbije; dostupno na: <http://tinyurl.com/ye5sh2pk>, 11. april 2023.

78 „Odbor za odbranu i unutrašnje poslove“, Narodna skupština Republike Srbije; dostupno na: <http://tinyurl.com/dxyy4zwn>

79 Jelena Pejić Nikić (ur.), „Preugovor alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, maj 2023, str. 32.

REFORMA JAVNE UPRAVE⁸⁰

Uvod

Trend nedovoljne transparentnosti i nedostatka javno dostupnih informacija o radu Vlade postaje konstanta. Izveštaji o radu Vlade se ne objavljuju redovno, a kada se objave njihova forma nije prilagođena građanima. Takođe, i dalje je prisutna nedovoljna transparentnost odlučivanja. Trenutna Vlada je, do kraja jula 2023. godine, održala 67 sednica, od čega za 20 nisu dostupne zabeleške o njihovom održavanju. Pozitivni pomaci su zabeleženi kada je reč o uključivanju zainteresovanih strana u proces izrade dokumenata javnih politika, jer su za sve dokumente usvojene u toku kalendarske godine sprovedeni konsultativni procesi. Međutim, u istom periodu za tek 29% zakona je sproveden konsultativni proces, što je daleko ispod ciljanih vrednosti.

Takođe, i dalje nema dovoljno javno dostupnih informacija o državnoslužbeničkom sistemu u Srbiji, kojima bi se predstavili podaci o ukupnom broju službenika, broju službenika po organu državne uprave, o sistemu plata i slično. Već godinama unazad, praksa prekomernog postavljenja vršilaca dužnosti državnih službenika na položaju predstavlja gorući problem i izvor politizacije državne uprave.

Nalazi ukazuju i na neujednačenu praksu organa državne uprave po pitanju vrste informacija koje objavljuju proaktivno, kao i po pitanju načina na koji su prezentovane, te i dalje ne postoji dovoljno napora da se dostupne informacije učine pristupačnim i prilagode građanima. Slično tome, moguće je unaprediti praksu pružaoaca usluga pri objavljivanju kompletnih i ažurnih informacija, s obzirom da smernice prilagođene građanima nisu dostupne za sve analizirane usluge, niti su sve usluge digitalizovane.

Preporuke za reformu javne uprave na centralnom nivou:

Iako je zabeležen napredak u određenim aspektima reforme javne uprave kada je u pitanju praksa organa, preporuke za 2022. godinu nisu ispunjene u većem delu ili celosti, te se u glavnom ponavljaju:

- U cilju veće transparentnosti rada Vlade i uvida javnosti, neophodno je da Vlada sve planske dokumente i izveštaje o njihovom sprovođenju objavljuje u celosti, redovno i na lokaciji koja je lako dostupna i koja omogućuje transparentnost izveštavanja u kontinuitetu.
- Potrebno je redovno i konzistentno objavljivanje dnevnih redova i zapisnika sa sednica Vlade, koje još uvek nedostaje, kako bi se omogućilo precizno utvrđivanje broja i vrste odluka koje je Vlada usvojila i koje je trebalo javno da objavi.
- Potrebno je da Vlada hitno prekine praksu prekomernog i ponovnog postavljenja vršilaca dužnosti i, u skladu sa zakonom, sprovede konkurse za popunjavanje položaja u državnoj upravi na kojima su vršioci dužnosti.
- Ministarstvo finansija bi trebalo da odredi mesto na svojoj internet stranici za sve informacije o realizaciji budžeta (izveštaji o izvršenju budžeta tokom godine, polugodišnji i godišnji izveštaji), predstavljajući odvojeno svaki od izveštaja.
- Organi državne uprave treba da informišu javnost koristeći na svojim internet sajtovima jednostavan, za građane razumljiv jezik. Važno je da, prilikom objavljivanja dokumenata, organi državne uprave ukratko objasne/predstave njihov sadržaj i svrhu bez birokratske terminologije, fokusirajući se na najvažnije aspekte i njihov uticaj na svakodnevni život građana.
- Organi državne uprave bi trebalo da onlajn, proaktivno, objavljuju svoje godišnje izveštaje o radu. Takođe, treba da započnu sa izradom i objavljivanjem svojih godišnjih budžeta (finansijskih planova) na način koji je prilagođen građanima.
- Organi državne uprave treba jasno da prikažu informacije o saradnji sa civilnim društvom i drugim zainteresovanim stranama, poželjno putem lako dostupnog odeljka na početnoj strani internet sajta.
- Internet stranice pružalaca usluga i Portal eUprava bi trebalo da obezbede korisnicima kanale za davanje povratnih informacija kao standardnu praksu. Ti podaci o zadovoljstvu administrativnim uslugama treba proaktivno da se objavljuju, barem na godišnjem nivou i na način koji je lako dostupan.

80 Autorke: Milica Divljak i Milica Škorić, Centar za evropske politike (CEP)

- Potrebno je standardizovati merenje zadovoljstva korisnika usluga tako da sve institucije koje pružaju usluge, kao i portal eUprave, uspostave i široko promoviraju napredne kanale za davanje povratnih informacija koji su lako pristupačni i laki za upotrebu.
- Pored redovnog sprovođenja konsultacija sa zainteresovanim stranama i javnih rasprava o svim nacrtima dokumenata javnih politika i zakona, počevši od rane faze procesa kreiranja javnih politika, neophodno je uvesti praksu sistematičnog i uniformnog izveštavanja o njihovom sprovođenju.
- Preporuka Evropskoj komisiji da kontinuirano insistira na većoj transparentnosti u radu Vlade i dalje važi, budući da je javno objavljivanje svih ključnih dokumenata i odluka suštinsko za dalji napredak Srbije u procesu pristupanja Evropske unije.
- Prilikom učešća u javnim konsultacijama i javnim raspravama, kao i prilikom praćenja njihovog sprovođenja, preporučuje se organizacijama civilnog društva da nastave sa naglašavanjem potrebe za uniformnim izveštavanjem o sprovedenim konsultacijama/javnim raspravama. To podrazumeva da se na jasan i precizan način popišu učesnici, komentari, kao i odgovori organa državne uprave.

Reforma javne uprave na centralnom nivou vlasti

Strateški okvir reforme javne uprave

Od 2021. godine, procesi reforme javne uprave (RJU) su regulisani Strategijom za reformu javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, odnosno Akcionim planom (AP) za njenu implementaciju koji se odnosi na period od 2021. do 2025. godine. Doprinos civilnog društva u izradi Strategije je obezbeđen na osnovu otvorenog poziva za učešće u Posebnoj radnoj grupi koja je bila zadužena za razvijanje ovog dokumenta, a šira javnost je mogla svoje komentare da dostavi tokom javne rasprave u decembru 2020. godine. U AP Strategije se nalaze mere, aktivnosti i rezultati za tri oblasti reforme: 1) državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima, 2) pružanje usluga i 3) odgovornost i transparentnost vlasti. Prema nacrtu Izveštaja o implementaciji AP-a, u 2022. godini je implementirano 59% aktivnosti, dok je implementacija 23% njih još uvek bila u toku. Dodatno, implementirano je 78% mera, a ostvareno tri od šest rezultata.⁸¹ Oblasti kreiranja javnih politika, upravljanja javnim finansijama i reforme sistema lokalne samouprave su regulisane pojedinačnim programima koji su usvojeni tokom 2021. godine, a hijerarhijski su podređeni Strategiji. Konkretno, to su: Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period od 2021. do 2025. godine, Program reforme upravljanja javnim finansijama za period od 2021. do 2025. godine i Program za reformu sistema lokalne samouprave za period od 2021. do 2025. godine. Izveštaji o implementaciji ovih programa izrađuju se na godišnjem nivou, a dostupni su na internet stranicama organa nadležnih za njihov izradu, čime je omogućeno praćenje napretka po oblastima.⁸²

Izrada i koordinacija javnih politika

Trend nedovoljne transparentnosti i nedostatka javno dostupnih informacija o radu Vlade se nastavio i u prethodnom periodu. Izveštaj o radu Vlade za 2022. godinu nije dostupan na internet stranici Vlade, ali su dostupni izveštaji za prethodne dve godine.⁸³ Struktura izveštaja je ostala ista, tako da oni predstavljaju zbir pojedinačnih izveštaja pojedinačnih organa državne uprave, dok su za nivo Vlade prikazani samo podaci o aktima predloženim Narodnoj skupštini i aktima koje je Vlada donela. S druge strane, zabeležen je određeni pomak u izveštavanju o planskim dokumentima, konkretno, o Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije. Na internet stranici Ministarstva za evropske integracije su dostupni izveštaji za treće i četvrto tromesečje 2022. godine, kao i za prvo tromesečje 2023. godine.⁸⁴ Ipak, nije nadoknađena praznina u izveštavanju o ovom programu u periodu od septembra 2019. do trećeg tromesečja 2022. godine.

Problem koji godinama opstaje kada je u pitanju rad Vlade jeste nedovoljna transparentnost odlučivanja, odnosno održavanja sednica. Vlada je od 26. oktobra 2022. do kraja jula 2023. godine održala 67 sednica, od čega je čak 20 održano pod velom tajnosti. Za ove sednice nisu dostupne zabeleške o njihovom održavanju, niti dokumenti

81 Nacrt godišnjeg izveštaja za 2022. godinu dostupan je na: <https://monitoring.mduls.gov.rs/dokumenta.html>.

82 Izveštaji o implementaciji programa za 2022. godinu su dostupni na: <https://rsjp.gov.rs/sr/dokumenti-kategorija/program-ujpr/> i <https://mfin.gov.rs/dokumenti2/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm> i <https://monitoring.mduls.gov.rs/dokumenta.html>.

83 Izveštaji nisu bili dostupni u septembru 2023. godine.

84 Izveštaji su dostupni na: <https://bitly.ws/TXjj>.

koji su na njima usvojeni, ali se može zaključiti da su održane na osnovu numeracije onih sednica o kojima jesu dostupne informacije. Dodatno, nastavljena je praksa Vlade da ne objavljuje dnevni red sednica i zapisnike, što dodatno otežava praćenje rada. Informacije o uredbama i odlukama usvojenim na sednicama najčešće jesu javno dostupne onlajn, ali se još uvek ne objavljuju drugi akti, poput zaključaka Vlade, iako se oni često koriste za donošenje odluka važnih za građane i društvo.

Kada je reč o uključivanju zainteresovanih strana u proces izrade dokumenata javnih politika i propisa, određeni napredak je zabeležen u odnosu na prethodni period. Prema podacima Izveštaja za 2022. godinu o primeni Programa unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom, za 100% dokumenata javnih politika, usvojenih u toku kalendarske godine, sprovedeni su konsultativni procesi (konsultacije sa zainteresovanim stranama ili javne rasprave). Međutim, udeo zakona za koje je sproveden konsultativni proces, u ukupnom broja zakona usvojenih tokom 2022. godine, iznosi 29%, što je daleko ispod ciljanih vrednosti. Iskorak u pravcu poboljšanja prakse održavanja konsultacija i javnih rasprava sa zainteresovanim stranama predstavlja uspostavljanje Portala eKonsultacije, što je potrebno potvrditi i u praksi.

Državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

Rezultati trećeg WeBER ciklusa praćenja za 2021/2022. godinu sugerišu da i dalje nema dovoljno javno dostupnih informacija, odnosno sveobuhvatnih izveštaja o državnoslužbeničkom sistemu u Srbiji, kojima bi se predstavili podaci o ukupnom broju službenika, broju službenika po organu državne uprave, o sistemu plata i slično. Dodatno, postupci privremenog angažovanja ostaju nedovoljno transparentni, a još uvek nema ni jasno definisanih ograničenja trajanja ugovora za sve oblike privremenih angažovanja. Gorući problem i izvor politizacije državne uprave, već godinama unazad, predstavlja praksa prekomernog postavljenja vršilaca dužnosti državnih službenika na položaju, uz konstantno kršenje zakonskih odredaba koje ograničavaju period na koji se vršioци dužnosti mogu postavljati. Podaci pokazuju da je Vlada, tokom 2021. godine, donela 741 akt o postavljenju, od čega je čak 696, odnosno 94% predstavljalo postavljenje u statusu vršilaca dužnosti.⁸⁵

Odgovornost

Analiza proaktivnog informisanja javnosti, na uzorku od sedam organa državne uprave, u okviru WeBER PAR Monitora 2021/2022,⁸⁶ dala je, ukupno gledano, lošiji rezultat u odnosu na ciklus praćenja za 2019/2020. godinu. Uzorak institucija, na osnovu kog je izvršeno praćenje,⁸⁷ ukazuje da nije došlo do napretka, kao i da dalje postoje velike nejednakoosti među državnim organima. Politika otvorenih podataka se ne sprovodi u adekvatnoj meri, a praksa pokazuje da i dalje ne postoji dovoljno napora da se informacije koje su dostupne učine dovoljno pristupačnim i prilagode građanima. Glavni nedostaci se odnose na konstantno netransparentan rad organa državne uprave, što se ogleda u nedostatku godišnjih izveštaja o radu i budžetskih dokumenata. Pored toga, mali broj organa objavljuje sve neophodne podatke o svom delokrugu rada, organizacionoj strukturi i saradnji sa civilnim društvom, a utvrđeno je i da se podaci koji su dostupni ne ažuriraju redovno. Sveukupno, nalazi ukazuju na to da je praksa organa i dalje nejednaka po pitanju vrste informacija koje se objavljuju, kao i po pitanju načina na koji su one prezentovane. Takođe, ovaj uzorak institucija je pokazao da i dalje ne postoji dovoljno napora da se dostupne informacije učine pristupačnim i prilagode građanima.

Pružanje usluga

Građani Srbije su u 2022. godini uglavnom smatrali da se administracija kreće ka digitalizaciji (85%), dok je 63% njih u protekle dve godine koristilo e-usluge javne uprave.⁸⁸ Od toga, 85% smatra da je korišćenje e-usluga generalno lako. Takođe, 68% građana smatra da je komunikacija sa upravom lakša, a sličan broj je potvrdio da se smanjilo vreme potrebno za dobijanje administrativnih usluga.

85 Nacionalni PAR Monitor Srbija 2021/2022; dostupan na: <https://www.par-monitor.org/serbia-par-monitor-2021-2022/>.

86 Isto.

87 Ministarstvo privrede, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, Ministarstvo finansija, Republički sekretarijat za zakonodavstvo, Uprava za agrarna plaćanja, Nacionalna služba za zapošljavanje.

88 Istraživanje javnog mnjenja sprovedeno za potrebe WeBER PAR Monitora 2021/22. Percepcija se analizira ispitivanjem javnog mnjenja (osobe starije od 18 godina). Za ispitivanje javnog mnjenja korišćen je troetapni, reprezentativni uzorak, a ispitivanje je sprovedeno kombinovanjem onlajn i telefonske ankete pomoću računara (CAWI – Computer Assisted Web Interviewing, i CATI – Computer Assisted Telephone Interviewing), koristeći standardizovani upitnik za omnibus ankete.

Pregled internet stranica pružalaca pet analiziranih usluga⁸⁹, u martu 2022. godine, pokazao je da se prakse pružalaca usluga razlikuju u zavisnosti od vrste informacija koja je analizirana, i od konkretnog pružaoca. Generalno posmatrano, nije došlo do pomaka u odnosu na prethodni period. Informacije koje često nisu lako onlajn dostupne tiču se uputstava i smernica o dobijanju usluga za građane, kao i informacija o cenama, odnosno naknadama za njihovo pružanje. Svi analizirani organi državne uprave na svojim internet stranicama objavljuju podatke o pravima i obavezama korisnika u pogledu dokumenata i informacija koje je potrebno dostaviti, odnosno koje informacije/podatke organ sam pribavlja. S druge strane, dostupnost kompletnih i ažurnih proceduralnih informacija o tome kako se dobija usluga i dalje je moguće unaprediti. Konačno, i dalje postoji opšti nedostatak transparentnosti podataka o zadovoljstvu korisnika administrativnim uslugama.

Upravljanje javnim finansijama

Transparentnost budžeta nije unapređena ni u prethodnom periodu. Polugodišnji izveštaji o izvršenju budžeta i dalje nisu javno dostupni, a mesečni izveštaji se ne objavljuju redovno. Pozitivno je što je nastavljena je praksa objavljivanja građanskih vodiča kroz budžet, ali podaci o državnom budžetu nisu dostupni na Portalu otvorenih podataka. S druge strane, donekle je unapređena javna dostupnost informacija o javnim nabavkama na centralnom nivou putem novog Portala javnih nabavki, koji je ocenjen kao prilagođen korisnicima. Ministarstva redovno objavljuju planove javnih nabavki što, međutim, nije slučaj sa godišnjim izveštajima o sprovođenju ovih planova. Pored toga, tokom 2021. godine, samo nešto više od 1% postupaka javnih nabavki nije sprovedeno na osnovu otvorenog postupka, a Kancelarija za javne nabavke nastavlja praksu redovnog objavljivanja godišnjih izveštaja.

⁸⁹ Izdavanje lične karte i pasoša, registracija vozila, upis nepokretnosti, registracija privrednog subjekta, kao prijava i plaćanje poreza na dodatu vrednost.

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA ODRŽIVI RAZVOJ

Koordinator: CENTAR ZA ODRŽIVI RAZVOJ SRBIJE, Nataša Gligorijević

Uvod

Republika Srbija je u septembru 2015. godine, zajedno sa članicama Ujedinjenih nacija (UN), usvojila Agendu 2030 za održivi razvoj i time se opredelila da prati viziju razvoja baziranog na prosperitetu koji se temelji na socijalnoj uključenosti i očuvanju planete. Temelj razvoja je baziran na principu „da niko ne bude izostavljen“.

Agenda 2030 za održivi razvoj prepoznaje pet osnovnih principa, među kojima je vodeći princip da „niko ne bude izostavljen“ (Leave No One Behind – LNOB) i davanje prioriteta marginalizovanim društvenim grupama. Tim UN-a je, tokom 2022. godine, u Republici Srbiji izradio Instrument za uključivanje principa „da niko ne bude izostavljen“ u zakonska i strateška dokumenta Republike Srbije. Cilj Instrumenta je da se definišu smernice za primenu principa u svim fazama kroz koje zakonski, planski i strateški dokumenti prolaze. U julu 2022. godine je održan sastanak Međusektorske radne grupe (MRG) za održivi razvoj sa predstavnicima tima UN-a za promociju i primenu Instrumenta „da niko ne bude izostavljen“ i otvoren je predlog da se uspostavi intenzivnija saradnja predstavnika UN-a i MRG za održivi razvoj.

Sprovođenje Agende 2030 za održivi razvoj UN-a je neodvojivo od procesa evropskih integracija. Evropska komisija je, krajem 2019. godine, predstavila novu strategiju rasta – Evropski zeleni dogovor. Evropski zeleni dogovor predstavlja integralni deo strategije Komisije za implementaciju Programa Ujedinjenih nacija do 2030. godine i ciljeva održivog razvoja. Ključna uloga Evropskog zelenog dogovora je da omogući Evropskoj komisiji da, s jedne strane, u središte donošenja politika i mera EU stavi ciljeve održivog razvoja, a s druge strane, da dobrobit građana i održivost postanu središte ekonomske politike.

Pristupanje EU i sprovođenje Agende 2030 stvara efekte sinergije za oba procesa. Ostvarivanjem ciljeva održivog razvoja, države kandidati paralelno ispunjavaju svoje obaveze u procesu pristupanja Evropskoj uniji kroz reformske procese, jačanjem institucionalnih kapaciteta i unapređenjem javnih politika.

Međusektorska radna grupa za održivi razvoj Nacionalnog konventa o EU je pratila povezanost procesa pristupanja i postizanja ciljeva održivog razvoja za radne grupe članice MRG: Radne grupe za Poglavlje 5, Radne grupe za Poglavlje 10, Radne grupe za poglavlja 11,12 i 13, Radne grupe za Poglavlje 15, Radne grupe za Poglavlje 20, Radne grupe za Poglavlje 22, Radne grupe za poglavlja 25 i 26, Radne grupe za Poglavlje 27 i Radne grupe za Poglavlje 32.¹

Preporuke Međusektorske radne grupe za održivi razvoj

Redni broj preporuke	Preporuka MRG za održivi razvoj	Od koje godine se preporuka ponavlja
1.	Pokrenuti proces izrade Plana razvoja Srbije kako predviđa Ustav RS i Zakon o planskom sistemu RS, najpre usvajanjem Uredbe o postupku pripreme Nacrta plana razvoja Republike Srbije.	Ispunjeno: 2023. (usvojen Predlog uredbe utvrđeno: 2021.
2.	Usvojiti Prostorni plan RS	od 2021.
3.	Objaviti Investicioni plan Srbija 2025 na sajtu Vlade RS.	od 2021.
4.	Oformiti Savet za održivi razvoj pri Vladi RS ili ponovo oformiti Međuresornu radnu grupu za održivi razvoj.	od 2021.

5.	Definisati aktivnosti za sprovođenje Agende 2030 u Planu rada Vlade RS.	od 2021.
6.	Rad Fokus grupe za održivi razvoj pri Narodnoj skupštini RS učiniti transparentnijim i informacije o radu Fokus grupe učini dostupnim za javnost.	od 2021.
7.	Na sajtu NSRS-a kreirati sekciju Fokus grupe za održivi razvoj gde će se objaviti ko su članovi i godišnje aktivnosti po pitanju sprovođenja Agende 2030.	od 2021.
8.	Davanje mišljenja Fokus grupe kada predloži zakona uđu u skupštinsku proceduru o doprinosu sprovođenja Agende 2030.	od 2021.
9.	Redovno uključiti članice MRG za održivi razvoj Nacionalnog konventa u aktivnosti Fokus grupe za održivi razvoj pri NSRS-u.	od 2021.
10.	Rad Nadzornog haba učiniti transparentnim i objaviti sve dosadašnje aktivnosti.	od 2021.
11.	Započeti proces izrade Dobrovoljnog nacionalnog izveštaja uz proces širokih javnih konsultacija sa svim zainteresovanim stranama na nacionalnom i lokalnom nivou.	od 2021.
12.	Omogućiti veći stepen participativnosti prilikom organizovanja radionica o podacima Ciljeva održivog razvoja, sa fokusom na veću i redovniju uključenost organizacija civilnog društva.	od 2022.

Institucionalni i strateški okvir sprovođenja Agende 2030 u Republici Srbiji

Tokom 2022. godine nije ostvaren bitan strateški i institucionalni napredak u sprovođenju Agende 2030 u Republici Srbiji. Vlada Republike Srbije, tokom 2022. godine, nije pokrenula proceduru izrade Plana razvoja koji predviđa Ustav RS i član 6 Zakona o planskom sistemu, a koji je ključan za definisanje nacionalnih razvojnih prioriteta. Republika Srbija, u ovom trenutku, i dalje nema tri ključna strateška razvojna dokumenta predviđena Ustavom RS i Zakonom o planskom sistemu: Plan razvoja, Prostorni plan i Investicioni plan. Tek je u martu 2023. godine, Republički sekretarijat za javne politike započeo proces izrade Predloga uredbe o postupku pripreme Nacrta plana razvoja RS u skladu sa Zakonom o planskom sistemu. Prvi sastanak radne grupe je održan u martu 2023. godine. U radu radne grupe, pored predstavnika ministarstva i posebnih organizacija, učestvovali su i predstavnici organizacija civilnog društva. Međusektorska radna grupa za održivi razvoj je učestvovala procesu konsultacija. Predstavnici RSJP su održali sastanak sa članicama Nacionalnog konventa o EU. Vlada RS je na 62. sednici, održanoj 29. juna 2023. godine, usvojila Uredbu o postupku pripreme Nacrta plana razvoja RS. Uredba posebno propisuje posvećenost ravnomernom regionalnom razvoju i planiranju razvoja u skladu sa Agendom 2030.

Vlada AP Vojvodine je, u februaru 2021. godine, donela Odluku o pokretanju procesa izrade Nacrta plana razvoja AP Vojvodine za period od 2021. do 2027. godine. U međuvremenu su donete Odluke kojima su formirani Koordinaciono telo i tematske grupe, pripremljena je metodologija izrade Plana razvoja, sprovedene su javne konsultacije. Tokom javne rasprave u Skupštini AP Vojvodine, održanoj 15. decembra 2022. godine, predstavljen je Nacrt plana razvoja AP Vojvodina za period od 2023. do 2030. godine. Javna rasprava na Nacrt plana je sprovedena od 9. decembra 2022. do 25. januara 2023. godine.

Vlada RS je, 30. decembra 2015. godine, osnovala Međuresornu radnu grupu za sprovođenje Agende 2030 za održivi razvoj, kao „vladinog 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 Međuresorne radne grupe (MRRG) su definisane u Odluci o osnivanju, a najpre se odnose na: praćenje i sprovođenje Agende 2030; koordinisanje i objedinjavanje stavova ministarstava; predlaganje usvajanja nove nacionalne strategije održivog razvoja, uključujući i način njenog finansiranja, s ciljem objedinjavanja svih strategija i harmonizovanja sprovođenja Agende 2030 sa uslovima koje Srbija mora da ispuni kako bi zatvorila pristupne pregovore sa Evropskom unijom; pripremanje periodičnih izveštaja o sprovođenju Agende 2030 i, na kraju, kontinuirano informisanje Stalnog koordinatora UN-a u Republici Srbiji o rezultatima rada MRRG preko Ministarstva spoljnih poslova. Pomenuta radna grupa je Odlukom Vlade RS prestala da postoji oktobra 2020. godine, a dotadašnja predsednica, prof. dr Slavica Đukić Dejanović je postavljena za specijalnu savetnicu predsednice Vlade RS za Agendu 2030. Tokom 2021. godine, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog je sprovelo društveni dijalog posvećen ciljevima održivog razvoja. Takođe, pripremljen je i upitnik za lokalne samouprave kako bi se mapirali izazovi i prioriteti na osnovu kojih bi se pripremile preporuke za sprovođenje Agende 2030 na lokalnom nivou. Prema Planu rada Vlade RS za 2023. godinu, u segmentu koji predviđa aktivnosti Ministarstva za evropske integracije, predviđena je koordinacija usklađivanja sa ciljevima EU unutar Zelene agende, digitalne transformacije i održivosti i Agende 2030 Ujedinjenih nacija. Predviđena su sredstva od 26.985.000,00 dinara.

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. Državna revizorska institucija u svom strateškom planu za period 2019-2023. godine predviđa izradu Priručnika za reviziju pripremljenosti za sprovođenje Agende 2030.

„Parlamentarni hab“ je neformalna Fokus grupa Narodne skupštine RS čija je nadležnost razvoj kontrolnih mehanizama i nadzor sprovođenja ciljeva održivog razvoja. Osnovana je 25. septembra 2017. godine na inicijativu 13 poslanika, a nakon toga je odmah uključena u rad MRRG. 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 je održano 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, kao i Centralne Azije, maja 2018. godine. Prema dostupnim informacijama, Fokus grupa se tokom 2021. godine sastala samo dva puta. Jedna od tačaka dnevnog reda je bila razmatranje Nacrta rezolucije o posvećenosti postizanju ciljeva održivog razvoja u UN-u.

Kao veoma važan element sprovođenja Agende 2030 i institucionalnog mrežno integrisanog mehanizma nacionalnog sprovođenja Agenda 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, pre svega, kroz usvajanje planova razvoja u skladu sa Zakonom o planskom sistemu RS. U ovom procesu važnu ulogu ima Stalna konferencija gradova i opština, kao podrška brojnim inicijativama.

Jedan od velikih izazova u praćenju sprovođenja Agende 2030 i postojećeg institucionalnog okvira je nedostatak javno dostupnih informacija o aktivnostima specijalnog savetnika predsednice Vlade RS za Agendu 2030, zatim o aktivnostima i nadležnostima kako pojedinačnih ministarstava, tako i drugih regulatornih tela i radnih grupa, kao i nedostatak informacija o radu Fokus grupe pri Narodnoj skupštini RS.

Izveštavanje o sprovođenju Agende 2030 u Republici Srbiji

Usvajanjem Agende 2030 Ujedinjenih nacija 2015. godine, Republika Srbija je prihvatila da prati i razvije institucionalne mehanizme sprovođenja Agende 2030 i da izveštava o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja.

Dobrovoljni nacionalni izveštaj Republike Srbije o sprovođenju Agende 2030 za održivi razvoj je objavljen 2019. godine i nakon toga nije pristupljeno izradi novog izveštaja.

Republički zavod za statistiku je objavio tri izveštaja o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja do 2030. godine u Republici Srbiji – za 2020, 2021. i 2022.¹ godinu.

Godišnji izveštaji o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja RZS-a izrađeni su po metodologiji koja je bazirana na metodologiji Evrostata. Kako u Srbiji nisu usvojeni kvantitativno definisani ciljevi, za merenje napretka se koristi složena godišnja stopa i merenje se vrši u odnosu na referentnu početnu godinu.

Na portalu Ciljeva održivog razvoja² se pratilo 125 indikatora, što je za 18 indikatora više u odnosu na prethodni izveštajni period.

Rezime ključnih trendova prema Izveštaju Republičkog zavoda za statistiku za 2022. godinu:

- COR 1 – u Srbiji se prati napredak u 5 od 7 potciljeva i 9 od 13 indikatora. Kratkoročno i dugoročno je ostvaren napredak u pogledu smanjenja rizika od siromaštva i socijalne isključenosti. Umereno udaljšavanje od cilja se beleži u pogledu primene nacionalnih sistema socijalne zaštite zbog smanjenja udela korisnika socijalne zaštite u ukupnoj populaciji. Zabeležen je umeren napredak u pogledu obuhvata stanovništva koji ima pristup uslugama snabdevanja vodom i sanitacije. Udaljšavanje od cilja je mapirano u polju mobilizacije resursa za primenu politika okončanja siromaštva.
- COR 2 – u Srbiji se prati napredak u 4 od 8 potciljeva na osnovu 6 od 14 indikatora. U odnosu na 2021. godinu, prati se jedan potcilj i dva indikatora više. Negativan trend je zabeležen u pogledu sigurnosti hrane odraslog stanovništva. Napredak je zabeležen u pogledu uhranjenosti dece, a značajno udaljšavanje od cilja je zabeleženo u domenu državnih izdvajanja za poljoprivredu.
- COR 3 – u Srbiji se prati napredak u 9 od 13 potciljeva na osnovu 13 od 28 indikatora. Globalni cilj u pogledu smanjenja maternalne smrtnosti ispod 70 može se smatrati ostvarenim, ali kratkoročni i dugoročni trendovi u Srbiji, kada je ovaj indikator u pitanju, pokazuju izvesno pogoršanje. U Srbiji je ostvaren globalni cilj smanjenja neonatalne i smrtnosti dece starosti do pet godina. Napredak se beleži u pogledu univerzalnog obuhvata zdravstvenom zaštitom. Kada je reč o imunizaciji dece, trendovi su nekonzistentni. Udaljšavanje od cilja je mapirano kod distribucije i gustine zdravstvenih radnika.
- COR 4 – u Srbiji se prati napredak u 5 od 10 potciljeva na osnovu 6 od 12 indikatora. Podaci o dostupnosti besplatnog i kvalitetnog obrazovanja za sve devojčice i dečake su dostupni samo za 2019. godinu. U pogledu učešća dece u predškolskom obrazovanju, mapirano je udaljšavanje od cilja. Umereni napredak je zabeležen kada je u pitanju rani razvoj dece. Udaljšavanje od cilja je mapirano kod podizanja pismenosti dece u oblasti čitanja, nauka i matematike.
- COR 5 – u Srbiji se prati napredak u 9 od 9 potciljeva na osnovu 12 od 14 indikatora. Prati se jedan potcilj i jedan indikator više. Napredak u pogledu eliminisanja svih oblika nasilja nad devojčicama i ženama nije moguće pratiti zbog nedostatka vremenskih serija. Podaci koji se odnose na prepoznavanje neplaćenog rada, brige o domaćinstvu nisu dostupni za kratkoročni period. Napredak je ostvaren kada je reč o učešću žena u odlučivanju na nacionalnom i lokalnom nivou. Nije moguće pratiti napredak u oblasti obezbeđivanja pristupa uslugama seksualnog i reproduktivnog zdravlja, kao ni napredak u reformama koje se tiču jednakih prava na ekonomske resurse. Kada je reč o posedovanju sistema za praćenje i raspoređivanje javnih rashoda za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena, Srbija je u potpunosti ispunila zahteve.

1 Videti: <https://sdg.indikatori.rs/media/1621/izvestaj-o-napretku-u-ostvarivanju-ciljeva-odrzivog-razvoja-do-2030-godine-u-srbiji-2022.pdf>.

2 Videti: <https://data.stat.gov.rs/?caller=SDGUN&languageCode=sr-Cyrl>.

- COR 6 – u Srbiji se prati napredak u 6 od 8 potciljeva na osnovu 8 od 11 indikatora. Kada je reč o jednakom pristupu bezbednoj pijaćoj vodi, usled povećanja udela gradskog stanovništva koje koristi relativno bezbednu pijaću vodu, za ovaj potcilj se beleži napredak. Za ostala naselja se ne beleži napredak. Za korišćenje usluga sanitacije u kratkoročnom periodu se beleži stagnacija, a u dugoročnom negativan trend. Beleži se napredak u pogledu efikasnosti korišćenja vode. U odnosu na indeks eksploatacije vode, beleži se umereno udaljevanje od cilja. Usled povećanja zvanične razvojne pomoći u oblasti sanitacije i vodosnabdevanja, beleži se napredak. Na lokalnom nivou ovaj cilj je ostvaren.
- COR 7 – u Srbiji se prati napredak u 3 od 5 potciljeva na osnovu 4 od 6 indikatora. Umereni napredak se beleži u pristupu modernim, prihvatljivim i pouzdanim energetskim uslugama, zatim u udelu OIE u ukupnoj finalnoj potrošnji energije, osim u sektoru saobraćaja. Značajan napredak se beleži u odnosu na cilj za udvostručenje globalne stope EE do 2030.
- COR 8 – u Srbiji se prati napredak u 8 od 12 potciljeva na osnovu 9 od 16 indikatora. U odnosu na prethodni izveštaj, prati se jedan indikator i jedan potcilj više. Zabeležen je napredak u pogledu pozitivnog ekonomskog rasta. Promovisanje razvojno orijentisanih politika i stvaranja dostojanstvenih poslova je napredovalo zbog smanjenja neformalne zaposlenosti. Ovaj potcilj će se pratiti do 2020. i nakon 2021. godine zbog promene metodologije. Udaljevanje od cilja se beleži u pogledu potrošnje materijala, ali je zabeležen napredak u produktivnoj upotrebi resursa. Zbog nedostatka podataka trendove u zaradama je nemoguće pratiti. Smanjen je broj mladih koji nisu ni u obrazovanju ni na tržištu rada. Ovaj potcilj će se, takođe, pratiti do 2020. i nakon 2021. zbog promene metodologije. Zloupotrebi dečijeg rada je izloženo svako deseto dete. Mapirane su protivrečne tendencije u pogledu jačanja finansijskih institucija. U pogledu potcilja 8.b Srbija je ostvarila cilj – razvoj strategije zapošljavanja mladih.
- COR 9 – u Srbiji se prati napredak u 5 od 8 potciljeva na osnovu 7 od 12 indikatora. U oblasti putničkog saobraćaja je mapirano značajno udaljevanje od cilja, ali je značajniji napredak prisutan u pogledu teretnog saobraćaja. U sektoru prerađivačke industrije se beleži povećanje emisija CO₂, što vodi ka udaljevanju od cilja. Mapirano je povećanje tehnoloških mogućnosti u oblasti industrije, kao i unapređenje naučnih istraživanja. Vidljiv je značajan napredak u povećanju udela stanovništva obuhvaćenog mobilnom mrežom 4G.
- COR 10 – u Srbiji se prati napredak u 7 od 10 potciljeva na osnovu 8 od 14 indikatora. U odnosu na 2021. godinu, moguće je pratiti četiri potcilja i pet indikatora više. Značajan napredak je ostvaren u pogledu stope rasta raspoloživog prihoda po glavi stanovnika, u oblasti zarada i u pogledu finansijskih ulaganja za razvoj. Srbija je visoko ocenjena u pogledu razvoja migracionih politika. Udaljevanje se beleži u pogledu uvoznih tarifa.
- COR 11 – u Srbiji se prati napredak u 6 od 10 potciljeva na osnovu 10 od 15 indikatora. U odnosu na 2021. godinu može se pratiti tri potcilja i četiri indikatora više. Novina je praćenje napretka u udelu gradskog stanovništva koje živi u neuslovnim i neadekvatnim stambenim uslovima. Prema dostupnim podacima za 2016. i 2018. godinu, taj udeo iznosi 4%. Za praćenje oštećenja na ključnim infrastrukturama nema dostupnih vremenskih serija. Pozitivne ekološke, ekonomske i socijalne veze su bazirane na posedovanju nacionalne urbane politike.
- COR 12 – u Srbiji se prati napredak u 5 od 11 potciljeva na osnovu 5 od 13 indikatora. U statističko izveštavanje uključena su dva nova potcilja i dva nova indikatora. Srbija ispunjava obaveze iz Desetogodišnjeg okvirnog programa za održivu proizvodnju i potrošnju, jer je razvila instrumente politike prelaska na istu. Mapirane su nekonzistentne tendencije u pogledu održivog korišćenja prirodnih resursa. Napred se beleži u oblasti stvorenog opasnog otpada. Mapiran je i blagi porast recikliranja komunalnog otpada. Novina je uključivanje praćenja primene standardnih računovodstvenih alata za praćenje ekonomskih i ekoloških aspekata održivosti turizma.
- COR 13 – u Srbiji se prati napredak u 1 od 5 potciljeva na osnovu 3 od 8 indikatora. Broj lokalnih samouprava koje primenjuju politike povećanja otpornosti na katastrofe je neznan – 0,05%. Takođe, beleži se smanjenje ocene u primeni politika prema Sendai okviru između 2017. i 2018. godine.
- COR 14 – u Srbiji se prati napredak u 1 od 10 potciljeva na osnovu 1 od 10 indikatora. Visok nivo implementacije je prisutan u pogledu normativnog i institucionalnog okvira u zaštiti malih ribnjaka.

- COR 15 – u Srbiji se prati napredak u 5 od 12 potciljeva na osnovu 6 od 14 indikatora. Mapiran je umereni napredak u pogledu povećanja površina pod šumama. U pogledu održivog upravljanja šumama, beleže se nekonzistentni trendovi. U potciljevima 15.a i 15.b se beleži napredak, jer je povećana razvojna pomoć.
- COR 16 – u Srbiji se prati napredak u 7 od 12 potciljeva na osnovu 12 od 24 indikatora. U odnosu na 2021. godinu, prate se dva indikatora više. Za potcilj 16.1 je nemoguće izmeriti napredak zbog nedostatka podataka. Zbog povećanja broja dece koja su iskusila fizičko nasilje, kao i povećanja broja dece koja su žrtva trgovinom ljudima, beleži se negativan trend. U pogledu promovisanja vladavine prava, beleži se udaljavanje od cilja. Kada je o korupciji reč, podaci su dostupni za 2010. godinu, te nije moguće meriti napredak. Zabeležen je značajan napredak u pogledu razvoja transparentnih i delotvornih institucija. U kratkoročnom i dugoročnom periodu, beleži se napredak u obezbeđivanju zakonskog identiteta za sve.
- COR 17 – u Srbiji se prati napredak u 5 od 19 potciljeva na osnovu 6 od 24 indikatora. Prati se indikator više. Mapiran je napredak u pogledu povećane mobilizacije domaćih resursa radi unapređenja domaćih kapaciteta za prikupljanje poreza i drugih prihoda. Zabeleženo je smanjenje udela doznaka u BDP-u. Udaljavanje od cilja je zabeleženo po pitanju održivosti dugova. Unapređena je regionalna i međunarodna saradnja u oblasti nauke, tehnologije i inovacija. Povećano korišćenje interneta među stanovništvom doprinosi napretku u ostvarivanju cilja.

Evaluacija napretka sprovođenja Agende 2030 u poslednjih godinu dana

Tokom 2022. godine nije ostvaren bitan strateški i institucionalni napredak u sprovođenju Agende 2030 u Republici Srbiji. Srbija još uvek nema usvojene ključne planske dokumente predviđene Ustavom RS i Zakonom o planskom sistemu RS: Plan razvoja, Prostorni plan i Investicioni plan. Nacionalni prioriteti razvoja još uvek nisu definisani i usvojeni. Tek je u martu 2023. godine Republički sekretarijat za javne politike je započeo proces izrade Predloga uredbe o postupku pripreme Nacrta plana razvoja RS u skladu sa Zakonom o planskom sistemu, a u junu 2023. godine je Vlada RS usvojila Uredbu. Nema dostupnih informacija o aktivnostima ministarstava u pogledu sprovođenja Agende 2030. Međuresorna radna grupa za održivi razvoj pri Vladi RS ne postoji. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog nije tokom 2022. godine na svom sajtu objavljivalo informacije o aktivnostima o sprovođenju Agende 2030, niti su dostupne informacije o tome da li je upitnik koji je ministarstvo pripremila za lokalne samouprave sproveden. Informacije o radu i strukturi Fokus grupe pri Narodnoj skupštini RS, kao ni nadzornog haba, nisu javno dostupne.

U pogledu izveštavanja o sprovođenju Agende 2030 u Srbiji, Dobrovoljni nacionalni izveštaj Republike Srbije o sprovođenju Agende 2030 za održivi razvoj je objavljen za 2019. godine i nakon toga nije pristupljeno izradi novog izveštaja. Važno je naglasiti da organizacije civilnog društva nisu bile na transparentan i reprezentativan način uključene u proces izrade Dobrovoljnog nacionalnog izveštaja.

Republički zavod za statistiku je objavio tri izveštaja o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja do 2030. godine u Republici Srbiji – za 2020, 2021. i 2022. godinu. U Izveštaju za 2022. godinu je praćeno 125 indikatora, odnosno 18 indikatora više u odnosu na prethodnu godinu. Međutim, ocena o napretku ne znači nužno i ocenu stanja.

Kada je o lokalnom nivou reč, još uvek nisu na adekvatan sistemski način uspostavljeni pokazatelji za praćene sprovođenja Agende 2030.

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA REGIONALNU SARADNJU

Koordinator: FONDACIJA CENTAR ZA DEMOKRATIJU (FCD), Nataša Vučković

Uvod

Međusektorska radna grupa za regionalnu saradnju prati regionalnu saradnju prioritetno u okviru Berlinskog procesa, kao i druge regionalne inicijative.

Berlinski proces, iniciran 2014. godine od strane Savezne Republike Nemačke, je multilateralna međuvladina platforma koja ima za cilj unapređenje regionalne saradnju na Zapadnom Balkanu i podsticanje saradnje Evropske unije i Zapadnog Balkana. U procesu učestvuju: Austrija, Francuska, Nemačka, Grčka, Italija, Poljska, Slovenija, Bugarska, Hrvatska, Ujedinjeno Kraljevstvo, kao i zemlje Zapadnog Balkana – Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo*, Severna Makedonija i Srbija. U proces su uključene i institucije EU, međunarodne finansijske institucije, civilno društvo Zapadnog Balkana, Regionalna kancelarija za saradnju mladih i poslovna zajednica.

Dosadašnji glavni postignuti rezultati Berlinskog procesa uključuju formiranje Regionalne kancelarije za saradnju mladih (*Regional Youth Cooperation Office – RYCO*), sporazum o Zajedničkom regionalnom tržištu, zaključivanje regionalnog sporazuma o romingu, stvaranje zelenih koridora tokom pandemije COVID-19 i dr.

Samit Zapadni Balkan i EU je održan 3. novembra 2022. godine u Berlinu i tom prilikom je održan i Forum civilnog društva. Na samitu je reafirmisana uloga Berlinskog procesa u jačanju regionalne saradnje i ubrzanju integracije regiona Zapadnog Balkana u EU. Razmotren je postignut napredak, aktuelni izazovi i perspektive za regionalnu saradnju. Glavne teme bile su Zajedničko regionalno tržište, a u kontekstu rata u Ukrajini, i energetska sigurnost i zelena tranzicija. Na samitu je usvojena Deklaracija predsedavajućeg – Deklaracija o energetske sigurnosti i zelenoj tranziciji Zapadnog Balkana. Istaknuta je ključna uloga Regionalnog saveta za saradnju (*Regional Cooperation Council – RCC*) i Centralnoevropskog ugovora o slobodnoj trgovini (*Central European Free Trade Agreement – CEFTA*) u razvoju regionalnog tržišta.

Neposredno pre samita je održan i sastanak ministara unutrašnjih poslova (20. oktobra 2022. godine), sastanak ministara spoljnih poslova (21. oktobra 2022. godine) i sastanak ministara energetike (24. oktobra 2022. godine).

Lideri šest zemalja Zapadnog Balkana su, 3. novembra na samitu u okviru Berlinskog procesa, potpisali sporazume o međusobnom priznavanju ličnih karata, univerzitetskih diploma i profesionalnih kvalifikacija između ovih zemalja.

Srbija je, u aprilu 2023. godine, ratifikovala sva tri potpisana sporazuma: Sporazum o priznavanju profesionalnih kvalifikacija za doktore medicine, doktore stomatologije i arhitekate u kontekstu centralno-evropskog sporazuma o slobodnoj trgovini (sa Aneksima I, II i III), Sporazum o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju na Zapadnom Balkanu, kao i Sporazum o slobodi kretanja sa ličnim kartama na Zapadnom Balkanu.

Tokom 2022. godine su održane dve sesije Foruma civilnog društva (u junu i oktobru 2022. godine) u organizaciji Aspen Instituta i Udruženja za jugoistočnu Evropu. Civilno društvo je uputilo preporuke za vlade zemalja Zapadnog Balkana, kao i za EU, u oblastima energetske tranzicije, klimatskih promena, zaštite prirode i održivog razvoja, procesa evropskih integracija u promenjenim geopolitičkim okolnostima, informisanja i medija, infrastrukturnih investicija. Predstavnici civilnog društva su govorili i o vladavini prava i borbi protiv korupcije, stanju tranzicione pravde, regionalnoj ekonomskoj saradnji, položaju Roma na Zapadnom Balkanu i dr.¹

Međusektorska radna grupa za regionalnu saradnju je pratila aktivnosti drugih regionalnih programa i inicijativa, između ostalih i aktivnosti u okviru Procesu saradnje u Jugoistočnoj Evropi (samit je održan u junu 2022. godine u Solunu). Takođe je pratila aktivnosti u okviru inicijative Otvoreni Balkan, koja je okupila Srbiju, Albaniju i Severnu Makedoniju i čija je budućnost upitna s obzirom na izjavu predsednika Vlade Albanije da je Otvoreni Balkan ispunio svoju misiju „unapređenja Berlinskog procesa“².

1 Izveštaj sa Foruma civilnog društva 2022. je dostupan na: https://www.aspeninstitute.de/wp-content/uploads/Think-Tank-Forum-2022_2212199.pdf.

2 Navedeno prema: <https://www.slobodnaevropa.org/a/otvoreni-balkan-zasto-zavrasio-edi-rama/32490131.html>.

Preporuke Međusektorske radne grupe za regionalnu saradnju

Redni broj preporuke	Preporuka MRG za regionalnu saradnju
1.	Kontinuirano unapređivati regionalnu saradnju kroz redovan politički i društveni dijalog na bilateralnom i multilateralnom nivou, usmeren ka rešavanju otvorenih pitanja i unapređenju ekonomskog rasta i ekonomske razmene, kroz zajedničke regionalne projekta, privlačenje investicija, borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti i razvoj ljudskog kapitala u regionu.
2.	Kroz bilateralnu saradnju pozvati zemlje Zapadnog Balkana koje još nisu ratifikovale sporazume o međusobnom priznavanju ličnih karata, univerzitetskih diploma i profesionalnih kvalifikacija, koje su potpisali lideri šest zemalja Zapadnog Balkana na samitu u okviru Berlinskog procesa, da to učine kako bi otpočela primena ovih sporazuma. Ovi sporazumi su ocenjeni kao korak napred u regionalnoj saradnji uz uverenje da će oni, zajedno sa bilateralnim sporazumima koje su neke zemlje već ranije zaključile, doprineti olakšanom kretanju ljudi, obrazovanju mladih, otvorenosti tržišta rada u regionu, te ekonomskoj razmeni i saradnji u svim drugim oblastima.
3.	Nastaviti proces razvoja Zajedničkog regionalnog tržišta u saradnji sa Regionalnim savetom za saradnju (RCC), u okviru kojeg treba podržati stvaranje regionalnih smernica i procedura za mehanizme praćenja stranih direktnih investicija koje je inicirao RCC, a koji treba da osigura transparentnost investicija.
4.	Ubrzati reforme u oblasti Zelene agende Zapadnog Balkana, kroz zajedničke projekte zemalja Zapadnog Balkana, u saradnji sa Regionalnim savetom za saradnju.
5.	Podržati domaće kompanije, organizacije civilnog društva, istraživačke centre, gradove i opštine za učešće u regionalnim programima usmerenim na jačanje saradnje u oblasti inovacija, razvoja ljudskog kapitala, ekonomskog osnaživanje žena, unapređenja položaja osetljivih grupa kroz politiku zapošljavanja, osnaživanja mladih, kao i kroz Digitalnu agendu.
6.	Kroz Berlinski proces i druge regionalne inicijative podstaći nastavak reformi u oblasti demokratizacije, vladavine prava, borbe protiv korupcije, javnih politika koje će odgovorno i na dugi rok adresirati probleme depopulacije, migracija, ubrzati reforme u oblasti energetske tranzicije, održivog razvoja s naglaskom na pravednu tranziciju, kao i rešavanje preostalih otvorenih pitanja u regionu.
7.	Kroz Nacionalni konvent o EU kontinuirano uključivati civilno društvo u konsultacije vezane za samite i sastanke koji se održavaju u okviru Berlinskog procesa, kao i za druge regionalne inicijative, i osigurati aktivno učešće civilnog društva u okviru Foruma civilnog društva Berlinskog procesa, kao i kroz druge platforme za saradnju.

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 :
2023 / [urednik Bojana Selaković]. - Beograd : Nacionalni
konvent o Evropskoj uniji, 2024 (Zemun : Grafeks plus).
- 321 str. : ilustr. ; 24 cm

Tiraž 200. - Str. 8-9: Uvod / Bojana Selaković.
- Napomene uz tekst.

ISBN 978-86-903484-2-8

а) Европска унија – Придруживање – Србија
б) Европске интеграције

COBISS.SR-ID 138621193

