

***Национална стратегија Србије
за приступање Србије и Црне Горе
Европској унији***

*Република Србија
Влада
Канцеларија за придруживање
Европској унији*

Септембар 2005. године

Издавач

Република Србија
Влада
Канцеларија за придруживање Европској унији

Аутор

Група аутора

Лектор

Ана Петровић

Дизајн и графичка обрада

Смиљана Пешић

Штампа

Премис доо, Београд

Тираж

500 примерака

Садржај:

Уводне напомене (9)

1. Глава | Приступ ЕУ као стратешко опредељење (12)

- 1.1. ЕУ као друштвени циљ (13)
 - 1.1.2. Стратешко опредељење Србије према ЕУ као кључни елемент унутрашње трансформације (14)
- 1.2. Услови за приступање ЕУ (16)
- 1.3. Развој односа Србије и Црне Горе и ЕУ (17)
- 1.4. Комуникациона стратегија приступа ЕУ (20)

2. Глава | Политички критеријум (24)

- 2.1. Демократија и владавина права (25)
 - 2.1.1. Постојеће стање (25)
 - 2.1.2. Захтеви (26)
 - 2.1.3. Мере и поступци (27)
- 2.2. Судски систем и борба против корупције (30)
 - 2.2.1. Правосуђе уопште (30)
 - 2.2.2. Посебне мере и области правосуђа (32)
 - 2.2.3. Ефикасност рада судова и судија (34)
 - 2.2.3.1. Утицај судија на правосудни буџет (36)
 - 2.2.3.2. Борба против корупције (37)
- 2.3. Људска права и заштита мањина (39)
 - 2.3.1. Људска права (39)
 - 2.3.2. Заштита мањина (44)
- 2.4. Омбудсман (48)
- 2.5. Спољна политика (49)
- 2.6. Регионална сарадња и политика добросуседских односа (51)
- 2.7. Развој грађанског друштва (55)

3. Глава | Стратегија економског и социјалног развоја (58)

- 3.1. Основни циљеви и стратешки правци развоја Србије (59)
 - 3.1.1. Елементи стратегије развоја и пројекције привредног раста (60)
 - 3.1.2. Макроекономске политике (64)
 - 3.1.3. Микроекономске политике (66)
- 3.2. Реформске и структурне промене (75)
 - 3.2.1. Реформа привредног система (75)
 - 3.2.1.1. Реформа тржишта капитала (75)
 - 3.2.1.2. Реформа пореског система (82)
 - 3.2.1.3. Спољна трговина (84)
 - 3.2.2. Људски ресурси (87)
 - 3.2.2.1. Тржиште рада и запошљавање (87)
 - 3.2.2.2. Образовање (90)
 - 3.2.2.3. Истраживање и развој (94)

- 3.2.3. Социјална сигурност **(95)**
 - 3.2.3.1. Пензиони систем **(96)**
 - 3.2.3.2. Систем здравствене заштите **(98)**
 - 3.2.3.3. Социјална заштита **(101)**
- 3.3. Секторске политике **(102)**
 - 3.3.1. Развој индустрије, МСП и предузетништва **(102)**
 - 3.3.1.1. Индустрија **(102)**
 - 3.3.1.2. Мала и средња предузећа и предузетништво
 - 3.3.2. Телекомуникације и аудио-визуелне услуге **(108)**
 - 3.3.2.1. Телекомуникације **(108)**
 - 3.3.2.2. Аудио-визуелне услуге **(111)**
 - 3.3.2.3. Информационо друштво **(112)**
 - 3.3.3. Пољопривреда **(114)**
 - 3.3.4. Саобраћај **(121)**
 - 3.3.5. Енергетика **(124)**
 - 3.3.6. Заштита животне средине **(130)**
 - 3.3.7. Заштита радне околине **(133)**
- 3.4. Регионална политика **(135)**

4. Глава | Припрема за обавезе које произилазе из чланства (140)

- 4.1. Усклађивање законодавства са комунитарним правом **(141)**
 - 4.1.1. Појам усклађивања **(141)**
 - 4.1.2. Основни циљеви усклађивања **(141)**
 - 4.1.3. Обим усклађивања **(142)**
 - 4.1.4. Динамика и приоритети усклађивања **(143)**
 - 4.1.5. Стање и предузете мере **(144)**
 - 4.1.6. Методологија усклађивања **(145)**
 - 4.1.7. Механизми праћења усклађивања **(145)**
- 4.2. Превођење прописа ЕУ **(147)**
- 4.3. Четири слободе **(148)**
 - 4.3.1. Слободно кретања робе **(148)**
 - 4.3.2. Слобода кретања радника **(156)**
 - 4.3.3. Слобода пружања услуга **(160)**
 - 4.3.4. Слобода кретања капитала **(160)**
- 4.4. Општи предуслови јединственог тржишта **(166)**
 - 4.4.1. Рачуноводство и ревизија **(166)**
 - 4.4.2. Компанијско право **(168)**
 - 4.4.2.1. Појам и основ усклађивања **(168)**
 - 4.4.2.2. Циљ усклађивања **(168)**
 - 4.4.3. Заштита интелектуалне својине **(170)**
 - 4.4.4. Заштита потрошача **(173)**
 - 4.4.5. Јавне набавке **(175)**
 - 4.4.6. Статистика **(177)**
- 4.5. Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова **(182)**
 - 4.5.1. Полиција **(182)**

- 4.5.2. Виза, азил, миграције **(187)**
 - 4.5.2.1 Контрола границе **(187)**
 - 4.5.2.2. Миграције **(189)**
 - 4.5.2.3. Азил **(191)**
 - 4.5.2.4. Шенгенски споразум **(193)**
 - 4.5.3. Међународна сарадња у кривичноправним стварима **(194)**
- 4.5.4. Тероризам **(195)**

5. Глава | Административни капацитет за приступ ЕУ и реформа државне управе (198)

- 5.1. Унутрашња повезаност два процеса **(199)**
- 5.2. Реформа државне управе **(200)**
 - 5.2.1. Значај реформе државне управе за остваривање владавине права, демократизацију друштва и постизање одрживог економског развоја **(200)**
 - 5.2.2. Општи циљеви и принципи државне управе **(201)**
 - 5.2.3. Реформа законодавног оквира и јавна политика **(202)**
 - 5.2.4. Децентрализована државна управа **(205)**
 - 5.2.5. Изградња професионалне и деполитизоване државне управе **(206)**
 - 5.2.6. Реформа централне управе у процесу европске интеграције **(208)**
- 5.3. Административни капацитет за приступ Европској унији **(210)**
 - 5.3.1. Приоритети из Европског партнерства **(210)**
- 5.4. Механизми координације административних структура за послове европских интеграција **(210)**
- 5.5. Основни проблеми административних структура за послове европских интеграција **(212)**

Колегијум пројекта:

Др Милица Ђилас, руководилац пројекта, Канцеларија Владе Републике Србије за придруживање ЕУ
Др Тања Мишчевић, руководилац пројекта, секретар Канцеларије Владе Републике Србије за придруживање ЕУ

Проф. др Михаило Црнобрња, руководилац пројекта, Економски институт
Радмила Миливојевић, руководилац пројекта, бивши секретар Канцеларије Владе Републике Србије за придруживање ЕУ

Проф. др Јуриј Бајец, Економски институт
Проф. др Слободан Самарџић, Факултет политичких наука Универзитета у Београду
Проф. др Војин Димитријевић, Београдски центар за људска права
Проф. др Радован Вукадиновић, Центар за право Европске уније
Проф. др Весна Ракић-Водинелић, Институт за упоредно право

Координатори и редактори:

Др Милица Ђилас
Мр Владимир Тодорић

Тим аутора:

Економски институт:

Проф. др Јуриј Бајец, др Никола Фабрис, др Бошко Мијатовић, проф. др Радован Ковачевић, Стојан Стаменковић, проф. др Бошко Живковић, др Гордана Матковић, др Снежана Симић, др Слободан Аћимовић, Милан Простран, проф. Војин Ђрковић, проф. др Анђелка Михајлов, мр Искра Максимовић, мр Катарина Станић, Драгана Петраковић, Светлана Митровић, Невенка Петровић, Иван Николић;

Факултет политичких наука у Београду:

Проф. др Слободан Самарџић, проф. др Предраг Симић, проф. др Иво Висковић, проф. др Радмила Накарада, проф. др Весна Кнежевић-Предић, др Јован Теокаревић, др Тања Мишчевић, мр Зоран Чупић;

Београдски центар за људска права:

Проф. др Војин Димитријевић, мр Татјана Папић, мр Ружица Жаревац, мр Марко Мићановић, Марко Милановић, Видан Хаџи-Видановић;

Центар за право Европске уније:

Проф. др Радован Вукадиновић, др Душко Лопандић, проф. др Бранко Лубарда, др Дијана Марковић-Бајаловић, др Благоје Бабић, др Јелена Вилус, мр Влада Цветковић;

Институт за упоредно право:

Проф. др Весна Ракић-Водинелић, мр Ана Кнежевић, мр Душан Поповић, Катарина Јовичић, Роберт Сепи, др Јован Ђирић, др Драган Прља, др Александра Чавошки, др Наташа Мрвић-Петровић, мр Саша Гајин, мр Влада Цвијан, др Оливер Николић, Љубинка Ковачевић.

У изради овог документа учествовали су следећи стручњаци из министарстава и агенција Владе Републике Србије, Народне скупштине Републике Србије, Председништва Србије, Министарства спољних послова Србије и Црне Горе и Завода за интелектуалну својину СЦГ, којима дугујемо велику захвалност на помоћи и квалитетним прилозима:

Мр Владимир Тодорић, мр Владимир Међак, Срђан Мајсторовић, Јелена Поповић, мр Никола Јовановић, Андрија Пејовић, Срђан Лазовић, Небојша Лазаревић, Владимир Атељевић, Сања Мрваљевић, Мирјана Лазовић, Оливера Виторовић, Драгана Радоичић (*Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Републике Србије*), Горан Гвозденовић, Михаило Папазоглу, Јасминка Кроња, Владан Матић, Саша Ставрић, Владан Љубојевић (*Министарство спољних послова СЦГ*), Ксенија Миливојевић (*председник Одбора за европске интеграције Народне скупштине РС*), Бранко Радујко (*саветник председника Републике Србије*), Владимир Вукојевић, Бранислава Лукач, Веселин Ђорђевић, Владимир Сретеновић (*Министарство финансија*), Ђорђе Вукотић, Славомир Вулетић, Петар Павловић, Мирослав Михајловић (*Министарство привреде*), Жељко Чургуз (*Републички секретаријат за законодавство*), Татјана Динкић, Верица Игњатовић, Марија Шијан-Митровић, Гордана Лазаревић (*Министарство за економске односе са иностранством*), Владимир Давидовић (*Министарство правде*), Олга Никојевић (*Министарство за дијаспору*), Јадранка Ђуричић (*Министарство науке и заштите животне средине*), Драган Новаковић (*Министарство вера*), Едвард Јакопин, Соња Радовасљевић (*Републички завод за развој*), Радмила Букумировић-Катић, Радоје Савићевић (*Министарство рада, запошљавања и социјалне политике*), Милена Раичевић, Снежана Симић (*Министарство здравља*), Тијана Живановић, Оливера Радоичић (*Републичка агенција за просторно планирање*), Мирјана Вукашиновић (*Министарство трговине*), Милан Радмановић, Ђорђе Јевтић, Славомир Стојков, Бранко Хинић (*Народна банка Србије*), Весна Фила (*Министарство просвете и спорта*), Младен Спасић, Весна Николић, Милорад Јанковић (*Министарство унутрашњих послова*), Весна Хрељац-Ивановић (*Управа царина Србије*), Стив Гос, Горан Живков, Милош Миловановић (*Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде*), проф. др Милован Студовић, Предраг Грујичић, Мирослав Кукобат, Јелена Милосављевић (*Министарство рударства и енергетике*), Лидија Амићић (*Завод за заштиту природе*), Стана Бијеловић (*Агенција за рециклажу*), Дејан Радуловић (*Републичка агенција за развој малих и средњих предузећа и предузетништво*), Мирјана Чизмаров, Братислав Благојевић (*Министарство за капиталне инвестиције*), Бранка Тотих (*Завод за интелектуалну својину СЦГ*), Ненад Цекић (*Републички Савет за радиодифузију*), Јелена Топаловић-Петровић (*Министарство културе*).

Велику захвалност такође дугујемо:

Милану Пајевићу (*Институт Г17*), Ненаду Симићу, Дејану Трифуновићу, Душану Стокићу (*Привредна комора Србије*), проф. др Мијату Дамјановићу (*PALGO центар и Факултет политичких наука*), др Снежани Ђорђевић (*PALGO центар и Факултет политичких наука*), др Рајку Томановићу (*Нафтна индустрија Србије*), проф. др Мирку Урошевићу (*Пољопривредни факултет*), др Аци Марковићу, мр Драгану Балкоском (*Електропривреда Србије*), мр Данијелу Пантићу, др Јелици Минић (*Европски покрет у Србији*), Слободану Марковићу (*Центар за развој Интернета*).

Овај документ је израђен уз подршку Фонда за отворено друштво и Организације за европску безбедност и сарадњу (*ОЕБС*), која нам је пружила помоћ у организовању стручног саветовања са следећим еминентним страним стручњацима:

Др Милица Увалић (*University of Perugia*), др Матија Појец (*University of Ljubljana*), др Вишња Самарџија (*Институт за међународне односе, Загреб*), Малинка Ристевска-Јорданова (*Влада Републике Македоније*), Alan Mayhew (*University of Sussex*).



Уводне напомене

Придруживање и приступање Европској унији је **стратешко опредељење Србије**, које почива на широком политичком и социјалном консензусу. Пут ка ЕУ се види као пут ка модернијем друштву стабилне демократије и развијене економије, а политички и економски захтеви, које поставља ЕУ, будући подударни са претпоставкама за успешну политичку и економску трансформацију, као средство, а не као циљ развоја. На тај начин, придруживање Европској унији подразумева освајање претпоставки властитог развоја и стабилности, уз истовремено ширење европског простора мира и демократије.

Овај документ има ранг и значај стратешког **државног документа**. Њиме се дефинише дугорочна државна политика у односу на Европску унију. Општи циљ те политике који је, истовремено, и крајњи циљ државне стратегије у сарадњи са Европском унијом, је приступање Србије/Србије и Црне Горе (СЦГ) Европској унији.

Овај документ представља националну стратегију придруживања и приступања ЕУ. Претпоставља се да ова државна стратегија почива на општој друштвеној и политичкој сагласности око европске будућности Србије/СЦГ. Садашње преовлађујуће европско расположење, потврђено и доношењем Резолуције о придруживању Европској унији у Народној скупштини Републике Србије октобра 2004, је у великој мери апстрактно. Раскорак између високог опредељења за придруживање ЕУ и слабог познавања суштине процеса и друштвених последица које производи карактеристичан је за сам почетак европске интеграције у свакој држави. Стратегија, стога, има за циљ да начелно опредељење наше јавности и политичких актера за европске интеграције преведе у конкретна очекивања свих друштвених слојева и реалне задатке свих политичких чинилаца и институција. Национална стратегија треба да пронађе оптимално место сагласја друштвених циљева, спремности на промене и политичког деловања усмереног на остваривање тих циљева и промена, као и да препоручи редослед потеза и укаже на постојање алтернатива, где је то могуће.

Да би Србија/СЦГ ушла у наднационалну заједницу каква је ЕУ, која се заснива на сплету међународних уговора, пракси која се мора поштовати и органима који контролишу понашање ЕУ, држава чланица, физичких и правних лица, мора се пажљиво припремити. Путоказ за те припреме су критеријуми постављени Процесом стабилизације и придруживања (ПСП), «копенхагеншки креитеријуми» и *acquis communautaire* (правне тековине ЕУ).

Србија/СЦГ при томе мора да савлада не само политичке, већ и системске препреке. Учлањене у ЕУ значи више него учлањење у класичну међународну организацију. Чланице ЕУ, поред редовних уговорних обавеза познатих у тренутку приступања, морају да буду спремне и да учествују у раду органа ЕУ, као и да се повинују одлукама које ти органи донесу. Зато Национална стратегија Србије за приступање ЕУ не представља само хармонизацију постојећих прописа и прилагођавање понашања државних субјеката правилима која важе у ЕУ. Она, такође, представља пут за корениту промену која ће омогућити несметано укључивање Србије/СЦГ у ЕУ.

Процес израде Националне стратегије Србије пратило је неколико отежавајућих околности:

1. Неизвесност у вези са функционисањем државне заједнице. Србија ће формулисати и спроводити највећи део задатака приступања самостално, а мањи део у сагласности са Црном Гором. Елементи Стратегије дефинисани су тако да Србија сноси пуну одговорност за њихово спровођење. Треба, међутим, имати у виду да је државни оквир Србије још увек недовршен и да се ова Стратегија трасира у окружењу значајних неизвесности. Она ће, стога, водити рачуна о два могућа исхода поменутих неизвесности. Први је да државна заједница Србија и Црна Гора еволуира у правцу функционалног државног устројства и, самим тим, преузме од садашњих држава чланица део политике придруживања и приступања. Други могући исход је да државна заједница деволуира у правцу две међународно признате државе, што би значило преузимање у надлежност Србије целокупне одговорности око формулисања и потпуног спровођења ове политике.

2. Следећа отежавајућа околност садржана је у постојању **велике политичке фрагментације** која отежава кохерентно и јединствено формулисање националних циљева. Упркос политичким променама, друштвена криза још није заустављена. Ова стратегија се осмишљава у тренутку када се у друштву још наставља дезинтегративни ток. Поред тога што није успостављена потребна политичко-социјална сагласност у погледу уставног уређења, не постоји ни консензус око темпа и социјално подношљиве цене реформи. Болне карактеристике **друштва у транзицији** су још присутне: унутрашње политичке поделе око суштинских државних питања и даље постоје, корупција и организовани криминал нису искорењени, а економска криза није превазиђена. С друге стране, перспектива придруживања се временски удалила, подршка ЕУ државној заједници је амбивалентна, економска помоћ недовољна, а политика условљавања додатно дестабилизује унутрашњу сцену.

Стратегија има за циљ да управо у таквим околностима формулише рационалне одговоре који ће допринети јачању унутрашњих претпоставки за укључење у европске токове и тако омогући усклађивање дефинисаних приоритета и захтева ЕУ са специфичностима друштвене стварности, уместо њиховог простог преузимања. Начин на који ће то постићи је мобилисање свих расположивих политичких и друштвених субјеката око **заједничког циља – уласка у Европску унију**, чиме се ствара неопходан консензус за предстојеће неопходне реформе.

У том смислу Стратегија ће покушати да пружи и одговор на једно од најтежих питања са којима се суочавамо: како испунити услове потребне за придруживање и приступање ЕУ без угрожавања динамике започетих реформи и друштвеног договора потребног за њихово спровођење.

3. Стратегија придруживања ЕУ се осмишљава без постојања државне стратегије друштвено-економског развоја. Без такве националне стратегије развоја не види се правац проактивних друштвених и економских реформи, те се, више него што је потребно, промене везују за процес придруживања ЕУ. Економске и политичке промене које је потребно извршити услов су успеха започете транзиције, а не само захтев ЕУ.

Пошто нема националне стратегије друштвено-економског развоја, ова стратегија придруживања мора делом да је надомести. То може да учини ако комбинује дубинску спознају властитог друштва са критеријумима и условима коју је дефинисала ЕУ. То претпоставља да постоји и **простор аутономног одређивања властитих националних циљева и приоритета**, а не само пасивно усвајање споља дефинисане агенде.

Као аргументи у прилог активног става у дефинисању властите националне стратегије придруживања могу да послуже прокламована начела и увиди саме ЕУ. Рецимо, ЕУ је нагласила да ће поштовати специфичности сваког друштва у дефинисању својих захтева. Унутрашња спознаја специфичности је ненадоместива, те је неопходно, са становишта остварљивости самих захтева ЕУ, указати где и када се специфичности превиђају или потцењују. Надаље, ЕУ је потпуно свесна да су слабе и дисфункционалне државе извори нестабилности који надилазе националне границе и да је неопходно управо на простору Балкана изнова државе подићи на ноге. То, такође, пружа простор да се укаже на оне аспекте политике ЕУ који отежавају, успоравају или спречавају неопходно јачање државе.

Најзад, ЕУ жели уједињен и миран континент и активну улогу на светској сцени. То подразумева да и Балкан постане регион стабилности и демократије. Како сама ЕУ каже, њен кредибилитет у сфери спољне политике зависи од успешног решења балканског чвора. Такав велик улог је уједно и простор за успостављање, у већој мери него досад, партнерских односа СЦГ и ЕУ који ће омогућити да европска агенда заиста постане и реални кохезивни фактор у Србији/СЦГ.

Циљеви израде Стратегије су:

- Да се **на бази критеријума из Копенхагена**, критеријума дефинисаних ПСП и других услова које за чланство поставља ЕУ, одреди шта је потребно да се уради да би се услови за пријем испунили.
- Да се свим учесницима у доношењу политичких одлука, креаторима економске политике и законодавној власти пруже **потребни елементи за доношење прописа и мера** чијим спровођењем се могу остварити они циљеви који су са становишта Европске уније прихватљиви прво за потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП), а касније и за пријем Србије и Црне Горе у Европску унију.
- Са аспекта унутрашњих потреба, мере и акције предложене овом Стратегијом би требало да омогуће **спровођење унутрашњих реформи** у области функционисања политичких институција, спровођења економских реформи и реформе правног система Србије који би у потпуности био усклађен са правом Европске уније.
- Да се пруже **основни циљеви, смернице и инструменти привредног развоја** Србије у будућим условима који прате ССП, тј. постепену либерализацију тржишта.

1. Глава | Приступ ЕУ као стратешко опредељење

1

1.1 | ЕУ као друштвени циљ

Европска интеграција у форми стварања Европских заједница и Европске уније процес је без преседана у модерној историји и савременом добу. Државе и народи овог континента су се слободном одлуком упутили ка облицима међусобне сарадње и повезивања, којима се делотворније и сигурније решавају животна питања грађана. Овакво опредељење, које је првобитно обухватило шест држава западне Европе, временом је постало опредељење готово свих европских држава. Европска унија сада броји двадесет пет држава чланица, са перспективом проширења.

Због чега је ова форма интеграције постала тако привлачна за европске државе и народе, и због чега Србија своју будућност види у овом чврстом наднационалном савезу држава? Одговор на ово питање обухвата следеће елементе:

Европска унија представља превасходно мирнодопски и развојни процес интеграције, који полази од држава као «господара уговора», али суштински обухвата велики број учесника и корисника, као што су привредни субјекти, професионалне асоцијације, политичке организације, региони, грађанско друштво, јавност, грађани као појединци и др;

Реч је о процесу који успешно излази у сусрет захтевима глобализације, дајући рационалан, ефикасан и легитиман одговор овом историјском изазову. Такав одговор садржан је у развијеном правном систему, у демократској институционализацији и општеприхваћеној процедури одлучивања и спровођења европских одлука;

Овај облик свеколике интеграције није насилан и наметнут, већ је добровољан са становишта демократске легитимности унутар сваке актуелне и потенцијалне државе чланице ЕУ;

Интеграција се врши постепено, на основу добро испитаних и дубоко промишљених корака, који воде рачуна о интересима свих учесника. То је метод који је омогућио стално продубљивање и проширивање интеграционих процеса;

Крајњи циљ интеграције је задовољење интереса грађана држава чланица, који постепено постају грађани Европе. На тој основи Европа постепено добија свој историјски нови унутрашњи и спољашњи идентитет;

Читав процес обавља се у оквирима правних правила, процедура и институција којима се афирмише идеја наднационалног законског поретка и добро уређене политичке заједнице.

Као за сваку европску државу, тако и за Србију/СЦГ Европска унија представља привлачно окружење у коме она види шансу за развој и своју мирну будућност. Посебни интереси који опредељују

Србију у правцу европских интеграција могу се оправдати политичким, економским и друштвеним аргументима:

Кроз учешће у процесима европских интеграција, Србија перспективно решава велики број својих суштинских питања, као држава и као друштво. Формула унутрашње интеграције кроз постепено укључивање у ЕУ привлачна је са становишта унутрашњих односа у Србији, као и односа између Србије и Црне Горе;

Уласком у наднационалну политичку заједницу каква је ЕУ, умањује се могућност политичке нестабилности која може бити изазвана спољашњим фактором, јер је држава чланица у позицији да утиче на доношење одлука које се ње тичу;

Србији суштински одговара мирнодопски и развојни карактер ЕУ, јер своје спорове и проблеме са суседима настоји да решава сарадњом и повезивањем на интересној основи. Србија је привржена регионалном приступу превазилажења постојећих отворених питања на простору читавог Балкана;

Обострана либерализација тржишта између Србије и ЕУ постепено ће довести до несметане и неограничене размене добара, услуга, капитала и радне снаге, а концепт извоза робе из Србије у ЕУ биће замењен концептом учешћа на заједничком тржишту ЕУ;

Као члан ЕУ, Србија би имала приступ значајним развојним и структурним фондовима који су неопходни за даљи економски развој;

Србија нема никаквих разлога нити стратешких циљева који би је перспективно удаљили или држали по страни од постојећих токова европске интеграције. Њено пуно прихватање и што бржи улазак у овај процес представља дугорочно и стратешко државно и друштвено опредељење Републике Србије;

Најзначајнији аргумент у прилог унапређења односа са ЕУ свакако је тај што ће сам процес придруживања, а наравно и чланство, осим економског развоја, створити услове за општи друштвени развој. У том смислу, природно исходиште реформских напора Србије у области привреде, политичког и правног система је чланство у ЕУ, баш као што је ЕУ природан савезник и подршка за остваривање реформи.

1.1.2. Стратешко опредељење Србије према ЕУ као кључни елемент унутрашње трансформације

А. Стање

Србија припада групи европских земаља које су јасно опредељене за придруживање и приступање Европској унији (земље западног Балкана), али се суочавају са великим системским и развојним проблемима и нерешеним питањима у међусобним односима. Све то чини објективне препреке њиховој политици придруживања, које треба превазићи уз помоћ свестране проевропске политике.

Додатни проблем Србије садржан је у њеном недовршеном државном оквиру (односи са Црном Гором и Косово и Метохија). Ово представља не само суштинску тешкоћу политике придруживања, већ и формалну препреку формулисања њене стратегије, будући да Европска унија споразуме о придруживању и при-

ступању закључује само са међународно признатим државама. Како у погледу односа Србије и Црне Горе, тако и решавања питања Косова и Метохије, Србија очекује учешће ЕУ у стварању претпоставки за долажење до обострано прихватљивих и одрживих решења.

Укључивање у европске интеграционе токове - придруживање и приступање Европској унији - представља стратешко опредељење Србије које ужива високу политичку и друштвену подршку. Чињеница је, међутим, да нису довољно познати и објашњени услови које је потребно испунити да би се унапредили односи са ЕУ. Стога су политички актери који воде процес придруживања суочени са потребом доношења јасне стратегије испуњавања услова за придруживање и приступање ЕУ, уз истовремено информисање јавности и стварање политичке и стручне подршке за кораке које је на овом путу потребно предузети.

Б. Очекивања

Европска унија од Србије/СЦГ очекује испуњење свих услова садржаних у њеној политици придруживања и приступања, који представљају разумљивију верзију критеријума одређених у Копенхагену и важећих за земље источне и средње Европе.

Србија у том смислу треба да тежи владавини права, стабилном демократском устројству, високим стандардима заштите људских и мањинских права, као и тржишној економији, законодавству прилагођеним оном у ЕУ и ефикасној јавној управи. Србија, осим тога, мора имати добре односе са суседима и развијену регионалну сарадњу на државном и субдржавном нивоу. Она, такође, треба да испуни своје обавезе које произлазе из мировних споразума које је прихватила, а које се односе на конструктиван приступ одржању Босне и Херцеговине у духу Дејтонско/париског споразума, поштовање Резолуције 1244 Савета безбедности УН о Косову и Метохији и пуну сарадњу са Међународним трибуналом за ратне злочине на простору бивше Југославије.

В. Мере и поступци

Србија треба да стратегију придруживања и приступања ЕУ што уже веже за реформску политику усмерену на политичку, привредну и друштвену трансформацију. То подразумева следеће активности које треба предузети у најскорије време:

Превазићи унутрашње политичке препреке које коче образовање сагласне политичке воље о циљевима, правцима и средствима свеколике реформе и системске трансформације. Ово је **најважнији унутрашњи услов остваривања стратегије придруживања** и приступања Европској унији;

Као конкретан прилог претходном захтеву, Србија треба у да најскоријем року донесе нови устав који ће, између осталог, омогућити неопходни пренос, или заједничко вршење, дела суверености, тј. законодавне власти на институције Европске уније;

Упоредо са изградњом унутрашње политичке сагласности око новог устава, Србија треба да настави и интензивира започете реформе. Она мора да упоредо реформише институционални скелет система – демократско јачање политичких институција, реформа јавне управе и правосуђа – као и макроекономски и микроекономски систем и секторске политике. Реформа законодавства мора да иде упоредо са реформом механизма спровођења јавних политика;

У процесу реформе, Србија треба одмах да започне правно усклађивање са законодавством Европске уније, и то не механички и формално, већ у складу са својим развојним потребама и са реалним могућно-

стима примене нових закона. И законско и институционално усклађивање треба да буду у функцији унутрашње реформе. На тај начин је могуће усагласити два упоредна тока: промену структура друштва и државе и испуњавање обавеза које проистичу из Процеса стабилизације и придруживања ЕУ.

1.2 | Услови за приступање ЕУ

Да би остварила своје стратешко опредељење – укључивање у европске интегративне токове, придруживање, а потом и приступање ЕУ – Србија/СЦГ мора да испуни бројне, сложене и узајамно повезане, услове које је ЕУ формулисала пре више од једне деценије. Основу тог сложеног система критеријума, стандарда и принципа чије се остварење захтева представљају критеријуми које је дефинисао Европски савет ЕУ 1993. године на самиту у Копенхагену, а који су касније, одлукама релевантних институција ЕУ, конкретизовани, специјализовани, развијани и допуњавани новим критеријумима кроз процес придруживања држава централне и источне Европе и кроз Процес стабилизације и придруживања западног Балкана.

Полазећи од од критеријума који су садржани у Уговору о оснивању ЕУ (европска држава која поштује базичне принципе ЕУ), Европски савет је 1993. године дефинисао три основна «копенхагенска критеријума» за придруживање ЕУ:

- политички,
- економски и
- усвајање правних тековина ЕУ (*acquis communautaire*).

Политички критеријум дефинисан је као постојање стабилних институција које гарантују демократију, владавину права и поштовање и заштиту људских права и права мањина. Други, економски критеријум, захтева постојање делотворне тржишне економије, као и способност економија држава кандидата да се суоче са притиском конкуренције и тржишних сила унутар ЕУ. Коначно, усвајање правних тековина дефинисано је као способност да се преузму обавезе које проистичу из чланства, укључујући приврженост циљевима политичке, економске и монетарне уније.

У каснијим активностима институција ЕУ, пре свега извештајима Комисије о напретку који су постигле земље кандидати централне и источне Европе, ови критеријуми су добијали конкретнију садржину, а кристалисала су се и два нова услова. Први се односи на ЕУ и тиче се способности њених институција да одговоре на потребе проширеног чланства. Други захтева од држава кандидата да располажу административним апаратом који је способан да обезбеди остваривање правних тековина. Коначно, један од услова који је помињан у одлукама Европског савета јесте и обавеза кандидата да узајамне спорове реше мирним средствима пре ступања у ЕУ, ако је потребно и обраћањем међународним правосудним органима.

Други процес еволуције система услова у вези је са Процесом стабилизације и придруживања. У другој половини деведесетих година прошлог века институције ЕУ, настојећи да допринесу стабилности и напретку региона као целине, почињу да дефинишу критеријуме за државе западног Балкана заједно и за сваку државу појединачно. Ови услови представљају конкретизацију већ постојећих услова, али се на њима инсистира због значаја који им се придаје у стабилизовању политичких, безбедносних и економских прилика у региону. Они се, пре свега, односе на обавезу регионалне сарадње и неговања добросуседских

односа са земљама југоисточне Европе, као и на поштовање обавеза које произлазе из потписаних мировних споразума, што подразумева и обавезу потпуне и безусловне сарадње са Међународним трибуналом за гоњење лица одговорних за тешке повреде међународног хуманитарног права извршене на подручју бивше Југославије.

За приближавање, придруживање, а коначно и учлањење Србије/СЦГ у ЕУ, а посебно за спровођење Националне стратегије Србије за приступање СЦГ Европској унији, од посебног су значаја Одлука Савета министара о принципима, приоритетима и условима Европског партнерства са Србијом и Црном Гором, укључујући и Косово, како је дефинисано Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација (14. јун 2004. године). Иако Одлука не садржи листу услова који се постављају пред Србију (Србију и Црну Гору), она реafirмише захтев да се побројани услови (почев од «копенхагенских критеријума» до услова дефинисаних у оквиру ПСП) испуне правовремено и у целини. Осим тога, Одлука утврђује принципе, приоритете и услове у Европском партнерству за Србију и Црну Гору (анекс Одлуке). Коначно, али никако најмање битно, Одлука прописује поступак у коме се наведени принципи, приоритети и услови могу променити.

Мада је за приступање Европској унији неопходно испунити захтеве из сва три основна критеријума, ипак је значај политичког критеријума, у тренутној фази процеса унапређења односа са ЕУ - првенствен. Напредак у остварењу овог критеријума представља услов за помоћ коју ЕУ, кроз Процес стабилизације и придруживања, пружа државама западног Балкана укљученим у Европско партнерство.

1.3 | Развој односа Србије и Црне Горе и Европске уније

Односи СЦГ и ЕУ, који су током деведесетих година обележени санкцијама и посредничком улогом органа и представника Европске уније према Савезној Републици Југославији, у потпуности су измењени октобра 2000. године. Већ у новембру исте године, потписан је Оквирни споразум о реализацији помоћи и подршке између СРЈ и ЕУ, СРЈ је постала учесник Процеса стабилизације и придруживања и укључила се, заједно са другим земљама региона, у коришћење аутономних трговинских преференцијала за извоз робе на тржиште ЕУ.

Консултативна радна група за СРЈ, као мешовита техничка радна група од кључног значаја за прву фазу ПСП, почела је да ради у јулу 2001. Од тада до јула 2002. године одржано је пет састанака овог радног тела које је имало задатак да констатује стање у разним секторима привреде, права и политике СРЈ. Резултат састанака Консултативне радне групе јесу заједничке препоруке представника Европске комисије и власти СРЈ, које су представљале упутства за даље деловање у правцу реформе. Овај механизам праћења успешности настављен је кроз састанке Унапређеног сталног дијалога, који се организују од јула 2003. године. У априлу 2003. формиран је посебан начин примене Процеса стабилизације и придруживања на Косово, тзв. механизам праћења (*tracking mechanism*), који представља значајну измену у односу на дотадашњи начин укључивања, који је подразумевао учешће представника УНМИК у раду Консултативне радне групе. Ови састанци имају исту форму и исту садржину као и састанци Консултативне радне групе и представљају једно од основних средстава помоћу којих се Комисија (а преко ње и Европска унија) упознају са резултатима у процесу транзиције Србије и Црне Горе ка тржишној економији и демократском друштву.

Од самог почетка успостављања односа СРЈ/СЦГ и ЕУ, постојало је неколико питања која су оптерећивала овај процес. Једно од веома важних је питање међусобних односа Србије и Црне Горе унутар заједничке државе. Наиме, односи Србије и Црне Горе као федералних делова СР Југославије посебно су нарушени током 1998. и 1999. године, да би кулминирали усвајањем Амандмана на Устав СРЈ 6. јула 2000. године. Након октобарских промена 2000. године, ситуација у њиховим међусобним односима није унапређена, већ је, напротив, у великој мери назадовала. Из тих разлога су, под покровитељством ЕУ и уз њене гаранције, представници власти република Србије и Црне Горе марта 2002. године потписали Споразум о решењу односа Србије и Црне Горе (Београдски споразум), који се односио на одређивање оквира за уређење њихових међусобних односа.

Садржина тих односа одређена је Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора, која је усвојена фебруара 2003. године. На основу Повеље и Закона о њеном спровођењу, Србија и Црна Гора је државна заједница, која за циљ има, између осталог, и чланство у Европској унији. У том домену, надлежност за развој односа са Европском унијом и закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању налази се у рукама министра за економске односе са иностранством државне заједнице, који у остваривању ове своје надлежности делује у сагласности са владама обеју држава чланица. Што се економских односа држава чланица тиче, Уставна повеља је предвидела стварање заједничког тржишта између Србије и Црне Горе као неопходан предуслов и за успостављање уговорних односа са ЕУ. Остваривање тог циља захтевало је унутрашњу хармонизацију економских и царинских система Србије и Црне Горе, како би међу њима дошло до приближавања. Преговори су резултирали усвајањем Акционог плана о хармонизацији економских система Србије и Црне Горе, септембра 2003. године. Међутим, Планом нису усаглашене царинске стопе за 56 производа, што је остало препрека за стварање заједничког тржишта у СЦГ и истовремено за напредак ка закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању.

Процес стабилизације и придруживања за све земље региона подстакнут је одржавањем самита држава западног Балкана и ЕУ, јуна 2003. године у Солуну. На овом самиту отворена је могућност да и државе овог региона користе инструменте из претприступне стратегије за чланство у ЕУ који су били доступни државама централне и источне Европе у њиховим припремама за чланство у Унији. Реч је о увођењу европских партнерстава, затим коришћењу програма *TAIEX* (Канцеларија за размену информација о техничкој помоћи) и *Twinning* (програм 'упаривања' администрације из нових чланица Уније за обуку администрације и развој институција), усклађивању ставова у спољној политици, сарадњи парламената држава чланица и придружених држава и сл. На основу смерница Европског савета из јуна 2004. године, Савет министара ЕУ је усвојио Европско партнерство за Србију и Црну Гору, укључујући и Косово у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности УН, а Влада Србије је, са своје стране, усвојила Акциони план Србије за спровођење овог Партнерства (новембар 2004. године). Европско партнерство за СЦГ дефинише краткорочне и средњорочне приоритете које државна заједница, али и Србија и Црна Гора појединачно, морају да испуне како би могле рачунати на позитиван развој односа који би водио њиховом придруживању Европској унији.

Рад на Студији изводљивости, последњем неопходном кораку пред почетак преговора за закључење Споразума о стабилизацији и придруживању, започео је септембра 2003. Овај документ, за чију израду је задужена Европска комисија, садржи последњу велику анализу општих политичких и економских питања, али и стања у сваком појединачном сектору економије и друштва СЦГ. Због непотпуне унутрашње хармонизације, чиме је онемогућен напредак СЦГ у Процесу стабилизације и придруживања, Европска комисија је септембра 2004. године предложила Савету министара ЕУ да прихвати приступ паралелне интеграције (на два колосека) за Србију и за Црну Гору, како би технички део прилагођавања могао да се оствари

на нивоу обеју држава чланица, а да се тиме не угрожава опстанак државне заједнице. Према идеји Европске комисије, коју је Савет министара прихватио на Самиту у Луксембургу (октобра 2004), постојање паралелних колосека би требало да омогући закључивање једног Споразума о стабилизацији и придруживању са два посебна трговинска анекса, један за Србију а други за Црну Гору.

Суштина овог приступа је у сарадњи са сваком од држава чланица посебно у областима које оне саме уређују – трговина, економска и секторске политике – а наставак рада са државном заједницом у осталим областима из њеног делокруга, посебно међународне политичке обавезе и људска права. У том смислу, активности Србије у процесу придруживања нужно је посматрати и кроз деловање на нивоу државне заједнице СЦГ.

Споразум би садржао опште принципе односа придруживања, дефинисао органе придруживања, области сарадње и она питања која се налазе у надлежности државне заједнице, док би анекси за сваку од држава чланица прецизно утврђивали појединачни степен либерализације трговине као и трајање фаза ове либерализације. Један од првих резултата оваквог приступа је потписивање Споразума о текстилу између ЕУ и Србије у марту 2005. године.

Србија је остварење свог стратешког циља – приступања ЕУ – започела институционалним променама и прилагођавањем рада своје администрације тим потребама. У оквиру Министарства за економске везе са иностранством, 2002. године формиран је Сектор за европске интеграције, који је 2004. прерастао у Канцеларију за придруживање ЕУ Владе Републике Србије. Њен основни задатак, као стручног органа, је координисање процеса приступања Републике Србије Европској унији. Одлуком Владе Републике Србије, основан је и Савет за европске интеграције (4. септембра 2002), као саветодавно тело Владе за стратешка питања у процесу интеграције. На конститутивној седници Савета донета је одлука о формирању Комисије за координацију приступања ЕУ, која предлаже мере за унапређивање сарадње републичких органа и организација надлежних за доношење и спровођење политике придруживања ЕУ. Осим тога, она утврђује приоритете и најповољније начине за усклађивање прописа Србије са стандардима ЕУ.

У већини републичких министарстава уведене су посебне јединице за европске интеграције, које треба да омогуће да та министарства буду на адекватан начин и правовремено укључена у све активности из њиховог делокруга које се односе на процес придруживања Србије ЕУ.

Започет је дуготрајан, али преко потребан процес обуке службеника државне администрације за послове ЕУ. То значи заснивање реформе државне управе на општим принципима Европског административног оквира и прилагођавање њеног деловања принципима владавине права и правне сигурности, одговорности, економичности и ефикасности.

Веома важан корак у досадашњим активностима на путу придружења ЕУ је формирање и почетак рада Одбора за европске интеграције Скупштине Републике Србије. Први конкретан резултат рада овога одбора је израда и усвајање, у Народној скупштини Републике Србије, Резолуције о придруживању Европској унији, која је од великог значаја за даље активности усмерене ка остваривању крајњег циља – пуноправног чланства у ЕУ. У Резолуцији се, између осталог, истиче да је ступање Србије, као чланице државне заједнице СЦГ, у пуноправно чланство ЕУ, стратешки и национални циљ, коме ће Народна скупштина давати пуну и сталну подршку. Изражена је спремност да се испуне сви неопходни услови потребни за убрзану интеграцију у ЕУ, као и приврженост Србије поштовању људских и мањинских права. Јасно је испољена спремност за испуњење свих међународних обавеза Републике Србије и учешће у даљем развоју и уна-

пређењу свих видова регионалне сарадње, регионалних иницијатива и добросуседских односа. Од Владе Републике Србије затражено је да у кратком року изради националну стратегију Србије за придруживање СЦГ Европској унији и да обезбеди све неопходне услове за убрзано усклађивање права Србије са правним тековинама Европске уније.

Све ове активности, уз укупне напоре уложене у предузимање економских и политичких реформи и испуњавање критеријума дефинисаних ПСП, довеле су до позитивне оцене Студије извољивости у априлу 2005.

Своју решеност да озбиљно ради на остваривању приоритетних задатака постављених у Резолуцији о придруживању ЕУ Влада Републике Србије исказала је и одлуком да формира тим за преговоре са Европском унијом о закључењу Споразума о стабилизацији и придруживању. Поред тога, биће формиран и посебни тимови за поједине области преговарања и дефинисани њихови задаци.

За даљи рад на приближавању Европској унији од кључног је значаја стварање стабилне политичке климе и стручне подршке за истрајавање на путу политичке, правне и економске трансформације.

1.4 | *Комуникациона стратегија приступа ЕУ*

Иако убедљива већина грађана Србије подржава приступање Европској унији, већина њих је о овој теми, по сопственом признању слабо обавештена. Такав раскорак између изузетно високог опредељења за овај циљ и његовог недовољног познавања карактеристичан је за сам почетак европске интеграције у свакој држави, када су укупне друштвене последице и детаљи начина придруживања Унији јаснији само стручњацима и владама. Сама проблематика европске интеграције такође утиче на овакво стање ствари: реч је о темама које су теже разумљиве чак и образованијим људима, а медијима су недовољно атрактивне, па их они и не презентирају на систематски и озбиљан начин. Добра обавештеност грађана важна је за успех европске интеграције Србије као и висока подршка, а добро осмишљена стратегија комуникације у овој области има шансе да значајно допринесе брзој и адекватној интеграцији наше земље у ЕУ.

Стратегија комуникације Владе Србије управо је замишљена да одговори на овакве изазове и да понуди пажљиво осмишљене активности којима се јавност на систематски начин обавештава о најважнијим циљевима и практичним аспектима придруживања, објашњава могућност учешћа јавности у овом процесу и тиме доприноси најширем друштвеном консензусу у вези са приступањем Европској унији.

Стратегија комуникације ће се током времена прилагођавати, нарочито с обзиром на достигнути степен интеграције наше земље и промене јавног мњења с тим у вези, као и с обзиром на специфичне потребе деловања ка различитим деловима становништва.

У свакој фази интеграције у ЕУ, као и у свакој години до самог приступања, стратегија комуникације ће, поред општих и сталних, имати и посебне приоритетне циљеве и циљне групе, тако да ће стратегија у сваком тренутку бити разноврсна и вишеслојна, и увек прилагођена тим циљевима и одговарајућим циљним групама.

На основу досадашњих истраживања јавног мњења, може се закључити да постоје велике разлике у обавештености и опредељености за европску интеграцију између различитих категорија становништва. Јед-

на врста разлика је између млађих и старијих лица, градског и сеоског становништва, полова, а друга између оних који недвосмислено подржавају придруживање ЕУ, оних који се томе противе и неопредељених. За сваку од тих група стратегија комуникације предвидеће посебне и детаљне дугорочне и годишње програме.

Као и јавност у целини, тако ни запослени у државној управи не знају довољно о европским интеграцијама, а исто се може рећи и за политичаре, посланике и остале припаднике политичке и економске елите, па и за новинаре и, уопште, креаторе јавног мњења. То је много већи проблем, јер је овде реч о људима који ће морати да припремају и доносе најважније политичке и правне одлуке о интеграцији, да их спроводе, или да се о њима јавно изјашњавају, утичући на друге. Овим групама потребно је посветити посебну пажњу, и то на самом почетку остваривања стратегије комуникације, нарочито до потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању.

Интереси Србије и захтеви Европске уније су у овој области идентични: информисаност треба да се побољшава са приближавањем Србије чланству у ЕУ, а придруживање ће бити успешно и брзо само ако јавност буде у стању да разуме тај процес, подржи га и у пуној мери учествује у њему. Претпоставка за то је схватање интереса државе и грађана за придруживањем Унији, као и схватање везе између тог циља и средстава која воде ка њему.

Један од основних захтева ЕУ у овој области је стална комуникација и дијалог власти и јавности, као и слободан и лак приступ грађана свим одлукама и документима државних органа. Обавештавање и придобијање грађана за европску интеграцију треба да се обавља на начине који појединим циљним групама највише одговарају, без наметања ставова и скривања проблема, јасно и уз коришћење разноврсних средстава.

Медији у овоме имају највећи значај, као носиоци и информативне и образовне и мобилизационе улоге. Образовни систем је други важан канал, и он би требало да на свим нивоима буде обогаћен наставним градивом из области европских интеграција. На тај начин би омладина – која је натпросечно опредељена за европске интеграције, али и недовољно обавештена о томе – могла да постане најзначајније друштвено упориште будућег чланства Србије у ЕУ. Озбиљно проучавање европских интеграција треба допунити посебним системом стипендирања у земљи и иностранству, што ће државним органима и привреди обезбедити кадрове за многобројне послове из ове области.

Стручни кадрови новог профила неће бити неопходни само државној управи већ и најразличитијим привредним субјектима и друштву уопште. Евентуални недостатак стручњака за материју европских интеграција (право, економија, политичке науке) одразио би се као директна штета коју нпр. предузећа могу да претрпе услед кадровских проблема и несналажења у новом регулативном окружењу. Зато је неопходно да се на свим факултетима из релевантних области уведу предмети који ће допринети повећаном едуковању о ЕУ и процесу приступања, што ће омогућити формирање стручних кадрова који ће учествовати у процесима интеграције.

За добре резултате биће потребне и добро осмишљене информативне кампање и популарно образовање (предавања, семинари), у којима државни органи могу да продуктивно сарађују са домаћим и иностраним невладиним организацијама са искуством у том раду, као и објављивање разноврсних публикација на тему европских интеграција, за различите категорије читалаца.

Постојећа Стратегија комуникације Владе Републике Србије је веома добар оквир за даљи рад у овој области, који треба – како је и предвиђено – допуњавати конкретнијим годишњим акционим плановима, као и сарадњом са другим владиним и невладиним организацијама, медијима, образовним институцијама и стручним удружењима. На тај начин Србија ће добити кохерентан програм разноврсних активности у овој области, са детаљним плановима рада и динамиком остварења читавог система програма.

Иако обавештавање и придобијање грађана за европску интеграцију није и не може бити посао само државних органа, кључну координациону улогу у овом послу ипак мора да има Влада са својим министарствима, посебно Канцеларија за придруживање, као место где се и стиче највећи број информација и где се стварају конкретни планови у вези са интеграцијом. У остваривању стратегије комуникације, Канцеларија мора да буде и место координације информисања о европској интеграцији унутар система државних органа.

Успех и брзина европске интеграције Србије/СЦГ зависиће и од комуникације са иностраним циљним групама, пре свега са званичницима ЕУ и њених држава чланица, као и са дипломатским представништвима, новинарима и другима који утичу на ставове влада и јавних мњења свих утицајних држава, у Европи и другде. Њима се мора пружити брижљиво припреман и константан извор информација о ставовима и интересима Србије у вези са европском интеграцијом, на чему Канцеларија за придруживање и Влада Србије треба да блиско сарађују са Министарством спољних послова СЦГ. Тако ће се ојачати подршка захтеву Србије за чланство у ЕУ, а придруживање и приступање ЕУ олакшати и скратити.



2. Глава | Политички критеријум

2

2. 1. | Демократија и владавина права

2.1.1. Постојеће стање

Напори у правцу усклађивања политичког и правног система са стандардима ЕУ после промена 2000. године значајно су изменили политички систем Србије у правцу стабилизације и демократизације. Формирање демократског политичког система је наступило после пада Милошевићевог режима, чије је политичко наслеђе, поред проблема са функционисањем државне заједнице и питања Косова и Метохије, представљало највећи проблем у обезбеђивању политичке стабилности. Србија је ипак ушла у нови период грађанске демократије, владавине права и поштовања институција, иако има још доста простора за напредак у остваривању овог сложеног, вишезначног и вероватно најзначајнијег сегмента политичког критеријума за придруживање ЕУ.

Недостаци и проблеми се огледају како у сфери изградње адекватне правне регулативе, тако и у функционисању политичког система у целини. У сфери права најочљивије је одсуство адекватног **уставног оквира Републике Србије**. Чињеница да није усвојен нови устав добрим делом одражава одсуство политичког консензуса, не само о конкретним решењима која треба уградити у највиши правни акт државе, већ и о томе ко и како треба да усвоји тај акт. Уз то, Србија је као држава чланица државне заједнице Србија и Црна Гора Уставном повељом преузела обавезу да сопствени устав усклади са одредбама овог акта. Рок за извршење ове обавезе је прекорачен услед проблема у постизању политичког консензуса за доношење новог Устава Србије. Сви органи државне заједнице су формиран и функционишу, иако се на неке неоправдано дуго чекало, попут Суда Србије и Црне Горе. Захваљујући Споразуму о ревизији Уставне повеље, Скупштина Србије и Црне Горе је задржала легитимитет, упркос нерасписивању избора на нивоу државне заједнице.

Један од највиших приоритета у демократизацији друштва је **реформа безбедносне политике**, где је дошло до јасног опредељења да се она мора извршити у складу са унутрашњим демократским политичким променама и процесима транзиције, променама у међународном окружењу и смањеним претњама националној безбедности, као и променама карактера самих претњи. Ова реформа се мора извршити у складу са претпоставкама које подразумевају евроатлантске интеграције. У ту сврху су предузети почетни кораци ка успостављању цивилне, пре свега парламентарне, контроле над војском, посредством скупштинског Одбора за безбедност. За министра одбране је постављен цивил, а Генералштаб је добио улогу која треба да му припада и под директном је контролом Министарства. Укинута су војни судови, а њихови предмети су пребачени у надлежност цивилних судова.

Посебно значајан сегмент демократије и владавине права је свакако **реформа војске**. Иако је, у новембру 2004, усвојена Стратегија одбране, потребно је даље утврђивање и израда правног основа реформе система одбране. Осим тога, остало је још низ отворених проблема, од којих се посебно издвајају: стварање одговарајућег правног оквира за решавање питања војне имовине, као и даљи рад на прилагођавању структура оружаних снага, што подразумева и њихово смањење, као и оспособљавање за нове без-

бедносне изазове који су превасходно невојне природе: тероризам, организовани криминал и корупција. При томе увек треба имати у виду социјалне ефекте које доноси таква реформа.

Када је реч о политичком учешћу и представљању грађана, може се констатовати да су у највећој могућој мери обезбеђени слободни и поштени избори. Оваква ситуација једним делом проистиче и из **реформе изборног законодавства**. Иако су завршени нацрти неколико закона из ове области - Закон о избору народних посланика, Закон о бирачком списку, Закон о изборној кампањи - и усвојен Закон о избору посланика за Скупштину СЦГ (који ће морати да се усклади са променом Уставне повеље), предстоји и низ других активности којима ће се заокружити рад на овој изузетно значајној области.

Да би изборна воља бирача у потпуности била испоштована, неопходно је обезбедити услове за сталну и појачану **парламентарну контролу над радом владе**. Још увек недостају неки важни механизми који би то омогућили, пре свега поступак интерпелације.

Веома важан, можда најважнији, параметар у мерењу нивоа демократије једног друштва је и степен **независности судства**. И поред тога што су учињени одређени кораци у правцу стварања законског оквира за подизање нивоа независности правосудног система, постигнути резултати, како потврђују и оцене ЕУ, још увек нису задовољавајући. Стога ће кораци који се предузимају у правцу смањења утицаја извршне власти, професионализације и рационализације правосудја у наредном периоду бити интензивирани.

Један од највећих проблема са којима се суочавају готово све земље, а посебно оне у процесу транзиције, је свакако **корупција**. И поред чињенице да су у овој области учињени неки помаци - усвојен Закон о сукобу интереса, израђена Национална стратегија за борбу против корупције, израђен Закон о спречавању прања новца, сачињен Нацрт закона о полицији - потребно је учинити још напора да би се заокружила законска покривеност овог проблема и обезбедило доследно и ефикасно спровођење донетих закона.

2.1.2. Захтеви

Иако се, са теоријског становишта, демократија и владавина права посматрају као два засебна концепта, са становишта придруживања Европској унији они представљају органску целину, чији основ представљају парламентарна демократија и принцип поделе власти. У том смислу се од држава кандидата захтева да имају кохерентан и функционалан уставни оквир и са њим усклађену легислативу. Тај захтев се у случају Србије испољава као обавеза деловања у правцу стварања ефикасне и делотворне државне заједнице на основама Уставне повеље, са једне стране и са друге – усклађивања свог уставног акта са Уставном повељом.

У склопу реформе безбедносног сектора, неопходно је да демократски изабране институције и органи остваре суштинску контролу над свим саставним деловима овог сектора. Када је реч о **реформи војске**, очекује се, поред већ усвојене Стратегије одбране, и усвајање војне доктрине у складу са демократским принципима. Посебно се инсистира на припреми и усвајању транспарентног и одговарајућег правног оквира за разјашњавање важног нерешеног питања војне имовине. У погледу безбедносних служби, успостављање пуне демократске и парламентарне контроле над радом још увек великог броја ових служби отежава чињеница да се оне "триплицирају" (на нивоу Србије, Црне Горе и државне заједнице), а нису устројене на приближно исти начин.

Посебна пажња је посвећена испуњењу захтева који ће омогућити да се политичке одлуке доносе “што је могуће отвореније и ближе грађанима.” Први предуслов је свакако одржавање **слободних и поштених избора** на свим нивоима власти. Да би овај услов у потпуности био испуњен, тражи се завршетак актуелне **реформе изборног законодавства** (укључујући и ревизију бирачких спискова), како би се изборни систем ускладио са међународним стандардима, пре свега ревидирајући законе о изборима, у складу са препорукама Канцеларије за демократске институције и људска права (ODIHR) и потпуно спровођење Закона о финансирању политичких партија.

У непосредној вези са претходним је и захтев за ефикасно **функционисање законодавне власти** (парламената), што подразумева јасно разграничење у односу на друге гране власти, јасну процедуру и њено поштовање. Поред тога, неопходно је обезбедити пажљиво разматрање законских предлога и њихово ефикасно усвајање. Важни предуслови у том послу су неометано деловање опозиције и јавност рада.

Да би се закони усвојени на такав начин успешно спроводили, нужно је обезбедити ефикасно **функционисање извршне власти**. С тим циљем се захтева стварање јединственог система јавних служби и законодавни оквир који ће регулисати сва питања у вези са њиховим ефикасним и одговорним деловањем.

У области **функционисања правосуђа** очекује се модернизација и повећање ефикасности и независности судског система, нарочито привредних судова због крупних системских промена у процесу транзиције. Такође, инсистира се на обезбеђивању функционалне независности тужиоца за ратне злочине и на обављању припрема за оснивање управних и апелационих судова.

У погледу примене **антикорупцијских мера** - посебно у царинским службама, локалним органима власти, здравству, полицији и правосуђу - донета је свеобухватна Национална стратегија за борбу против корупције, у складу са стандардима Савета Европе.

2.1.3. Мере и поступци

Усвајање **уставног акта** Републике Србије, који ће бити усклађен са Уставном повељом и прописивати европске стандарде у домену уставног уређења државе, свакако је апсолутни приоритет за функционисање правног и политичког система. Ту је и низ мера и поступака који треба да обезбеде функционалност државне заједнице, од неометаног деловања постојећег институционалног оквира (обезбеђење финансијских средстава) до споразумне ревизије делова Уставне повеље.

Упркос чињеници да је могућност преиспитивања Уставне повеље после три године значајна препрека за свеобухватну **реформу војске**, неопходно је одлучније приступити овом послу. Доношење Стратегије одбране је свакако значајно, али не и довољно за корените промене војске. Почетни корак на том путу је правна реформа система одбране Србије и Црне Горе. Њен главни циљ је стварање целовите и функционалне правне регулативе, која би била основ савременог система безбедности и фактор који би омогућио прикључивање међународним безбедносним интеграцијама. Реформа система одбране треба да се заснива, између осталог, на следећим основама:

- промоција добросуседских односа, стабилности и развоја западног Балкана;
- превенција сукоба и решавање несугласица мирним средствима;
- разрада стратешких опредељења исказаних у Стратегији одбране;
- укључивање Србије и Црне Горе у безбедносне интеграције;

- обезбеђење демократске и цивилне контроле система одбране;
- транспарентност процеса планирања и буџетског финансирања система одбране;
- јасна подела надлежности институција Србије и Црне Горе у односу на војску, службе безбедности и друге релевантне институције;
- ефикасније и рационалније руковођење материјалним и финансијским ресурсима, укључујући и трансформацију власништва капитала у доходовним војним установама и предузећима наменске производње (војна индустрија).

Наведене основе правне реформе система одбране само су део начела чије спровођење је неопходно за испуњење критеријума које су поставили програм НАТО Партнерство за мир и Европска унија.

Од велике користи за целокупну реформу војске било би доношење новог закона о одбрани, којим би се регулисале основе одбране земље. У осталим областима од значаја за функционисање одбране потребно је донети посебне законе, који ће полазити од савремених стандарда заштите људских права и међународних обавеза Србије и Црне Горе.

Посебно важно питање које треба решити је припремање и усвајање транспарентног и одговарајућег правног оквира за разјашњавање нерешеног статуса војне имовине.

Потребно је наставити са реформама у области деловања класичних служби безбедности и обавештајних служби, које су започете формирањем Безбедносно-информативне агенције (БИА).

Унутар Министарства унутрашњих послова су протеклих година извршене одређене реформе, чији је циљ био управо стављање под потпунију контролу целе полицијске службе, а посебно оних делова који су показивали тенденцију да се супротставе контроли цивилних власти и деловали ван граница своје надлежности, укидањем Јединице за специјалне операције и стварањем Жандармерије.

Потребна је и реформа правне регулативе сектора безбедности у складу са стандардима ОЕБС-а, Савета Европе, НАТО-а и ЕУ, као и са новим безбедносним изазовима (што подразумева свеобухватну стратегију борбе против корупције, организованог криминала, а нарочито трговине људима и дрогом, с обзиром да је она веома присутна на Балкану). ЕУ сматра нужним и примену Кодекса понашања ЕУ у сфери извоза оружја, тј. поштовање забране извоза оружја у оне земље које су под ембаргом, или у којима постоји опасност да ће се наоружање користити за масовно кршење људских права.

У области реформе изборног законодавства неопходно је интензивирати рад на његовом заокруживању, како би се изборни систем ускладио са међународним стандардима, али и обезбедити да се ти закони доследно спроводе, без двосмислености и недостатака. Нарочито се истиче да не сме доћи ни до каквих измена у изборном законодавству непосредно пре избора, а посебно у случајевима када би те измене угрозиле права и обавезе бирача, политичких странака и кандидата у изборном процесу.

Приликом **реформе изборног законодавства**, треба полазити од европских изборних стандарда, који имају два аспекта. Први, стални, који чине уставни принципи изборног права, као што је опште, једнако, слободно, тајно и непосредно право гласа. Други је да истински демократски избори могу да се одржавају само ако су испуњени основни услови демократске државе, који се заснивају на владавини права (која подразумева основна права и слободе), стабилности изборног закона и ефикасне процедуралне гаран-

ције. При томе треба тежити успостављању непроменљивог језгра изборних принципа, који се морају строго поштовати и који морају бити утврђени уставом, а не препуштени законодавној процедури.

Даља реформа ове области подразумева потребу доношења закона о избору народних посланика, о бирачком списку и о изборној кампањи. Осим тога, нужно је потпуно спровођење Закона о финансирању политичких партија.

Ради **побољшања рада скупштине Србије**, мора се константно радити на усваршавању и прилагођавању Пословника о раду, као и на побољшању кадровске и техничке опремљености стручних служби и стално запосленог особља у Скупштини. Треба приступити организованој обуци народних посланика, посебно о питањима у вези са процесом придруживања ЕУ. Од посебног значаја је и повећање овлашћења и интензивирање рада Одбора за европске интеграције. Ове мере захтевају континуирано деловање.

Што се тиче **парламентарне контроле рада владе** као целине и сваког министарства посебно, у Пословнику о раду Скупштине треба предвидети поступак **интерпелације**. Нужно је, такође, оснажити институт посланичких питања и чешће формирати анкетне одборе за сва питања од значаја за најширу јавност.

У области **реформе правосуђа** потребно је усавршити постојеће правосудне законе, при чему посебну пажњу треба обратити на дефинисање и поштовање процедуре избора судија, где кључни критеријум треба да буде стручност. Протекли период су обележиле бројне законодавне активности које ће побољшати независност и функционалност правосуђа. Усвојени су: Закон о Високом савету правосуђа, Закон о судијама, Закон о судовима, Закон о јавном тужилаштву, Закон о извршном поступку, Закон о парничном поступку, Закон о посредовању – медијацији, итд. Уз то, неопходно је радити на изградњи капацитета националног правосуђа који би омогућили процесуирање лица за које се сумња да су починили ратне злочине.

С циљем **јачања контроле уставности и законитости**, нужно је обезбедити услове за пуно поштовање и спровођење одлука Уставног суда. При томе треба размотрити и преиспитати критеријуме и процедуру за избор судија Уставног суда.

На пољу **борбе против корупције** потребно је убрзати рад на доношењу закона о спречавању прања новца и закона о полицији. Неопходно је доследно спровођење и примена Закона о сукобу интереса. Поред ових краткорочних приоритета, нужно је започети припреме за спровођење средњорочних приоритета из ове области, као и обезбеђивање потпуне усаглашености домаћег права са Конвенцијом УН за борбу против корупције и релевантним конвенцијама Савета Европе.

Све предложене мере имају за циљ остварење постављеног захтева у процесу придруживања ЕУ, а то је обезбеђивање стабилних институција, које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту права мањина.

2.2 | Судски систем и борба против корупције

2.2.1. Правосуђе уопште

Кључни елементи независности судија и судства су: правно дефинисање суда и других правосудних институција као самосталних и независних државних институција; заснованост суда и других правосудних институција које учествују у суђењу, као и самог суђења, на актима највишег ранга (уставу и законима); институционална независност судије и јавног тужиоца, под којом се подразумева независност од политичких грана државне власти, као и од моћних појединаца и друштвених група; персонална независност судије и јавног тужиоца (која зависи и од законског уређења начина стицања и губитка положаја, као и од сталности функције, а постиже се пресудним утицајем улоге правосудне власти у поступку стицања и губитка положаја); доношење мериторне одлуке у разумном року; непристрасност (која се постиже институтом изузећа и правилима о спречавању сукоба интереса); појавни изглед независности; начин одређивања судије и јавног тужиоца у конкретној правној ствари (право на природног или случајног судију).

А. Постојеће стање

Оцена резултата

У новијој историји правосуђе у Србији није се одликовало таквим степеном независности, непристрасности и одговарајућим процесним гаранцијама који би га чинили самосталном и независном граном државне власти. У једнопартијском систему правосуђе је деценијама било под политичким притиском и утицајем партијске законодавне и извршне власти, што се у великој мери огледало у избору судија и њиховом раду.

У односу на претходни период, остварен је напредак у смислу независности правосуђа. Ипак, оно ни данас није достигло потребни степен независности, што је типично за сва транзициона друштва, у којима је правосуђе дуго зависило од извршне и страначке власти - егзистенцијално и непосредно.

Поверење грађана у правосуђе није на високом нивоу, највише из разлога неефикасности, чиме се доводи у питање право појединца на правично суђење.

Стратегије

У априлу 2004. године Влада Републике Србије је формирала тело - Комисију за реформу правосуђа - чији је документ *Основи стратегије реформе правосуђа* Влада усвојила. Наведеним документом су означени стратешки циљеви реформе правосуђа. Они тек треба да буду детаљно разрађени, на чему ради помену-та комисија.

Стратешки циљ реформе правосуђа је враћање поверења грађана у правосуђе и уопште у институције правосудног система. Методе којима овај циљ треба постићи су: реформе уставноправног законодавства, правосудних организационих прописа, процесних прописа, прописа који се односе на правосудне професије, као и нормативно унапређење односа правосуђа и грађана.

Поред опште правосудне стратегије, на којој су радили државни органи и њихови функционери, 2004. године објављени су *Основи стратегије реформе судства* Друштва судија Србије. Општи циљ који треба постићи је независно, непристрасно, ефикасно и одговорно судство, као гарант владавине права. Као специфични циљеви истичу се: изrada одговарајућег уставног и законског оквира; установљавање дис-

циплинске одговорности судија; реорганизација судске мреже, да би се постигао лакши приступ суду; успостављање оквира за савремен и ефикасан судски менаџмент; одређивање оптималног броја судија и другог судског особља и њихово стално образовање; побољшање свакодневних услова рада; убрзање и појефтинивање судских поступака и унапређење односа судова са јавношћу.

Б. Захтеви и мере

- *Постизање општеприхваћеног међународног стандарда независности правосуђа*

Овај циљ се не може остварити само на нивоу законодавне функције државе. Неопходно је променити начин рада и понашања судија и јавних тужилаца, као и начин деловања и организацију судова и јавних тужилаштава.

У погледу промена и иновација **законодавства**, приоритети су: проширење надлежности и јачање улоге Високог савета правосуђа; проширење утицаја правосудне власти на део буџета намењен правосуђу; успостављање службе правне помоћи ради побољшања приступа суду; другачије уређење унутрашње организације судова и јавних тужилаштава и уређење свакодневног управљања и менаџмента у судовима и јавним тужилаштвима.

У погледу утицаја на промену начина рада судова, приоритети су: промена начина бирања и напредовања судија и јавних тужилаца, ради отварања професије свима који испуњавају услове; постизање стварне транспарентности поступка предлагања и избора судија и јавних тужилаца; успостављање сталног образовања као обавезе судије и јавног тужиоца; развијање помоћних правосудних професија и њихово одговарајуће образовање (судски извршитељи, јавни бележници, стечајни управници, судски позивари итд).

- *Уставно дефинисање положаја правосудне власти као државне власти, преношењем уставних надлежности са политичких тела на правосудни савет.*

Уставна дефиниција положаја правосудне власти као гране државне власти не сме да се заустави само на прокламацији. Принцип поделе власти на три гране остаће само уставна декларација, ако се не обезбеди уставни механизам за остваривање равноправности судске (правосудне) власти са осталим гранама власти, независност судске (правосудне) власти у домену њених надлежности у односу на друге гране државне власти, као и на моћне појединце и друштвене групе, и суштинска контрола извршне власти од стране судске (правосудне) власти. Битна мера за постизање овог циља је преношење надлежности за избор и разрешење судија и јавних тужилаца са политичких грана власти на правосудни савет, који мора бити дефинисан као уставна категорија, а не само као законска, што је данас.

- *Обезбеђење уставне и законске гаранције за стварно уживање људског права на независног судију и на независно и поштено суђење*

У погледу уставне дефиниције људског права на независног судију, као и на независно и поштено суђење, треба поћи од стандарда и формулација садржаних у међународним документима, а нарочито у Међународном пакту о грађанским и политичким правима и у Европској конвенцији о људским правима. Овај приступ примењен је и у Повељи о људским и мањинским правима државне заједнице СЦГ.

Неопходно је увести уставну жалбу у нови устав, као и у закон који уређује Уставни суд Србије, по угледу на средњоевропски модел овог правног средства.

Одговорност државе, судије и јавног тужиоца за непоштено суђење, односно учешће у поступку, као и за неоправдано дуго трајање поступка, мора бити уставом и законом јасно дефинисана, а примена у пракси недвосмислено гарантована.

2.2.2. Посебне мере у области правосуђа

I. Високи савет правосуђа

Најзначајнији међународни документи који се односе на питање правосудног савета, или неког другог тела независног од извршне и законодавне власти које има улогу у избору и разрешењу судија, њиховом напредовању и дисциплинској одговорности, су Препорука Комитета министара Савета Европе Р(94)12 о независности, ефикасности и улози судија и Европска повеља о статуту за судије 98/23. Правосудни савет не мора имати исти назив, структуру нити положај у оквиру државне власти - разлике проистичу из карактеристика националних правних система - али се одређена начела морају поштовати: састав овог тела је такав да су бар половина његових чланова судије, изабране од стране других судија, на начин којим се гарантује најшира представљеност судства (у телу треба да буду заступљене судије свих инстанци, од најнижег до највишег суда); правосудни савет сам доноси и усваја свој пословник; када доноси одлуке о постављењу судија, правосудни савет то чини само на основу објективних критеријума, без икаквих других утицаја, имајући у виду квалификације, интегритет, способност и ефикасност кандидата; сваки судија који сматра да је прекршено неко његово право, или да му је угрожена независност, има право жалбе овом телу. Оно мора да има овлашћење да исправи такву ситуацију.

A. Постојеће стање

Институт Високог савета правосуђа (ВСП) уведен је у законодавство Републике Србије 2001. године. Чињеница да предлагање кандидата за судијске функције од 2001. године више није у надлежности скупштинског Одбора за правосуђе – а Одбор одсликава политички састав Скупштине – већ је сада у надлежности Високог савета правосуђа, указује на то да у Републици Србији постоји политичка воља да се законски прописи у овој области ускладе са европским стандардима. Ипак, концепт независног и аутономног радног правосудног тела које би било надлежно за избор, напредовање и разрешење судија - још увек није спроведен у потпуности. Од првог увођења овог тела до данас, правила о његовом саставу и надлежности мењана су како изменама и допунама Закона о Високом савету правосуђа, тако и честим изменама Закона о судијама (последњи пут у априлу 2004. године). Одлукама Уставног суда Републике Србије, неке одредбе Закона о судијама стављене су ван снаге.

Састав Високог савета правосуђа не одговара у потпуности захтеву да најмање половину чланова тела надлежног за избор, унапређење и престанак судијске функције треба да чине судије, изабране од стране својих колега, на начин који гарантује представљеност судија свих инстанци. Ово тело не доноси коначне и обавезујуће одлуке о питањима избора, запослења, напредовања и престанка судске функције. Његова улога је саветодавне природе и ограничена је на предлагање.

B. Захтеви и мере

Састав и надлежности Високог савета правосуђа морају бити предвиђени уставом, чије одредбе морају бити компатибилне са поменути европским прописима. У том смислу је потребно извршити неопходне уставне промене.

II. Јавни тужилац

У погледу надлежности и поступка именовања, дисциплинске одговорности и разрешења јавних тужилаца, општеприхваћени правни стандард, који би представљао гаранцију њихове независности блиску независности судија, могао би се посредно изводити из препорука Комитета министара Савета Европе и Европског статута за судије. У неким европским државама (Бугарска, Француска, Италија, Португал, Румунија), а и неким државама насталим на подручју бивше СФРЈ (Босна и Херцеговина), исти орган (Правосудни савет) је надлежан за именовање или предлагање именовања и судија и јавних тужилаца; исти орган се стара о обуци за правосудни испит и каснијој обуци судија и јавних тужилаца и о њиховом напредовању; он је надлежан и за испитивање дисциплинске одговорности судија и јавних тужилаца, за предлагање њиховог разрешења, или за само разрешење. Може се рећи да у наведеним државама постоје истоветне институционалне гаранције независности за судије и за јавне тужиоце, бар када је реч о њиховом одабиру.

A. Постојеће стање

У праву Србије јавни тужилац је државни орган, који је надлежан, пре свега, за правосудну функцију кривичног гоњења за кривична дела која се гоне по службеној дужности, али и за неке друге делатности, као што су изјављивање ванредног правног лека (захтев за заштиту законитости), не само у кривичном поступку, већ и у грађанским судским поступцима, и учешће у грађанским судским поступцима - у својству парничног тужиоца или у својству интервенијента у општем интересу. Поред општих јавних тужилаца, постоје и две врсте специјализованих.

Општа правила за опште јавне тужиоце и њихове заменике

Јавне тужиоце и њихове заменике бира Народна скупштина, на предлог Високог савета правосуђа. Посебна правила важе за специјалне тужиоце за организовани криминал и за специјалне тужиоце за ратне злочине.

Специјално тужилаштво

За поступање у предметима кривичних дела из области организованог криминала извршена је законска концентрација надлежности у Закону о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала (чл. 4), па је Окружно јавно тужилаштво у Београду надлежно за територију Републике Србије. У наведеном тужилаштву у Београду образује се посебно одељење за сузбијање организованог криминала (Специјално тужилаштво). Радом Специјалног тужилаштва руководи специјални тужилац за сузбијање организованог криминала, којег поставља републички јавни тужилац из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца који испуњавају услов за избор за окружног јавног тужиоца, уз писмену сагласност лица које се поставља.

Тужилаштво за ратне злочине

За поступање у предметима ратних злочина је, на основу Закона о организацији и надлежности државних органа против учинилаца ратних злочина, основано Тужилаштво за ратне злочине за територију Републике Србије, са седиштем у Београду. Тужиоца за ратне злочине бира Народна скупштина, а заменика поставља и разрешава тужилац за ратне злочине, на период од четири године, с тим да може бити поново постављен.

Б. Захтеви и мере

Потребно је појачати одговорност јавних тужилаца и њихових заменика за покретање поступака, као и за вођење и резултате истражних поступака. Поред тога, неопходно је подстицати бољу сарадњу између по-

лиције и јавног тужиоца, али искључиво на професионалним критеријума, уз обезбеђивање механизма контроле одговарања полиције на захтеве јавног тужиоца у кривичном гоњењу.

Закони који се односе на општа правила о јавном тужилаштву треба да садрже гаранције самосталности и независности тужилачке функције. Са тог становишта, потребно је преиспитати: да ли заменици јавних тужилаца треба да буду именовани на одређено време; да ли су довољне законске гаранције обавезе на покретање кривичног гоњења или оне и даље пружају могућност утицаја вантужилачких власти или појединаца на одлуку да се поступак покрене; услове за трајну обуку и промоцију у виша звања јавних тужилаца и њихових заменика.

Обе врсте специјалних тужилаца и њихових заменика треба изједначити у погледу надлежности за именовање, трајања мандата и односа према заменицима.

2.2.3. Ефикасност рада судова и судија

А. Постојеће стање

Право на правично суђење је основни елемент демократског друштва и владавине права, који се примењује када је неко лице оптужено за кривично дело или када су оспорена нечија грађанска права и обавезе. Оно подразумева обавезу државе да организује правни систем тако да њени судови буду у стању да гарантују право свакога да добије коначну одлуку у оквиру разумног временског рока.

Вероватно највећи проблем српског судства је **преоптерећеност случајевима** и следствено томе **неефикасност**. Међу узроцима таквог стања у први план избијају неприлагођеност прописа који регулишу структуру и начин рада судова. Према Основама стратегије реформе правосуђа у Србији, основни проблеми судова су:

- оптерећеност великим бројем предмета;
- неефикасно вођење поступака и честа одлагања;
- неефикасно достављање судских писмена;
- неефикасно администрирање предметима;
- спора израда судских одлука;
- споро извршење судских одлука;
- недовољна координација са другим институцијама правосудног система;
- лоши услови рада и ниске зараде и
- одлив квалификованих кадрова из судова и њихова неадекватна замена.

Мрежа судова у Србији је организована у складу са правилима постављеним Законом о судовима из 1991. године, чије ће се одредбе о организацији и надлежности судова примењивати све до краја 2006. године. Одредбе Закона о уређењу судова из 2001. године ("Сл. гласник РС", бр. 125/04), које се односе на организацију судова, треба да почну да се примењују 1.1.2007. године. Према постојећој организацији, у Србији постоје две врсте судова: судови опште надлежности и специјализовани судови. Најнижи судови опште надлежности су општински судови, непосредно виши у хијерархији су окружни судови, а највиши у хијерархији је Врховни суд Србије, који одлучује углавном о ванредним правним лековима, као и о жалбама против другостепених одлука у кривичним стварима. Као специјализовани, за сада постоје трговински судови и Виши трговински суд. Садашња мрежа судова, у којој судови нису рационално распоређени, неадекватна је у односу на потребе и доводи до њихове неједнаке оптерећености.

Ови недостаци би требало да буду превазиђени успостављањем нове организације судова и нове поделе њихове надлежности у складу са **Законом о уређењу судова** из 2001. године, за који се може рећи да предвиђа децентрализацију судског система, као и модернију, рационалнију и примеренију мрежу судова. Наведеним законом је прерасподељена надлежност између општинских и окружних судова као првостепених судова опште надлежности, предвиђено је оснивање посебних одељења у првостепеним судовима, оснивање апелационог суда као жалбеног суда, као и оснивање управног суда који ће решавати управне спорове. Врховни суд треба да постане касациони суд, што значи да решава искључиво по ванредним правним лековима.

На ефикасност у раду судова, поред њихове организационе шеме, у великој мери утичу и процесни закони. Новим Законом о парничном поступку поједностављен је сам поступак и у значајној мери се онемогућава злоупотреба процесних права у поступку, а предвиђене су и промене које треба да допринесу решавању других проблема, као што су спорост у поступању, спорост у изради судских одлука и проблем достављања. Поред тога, и нови Закон о извршном поступку, заједно са изменама и допунама Закона о кривичном поступку, треба да допринесе повећању ефикасности поступака пред судовима.

Компетентност судија је следећи, неопходан услов за успешно и ефикасно правосуђе. Под тим се подразумева да судија, поред стручног знања, мора да има и одређене, посебне вештине (као што су вештина комуникације, способност да саслуша друге, способност организовања послова), али и развијену социјалну свест, како би својим одлукама промовисао и утицао на очување највиших вредности у друштву. Компетентност је кључни елемент који судијску функцију чини струком, а не само јавном функцијом.

Успешно административно пословање судова, чији резултат треба да буде поштовање времена и трошкова грађана који се са својим захтевима обраћају суду, је такође од пресудног утицаја на повећање ефикасности у раду судова и судија. Ефикасност непосредно и директно зависи од начина организовања свакодневног управљања судским пословима, као и од техничке опремљености судова. Код нас није предвиђена посебна обука за судије и друга лица која се баве пословима управљања и организовања рада у судовима, па није ретка појава лошег вођења ових послова. Када се томе дода чињеница да су наши судови веома лоше опремљени у техничком погледу, јасно је да у Србији још увек нису створени услови за успешно административно пословање судова у складу са међународним стандардима.

Б. Захтеви и мере

Да би се припремила успешна реорганизација мреже судова у складу са Законом о уређењу судова у предвиђеном року (до 01.01.2007), неопходно је спровести све потребне организационе мере и обезбедити неопходна финансијска средства.

Поред осталих мера које поменута Стратегија реформе правосуђа предвиђа, најважније је издвојити оне којима се планира смањење оптерећености судова бројем случајева. Главне мере тичу се промене материјалних и процесних закона који регулишу све врсте судских поступака. У том смислу, упрошћавање поступака обухвата кривични, парнични, извршни, ванпарнични, поступак уписа у судски регистар и друге судске поступке.

Мере за смањење броја заосталих предмета које треба предузети су, на пример:

- прописати општи судијски радни стандард;
- увести обавезну периодичну евалуацију судија, на основу проверљивих чињеница, о чему треба донети правилник;
- омогућити привремено ангажовање судија у другим преоптерећеним судовима, о чему би одлучивао непосредно виши суд;
- овластити председника Врховног суда да по прописаној процедури може делегирати поједине врсте предмета у други суд исте надлежности, уколико је надлежни суд преоптерећен заосталим предметима;
- омогућити прековремени рад и рад у сменама у судовима који имају заостатак предмета на нивоу полугодишњег прилива нових предмета;
- утврдити рокове за смањење броја заосталих предмета, тако да у року од три године број заосталих предмета буде на нивоу просечног тромесечног прилива нових предмета;
- увести савремене информационе технологије са јединственим базама података прописа, судске праксе, администрације, статистике и са заједничким софтвером и
- обезбедити мрежно повезивање на нивоу окружних судова и на нивоу Републике.

Паралелно с тим, држава треба да обезбеди стабилне и довољне фондове, како би се организовала институционализована, стална обука судија кроз одговарајуће програме, чиме ће се омогућити одржање и побољшање достигнутог нивоа професионалне компетенције судија, али и њихових других потребних вештина. Треба организовати и одговарајућу обуку помоћног судијског особља, које је саставни део функционисања целокупног система правосуђа. Институционализовање сталног стручног усавршавања судија и периодичних провера стручности задовољиће услов персоналне компетентности. Препоручљиво је организовати овакву проверу пре почетка рационализације судства у Србији.

У погледу свакодневног управљања судским пословима, потребно је предвидети посебну, за те послове прилагођену обуку за председнике судова и друго особље које учествује у организовању ових послова. Међутим, ни најбоља управа не може дати резултате уколико нема одговарајућу подршку у опреми, те је неопходно извршити аутоматизацију канцеларијског рада и капацитета за обраду података. Поред тога, неопходно је обезбедити рачунаре за судове, тужилаштва и правобранилаштва, софтверски стандардизовати опрему ради компатибилности, заштите података и могућности повезивања у јединствену мрежу правосудног система у Републици. Функционисање јединственог информационог система у правосуђу треба да буде уређено посебним законом.

Ради побољшања ефикасности у раду судова и растерећења судова одговарајућим процесним законима, треба створити предуслове за постизање стандарда суђења у реалном року. Томе ће допринети и доношење посебног закона о арбитражи, као и закона о посредовању у решавању спорова.

2.2.3.1. Утицај судија на правосудни буџет

А. Постојеће стање

Средства за рад судова се и даље обезбеђују у јединственом буџету Републике, тако што надлежни органи извршне власти утврђују и врше дознаке средстава за рад судова. Ако се има у виду да Влада прописује и услове, висину и начин коришћења судских такси, очигледно је да код нас извршна власт има пресудну улогу у финансирању судства.

Како се правосудни буџет формира без утицаја судске власти, не чуди тенденција ниских примања која је у правосудју присутна већ више од десет година. То је, с једне стране, довело до одлива искусних и квалитетних кадрова, а с друге стране, смањена је конкуренција и омогућен је продор и некомпетентних кадрова у ову професију.

Пошто судски систем зависи од средстава из централног буџета, неретко се догађа да судови, због необављеног трансфера из буџета, не могу да обезбеде неопходан материјал за рад и плате запослених, што доводи до застоја у њиховом раду.

Б. Захтеви и мере

Неопходно је обезбедити стварни и одлучујући утицај судова на формирање буџета намењеног правосудју, што се може постићи давањем одговарајућих овлашћења Високом савету правосудја. Судски буџет треба креирати на основу реалних потреба, што је услов за превазилажење негативних појава у раду судова до којих долази због недистрибуирања довољних средстава потребних за њихов рад из централног буџета. То ће обезбедити да услови рада судова, степен гаранције независности, ниво стручног усавршавања, висина плата судија и помоћног судског особља не зависе од тренутних потреба и мотива извршене власти.

2.2.3.2. Борба против корупције

За сагледавање међународних стандарда у овој области, нарочито је важно неколико међународних правних докумената: Декларација УН против корупције и подмићивања у међународним пословним трансакцијама, Е/1996/Л.26/Рев.2, 15.11.1996; Акција Генералне скупштине УН против корупције А/РЕС/51/59 од 28. јануара 1997; Конвенција УН о борби против организованог криминалитета из Палерма 2000. године; Препоруке Савета Европе бр. Р(2000) 10 и додатак препорукама које је усвојио Комитет министара на 106. сесији, 11. маја 2000. године у виду Модела кодекса понашања јавних службеника; Препорука Савета Европе Р (2003) 4 о основним правцима борбе против корупције у изборним кампањама и финансирању политичких партија; Кривичноправна конвенција Савета Европе о корупцији, која је ступила на снагу 1.7.2002; Грађанскоправна конвенција Савета Европе, ступила на снагу 1.11. 2003; ОЕЦД смернице за решавање сукоба интереса у јавној служби од јуна 2003.

А. Постојеће стање

Влада Републике Србије је 2002. године формирала Савет за борбу против корупције, састављен од угледних личности из научног и јавног живота, који је Влади указивао на многе проблеме у борби против корупције, каткада чак отворено критикујући рад Владе.

Септембра 2001. донет је на нивоу тадашње СРЈ Закон о спречавању прања новца, који је по својим одредбама сасвим компатибилан са међународним стандардима и решењима из Конвенције УН из Палерма. Године 2002. извршене су измене и допуне Кривичног закона Србије, којима је уведено девет нових кривичних дела у посебној глави (XXI-а – Кривична дела корупције). Свако од тих девет нових кривичних дела представља посебан облик општег кривичног дела давања (чл.255) и примања мита (чл. 254), односно злоупотребе службеног положаја (чл.242).

Донети су и Закон о јавним набавкама као и Закон о финансирању политичких странака, 2004. усвојен је и Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција. Доношење овог закона представља значајни помак напред. Сам Закон о сукобу интереса у ставовима 2 и 3 члана 2 каже да ће се донети по-

себни закони који ће регулисати сукоб интереса кад су у питању функције судија, судија Уставног суда, тужилаца и других функционера именованих у органе установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, општина, град и град Београд. Ти посебни закони ће бити ускоро донети.

Крајем 2004. усвојен је и Закон о слободном приступу информацијама, али постоје озбиљни технички и нормативни проблеми у погледу непримењивања овог закона у пракси.

Влада Републике Србије је маја 2005. усвојила Националну стратегију за борбу против корупције, која ће до јесени наћи и пред Скупштином. У оквиру те стратегије, најављено је доношење неколико посебних закона, од којих је најважнији закон о формирању Агенције за борбу против корупције, која неће бити нека нова полиција или тужилаштво већ ће се бавити надзором спровођења стратегије и акционог плана, који треба да конкретизује задатке из стратегије. Овом стратегијом је предвиђен низ мера које ће се спровести у политичком систему, правосуђу, полицији, државној управи, јавним финансијама, медијима и привредном систему. Стратегију ће детаљније разрадити Министарство правде.

Стратегија је базирана на прихваћеном међународном моделу борбе против корупције – истовремено репресији, превенцији и едукацији, односно на примени антикорупцијских закона, отклањању могућности за корупцију и подизању свести и образовању јавности.

Б. Захтеви и мере

Неопходно је предузети делотворне мере за спречавање корупције - подизање свести јавности и промовисање етичког понашања; обезбеђивање координисане и једнообразне криминализације корупције, како на националном, тако и на међународном нивоу (тзв. идентитет норми); обезбеђивање услова да они који су задужени за превенцију, истрагу, гоњење и пресуђивање у стварима корупције уживају независност и самосталност примерену њиховим функцијама; обезбеђивање одговарајућих мера за заплелу и одузимање имовинске користи остварене извршењем кривичних дела у вези са корупцијом; увођење кривичне одговорности правних лица, односно обезбеђивање мера којима ће се спречити да се при вршењу корупционих кривичних дела користе правна лица. Такође је неопходно промовисати специјализацију појединаца и органа задужених за борбу против корупције, уз обезбеђивање одговарајућих средстава за њихову перманентну едукацију и усавршавање; инсистирање на сталном научном истраживању феномена корупције; развијање најшире међународне сарадње на свим пољима борбе против корупције; стварање услова у којима ће медији имати пуну слободу извештавања о случајевима корупције, уз вођење рачуна само о оним ограничењима која су неопходна у сваком демократском друштву; као и увођење институције омбудсмана у наш правни систем.

За највећи број мера које се у наредном периоду морају предузети да би се испунили постављени захтеви, није неопходно предузимати одговарајуће правне реформе. Велики број антикорупцијских мера нису скопчане са законодавном активношћу, већ са једном широм општедруштвеном активношћу на плану промовисања и даље изградње демократских друштвених односа, независности судија, тужилаштва и полиције посебно, на најширем едукативном плану, тј. плану изградње и афирмисања позитивних моралних вредности.

2.3 | Људска права и заштита мањина

2.3.1. Људска права

А. Постојеће стање

Општа оцена усклађености законодавства Србије са међународним стандардима заштите људских права

Законодавство Србије је претежно у складу с међународним стандардима заштите људских права. Од почетка демократизације друштва и реформи предузетих од 2000. године, у Србији више нема систематског кршења људских права. Ипак, највећи проблем остаје спровођење донетих закона. Правосуђе, као главни заштитник права свих грађана Србије, у том погледу није довољно ефикасно. Као главни параметри у овој области се морају узети Међународни пакт о грађанским и политичким правима УН, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, а нарочито Европска конвенција о основним људским правима и слободама и друге конвенције Савета Европе.

Уставна заштита људских и мањинских права

На нивоу државне заједнице донета је Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама, која садржи опширан каталог људских права и обавезује органе држава чланица. Повеља представља велики напредак у погледу нормативног регулисања људских права. Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија) је њен текст оценила као одличан¹. У Србији је још увек на снази Устав из 1990. године, чије су одредбе о људским правима веома оскудне. Доношење Закона о заштити слобода и права националних мањина, који конкретизује одредбе Повеље, представља посебно значајан корак у правној заштити права мањина.

Међународна заштита људских права

Државна заједница Србија и Црна Гора је, као једна од држава сукцесора СФРЈ, чланица оба међународна пакта Уједињених нација о људским правима, као и још око 30 других уговора о посебним правима, а недавно је ратификовала и Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и тринаест њених протокола. Грађани Србије тако имају право да се ради заштите својих људских права обрате индивидуалним представкама Европском суду за људска права, Комитету за људска права, Комитету против мучења и Комитету за укидање расне дискриминације УН. По члану 16 Уставне повеље СЦГ и члану 7 Повеље о људским и мањинским правима, одредбе међународних уговора о људским правима су непосредно примењиве на територији Србије и имају примат над унутрашњим правом СЦГ и држава чланица. Ово омогућава непосредну заштиту људских права пред судовима Србије, који могу и морају директно примењивати међународне прописе. Међутим, у пракси још увек веома ретко долази до непосредне примене међународних споразума.

Б. Опште препоруке

Доношење новог Устава Србије

Нови Устав Србије, усклађен са Европском конвенцијом и другим међународним инструментима и стандардима, Повељом о људским и мањинским правима СЦГ и Повељом о основним правима ЕУ, основни је

¹ Види *Venice Commission for Democracy Through Law, Jan E. Helgesen, Comments on the draft Charter on Human and Minority Rights and Civil Liberties* (Opinion №. 234/2003), од 2. априла 2003. на [www.venice.coe.int/docs/2003/CDL\(2003\)010fin-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL(2003)010fin-e.html)

предуслов за уживање и ефикасну заштиту људских и мањинских права. У Уставу морају бити дефинисани основни и чврсти стандарди заштите, посебно у погледу дерогације људских права током ванредног стања услед опште опасности по државу и друштво.

Покретање и ефикасно вођење кривичних поступака против извршилаца ратних злочина

Неопходна је енергична политичка и материјална подршка раду специјалних органа Републике Србије за поступање поводом ратних злочина, као и пуна и правовремена сарадња са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију. И Комитет за људска права УН је приликом разматрања редовног извештаја СЦГ о спровођењу Пакта о грађанским и политичким правима посебно истакао неопходност спровођења ефикасних истрага и кривичног гоњења починилаца ратних злочина².

Стратешки циљ државе мора бити да се што већи број случајева ратних злочина процесуира пред домаћим правосуђем што ће истовремено деловати и позитивно на подизање сопствених судских капацитета.

Потребно је законски уредити будућу сарадњу са сталним Међународним кривичним судом, као и усагласити кривично законодавство са одредбама Римског статута Међународног кривичног суда.

Јачање културе људских права

Да би се људска права ефикасно штитила и уживала, неопходно је да грађани буду свесни својих права, као и да јавност контролише рад свих државних органа. У том смислу је потребно да државни органи обавештавају грађане о њиховим правима, а посебно о праву да се обраћају надлежним домаћим и међународним органима ради заштите својих права. Неопходно је и значајно побољшање образовних програма о људским правима, пре свега увођењем обавезног предмета о људским правима у наставни план средњег образовања. Такође је неопходно «Људска права» увести као обавезан предмет на све правне факултете и факултете политичких наука.

В. Посебне препоруке

Право на правично суђење

Угрожавање независности судства представља и угрожавање права грађана на правично суђење. Зато се законодавна и извршна власт морају уздржавати од свих поступака којима се правосуђе политизује.

Право на правично суђење се у Србији крши пре свега непоштовањем права на суђење у разумном року, које је попримило хроничне размере. Поред системске реформе правосуђа, којом ће се овај проблем решавати на дуги рок, неопходно је предузети хитне мере како би се избегло да држава одговара за масовно кршење овог права пред **Европским судом за људска права**. Мада већ постоје механизми вршења надзора над радом судија, потребно је увести и посебан правни лек за отклањање повреда права на суђење у разумном року. У складу са праксом Европског суда за људска права, овај правни лек мора бити брз и делотворан и мора омогућити давање правичне накнаде штете због неправовременог рада судства. За сада само Закон о парничном поступку садржи захтев да се суђење мора обавити у разумном року, па је неопходно изменити и друге процесне законе.

² Види *Concluding Observations of the Human Rights Committee: Serbia and Montenegro*, 12.8.2004, CCPR/CO/81/SEMO ('Закључна разматрања'), параграфи 9-12.

Слобода изражавања и слобода медија

Ради обезбеђивања независног и слободног рада медија, потребно је декриминализовати, депенализовати или на други начин ограничити кривично дело клевете. Неприхватљиво је да се због нетачног новинарског извештавања може изрећи казна затвора, поготову када већ постоји грађанскоправна заштита, осим ако се докаже постојање намере да се оклеветаном учини озбиљна штета. Због тога се Нацртом кривичног законика, који чека скоро усвајање, депенализују клевета и увреда. Такође, потребно је много енергичније кривично гоњење лица која изазивају или подстичу националну, верску, расну или другу мржњу и нетрпељивост.

Ради обезбеђивања независности електронских медија, као и њиховог равноправног тржишног положаја, неопходна је ревизија и потпуна примена Закона о радио-дифузији, односно обезбеђивање потпуне независности Републичке радио-дифузне агенције. Неопходно је и спровођење у пракси Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Право на имовину

Потребно је донети закон о повраћају имовине одузете од стране тоталитарног режима, ради обезбеђивања пуне правне и имовинске сигурности, као и ради испуњења захтева правичности.

Слобода окупљања и удруживања

У погледу слободе удруживања, у Србији се примењују закони из времена једнопартијског система (осим Закона о политичким организацијама). Потребно је донети закон о невладиним организацијама, тј. удружењима грађана, којим ће се област слободе удруживања коначно уредити.

Право на ефикасан правни лек

У правном систему Србије централна институција која би у последњем степену штитила људска права је Врховни суд Србије, и после чије одлуке би се грађани жалили међународним телима. Ипак, због недостатка у Уставу Србије врло ретко се дешава да Врховни суд одлучује по повредама људских права, иако се примећује да се по овом питању дешавају позитивни помаци у неколико последњих година. Са аспекта могућности одговарања пред Европским судом за људска права мора се изградити ефикасан систем заштите људских права који у крајњој линији обезбеђује и људско право на ефикасан правни лек.

Такође, грађани Србије на Косову и Метохији нису у могућности да користе међународне правне лекове за заштиту људских права, с обзиром да СЦГ не врши надлежност над овим делом своје територије. Да би се ови недостаци отклонили потребно је учинити следеће:

- при доношењу новог устава Србије проширити надлежност Уставног суда Србије могућношћу да прима уставне жалбе грађана, ако они тврде да им је неки орган Републике Србије повредио одређено људско право. Надлежност Уставног суда треба проширити и на оцену усклађености општих и појединачних правних аката с међународним уговорима о људским правима, а не само с Уставом Србије. Услови за подношење уставне жалбе морају бити либерални, односно она не сме подлегати ограничењима каква су постојала у Уставу СРЈ, а каква и данас постоје у погледу подношења жалбе Суду СЦГ;
- дипломатским путем помоћи оснивање посебног међународног суда за људска права за Косово и Метохију, како би грађани могли да остваре заштиту својих права према међународним органима на Косову или косовским привременим институцијама³.

Забрана дискриминације

Неопходно је донети општи закон против дискриминације, уз ефикасан правни лек за жртве дискриминације. Општи закон против дискриминације треба да прате закони против дискриминације посебно угрожених група, попут лица са инвалидитетом, којима се прописују позитивне обавезе државе према овим групама. Овим законима се такође могу увести мере позитивне дискриминације, односно афирмативне акције у погледу угрожених група, у политичким институцијама, образовању и радним односима, и то посебно Рома, избеглица и интерно расељених и прогнаних лица. Неопходна је и посебна заштита родне равноправности, уз адекватне мере позитивне дискриминације.

У недостатку општег закона против дискриминације, Законом о раду ("Службени гласник РС", број 24/05) је уведена забрана дискриминације у области радних односа, с обзиром на пол, рођење, језик, расу, боју коже, старост, здравствено стање, односно инвалидност, националну припадност, вероисповест, брачни статус, породичне обавезе, сексуално опредељење, политичко или друго уверење, социјално порекло, имовинско стање, чланство у политичким организацијама, синдикатима или неко друго лично својство. Дискриминација је забрањена у односу на: услове за запошљавање и избор кандидата за обављање одређеног посла, услове рада и сва права из радног односа, образовање, оспособљавање и усавршавање, напредовање на послу и отказ уговора о раду. На овај начин је обезбеђена је примена Упутства 76/207/ЕЕЗ о равноправном третману мушкараца и жена у вези са приступом запошљавању, стручном образовању и напредовању, као условима рада, са допуном из 2002. године. Такође је обезбеђена примена Упутства 2000/43/ЕЗ о примени принципа равноправног третмана лица без обзира на расно или етничко порекло и Упутства 2000/78/ЕЗ која утврђује општи оквир за равноправан третман у запошљавању и избору занимања.

Г. Заштита података о личности

Постојеће стање

Право на заштиту података о личности у правном систему Србије и Црне Горе има карактер уставом гарантованог права (види чл. 24 ст. 4 Повеље о људским и мањинским правима, чл. 31 Устава Републике Србије, чл. 31 Устава Црне Горе). Између осталог, значај ових одредби састоји се у томе што садрже обавезу законодавца да посебним законом у потпуности уреди област заштите личних података.

У мају 1998. године је на нивоу Савезне Републике Југославије донет Закон о заштити података о личности, као први закон у овој области у нашој земљи. Иако се може констатовати да је тај закон на трагу основних решења, пре свега Конвенције Савета Европе о заштити појединаца у вези са аутоматском обрадом података о личности, детаљна анализа појединих законских решења, и то превасходно у поређењу са Упутством Савета ЕУ 46/95, недвосмислено наводи на закључак да је овај законски текст мањкав, односно пун пропуста и нетачности, као и да је неефикасан у заштити личних података. Основни недостатак свакако је чињеница да се овај закон уопште није примењивао; нема података о томе да су појединци, ни у једном случају, ослањајући се на Закон, затражили или добили заштиту поводом обраде њихових података.

Нови Закон о раду предвиђа заштиту личних података запосленог. Запослени има право увида у документе који садрже личне податке који се чувају код послодавца и право да захтева брисање података који

³ Види препоруку Венецијанске комисије - *Opinion on Human Rights in Kosovo: Possible Establishment of Review Mechanisms*, од 11. октобра 2004, на <http://venice.coe.int/default.asp?L=E>

нису од непосредног значаја за послове које обавља, као и исправљање нетачних података. Лични подаци запослених који се чувају код послодавца не могу да буду доступни трећем лицу осим у случајевима и условима утврђеним законом или ако је то потребно ради доказивања права и обавеза из радног односа или у вези са радом. Личне податке запослених може да прикупља, обрађује, користи и доставља трећим лицима само запослени овлашћен од стране директора.

Захтеви и мере

У Србији је потребно донети нови законски текст који би у свему био у сагласности са савременим правним решењима у овој области.

Правни режим којим се установљавају правила о допуштености обраде података о личности мора садржати следеће елементе. Пре свега, неопходно је формулисати општа правила о томе када је обрада података допуштена. Затим, потребно је дефинисати правила на основу којих је могуће разликовати случај обраде података на основу пристанка лица на које се подаци односе, од случајева када је дозвољено обрађивати податке и без његовог пристанка. Упоредо са тим, требало би одредити случајеве у којима је државном органу, односно органу власти, допуштено да обрађује податке о личности. Следећа група правила односи се на прикупљање података о личности, као и на правила о обавештавању лица да ће се започети са обрадом података који се односе на њега. Најзад, у овај правни режим свакако спадају и правила о допуштености обраде нарочито осетљивих података о личности.

Део законског текста који регулише права лица на које се односе подаци о личности је вероватно најсложенији, посебно с обзиром на то да од успешно дефинисаних одредби о правима лица зависи и ефикасна заштита ових лица. У том смислу, нови закон би требало да садржи правила о три посебна права - праву на обавештење о обради података, праву на увид у документ који садржи податке о личности, као и о праву на копију тог документа. С друге стране, и након дефинисања ова три посебна права, требало би прецизирати посебну групу права која се односе на права лица поводом извршеног увида у документ који садржи податке о личности.

Д. Својинска права

Иако су правни системи различито устројени, статус и ефекти права својине се подударно у развијеним привредама. Међутим, без сумње се може говорити о постојању европског стандарда поштовања и заштите својине и других стварних права, који се огледа у праву на неузнемиравано коришћење својине и других права, која се титулару могу одузети или ограничити само под одређених услова. Садржина међународног стандарда заштите својинских права је најбоље оличена у Првом протоколу Европске конвенције о људским правима.

Постојеће стање

Стварно право у Србији је најнеуређенији део позитивног грађанског права, и то на начин који озбиљно угрожава привредну ефикасност својине. Стварно право није кодификовано, а правне и законске празнине су бројне. Поједина стварна права уопште нису уређена: личне службености, право грађења, док су друга недовољно уређена: заложно право, хипотека, право закупа, суседска права, државина. Будући да је питање надлежности решено, односно да је Републици Србији враћена надлежност за уређење грађанског права, постоји могућност за кодификовање стварног права.

Препреку уређивању стварног права представља и сам Устав Републике Србије, који не садржи јединствени појам својине, већ наводи да сви облици својине уживају једнаку заштиту, укључујући и друштвену својину.

Такође, у Републици Србији још увек није извршена денационализација.

Захтеви и мере

Потребна је јасна акција учвршћења института својине, а посебно заштите приватне својине. Ради постизања међународног стандарда поштовања и заштите својине и других стварних права, пре свега је неопходно извршити кодификацију стварног права, и у том смислу донети законик о стварним правима. Кодификација ће допринети постизању недостајуће правне сигурности и уклањању садашњих законских празнина.

Хитна денационализација кроз натуралну реституцију, а изузетно обештећивање власника који су лишавани права својине, највише путем национализација, конфискација и експропријација, представља неопходан услов за успостављање елементарне правичности унутар правног поретка. Корак у том смеру представља усвајање закона о евидентирању одузете имовине, на основу којег ће се изградити детаљан и одржив метод и план денационализације.

Хитна приватизација, односно денационализација градског грађевинског земљишта неопходан је услов за ефикасну тржишну привреду.

Приликом уставне реформе, неопходно је и укидање категорије друштвене својине и враћање стандардним облицима својине – приватној и државној.

Ради стварања основних предуслова за заштиту стварних права у пракси, треба значајно побољшати уређеност земљишних књига и усагласити домаће судске праксе и одлуке других државних органа са стандардима Европске конвенције. У том смислу је потребна обука судија и њихово упознавање са праксом Европског суда за људска права, посебно у погледу Протокола бр. 1 уз Европску конвенцију о људским правима и основним слободама Савета Европе.

2.3.2. Заштита мањина

А. Постојеће стање

Општа оцена

Према мишљењу Европске комисије⁴, постоји константан прогрес у заштити мањина у СЦГ, мада су уочени проблеми који утичу на испуњење неких међународних обавеза државне заједнице.

Законска решења

СЦГ је ратификовала најважније универзалне и регионалне инструменте којима се непосредно или посредно гарантују права припадницима мањина, међу којима су Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, Конвенција о спречавању и кажњавању геноцида, Европска конвенција о људским правима и Оквирна конвенција за

⁴ *Commission Staff Working Paper, SERBIA AND MONTENEGRO, Stabilisation and Association Report 2004 (Com (2004) 206 final)*, стр. 17 - 18.

заштиту националних мањина. Приступање Европској повељи о регионалним и мањинским језицима је у току, као и процес преговарања са суседним државама ради закључења билатералних споразума о заштити мањина. До сада су потписани споразуми с Мађарском, Румунијом и Хрватском, а очекује се потписивање споразума с Албанијом.

Уставном повељом је прописано да државе чланице уређују, обезбеђују и штите људска и мањинска права и слобода на својој територији, док је државна заједница дужна да прати остваривање ових права и слобода и обезбеђује заштиту ако она није обезбеђена у државама чланицама. Доношењем Закона о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине (тзв. Омнибус закона) и новим Законом о локалној самоуправи, шира овлашћења у обезбеђивању права мањина дата су локалној самоуправи и аутономној покрајини. Више од 200 управних надлежности у више од 20 области друштвеног живота пренето је у надлежност АП Војводина; од њих се велики број односи на области које су од значаја за очување националног и културног идентитета мањина.

Усвајање Повеље о људским и мањинским правима, као и Закона о заштити слобода и права националних мањина, за СЦГ представљају посебно значајан корак. На нивоу Републике Србије одлучено је да се за сада не доноси посебан закон о заштити права мањина, већ да закон СЦГ буде оквир⁵, а да се низом посебних закона прецизније уреде поједине области заштите мањина. Повеља посебно јамчи непосредну примену свих њоме загарантованих мањинских права, али и оних зајамчених међународним уговорим, па се на тај начин привремено превазилази проблем несагласности осталих законских и подзаконских прописа с Повељом и међународним стандардима. Повељом и Законом су гарантована многа права од значаја за очување идентитета мањина.

Језик и писмо националне мањине уводе се у службену употребу у јединици локалне самоуправе у којој учешће припадника мањина у укупном становништву на том подручју, према званичним резултатима пописа, премашује 15%, а оставља се могућност да се мањински језици уведу у службену употребу и у јединицама локалне самоуправе у којима учешће припадника националних мањина у укупном становништву није толико, ако тако одлуче јединице локалне самоуправе. У складу с принципом стечених права, гарантованих Повељом, постоји обавеза одржавања постојеће службене употребе језика и писма у јединицама локалне самоуправе у којима је језик националне мањине био у службеној употреби у време доношења Закона о заштити права и слобода националних мањина. Такође, постоји могућност увођења језика и писма националне мањине у службену употребу у насељу или месној заједници на територији јединице локалне самоуправе, уколико у том насељу или месној заједници проценат припадника одређене националне мањине достиже 25% према резултатима последњег пописа становништва (чл. 8, ст. 3). Поред српског језика, који је службени језик на целој територији Србије, један или више језика националних мањина су у службеној употреби у 36 војвођанских општина (од укупно 44) и у граду Новом Саду, док су две општине на југу Србије и две у источној Србији утврдиле албански и бугарски као службене. У области основног и средњег образовања доследно се поштују законски прописи.

Примена прописа у пракси

Добра законска решења се понекад не примењују ефикасно ни у целости. Код неких законских прописа није јасно који орган је надлежан за њихову примену, док у неким другим случајевима нису предвиђена

⁵ На основу члана 64 Уставне повеље, закони СРЈ (СЦГ) се примењују као закони држава чланица док оне не усвоје нове законе, осим закона за које скупштина државе чланице одлучи да се више не примењују. Под законима СРЈ подразумева се савезно законодавство државе СРЈ, која је престала да постоји усвајањем Уставне повеље 2003. године.

довољна средства за то. У Војводини је рецимо, у две трећине општина припадницима мађарске мањине гарантовано право да на свом језику комуницирају с органима власти на свим нивоима, али због материјалних или кадровских проблема општинских органа ово право није омогућено у потпуности. Примена прописа је отежана због различитих чинилаца, између осталог и због неусклађености републичких прописа с оним на нивоу државне заједнице, због несклоности да се непосредно примењују међународни уговори и уставни акти, али и због недовољне ефикасности механизма за заштиту мањинских права.

Наставља се рад на интеграцији Рома. И поред подршке овој заједници, очигледна је њихова угроженост на многим пољима⁶. И даље забрињава распрострањена дискриминација против ове националне мањине - насилно истеривање из насеља, насиље и узнемиравање од стране расистичких група и неодговарајућа полицијска заштита у таквим случајевима, као и њихова тешка социјална и економска ситуација, укључујући приступ здравственим услугама, социјалној помоћи, образовању и запошљавању⁷.

Национални савети националних мањина уведени су у правни систем Србије 2002. године, као нове институције културне аутономије с извесним јавноправним овлашћењима. До почетка 2005. године, своје националне савете формирали су Мађари, Хрвати, Русини, Румуни, Словаци, Роми, Буњевци, Украјинци, Бугари, Бошњаци, Грци и Македонци. Представници националних савета су и даље укључени у израду програма за наставни предмет матерњи језик с елементима националне културе. Влада АП Војводина пренела је нека конкретна овлашћења на националне савете. Национални савети су добили надлежност да утврде традиционалне називе насељених места на свом језику; оснивачка права над гласилима на језицима националних мањина су такође пренета са Скупштине Војводине на националне савете.

Ради очувања, унапређења и заштите националних, етничких, верских и културних посебности припадника националних мањина, Влада је у септембру 2004. формирала Савет Републике Србије за националне мањине.

За финансијску помоћ друштвима која су основана за заштиту и унапређење култура националних мањина, законодавство предвиђа оснивање Фонда за унапређење социјалног, економског, културног и општег напретка националних мањина.

Б. Препоруке

Опште препоруке

Републичке прописе треба ускладити с гаранцијама Повеље и међународним стандардима. Треба преиспитати ко је надлежан за примену појединих прописа, као и у свакој прилици предвидети адекватан буџет за остваривање онога што је прописано. Тамо где не постоје, треба установити институције и инструменте за ефикасно спровођење релевантних прописа. Сарадња Министарства за људска и мањинска права СЦГ са министарствима на републичком нивоу од кључног је значаја за потпуну усклађеност закона и њихову примену. У појединим областима би требало донети подзаконске акте о обавезама државних органа, како би се омогућило уживање зајамчених права.

Треба покренути иницијативу да СЦГ што пре ратификује Европску повељу о регионалним и мањинским језицима, што је и њена обавеза према Савету Европе⁸. Треба обезбедити извршење одлука међународ-

⁶ Ibid.

⁷ Види *Закључна разматрања Комитета за људска права*, ст. 24 –25.

них судских и квазисудских тела, као и спровођење препорука међународних организација. Тако би нпр. требало променити дефиницију националне мањине и начело забране дискриминације, да не обухватају само држављане СЦГ⁹.

Употреба мањинских језика

У области службене употребе језика и писма националних мањина, треба кадровски и материјално оспособити општинске органе да потпуно обезбеђују уживање овог права. Приликом финансирања рада локалне самоуправе, треба имати у виду додатне трошкове општина које имају више службених језика на својој територији. Закон о заштити права и слобода националних мањина предвиђа да се на подручјима на којима су језици и писма националних мањина у службеној употреби називи органа који врше јавна овлашћења, називи јединица локалне самоуправе, насељених места, тргова и улица и други топоними исписују и на језицима националних мањина, према њиховој традицији и правопису. Закон о службеној употреби језика и писма Србије треба у том погледу ускладити са Законом о заштити мањина.

Заштита Рома

С обзиром на показатеље озбиљне угрожености Рома, треба испитати ефикасност тренутне државне стратегије и проблеме интеграције Рома; држава мора да има више разумевања за њихов специфичан економски, друштвени и културни положај. У светлу Декаде заштите Рома, држава би требало да предузме одлучније и ефикасније мере ради побољшања положаја ове националне мањине, посебно у борби против дискриминације и расистичких узнемиравања и обезбеђивању одговарајућих стандарда у области становања, здравства, запошљавања, социјалне помоћи и образовања, где би требало применити мере позитивне дискриминације.

Друге мере интеграције мањина

Како би се расподела помоћи културним иницијативама националних мањина одвијала на најбољи начин, приликом доношења подзаконских аката о раду Фонда за унапређење социјалног, економског, културног и општег напретка националних мањина, неопходно је предвидети да одговарајући број припадника националних мањина буде заступљен у овом Фонду¹⁰.

Ради постизања ефективног учешћа свих заједница у политичком процесу, треба изменити одредбу према којој је за подношење изборне листе кандидата за избор народних посланика у Скупштину Србије потребно 10.000 оверених потписа бирача, која отежава странкама националних мањина учествовање на изборима.

За афирмацију мултикултурализма и интеркултурализма у Србији, треба поставити јасну државну стратегију и мере за њено спровођење, почев од поспешивања међусобног упознавања културе и језика и афирмисања мултикултурализма као вредности у школама и медијима. У наставним плановима и школским програмима треба јачати знања о историји и култури различитих заједница у Србији, као и поспешивати и награђивати учење језика средине.

⁸ Препоруке Парламентарне скупштине Савета Европе о обавезама СРЈ за пријем у СЕ, јул 2002.

⁹ Ставови Саветодавног комитета, ст. 23.

¹⁰ Ставови Саветодавног комитета, напомена 3, стр. 50.

2.4 | Омбудсман

Уношењем институције омбудсмана у правни систем Републике Србије, као независног и самосталног органа, који ће испитивати појединачне случајеве повреда људских права и слобода проузрокованих незаконитим и неправилним радом органа управе и сугерисати начин за отклањање ових повреда, оствариће се јачање свести о значају и неопходности поштовања људских права и слобода и законитости у раду државних органа. Основни задатак ове институције је: да штити људска права и слободе загарантоване уставом; да ствара амбијент и свест о потреби обезбеђивања принципа владавине права; да јача одговорност демократских институција; да утиче на стварање правне сигурности грађана; да утиче на законитост и непристрасност рада државних органа пред којима грађани остварују своја права, слободе, обавезе и правне интересе.

А. Постојеће стање

После неколико предлога закона који из различитих разлога нису прошли скупштинску процедуру, Влада Републике Србије, после одржаних јавних расправа и уз уважавање коментара Савета Европе и других међународних организација, утврдила је Предлог закона о омбудсману Републике Србије и упутила га у скупштинску процедуру.

Скупштина Аутономне Покрајине Војводине је 23. децембра 2002. године донела Одлуку о покрајинском омбудсману, а 24. септембра 2003. двотрећинском већином изабрала првог војвођанског омбудсмана, на период од 6 година.

Све анкете јавног мњења показују да је поверење грађана у правосуђе на изразито ниском нивоу, па би увођење омбудсмана могло да на позитиван начин промени ту ситуацију.

Б. Захтеви и мере

1. Уставно дефинисање положаја омбудсмана

Приликом доношења новог устава Републике Србије, неопходно је уставно дефинисати положај омбудсмана. Нацрт устава Владе Републике Србије (чл. 136. и чл. 137.), као и модел устава Републике Србије који је израдила експертска група на позив председника Републике Србије (од чл. 149 до чл.155.) обухватају и уставно дефинисање надлежности и положаја омбудсмана као нове институције у нашем правном систему. Разлике које постоје у наведеним нацртима више се односе на ниво прецизности уставног регулисања, али се ни на који начин не доводи у питања потреба уставног дефинисања положаја омбудсмана.

2. Обезбеђивање законске регулативе за рад омбудсмана у Републици Србији

Доношење закона о омбудсману неопходан је предуслов за увођење ове институције у правни систем Републике Србије. Закон о омбудсману Републике Србије свакако мора да обезбеди да се постављање и решење омбудсмана врши квалификованом већином у Народној скупштини Републике Србије (уколико питање избора омбудсмана не буде уставно дефинисано), да заштиту омбудсмана имају сва лица под јурисдикцијом Републике Србије, без обзира да ли су њени грађани, и да се увођењем омбудсмана заштити принцип доброг управљања.

3. Успостављање рада канцеларије омбудсмана у Србији и постизање дефинисаних општеприхваћених међународних стандарда

Овај циљ се не може остварити само дефинисањем уставног основа и законске регулативе већ је неопходно обезбедити ефикасну примену усвојених законских решења. Мере којима се може обезбедити

адекватно функционисање институције омбудсмана су: одређивање адекватног буџета за рад омбудсмана; избор одговарајућег стручног особља које ће обављати послове у канцеларији омбудсмана; заштити омбудсмана и онемогућити његово арбитрарно уклањање; обезбедити да извршна власт поштује и следи његове извештаје и препоруке; обезбедити жалиоцима лак приступ омбудсману; обезбедити жалиоцима да поднесу анонимне притужбе у ситуацијама када би могли да трпе последице уколико би њихов идентитет био познат.

2.5 | Спољна политика

1. Стање

Након демократских политичких промена у Србији 2000. године, основни циљ спољне политике и политике безбедности СРЈ/Србије постала је нормализација односа са међународним институцијама и утицајним државама, а нарочито са земљама у суседству. Такво опредељење подразумевало је и одговарајући приступ, заснован на привржености начелима прихваћеним у савременим међународним односима, а посебно принципима мирног решавања спорова, добросуседства и неповредивости граница. Ови спољнополитички принципи највише се огледају у нашој опредељености за евроатлантске интеграције, за билатералну и регионалну сарадњу с циљем поновног успостављања добросуседских односа - који треба да се дефинишу кроз потписане споразуме о слободној трговини, напоре и резултате у повратку избеглих и интерно расељених лица - и одлучности за пуну сарадњу са Међународним трибуналом у Хагу.

У нормализацији односа са међународном заједницом остварени су значајни резултати: СРЈ/СЦГ је поново постала члан бројних значајних универзалних и европских међународних организација, почео је процес придруживања ЕУ ради ступања у пуноправно чланство, у великој мери су нормализовани односи са државама насталим од република бивше СФРЈ, СРЈ/СЦГ је постала активан учесник већег броја регионалних иницијатива.

Када је реч о осетљивим унутрашњим безбедносним питањима Србије, као што су конфликти на југу Србије (2000) и на Косову и Метохији, и у тим случајевима је Србија прихватила сарадњу са међународним чиниоцима и демонстрирала приврженост мирном решавању спорова, ослањајући се на дипломатске и политичке мере, за шта је добила и међународна признања. Посебна зрелост и конструктивност, као и приврженост мирном решавању спорова, показана је у време етничког насиља над неалбанским становништвом на Косову и Метохији у марту 2004. године. Међутим, мора се констатовати да УНМИК и локалне власти на Косову и Метохији нису довољно учинили на отклањању последица мартовског насиља, мало је учињено на повратку неалбанског становништва и на обезбеђењу елементарних услова за нормалан живот онима који су остали на Косову и Метохији, пре свега слободе кретања и остваривања права на рад, здравствену заштиту и образовање. То је отежало међуетнички дијалог на Косову и Метохији и одложило директан дијалог између власти у Београду и привремених власти у Приштини.

Усвојеном Стратегијом одбране државне заједнице Србије и Црне Горе, потврђује се опредељеност за прикључење Програму Партнерство за мир, док ће се коначна одлука о чланству у НАТО савезу препустити демократској вољи грађана, тј. референдуму, како је то пракса и у другим земљама. Иако приступање Партнерству није до сада реализовано због проблема у сарадњи са Међународним трибуналом у Хагу, активно се приступило реформама војске сходно стандардима НАТО.

2. Очекивања

ЕУ и други значајни међународни актери очекују да Србија потпуно и доследно испоштује међународне обавезе које произлазе из Повеље УН, резолуција Савета безбедности УН, документа Савета Европе и акта КЕБС-а/ОЕБС-а, а посебно оне које произлазе из Мировног споразума о Босни и Херцеговини (Дејтонско/париског мировног споразума из 1995.) и Кумановског споразума из јуна 1999. године.

У сфери спољне политике то, пре свега, подразумева: пуну сарадњу са Међународним трибуналом у Хагу, а посебно изручење свих оптужених, поштовање Резолуције СБ ОУН 1244, и решавање проблема статуса Косова и Метохије, као и побољшање положаја тамошњег српског и другог неалбанског становништва, преговорима и политичким средствима. ЕУ очекује да власти у Београду на конструктиван начин узму учешћа у дијалогу са привременим властима у Приштини.

ЕУ, такође, инсистира на јачању регионалне сарадње (пре свега, у сфери трговине, транспорта и успостављања регионалног тржишта енергије) и настављању процеса пуне нормализације односа са земљама региона.

3. Шта треба учинити

Србија/СЦГ је у потпуности привржена испуњавању својих међународних обавеза, јер се тиме стичу претпоставке за вођење активније спољне политике и приближава основном циљу - интеграцији у евроатлантске структуре, уз очување и унапређење националних интереса. То подразумева да ће Србија настати да своју спољну политику води што више у складу са начелима Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ (ЗСБП). Србија треба да настави да решава своје унутрашње противречности и проблеме на бази европских демократских вредности и принципа и да развија свестрану сарадњу са суседним државама, јер ће тиме допринети главном циљу ЗСБП - миру и безбедности у Европи. Србија такође треба да се укључи у остварење дугорочних развојних циљева ЕУ формулисаних у Лисабонској декларацији (2000) и Миленијумских циљева УН које ЕУ снажно подржава. Улагањем у људски капитал, образовање, истраживања и иновације, запошљавање, слободну трговину, као и развојем националног програма за остваривање миленијумских циљева УН (у прилог искорењивања сиромаштва, СИДЕ, осигуравања основног образовања, родне једнакости и еколошке добробити), Србија може унапредити своје изгледе за приближавање ЕУ и ојачати свој положај на светској сцени, показујући да је спремна да се придружи глобалном партнерству за развој.

Поред интензивирања међународне сарадње са ЕУ и њеним чланицама, Србија мора да има уравнотежене односе и са другим међународним факторима. То значи унапређивање односа са САД и даље развијање билатералне сарадње са Русијом и Кином, али и обнову односа са земљама у развоју, са којима постоји историја добрих политичких и економских односа.

Србија се и убудуће мора залагати за побољшање односа са суседним и другим земљама у региону, кроз стварање повољније политичке климе, олакшавање и интензивирање кретања људи, капитала, роба и услуга, осмишљену културну и научну сарадњу, заједничке пројекте на решавању проблема инфраструктуре.

Када је реч о Босни и Херцеговини, Србија признаје њен пуни суверенитет, али се и залаже да процес власништва над политичким процесима у овој земљи све више прелази у руке њених грађана, уз пуно поштовање свих одредби Дејтонског мировног споразума.

У погледу Косова и Метохије, неопходно је пуно поштовање одредби Резолуције Савета безбедности УН 1244. У складу са тим, став СЦГ је да активним учешћем, заједно са косовским привременим институцијама и међународном заједницом, допринесе успостављању стандарда демократског и мултиетничког друштва, после чега би се, кроз директне разговоре, дошло до решења будућег статуса прихватљивог за све стране, а у складу са прокламованим принципом «више од аутономије, мање од независности». На тај начин би албанска заједница на КиМ добила стварну и функционалну аутономију, али не би дошло до пре-крајања граница и угрожавања регионалне стабилности.

Пре отпочињања разговора о коначном статусу, а паралелно са успостављањем стандарда демократског друштва, неопходно је, имајући у виду позив ЕУ да се обнови процес приватизације, да Влада припреми прецизан биланс улагања Србије у привреду КиМ у претходном периоду и покаже спремност да заштити своје легитимне економске интересе и својинска права.

У погледу сарадње са Међународним трибуналом у Хагу, неопходно је да се и ова међународна обавеза испуни у потпуности, уз разумљива настојања да се обезбеди функционална политичка стабилност земље, чији поремећај може успорити целокупан процес транзиције и европских интеграција.

У склопу политике добросуседских односа, а на основу уважавања међународних стандарда за заштиту мањина, усвојених Повељом о људским и мањинским правима на нивоу државне заједнице, потребно је ојачати превентивне мере које би спречиле међунационалне сукобе и њихову злоупотребу, те правовремено и адекватно реаговати у случајевима појединачних инцидената, како не би прерасли у озбиљније кризне ситуације.

У остваривању спољнополитичких приоритета, Србија се залаже за реформу, модернизацију и кадровско јачање дипломатске службе, с циљем пуне афирмације политике Владе Србије и Савета министара СЦГ.

Са друге стране, Србија је свесна да је најбољи начин за унапређење интереса њених грађана активан приступ и испољавање иницијативе и конструктивности у сфери спољне и безбедносне политике, чиме се даје сразмеран допринос настојањима ЕУ да ојача своју глобалну позицију. То првенствено значи показивање способности да, у складу са прихваћеним начелима, решава кризе и проблеме који је оптерећују, како би смањила сопствене безбедносне ризике, али се и афирмисала као регионални, па и глобални актер. Овај принцип ће се преваходно показати у регионалној димензији, чиме ће се Србија потврдити као фактор стабилности на западном Балкану, а тиме и учврстити своје позиције стратешког партнера Европске уније у региону. Уколико Србија/СЦГ успе да адекватно укључи ове приоритете у своју спољнополитичку и безбедносну стратегију и примени их у пракси, отвара се простор за развој истинског европског партнерства као оптималне стратегије развоја Србије и њеног приближавања ЕУ.

2.6 | Регионална сарадња и политика добросуседских односа

1. Стање

Регионална сарадња и добросуседски односи у региону југоисточне Европе још увек су под утицајем наслеђа из претходних деценија: неразвијена инфраструктура у региону, као важан узрок економске застојалости, и још увек незадовољавајући ниво политичке, привредне, културне, правосудне и других облика сарадње. Већину земаља оптерећују и последице распада бивше СФРЈ и грађанског рата, нерешена

територијална питања до којих је довео распад заједничке државе, као и проблеми карактеристични за друштва у транзицији. Од изузетног је значаја, међутим, да све земље региона јачају свој демократски потенцијал, као и да све теже истом циљу – унапређивању односа са Европском унијом. Због свега тога, иако безбедност и политичка стабилност у региону и даље у великој мери зависе од међународних чинилаца, државе све више међусобно сарађују у решавању отворених питања и, на тај начин, и саме воде политику која унапређује безбедност у југоисточној Европи.

Приступање ЕУ, као заједнички циљ свим државама региона без обзира на одређене разлике у другим спољнополитичким приоритетима, може допринети развоју међусобне сарадње и добросуседских односа и у оним случајевима где отворена питања још увек оптерећују билатералне односе, укључујући она етничког и територијалног карактера. Напредак који је регион као целина остварио у смислу приближавања ЕУ још увек није такав да би, у свим случајевима, омогућио предвидиве одговоре на изазове економске, политичке, али и безбедносне природе. Зато је перспектива чланства у ЕУ и напредак свих земаља југоисточне Европе према ЕУ најбољи генерални покретач и оријентир развоја, као и гарант не само истрајавања на путу политичких и економских реформи сваке појединачне земље, већ и регионалне сарадње и добросуседских односа међу њима.

Од краја 2000. године направљен је знатан помак и у односима са суседима и другим државама југоисточне Европе. С већином суседних држава закључени су бројни мултилатерални (посебно важан је Споразум о сукцесији СФРЈ) и читав низ веома значајних билатералних споразума, којима се решавају не само нека питања неопходна за међудржавне односе (нпр. о успостављању дипломатских односа), него и бројна питања битна за статус, кретање и материјалне интересе правних и физичких лица. Такви су споразуми: о повратку избеглих лица, о реадмисији, о разним врстама саобраћаја, о регионалној енергетској и гасној мрежи, о слободној трговини, о заштити и подстицању инвестиција, о избегавању двоструког опорезивања, о културној, просветној и научно-техничкој сарадњи, о социјалном осигурању, о борби против организованог криминала, итд. Нажалост, доста од тих значајних међудржавних споразума још је у поступку ратификације. Уз то, с тзв. старим суседима (Мађарском, Румунијом, Бугарском и Албанијом) још увек је у току поступак консолидације уговорног стања.

Са БиХ је, у мају 2001, формиран Међудржавни савет за сарадњу, који се доста редовно састаје и разматра актуелна питања билатералних односа. Такође, закључен је и примењује се Споразум о двојном држављанству, којим се олакшава решавање статуса бројних лица погођених распадом некадашње заједничке државе и ратом у БиХ. Са Хрватском је постигнут Споразум о привременом режиму уз јужни део границе (код Превлаке), чиме је решено једно осетљиво отворено питање, а привремено је либерализован и визни режим. Са овом земљом и са Македонијом су потписани и споразуми о статусу и правима националних мањина. Овај споразум уважава највише европске стандарде када су у питању права националних мањина, што је од изузетног значаја за цео регион. У односима СЦГ/Србије са Хрватском и БиХ учињени су помаци и у питањима превазилажења сукоба након распада СФРЈ, како давањем билатералних изјава највиших државних представника, тако и заједничком изјавом председника СРЈ, председника РХ и Преседништва БиХ (јула 2002. године). Уз то, јануара 2005. године је између њих закључен и трилатерални споразум о повратку избеглица. Односи са обема овим државама су, међутим, оптерећени потребом дефинитивног утврђивања међусобних граница, као и њиховим појединачним тужбама против СЦГ пред Међународним судом правде.

Највећи конкретни резултати, посматрано од демократских промена 2000. до данас, постигнути су управо у области регионалне сарадње. Та сарадња се манифестује активним учешћем Србије/СЦГ, али и осталих

земаља региона, у низу регионалних иницијатива и процеса, као што су Пакт стабилности ЈИЕ, Процес сарадње земаља ЈИЕ, ЦЕИ, СЕЦИ, Јадранско-јонска иницијатива и др.

Од посебног значаја су аутохтоне иницијативе, настале у складу са принципом «регионалног власништва», као МАРПИ или Савска комисија, чија је основна идеја да саме земље региона преузму пуну одговорност у домену регионалне сарадње. Тиме се на најбољи начин показује степен зрелости земаља региона за даље укључење у евроатлантске интеграционе процесе.

2. Очекивања

Свестрана и што развијенија регионална сарадња и добросуседски односи спадају међу приоритете спољне политике СЦГ, као и политике за њено приступање Европској унији, и наша земља ће наставити да их спроводи. СЦГ се, као и остале земље учеснице Процеса стабилизације и придруживања (ПСП), обавезала да ће дати пуни допринос развоју регионалне сарадње и добросуседских односа, свесна да “приближавања Европској унији иде руку под руку с развојем регионалне сарадње”, као што су у својој изјави на Европском савету у Солуну јуна 2003. године истакли шефови држава и влада земаља западног Балкана и ЕУ.

Политичка опредељења која проистичу из таквих ставова постаће и уговорне обавезе Србије и СЦГ према ЕУ (о чему говоре и искуства Хрватске и Македоније, код којих су у уводним поглављима Споразума о стабилизацији и придруживању јасно наглашене обавезе свестраног ангажовања у регионалној сарадњи и унапређивању добросуседских односа). Овакав споразум са СЦГ извесно ће предвидети потписивање билатералних споразума о регионалној сарадњи са осталим учесницама ПСП-а, а у њима ће бити наглашена обавеза сарадње нарочито у следећим областима: политички дијалог, слободна трговина, слобода кретања људи, робе и капитала, слобода настањивања, као и блиска сарадња у областима правосуђа и унутрашњих послова. С обзиром на садашњи низак ниво сарадње и неразвијену поделу рада у региону, интерес Србије је да подстиче билатералну и мултилатералну сарадњу у свим областима, и то како активностима државних, тако и недржавних субјеката.

3. Мере и поступци

У настојању да са суседима има што боље и развијеније односе, као и да се брже приближи Европској унији, Србија ће активно радити на уклањању свих препрека ка том циљу. Она ће, јер је то њен интерес, не само савесно испуњавати своје обавезе у погледу регионалне сарадње, већ ће се залагати за њено стално обогаћивање новим садржајима, како би се у том погледу превазишло наслеђе прошлости, а регион југоисточне Европе што више приближио стандардима и пракси Европске уније. Заједно са другим државама учесницама ПСП, Србија ће користити постојеће форуме (посебно Форум ЕУ-западни Балкан) за унапређивање односа са суседима, и то највише у контексту приступања Европској унији.

Србија ће, такође, користити понуђену могућност да се – и пре него што постане члан ЕУ – придружи свим важнијим иницијативама Уније у области заједничке спољне и безбедносне политике, нарочито, али не и искључиво, у вези са југоисточном Европом. Србија ће снажно подржавати растућу безбедносну улогу Уније у региону. У вези с тим, Србија ће наставити да активно учествује и у оним регионалним иницијативама које су већ дале резултате на плану борбе против криминала и ојачале разноврсне облике сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа (као што су *SPOK*, *SPAI*, *SEECF* и *SEEPAG*).

Истовремено, максимално ћемо користити могућности за регионалну сарадњу које пружају друге међународне организације, иницијативе и програми. Пакт за стабилност у југоисточној Европи у том погледу има посебну и веома значајну улогу, јер је суштина његовог рада унапређење сарадње у овом региону,

као и због тога што су активности унутар радних столова Пакта све више комплементарне ПСП-у. Досадашња добра искуства у стварању и примени Процеса сарадње у југоисточној Европи, нарочито она која је СЦГ стекла као председавајући у једном периоду, Србија ће даље развијати, да би и тиме ширила и јачала регионалну сарадњу. Србија ће такође подржавати деловање Јадранско-јонске иницијативе (ЈИИ), па и активно учествовати у оним активностима у којима може да пронађе и свој интерес. Заједно са Словенијом, Хрватском и БиХ, Србија ће интензивирати конкретну сарадњу у басену реке Саве, пошто су уговорне основе за њу већ успостављене, али се до сада у пракси учинило мање него што се могло, а посебно мање него што је потребно и што је у интересу свих посавских земаља. На сличан начин, Србија ће активно учествовати са суседима и у реализацији интегрисаног регионалног енергетског тржишта и регионалне саобраћајне мреже у југоисточној Европи. Такође, Србија ће наставити своју сарадњу и у оним облицима регионалне сарадње који обухватају нешто шире регионе (као што су ЦЕИ, Црноморска економска сарадња или сарадња везана за Дунав).

Поред мултилатералне, нарочита пажња ће бити посвећена билатералној сарадњи са суседима у свим областима, од безбедности, политике, економије, до културе и прекограничне сарадње. Где је то могуће и потребно, Србија ће закључити билатералне споразуме којима се сарадња у неким областима може додатно подстаћи и регулисати. Искористиће и могућности за непосредну сарадњу тзв. недржавних – политичких, економских и других – субјеката: политичких странака, невладиних организација, привредних комора, синдиката, научних и културних установа и сл., уз активне мере државних органа да се та врста сарадње где је још нема успоставља, а онде где већ постоји - даље проширује и интензивира.

Такође, Србија ће подстицати даљи развој прекограничне сарадње региона, као што је већ постојећа сарадња на североистоку земље (Еурорегија Д-К-М-Т), ширећи је и на оне области где такви облици сарадње тек почињу (на пример "троуглови": Нови Сад–Осијек–Тузла и Ниш–Софија–Скопље).

У настојању да са суседима има што боље и развијеније односе, као и да се брже приближи Европској унији, Србија ће активно радити на уклањању свих препрека које би лоши односи са неким од суседа могли да представљају на путу ка том циљу.

Државни органи треба да, разноврсним активностима у својим ресорима, пре свега, допринесу:

- поштовању Дејтонско/париског мировног споразума;
- што бржем стварању услова за повратак или реинтеграцију избеглица и расељених лица;
- спровођењу Споразума о сукцесији СФРЈ;
- што бржем постизању и доследној реализацији одлука свих регионалних иницијатива за ширење и интензивирање сарадње у разним областима;
- што слободнијем и што интензивнијем кретању људи, капитала, роба и услуга у региону;
- што обимнијој економској размени и разноврснијој сарадњи међу државама југоисточне Европе;
- уклањању царинских и ванцаринских заштита и што потпунијој примени свих мера предвиђених билатералним споразумима о слободној трговини, да би се створила својеврсна мрежа двостраних уговора која би, практично, прерасла у мултилатерални споразум о зони слободне трговине у овом региону;
- функционисању договореног интегрисаног регионалног енергетског тржишта, регионалне саобраћајне мреже у југоисточној Европи, чије је Београд седиште, као и других сличних иницијатива и пројеката;
- промовисању заједничког наступа према ЕУ у питањима од регионалног значаја;

- успостављању сарадње у области заштите животне средине;
- борби против организованог криминала, контроли и сузбијању илегалних миграција, сарадњи у управљању границама и другим видовима регионалне сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, ради искорењивања тих проблема заједничких за цео регион;
- побољшању положаја мањина (с циљем предупредјења тензија и кризних ситуација) и
- промоцији сарадње и размене у култури и просвети, и посебно програмима за омладину.

2.7 | Развој грађанског друштва

А. Постојеће стање

Према налазима Европске комисије од 2004. године, "грађанско друштво у Србији и Црној Гори брзо се развијало у току последње деценије"¹¹. Ова констатација је само релативно тачна и односи се на пораст броја невладиних организација, које су настале почетком деведесетих година и умножиле се после 2000. године.

Овај тип удружења, на који се првенствено мисли када се помену невладине организације у Србији, првенствено се залаже за мир, толеранцију, људска права и успостављање демократског поретка. Контрола избора од стране невладиних организација допринела је паду режима Слободана Милошевића и успостављању поверења грађана у правичан демократски процес. Захваљујући њима, резултати избора се после 2000. године врло ретко оспоравају.

Садржај рада оваквих организација је обogaћен, највише у правцу подршке економским и социјалним реформама и општем развоју друштва. Невладине организације у неким областима доприносе мобилисању јавне свести, нарочито тамо где политичке странке не покрећу питања од друштвеног значаја у парламенту и осталим институцијама где се одлучује. Позитиван пример сарадње невладиног сектора и законодавне власти могао се видети у иницирању и начину израде Резолуције о придруживању Европској унији, која је усвојена 13. октобра 2005. године у Народној скупштини уз помоћ Европског покрета у Србији.

Постојање и делотворност грађанског друштва не може се, међутим, свести на делатност невладиних организација једног типа. Грађанско друштво подразумева механизме који постоје упоредо с државом и њеним органима, ради задовољавања оних потреба грађана које се не могу артикулисати и остваривати на други начин. У том погледу је грађанско друштво у Србији још недовољно развијено а његов рад није јасно законски регулисан.

Концепт удружења грађана из периода СФРЈ оставио је трага на професионалним удружењима грађана, који путем њих желе да унапређују своју струку и задовољавају специфичне професионалне интересе. Само нека од њих су заузимала ставове о ширим друштвеним питањима, а веома мало њих се бавило етичком страном одговарајуће струке. Сем неких покушаја у оквиру удружења новинара, етички професионални кодекси не постоје или немају потребан ауторитет.

¹¹ *Commission Staff Working Paper, SERBIA AND MONTENEGRO, Stabilisation and Association Report 2004 (Com (2004) 206 final)*, стр. 6-7.

Важан вид укључивања грађанског друштва у најважније друштвене и државне послове може да се оствари укључивањем представника невладиног сектора и угледних грађана у државне институције и у поступак одлучивања о њиховом саставу. У том погледу постигнут је напредак, додуше скопчан с тешкоћама и одлагањима. Законом о сукобу интереса дато је право недржавним органима да предлажу неке чланове надзорног тела за његово спровођење, али право предлагања није добио шири круг удружења, него само Српска академија наука и уметности, која није невладина организација у класичном смислу речи.

Цивилно друштво се може укључити у надзор над радом државних органа одређивањем његових представника у тела која треба да утврде чињенице у нарочито важним и сложеним случајевима и ситуацијама. То се може постићи именованњем угледних појединаца или укључивањем представника удружења која имају одговарајућу репутацију.

Грађанске иницијативе нису честе, а ни уобичајене и стога је потребно да буду охрабрене од стране државних органа, како финансијским средствима, тако и њиховим институционализовањем.

Оснивање задужбина, које је било важно пре Другог светског рата, не охрабрује се довољно. Раније задужбине су махом пропале као жртве национализације, а нове се не оснивају јер им није решен статус.

Цело подручје хуманитарног рада и пружања хуманитарне помоћи нејасно је и непрегледно. Постојале су сумње да у дистрибуцији помоћи из иностранства има злоупотреба. Хуманитарна помоћ која се финансира из домаћих извора није обимна и показује тенденције ка дискриминацији у погледу корисника (ограничење у погледу националности, вероисповести, политичких уверења).

У сиромашном друштву, финансијска средства која се могу прикупити за одржавање грађанских иницијатива врло су мала; имућнији грађани и добро стојећа предузећа (јавна и приватна) углавном не сматрају финансијску подршку цивилном сектору као грађанску дужност, као нешто што доприноси њиховом угледу, а и недовољно се стимулишу за то. Потребно је направити државну стратегију значајнијег финансирања невладиног сектора средствима из буџета.

Важан део цивилног друштва су медији. Покушаји да се регулише област електронских медија, нарочито оних који треба да буду јавни сервиси, нису до сада успели, јер је Радио-дифузни савет био непотпун. Друштвена одговорност штампаних медија је препуштена само деловању Закона о информисању и кривичних закона. Власништво у тој области још увек није довољно транспарентно.

Б. Препоруке

Неопходно је усвајање нових, модернијих закона о удружењима грађана, у складу с Повељом СЦГ о људским и мањинским правима. Одговарајућим прописима треба охрабривати и олакшавати грађанске иницијативе. Грађани морају да буду сигурни да ће се њихови предлози озбиљно разматрати и да ће бити обавештавани о току разматрања и исходу. То је нарочито важно на локалном нивоу: општине би тако стварале мешовита тела која би анимирала волонтере да помажу грађанима у комуникацији с локалним органима.

Неке нормативне функције државе треба делегирати на професионална удружења, на основу начела супсидијарности. Такве послове могли би да преузму лекарска удружења, адвокатске коморе, новинарска удружења, удружења преводилаца, архитеката и грађевинара итд. Удружења би могла да буду овла-

шћена да, под надзором судова, дају лиценце за обављање извесних професија, изричу санкције за етичке преступе.

Ради подстицања задужбинарства, треба донети закон о фондацијама, којим ће се задужбинама зајамчити сигурност у раду и заштита њихове имовине.

Посебним законом, или законом о невладиним организацијама, треба јасније и либералније регулисати положај међународних фондација и међународних невладиних организација и повољним условима омогућити да удружења имају седишта у Србији.

Пореским законима треба подстицати економске субјекте да пружају помоћ цивилном сектору и грађанским иницијативама. То важи и за увођење пореских олакшица за прилагаче у хуманитарне фондове.

Поред осталих извора прихода, невладине организације морају да имају поуздане минималне изворе из буџета, у оквиру могућности. Уместо повремених давања и селективних донација, треба образовати фонд на нивоу Србије, из којег би се непристрасно и транспарентно финансирани пројекти невладиних организација, на основу годишњих конкурса, чије пропозиције би биле сасвим јасне и утврђивале би мерила за добијање средстава.

Неопходно је нормативно регулисати хуманитарне акције и донаторство, али и подстицати саморегулацију у тој области, да би се избегле корупција и дискриминација. У том смислу треба оживети рад Црвеног крста Србије.

3. Глава | Стратегија економског и социјалног развоја



3.1 | Основни циљеви и стратешки правци развоја Србије

Чврсто опредељење Србије за што брже прикључење ЕУ захтева дефинисање кључних стратешких праваца привредног и социјалног развоја с циљем стварања «стабилног и ефикасног тржишног система привређивања и конкурентне привреде способне да се суочи са притиском конкуренције унутар ЕУ» (критеријум из Копенхагена), односно, стварање максимално «конкурентне привреде, засноване на знању, која је у стању да обезбеди одрживи привредни раст са новим и боље плаћеним радним местима и већом социјалном кохезијом» (циљеви из Лисабона).

Испуњавање ових услова подудара се са кључним транзиционим задацима Србије. Треба до краја изградити тржишни начин привређивања и системске претпоставке за његово несметано функционисање, како би се достигле више стопе привредног раста на којима се може градити макроекономска и социјална стабилност. Потом следе процеси прилагођавања економског и правног система, као и процеси прилагођавања инфраструктуре стандардима ЕУ, чији је крајњи циљ укључивање у Европску унију и, касније, у Европску монетарну унију. Тада ће за Србију бити важно и формално испуњење критеријума из Мастрихта који захтевају од кандидата ниску стопу инфлације, ниске каматне стопе, ниско учешће буџетског дефицита у БДП, одрживо учешће јавног дуга у БДП, стабилан девизни курс. Ти услови треба да већ сада служе као оријентир за одржавање трајне макроекономске стабилности.

Суштина стратегије развоја која води убрзаном приближавању ЕУ је **подизање укупне конкурентске способности српске привреде**. То значи одлучно спровођење свих транзиционих и реформских процеса који могу да активирају развојне потенцијале земље – људске, материјалне и природне – и да учине Србију привлачном за бржи долазак иностраног капитала и бржи развој домаћег приватног сектора. Основни задатак државе је, дакле, да успостави здрав тржишни амбијент и да – с циљем одржања унутрашње и спољне макроекономске равнотеже (стабилност цена и платног биланса) – управља основним агрегатима друштвеног производа – инвестицијама и потрошњом. Само у таквим условима Србија у наредним годинама може да остварује **просечну годишњу стопу раста БДП-а од 5%** и достигне у 2010. ниво БДП по становнику од око 4300\$ и тиме смањи јаз у нивоу развијености у односу на ЕУ.

У спровођењу стратегије развоја кључних транзиционих процеса, Србија се мора храбро суочити са **тешким наслеђем претходног периода**: привредном структуром формираном још пре четврт века у којој доминирају енергија, сировине и храна, уз додатну последицу великог задуживања у иностранству; затим, бројна нетржишна понашања економских учесника као последица деценијског самоуправно-етатистичког модела привређивања; најзад, тешка економска и социјална криза изражена кроз драматичан пад друштвеног производа и стандарда становништва током 90-тих година, услед распада бивше СФРЈ, међународних санкција, ратова, и бројних промашаја економске и укупне политике.

Радикалне демократске политичке промене октобра 2000-те отвориле су простор за суштинске промене привредног и друштвеног система и за нову развојну стратегију. У периоду 2001-2004. остварен је низ позитивних резултата: просечна годишња стопа раста БДП-а износила је близу 5%, уз значајан реални пораст

плата и зарада (око 200 €); остварена је интерна конвертибилност динара; годишња инфлација је смањена (мада је још увек већа од 10%); спроведена је либерализација економских односа са иностранством; нови модел приватизације подигао је ефикасност привређивања и обезбедио значајне буџетске приходе; усвојен је већи број реформских закона који уређују фискални, монетарни и банкарски систем, спољнотрговински и девизни систем, тржиште рада и тржиште капитала, пензијски систем и област социјалне заштите.

Међутим, ови почетни резултати прикрили су бројне институционалне слабости и структурне проблеме који су постали видљиви када је требало у пракси обезбедити ефикасно функционисање институција тржишне привреде и владавину права, обезбедити консензус за одлучније промене и модернизацију привредне структуре и јасно дефинисати нову проевропску развојну стратегију.

Треба упозорити да Србија на почетку придруживања ЕУ има:

- низак БДП по становнику (око 3000 \$);
- високу званичну незапосленост (преко 25%);
- незавидан положај на ранг-листи земаља по степену конкурентности;
- унутрашње и спољне неравнотеже испољене кроз инфлационе притиске и превелики дефицит платног биланса;
- технолошку заосталост (која у појединим секторима износи 30 година);
- велики проценат сиромашних (око 20% становништва).

Основни циљ развојне стратегије Србије је **повећање стопе раста бруто домаћег производа** и њено одржање на нивоу потребном да се сузи раскорак у *per capita* доходу између Србије и земаља Европске уније, као и успешних земаља у транзицији. Ово би истовремено осигурало смањење сиромаштва и повећање животног стандарда.

Да би то остварила, Србији је потребна целовита развојна стратегија, чији је један од кључних елемената привлачење страног капитала, пре свега у облику директних инвестиција. Тиме се, поред капитала, у земљу уносе и савремена технологија и менаџмент, обезбеђују извозна тржишта и активирају процесе који унапређују пословање домаћих предузећа. Додатне инвестиције у људски капитал (знање, образовање, специјализација и др.), истраживања и развој обезбедиће високе стопе раста БДП-а, али и повећање конкурентности привреде.

У исто време, Србија **свој развој мора да гради на принципима одрживог развоја** – усаглашеног и усклађеног економског развоја са политиком животне средине, социјалном и другим политикама и у складу са основним правцима спровођења Стратегије за смањивање сиромаштва. То значи – динамичан привредни раст и отварање нових радних места, спречавање новог сиромаштва као последице транзиционих процеса уз вођење рачуна о социјално најугроженијим групама.

3.1.1. Елементи стратегије и пројекција привредног раста

Србија мора да изгради савремену материјалну и информациону инфраструктуру, те да модернизује предузећа како би повећала додатну вредност по запосленом. Процес приближавања бруто домаћег производа *per capita* у Србији доходу у ЕУ је, осим у изузетним околностима и на кратак рок, могућан искључиво преко константног раста продуктивности и конкурентности.

У основи, питање подизања конкурентности и оспособљавања земље да се integriше у тржиште ЕУ своди се на развојну стратегију која полази од реалног тржишног девизног курса и либерализације спољнотрговинске размене. Тиме се инвестиције усмеравају у стварање нове, савремене структуре привреде, конкурентне на унутрашњем и иностраном тржишту. То захтева отворену привреду и здрав тржишни амбијент, који ће погодовати страним улагањима и покретању домаће штедње ради стварања критичне масе малих и средњих предузећа која ће преузимати радну снагу из нерентабилних предузећа. Такође су неопходни јаки социјални програми, уместо субвенција предузећима која економски не могу да опстану.

Инвестиције у осавремењивање опреме и продукционих процеса кључна су претпоставка за побољшање конкурентности и постизање већег извоза. Повећање извозних прихода је, са своје стране, први услов сервисирања спољног дуга и обезбеђивања средстава за финансирање увоза опреме и технологије, а то значи и услов економског развоја у наредним годинама. Да би подигла стопу привредног раста, те остварила константно повећање бруто домаћег производа и стандарда запослених, Србија мора да достигне глобалну конкурентност, првенствено на тржишту земаља Европске уније са којима се одвија највећи део наше спољнотрговинске размене и токова капитала и према којима имамо највећи део спољног дуга. **У основи развојне стратегије је захтев да економска политика развија конкурентске предности укупне привреде Србије, а не само компаративне предности одређених извозно оријентисаних делатности.**

Стварање повољне климе за иностране инвестиције превазилази »стандардне« макроекономске претпоставке. Стране директне инвестиције захтевају спровођење развојне политике без уплитања бирократских органа, а свакако без административних одуговлачења при регистрацији, запошљавању, извозу, репатријацији профита, обезбеђивању потребне правне заштите и слично. Осим тога, претпоставља се постојање транспарентне и коректне правне регулативе те ефикасног банкарског, односно финансијског система. Држава треба да подстиче и помаже све промене које воде јачању производне основе и реалне конкурентности извоза.

Треба пружити приоритетну подршку нематеријалним инвестицијама које се заснивају на знању, савременом *know-how*, иновацијама и новим производним техникама. Србија треба да приступи производном и развојном повезивању са земљама у окружењу ради постизања синергетских ефеката у појединим гранама и делатностима. У ту сврху треба дефинисати потенцијална производна језгра у која би се могла укључити предузећа у приватном и у јавном власништву и понудити конкретну помоћ у продору на регионална тржишта којима домаћи учесници нису у стању сами да овладају. У сарадњи са страним партнерима, треба подстицати и регионални развој концентрисаних привредних зона за којима постоји интерес код страних инвеститора (кластери).

Пројекција привредног раста

И поред позитивних помака у периоду 2001-2004, показало се да још није обезбеђена макроекономска стабилност, да је процес реструктурирања привреде на самом почетку, домаћа акумулација минимална, а притисци на личну и јавну потрошњу далеко изнад производних могућности привреде.

Стога стратегија развоја треба да се заснива на: промени структуре коришћења БДП-а у корист инвестиција у фиксне фондове, постизање динамичног и одрживог привредног раста, смањењу удела јавне потрошње у БДП-у, свођењу дефицита текућег платног биланса у оквир који неће нарушавати одрживост спољног дуга, одржавању стабилности цена – и то све у условима либерализоване спољнотрговинске размене и повећане либерализације цена (елиминисање монопола).

То је оквир у коме је (између више варијанти) понуђена пројекција привредног раста од 5% годишње до 2010. (Табела 1). Стратешки циљеви повезани са остварењем основног циља – годишње стопе привредног раста од 5% – су:

- повећање учешћа инвестиција у БДП-у са 15,8% у 2004. на 25% у 2010. години;
- подизање учешћа извоза робе и услуга у БДП-у са 24% у 2004. на 28% у 2005. и на 36% у 2010. години;
- смањивање учешћа дефицита робе и услуга у БДП-у са 29,2% у 2004. на 19% у 2010;
- смањивање учешћа колективне потрошње, са 26% у 2004. на 17% у 2010;
- обарање стопе инфлације на 5% у 2007. и њено даље одржавање на том нивоу.

Претпостављена је политика стабилног курса, заснована на умереној реалној депресијацији динара према евр у првој фази, да би после 2007. постала неутрална, а девизне резерве довољне да покривају 4,5 месеци увоза робе и услуга.

Да би се остварила планирана динамика привредног раста, неопходно је постићи сваки од наведених циљева, што представља тежак задатак и велики изазов за економску и укупну развојну политику. Међутим, Србија има потенцијал да ове циљеве оствари и то из следећих разлога ¹:

БРУТО ДОМАЋИ ПРОИЗВОД И ЊЕГОВО КОРИШЋЕЊЕ
– сценарио са редукованом потрошњом –

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
БДП милиона УСД по текућем курсу	22082	23598	24628	26019	27823	29921	32163
БДП реалан раст	8,0	4,6	5	5	5	5	5
Коришћење БДП-а (учешће)							
Домаћа тражња:	129.2	124.5	122.5	120.5	118	116	115
Потрошња:	110,7	106,5	102,5	98,5	94,5	91,0	89,5
Лична потрошња	84,7	82,5	80,5	78,5	75,4	72,8	72,1
Колективна потрошња	26,0	24,0	22,0	20,0	19,1	18,2	17,4
Инвестиције, учешће у БДП	18,5	18,0	20,0	22,0	23,5	25,0	25,5
Трговински дефицит, учешће у БДП	-29,2	-24,5	-22,5	-20,5	-18,0	-16,0	-15,0
Дефицит текућег платног биланса, учешће у БДП	-14,5	-10,6	-9,25	-7,5	-4,9	-3,5	-2,4
Инвестиције реално, стопа раста	27,4	-0,4	16,3	15,8	12,8	12,4	7,7
Инфлација (цене на мало)	13,7	10,1	7,2	5,9	5,0	5,0	5,0

У целини посматрано, постоји напредак у стварању повољног амбијента за раст штедње и инвестиција:

- штедња становништва у банкама је од 20 милиона евра у 2001. порасла на око 2 млрд. евра у 2004. години. Преостала штедња грађана од око 3 млрд. евра, која је сада изван банкарског система, активираће се стварањем здравог и конкурентног банкарског система и развојем тржишта капитала;
- долази до повећања штедње и у реалном сектору, бржим развојем профитабилног сектора и започетим реструктурирањем великих друштвено-државних и јавних предузећа и смањивањем њихових губитака. Приватизација и јачање финансијске дисциплине (спровођење Закона о стечају) додатно ће смањивати губитке у привреди и повећати профит;
- формирањем гаранцијског фонда и другим подстицајним мерама, олакшава се приступ кредитима за бржи развој малих и средњих предузећа;
- као последица смањења системских ризика и повећане конкуренције између пословних банака, постоје изгледи за смањење, иначе високих, каматних стопа;
- у средњорочном периоду предвиђен је раст јавних инвестиција (са садашњих 2% БДП на 4% БДП-а);
- процењује се да ће у наредном трогодишњем периоду око 1/3 укупних инвестиција бити уложено у модернизацију инфраструктуре (саобраћај, енергетика, телекомуникације, комунална инфраструктура, наводњавање) са бројним позитивним ефектима на раст укупне економске активности;
- велики прилив страних директних инвестиција (СДИ) је кључан за остваривање жељене стопе привредног раста. У наредним годинама неопходан је прилив од око 1.5 -2. млрд. \$ годишње. То су велика средства (која су 2003. остварена, али углавном од приватизационих прихода) чији прилив се може очекивати под условом да се време након добијања позитивне Студије изводљивости максимално искористи за стварање повољног амбијента који обезбеђује правну и укупну сигурност страних улагања, одлучну борбу против корупције, смањење сиве економије и брзо усклађивање норми и стандарда пословања са захтевима ЕУ.

Привреда Србије у наредних пет година мора да се оспособи да вредност годишњег извоза повећа са садашњих око 3,8 млрд. \$ на преко 10 млрд. \$. Овако велики скок извоза роба и услуга могућ је само уз значајно повећање конкурентности српске привреде и коришћење свих повољности у вези са процесом придруживања ЕУ и СТО, као и много ефикаснијим коришћењем споразума о слободној трговини и економском сарадњом са суседним земљама и Русијом.

Одржање инфлације на ниском нивоу (3-5% годишње) могуће је само ригорозном финансијском дисциплином и свођењем свих облика потрошње у реалне оквире. Истовремено, потребно је, јачањем конкуренције и спречавањем монополских понашања, стабилизovati односе понуде и тражње, а тиме и укупни ниво цена.

¹ Дато на основу „Стратегија за смањивање сиромаштва у Србији“, Влада Републике Србије, Београд, 2003, страна xii-xiv

Да би учешће инвестиција у БДП-у порасло на ниво потребан за остварење циљаног привредног раста од 5% годишње, а истовремено укупна потрошња остварила макар минималан реални раст, дефицит текућег дела платног биланса остао би у зони изнад 10% БДП-а све до 2007. Због постојеће презадужености земље, заострава се питање његовог финансирања. У таквој ситуацији, избор стратегије за одрживи платни биланс и привредни раст треба тражити у бржем смањењу дефицита робе и услуга, а тиме и текућег платног биланса у БДП-у.

3.1.2. Макроекономске политике

Монетарна политика

Монетарна политика треба да следи политику неутралног новца, да јача тржишне елементе монетарног регулисања и да утиче на осавремењивање финансијског система. Проблеми монетарне политике су: мали број расположивих мера за монетарно управљање, међу којима доминантну позицију имају обавезне резерве, недовољна рестриктивност фискалне политике и „евроизација“ (део промета на тржишту се одвија у еврима и тим новцем централна банка не управља).

У наредним годинама треба:

- да монетарна политика следи политику неутралног новца, тј. да одржава монетарну равнотежу, као претпоставку стабилности цена и уравнотеженог курса националне валуте;
- монетарну политику водити са што већим ослањањем на операције отвореног тржишта и што мањим манипулисањем обавезним резервама и политиком кредитних лимита;
- доградити елементе стерилизације примарног новца креираног по основу капиталних прилива из иностранства;
- развити до максимума контролну функцију централне банке и заштитити финансијски систем од утицаја државних органа или интересних група;
- поставити ограничења пословним банкама за откуп државних обвезница за покриће буџетског дефицита.

Као што је случај и са осталим земљама у транзицији, избор валутног режима је од нарочитог значаја за привредни раст и економску стабилност Србије. Нема унапред одређене »најбоље« варијанте валутног режима, која би задржала сталну предност или која би представљала оптимално решење за сваку земљу. Притом уопште није нужно да се прави избор између потпуно фиксног или потпуно флукутирајућег валутног система, него пре између различитог степена флексибилности.

Успешна политика девизног курса мора да буде повезана са конзистентним и исправним фискалним, монетарним и финансијским окружењем, уместо да се девизни курс третира као најважнији инструмент економске политике.

Фискална политика

Ситуација у фискалном систему се од 2000. године значајно побољшала. Фискални дефицит је релативно низак - 2000. кретао око 3% БДП-а, да би у 2004. износио 2.5%, што је прихватљиво и са становишта критеријума из Мастрихта. Ипак, фискална одрживост још увек представља изазов.

Јавна потрошња је висока - око 46% БДП-а у 2004 - и оптерећена је огромним трансферима из буџета у социјалне фондове. За сада се још увек средства из приватизације користе за покриће буџетског дефицита - другим речима, капитал се прелива у потрошњу. Како готово да не постоји простор за реално смањивање јавне потрошње, оно се мора тражити у расту БДП-а. Потребно је, међутим, променити структуру јав-

не потрошње – смањити субвенције, трансфере из буџета и издатке за плате с циљем повећања инвестиција и отплате дуга, а функционално, повећавати учешће трошкова за образовање а смањивати издатке за одбрану. Треба, такође, отворити питање управљања јавном потрошњом у целини са гледишта односа републичких и локалних власти. Већи степен децентрализације је на европском курсу, али се у нашим условима отвара проблем конзистентности укупне политике јавне потрошње.

Консолидовани јавни приходи износе 42-43% БДП-а. Учешће јавних прихода у БДП вероватно је нешто прецењено због потцењености БДП услед слабијег обухвата приватног сектора. Стога, можемо закључити да је пореско оптерећење у Србији у односу на земље ЕУ и друге европске земље у транзицији умерено. Овај закључак може се донети и поређењем најважнијих пореских стопа у Србији са земљама ЕУ и регионом².

Дакле, на приходној страни главни стратешки правац треба да буде повећање убирања прихода све већим укључивањем сиве економије у формалне токове, а на страни расхода промена структуре потрошње.

Кључно питање је дефинисање фискалне политике на средњи рок. С обзиром да први сигнали након увођења ПДВ-а показују да би порески приходи могли бити увећани услед смањења пореске евазије, отвара се могућност смањења пореског оптерећења привреде и/или становништва. Алтернативно решење је оставити непромењене стопе фискалних захватања и формирати буџетски суфицит. По нашем мишљењу, ово решење даје предност стабилизацији. Имобилизацијом тог суфицита, умањује се притисак тражње на увоз, а тиме и на девизни курс, али и обезбеђују довољне количине буџетских средстава за трошкове реструктурирања предузећа и решавање питања вишка запослених.

Препоруке у вези са променама у фискалној политици у наредном периоду:

- Наставити ток реформе проширењем пореске основице, учвршћивањем и модернизовањем Управе јавних прихода, са посебним нагласком на убирању и контроли прихода с циљем смањивања утаје пореза, тј. укључивања сиве економије у формалне токове;
- Конципирати развојни буџет, тј. преусмеравати део јавних издатака са потрошње на инвестиције;
- Започети пренос дела терета социјалне заштите са државе на приватни сектор (што ће посредно утицати на развој финансијског тржишта). Развијати приватно пензијско осигурање.

Спољнотрговинска политика

Стратегија и политика спољне трговине Србије одређена је, поред осталог, и следећим факторима:

- **Расположивост производних ресурса.** Почетком двадесет првог века српска привреда је једна од технолошки најмање конкурентних привреда Европе. У њеним фабрикама се производи по застарелој технологији, што неминовно води некавалитетној производњи и паду извозне конкурентности. Резултат оваквог стања видљив је у драматичном расту дефицита спољнотрговинске размене. Због тога успешна стратегија развоја спољне трговине Србије треба да пође од тога да **на тржишту морају владати односи конкуренције, а не монопола**. С обзиром на устињеност домаће привреде и финансијску слабост, потребан је подстицај страних улагања и заједничких улагања која воде тех-

² Стратегија за смањење сиромаштва, Влада Републике Србије, 2002.

нолошком напретку, која су комплементарна са домаћом привредом и где домаћи произвођачи могу бити снабдевачи страних компанија

- **Преовлађујући локални привредни и политички амбијент.** То је свакако основа на којој почива свака привредна стратегија, па и стратегија спољне трговине. Слободна трговина између земаља, ослобођена рестрикција, представља оптималан модел трговине. Али економска политика, нарочито у периоду док се не досегне макар просек развијености главних спољнотрговинских партнера, користи и мере којима се ублажавају ефекти либерализоване трговине, посебно у областима које остварују краткорочне конкурентске предности на страним тржиштима
- **Реинтеграцијом у међународне трговинске, инвестиционе и финансијске токове, посредством међународних институција као што су: Светска банка (СБ) и Међународни монетарни фонд (ММФ),** Србија је започела процес прикључивања Светској трговинској организацији (СТО). Самим тим је њена стратегија и политика спољне трговине дефинисана оквиром који пред њу поставља ова међународна институција. Либерализација спољне трговине је први услов који захтева чланство у СТО. С друге стране, Србија жели да постане чланица Европске уније, па су и њена правила додатни оквир за дефинисање спољнотрговинске политике.

Девизни и спољнотрговински систем су релативно добро уређени. У Девизном закону постоји проблем конвертибилности у текућим и ограничења у капиталним трансакцијама. То отвара могућност за трансфер капитала кроз нереалне царинске декларације, што треба спречавати ригорозном контролом. Остаци питања у вези са архаичним Законом о кредитним односима са иностранством. Царински систем није конзистентно уређен са гледишта ефективне царинске заштите, али то је резултат својевременог усклађивања тарифа у СЦГ и сада је непродуктивно враћати тарифе назад у име „двоструког колосека“. У вези са либерализацијом постоји проблем монопола (увоз нафте, и сл.).

Питање спољнотрговинског дефицита поставља се у вези са његовим обимом и структуром тј. односа увоза намењеног инвестицијама и потрошњи, од чега зависи будући извоз и способност да се смањи дефицит. Када је реч о обиму дефицита, он се индукује домаћом тражњом а од његовог покривања новим кредитима, или страним инвестицијама, зависи и одрживост сервисирања спољног дуга.

Према свему, решење спољнотрговинског дефицита подразумева управљање обимом тражње и њеном структуром, те смањење цена и ризика инвестирања – а не степена либерализације и политике курса, која може бити само корективни фактор.

3.1.3. Микроекономске политике

Развој приватног сектора

Развој конкурентног сектора предузећа неопходан је услов одрживог привредног раста, повећања извоза и, коначно, приступања ЕУ. Економски критеријум из Копенхагена захтева конкурентна предузећа способна да издрже притисак заједничког тржишта.

Србија је у 2004. години према Индексу пословне конкурентности Светског економског форума рангирана чак на 85. место од 104 земље. Стога је неопходно побољшање пословног окружења погодног за изградњу ефикасне и конкурентне привредне.

Кључну улогу у томе има успешна приватизација и реструктурирање предузећа³, развој предузетништва и сектора малих и средњих предузећа и укупно побољшање инвестиционе и пословне климе.

Приватизација и реструктурирање

Основа стратегије реформе сектора предузећа у Србији протекле три године био је програм приватизације друштвених предузећа, базиран на Закону о приватизацији усвојеном у јуну 2001. До сада је учињен значајан напредак у тендерској, а нарочито аукцијској приватизацији. Много мање напретка било је са реструктурирањем великих проблематичних друштвено/државних, а посебно јавних предузећа.

До сада је идентификовано 73 предузећа за која се проценило да, пре продаје, треба да прођу кроз процес реструктурирања. Ако се узму о обзир и зависна предузећа, онда се може рећи да се у реструктурирању налази око 600 предузећа. Ова предузећа запошљавају преко 200.000 радника.

Јавна предузећа су посебан проблем. Ова предузећа запошљавају око 130.000 људи, а њихов укупан дуг износи око 17% БДП-а. Основни проблеми са којима се ова предузећа суочавају су: веома висок обим интерних и екстерних дугова⁴; застарела и превазиђена техника и технологија коју користе, као и структура производње; велики вишкови запослених; несређена имовинско-правна документација. И поред доношења појединачних стратешких планова развоја, овај процес је још на самом почетку.

Упркос одређеном напретку у протекле три године, приватни сектор доприноси БДП-у у 2003. још увек са само 45%. Иако је дошло до значајног повећања запослених у приватном сектору у 2003. у односу на 2000. годину - са око 10% укупно запослених у 2000. на око 21% у 2003. (РЗС) – запосленост је још увек изузетно ниска.

Стога је потребан интегрисан приступ развоју приватног сектора, а тиме и конкурентног сектора предузећа. Основно је да се процес приватизације настави и убрза. Саставни део овог процеса је реструктурирање, приватизација и/или ликвидација великих друштвених и државних предузећа раздвајањем на делове или гашењем фирми које се не могу продати, као и увођењем чвршћих буџетских ограничења, како би се њихова актива ставила у продуктивне сврхе. Ради убрзања процеса приватизације и реструктурирања, Влада Републике Србије је крајем 2004. године, предложила Измене и допуне Закона о приватизацији по коме се цео јавни дуг свих државних поверилаца отписује условљено приватизацијом. Овим ће се подстаћи убрзана приватизација остатка друштвеног сектора привреде Србије и селекција оних који ће се приватизовати у поступку стечаја. Такође, треба убрзати реструктурирање великих јавних предузећа:

- неопходно је успостављање **ефикасног механизма стечаја** који би олакшао реалокацију капитала и људског ресурса нереструктурираних и лошестојећих фирми у тржишно перспективне области. Иако нови Закона о стечајном поступку поставља основу за побољшање права кредитора тиме што поједностављује и убрзава стечај, он не може да делује уколико се не успоставе неопходне институције и уколико не постоји јака политичка воља за његовим спровођењем. Према новом закону, суд ће доносити више судске него оперативне одлуке, док ће стечајни управник имати активнију улогу. Зато је неопходно јачање Агенције за лиценцирање стечајних управника;

³ Опширније о развоју СМЕ и предузетништва у делу 3.6.1

⁴ Када су у питању предузећа која се реструктурирају, у 63 предузећа књиговодствена вредност дугова крајем 2003. године износила је нешто преко 2 млд. евра. У великом броју ових предузећа обим кумулираних дугова је и по неколико пута већи од књиговодствене вредности њиховог капитала. Од тог укупног износа, дугови предузећа према држави износе 75.3%

- у случајевима постојања привлачних понуда за приватизацију, држава треба да одигра активну улогу - обави реструктурирање јавног дуга компанија, отписивање фискалних обавеза и сл;
- створити адекватни законски амбијент за **реструктурирање јавних предузећа**. Закон о енергетици је усвојен јула 2004. године а Закон о железници фебруара 2005;
- потребно је обезбедити довољно буџетских средстава за трошкове реструктурирања и вишка запослених, уз припрему адекватних програма тржишта рада и програма развоја малих и средњих предузећа;
- транспарентна продаја мањинских удела који остају у рукама државе у великом броју предузећа приватизованих пре 2001. године по раније важећим законима, како би се побољшало корпоративно управљање;
- заштита имовинских права.

Инвестициона клима

Привлачење страних улагања, која представљају значајан извор привредног раста, један је од приоритета Владе Републике Србије. Значај страних улагања се огледа у могућности да се пренесу нова знања и технологије, отварању нових радних места, унапређењу продуктивности, конкурентности и предузетништва и искорењивању сиромаштва. Ради унапређења инвестиционе климе потребно је отклонити административне препреке за страна улагања кроз измене постојећих прописа, оснивање и јачање одговарајућих институција, као и даљи развој инфраструктуре.

Суштина свих ових мера и активности је побољшање инвестиционог и пословног амбијента, које погодује развоју приватног сектора и запошљавању на конкурентним тржиштима и омогућава приступ средствима финансирања кроз развој финансијског сектора. За то је важно успостављање политичке, институционалне и макроекономске стабилности, изградња модерне и ефикасне државне управе, упрошћавање административних процедура, јачање правне сигурности и ефикасности правосуђа.

До сада је остварен одређени напредак. Нови Закон о регистрацији привредних субјеката додатно ће поједноставити и убрзати поступак регистрације у наредном периоду и смањити административне трошкове. Новина је да ће поступак регистрације привредних субјеката у Регистар привредних субјеката водити Агенција за привредне регистре (уместо трговинских судова и општина). На тај начин створиће се јединствена база података. Поједностављивање система регистрације представља важан корак у процесу усклађивања са ЕУ стандардима.

Новим Законом о привредним друштвима, значајно је смањен минимални капитал потребан за оснивање предузећа (за оснивање друштва са ограниченом одговорношћу потребно је 500 евра), па се и овде очекује побољшање.

Да би се поједноставила куповина земљишта и побољшао приступ развоју и коришћењу грађевинског земљишта, у априлу 2003. усвојен је нови Закон о урбанистичком планирању и изградњи.

Министарство за економске односе са иностранством је у сарадњи са другим министарствима и другим домаћим и страним организацијама израдило Акциони план за отклањање административних препрека за страна улагања, који је Влада Србије усвојила 27.5.2004. године. Овај документ је утврдио мере, надлежне институције, као и рокове у којима треба спровести одређене мере, а предвиђа и сопствено ажурирање и допуњавање једном годишње. У циљу спровођења Акционог плана именована је Комисија за подстицаје улагања у привреду Србије, састављена од представника 17 министарстава и владиних институција. Због наведеног значаја која страна улагања имају за реформу и развој српске привреде неопходно је утврдити основне стратешке правце привлачења страних инвестиција и промовисања домаћег извоза. Стога је Министарство за економске односе са иностранством започело израду Стратегије подстицања страних улагања у привреду Србије. Као приоритетни циљ Стратегија има обезбеђивање услова за повећани прилив директних страних улагања.

Упркос описаном напретку, климу за пословање у Србији одликују преостале значајне слабости:

- кад је у питању ефикасност извршења уговора на судовима (решавања спорова), ситуација у Србији је забрињавајућа⁵;
- приступ финансијским средствима представља један од главних проблема. И поред одређених активности, још увек недостаје, или је тек основано, неколико институција које су од кључног значаја за кредиторе (Централни регистар колатерала, Кредитни регистар, Гаранцијски фонд). Показатељи који се односе на одобравање кредита указују да је кредитирање у Србији тешко и скупо⁶;
- високи трошкови трансакција при промени власништва над земљиштем представљају препреку преносу имовине и вођењу правилног катастра⁷.

Да би се отклонили ови недостаци, неопходно је:

- реформисати судове. Усвајање новог Закона о извршном поступку представља значајан корак ка овом циљу. Једнако је, међутим, важно успостављање институционалних капацитета ради побољшања спровођења уговора - побољшање рада службеника и јачање ресурса суда (образовање, судске статистике, размена информација);
- доношење закона о реституцији;
- постизање стабилног и функционалног тржишта земљишног поседа/некретнина. Усвојити и спроводити закон о катастру;
- побољшати тренутно ограничене људске и физичке потенцијале у различитим деловима система управљања земљиштем, као што су катастар, хипотеке и друге институционалне услуге;
- усвојити закон о хипотеци, којим би се побољшао приступ финансирању.

⁵ Према извештају Светске банке, број потребних дана да се процедуре спроведу је 1028 (просек окружења је 412). Услед тога, предузећа користе судове само када исцрпе све друге могућности.

⁶ На пример, Индекс информисаности о кредитима (мери обухват, приступ и квалитет информација о кредитима, и узима вредност од 0-6, где више вредности указују на бољу информисаност) износи 1, у поређењу са регионом где износи 2.0, док је ЕУ просек 5.2

⁷ На продају стамбеног простора наметнут је изузетно високи порез од 5%, и још 0,5% од вредности уговора на име трошкова судске овере уговора. Према извештају Светске банке, у Србији је потребно 186 дана да се региструје имовина (у региону 133) уз висок трошак. Катастар некретнина (земљишна администрација) у Србији је у лошем стању. Готово 80% кућа и станова није укњижено

Корпоративно управљање

У Србији стање корпоративног управљања није добро и српска привреда заостаје за другим, посебно развијеним земљама. Још увек није приватизован већи број предузећа; ни приватизована и оригинално приватна предузећа нису ослобођена проблема корпоративног управљања, односно тешкоћа услед раздвајања функције управљања од власничке функције у приватним предузећима, а на основу различитих интереса власника и менаџера; културолошки проблем, који је углавном последица традиције, односно доминације једног начина управљања у ранијим временима и тешкоћа људи да се ослободе тих навика; привредна регулатива није у свему добро реформисана, па шаље лоше подстицаје у законски оквир функционисања предузећа.

Основна регулациона решења за корпоративно управљање налазе се у Закону о привредним друштвима, усвојеном новембра 2004. године:

- Надлежности скупштине су широко конципиране;
- Управни одбор, као орган власника, конципиран је као суштински основна власт у предузећу;
- Закон установљава обавезу избора у управни одбор котираних акционарских друштава већину „неизвршних“ чланова и најмање два независна члана;
- Надзор над пословањем менаџмента и управног одбора конципиран је као заједничка дужност спољног ревизора и скупштине друштва;
- Одређивање зараде менаџера је дерегулисано;
- Менаџмент је одредбама о фидуцијарности обавезан на лојално поступање према фирми;
- Развијена је заштита мањинских акционара, што је у Србији важно јер у приватизованим предузећима постоји изразита и по мале акционаре ризикантна доминација једног власника.

Важна могућност ограничавања самовоље менаџера јесте укрупњавање иначе дисперзивног власништва, какво сада постоји у друштвима приватизованим по ранијим законима.

Стратешки правци развоја корпоративног управљања

Корпоративно управљање у ужем смислу доскора није било непосредно обухваћено хармонизацијом на нивоу Уније. Показало се да се разлике међу земљама чланицама не могу лако уклонити и да ће даља хармонизација вероватно имати флексибилније форме и већу усмереност на усвајање принципа које ће национална законодавства даље разрађивати.

Важан корак у развоју корпоративног управљања у ЕУ су препоруке за развој компанијског права које је највећим делом прихватила Европска комисија и уградила у свој Акциони план 2003. године. Основна оријентација Акционог плана је ширење транспарентности и јачање улоге чланова управног одбора. Поред компанијског права, за регулацију корпоративног управљања важне су још две области: регулација европске компаније (*Societas Europaea*) и регулација финансијских услуга, али и добровољна регулација - у земљама ЕУ постоје бројни кодекси корпоративног управљања које усвајају разноврсне институције, професионална тела и асоцијације на добровољној основи.

За Србију су добро вођена и конкурентна предузећа од нарочите важности за одржив дугорочан економски развој. Први корак у унапређењу корпоративног управљања у Србији представља наставак и завршетак процеса приватизације, како би сва преостала друштвена и мешовита, као и нека државна предузећа, прешла у приватну својину и на тај начин добила знатно бољи систем управљања.

Други корак је даље унапређење законодавства из области компанијског права и финансија. Закон о привредним друштвима је недавно усвојен, али су већ сада уочљиве одређене слабости, на пример могућност да управни одбор предузећа, за чије је акције дата јавна понуда, предузме мере које ометају усвајање понуде, ради одржања на положају и против интереса акционара.

У будућности пре свега треба деловати на три подручја корпоративног управљања која су записана у Акционом плану ЕУ, а која су и сама по себи логична и најважнија подручја: објављивање информација о предузећу и корпоративном управљању, заштита права акционара и карактер управног одбора.

Промене домаћег законодавства треба вршити имајући у виду прописе Европске уније. При томе треба имати у виду да:

- Уколико жели да постане члан, Србија мора да усклади своје прописе у области корпоративног управљања са прописима ЕУ (једина могућност за релаксацију евентуално нежељених одредби у домену корпоративног управљања је преговарање о транзиционом периоду, мада земље које су постале пуноправни чланови ЕУ маја 2004. нису користиле ову опцију).
- Међутим, нема потребе да се домаће законодавство у кратком року у потпуности усклади са *acquis* – брзим усвајањем се ништа битно неће добити (на динамику пријема Србије у ЕУ утицаће други разлози), а брзо усклађивање вероватно није ни технички изводљиво с обзиром на ограничени домаћи административни капацитет.
- Приликом даље реформе одговарајућег домаћег законодавства, пошто се у њему утврде слабости које је потребно кориговати, потребно је респектовати прописе ЕУ и уграђивати та решења, како би се поједноставио и скратио поступак хармонизације.

Хармонизација корпоративног управљања са ЕУ биће олакшана тиме што у овој области у Србији нема дубоке традиције, а привикнутост пословних људи на сталне, фундаменталне промене окружења и регулације управљања у предузећима чини да се промене компанијског права и система управљања предузећима могу релативно лако применити, без израженог отпора пословних кругова.

Трећи корак би требало да буде унапређење правосуђа. Дobar судски систем одвраћа потенцијалне прекршиоце, у овом случају менаџере, од злоупотребе текућих овлашћења и угрожавања права других, у овом случају власника. Поред тога, у нови Закон о привредним друштвима унети су као нови стуб корпоративног управљања неки важни елементи из англосаксонске традиције – наглашена фидуцијарна дужност директора према самом друштву и акционарима, деривативна тужба итд. Идеја је да се менаџери подстакну да раде у интересу друштва, односно акционара. Да би овај нови концепт унапређења корпоративног управљања уопште могао да функционише, потребно је да судије буду у стању да га на ваљан начин примењују - што није једноставно, јер се ради о осетљивим проценама карактера пословних одлука менаџера. Тиме би се дао допринос унапређењу владавине права, што је такође копенхагенски критеријум за прикључење Европској унији.

Политика државне помоћи и конкуренције

Формулисање политике државне помоћи и конкуренције и њено ефикасно спровођење представља један од предуслова за приступање ЕУ, а имајући у виду значај који јој придаје ЕУ, ова област ће бити једна од централних током преговора о стабилизацији и придруживању. Србија има формално законску регу-

лативу конкуренције и институције надлежне за њену примену. Међутим, институције не функционишу, а регулатива је тешко применљива и није у складу са регулативом ЕУ.

Стратешки циљеви Србије у области политике државне помоћи и конкуренције треба да буду:

- Стварање амбијента који ће омогућити максимизирање економске ефикасности;
- Усвајање и примена нове регулативе;
- Демонополизација јавног сектора;
- Законско регулисање државних субвенција и смањивање њиховог износа и
- Стварање ефикасне и независне институције задужене за надзор конкуренције.

1. Питање државне помоћи ће несумњиво представљати једно од централних питања приликом преговора о закључењу Споразума о стабилизацији и придруживању. Ниво државне помоћи у Србији има опадајућу тенденцију и у 2004. години процењен на 5,8% БДП (у 2003. је процењен на 6,3% БДП)⁸, али је знатно виши од нивоа у ЕУ-15 (око 1% БДП).

Систем контроле државне помоћи у ЕУ не забрањује сваки облик државне помоћи. Она је безусловно дозвољена у случају помоћи која има социјални карактер и која се додељује индивидуалним потрошачима, у случају природних катастрофа и ванредних ситуација, јавним институцијама које нису привредни субјекти (болнице, образовне установе и сл.), помоћи наднационалних институција и др. У осталим случајевима, Европска комисија одобрава пружање државне помоћи у складу са усвојеним уредбама и упутствима - у питању су пре свега следећи случајеви: подстицање регионалног развоја, реструктурирање предузећа, истраживање и развој, заштита животне средине, помоћ МСП и помоћ осетљивим секторима. Земље које су у процесу приступања ЕУ имају право да задрже одређени обим државне помоћи, али се од њих очекује да га смањују.

Србија као мање развијена земља моћи ће да у наредном периоду задржи одређени обим државне помоћи, али је од изузетног значаја да се креатори економске политике одреде за нужне облике државне помоћи, пошто стихијско одобравање неће бити могуће. Такође, нужно је смањивање износа државне помоћи.

У овој области Србија је урадила први корак, то јест урађен је попис државне помоћи одобрене у 2004. години. Стога је потребно предузети још низ мера:

- Одредити сталну институцију која ће бити задужена за израду редовних годишњих извештаја о државној помоћи;
- Донети посебан закон који би регулисао питање државне помоћи на јединствен начин, усклађен са регулативом ЕУ;
- Оформити посебан орган који би вршио надзор и контролу система државне помоћи;
- Увести обавезу достављања редовних годишњих извештаја Европској комисији;
- Израдити план рационализације државних субвенција, како би се ограничени ресурси најоптималније усмерили, по економским, а не политичким, критеријумима, у индустријске гране и предузећа.

⁸ «Извештај о врсти и обиму државне помоћи у Републици Србији», Министарство финансија, 2004.

Из наведених разлога, потребно је у оквиру Министарства финансија формирати радну групу за израду Закона о државној помоћи, као и одредити јединицу у оквиру тог министарства која би ажурирала актуелни извештај и до ступања закона на снагу пружала информације о обиму и врсти државне помоћи (Управа за јавна плаћања или Систем за трезор). Након ступања на снагу закона, ову функцију ће преузети Агенција за државну помоћ, која ће такође имати овлашћење да тражи повраћај нелегално дате државне помоћи. Агенција ће блиско сарађивати са Министарством финансија, али ће бити функционално независна.

**Попис државне помоћи у Републици Србији (2003. година и прва 3 квартала 2004. године)
у милионима динара**

Ред. бр.	Врста помоћи	2003.		2004.	
		Износ	Учешће у %	Износ	Учешће у %
1	2	3	4	5	6
1.	Хоризонтална државна помоћ	8.224	11,9	6.001	11,1
2.	Секторска државна помоћ	30.241	43,9	26.360	48,6
3.	Регионална државна помоћ и државна помоћ на нивоу локалне власти	18.680	27,2	5.418	10,0
4.	Пореске и царинске олакшице и извозне стимулације	11.734	17,0	16.495	30,3
	Укупно:	68.879	100,0	54.274	100,0

2. Политика заштите конкуренције је једна од најбитнијих области права Европске уније и налази се у искључивој надлежности Европске уније. Без правила о заштити конкуренције, јединствено тржиште ЕУ не би било могуће, јер би било подељено по националним границама са различитим погодностима за домаће компаније и дискриминацијом компанија из других држава ЕУ. Закон о заштити конкуренције, као један од основних закона којима се регулише понашање субјеката на тржишту, било је неопходно донети још 2001. године, са почетком приватизације. Због тога је доношење овог закона један од приоритета у области хармонизације прописа Републике Србије са прописима ЕУ. Тиме би се први пут у Србији област конкуренције и, уопште, понашања субјеката на тржишту регулисала на савремен начин. У моменту усвајања ове Стратегије, Предлог Закона о заштити од конкуренције је у скупштинској процедури.

Предлог Закона о заштити конкуренције садржи све дефиниције, појмове и обим примене на исти начин као и право ЕУ. То значи да ће бити забрањени сви споразуми између предузећа, одлуке удружења предузећа и договора којима се може утицати на трговину и чији је циљ или последица спречавање, ограничавање или нарушавање конкуренције на заједничком тржишту. Такође ће бити усвојени и изузеци од ове забране, у случајевима и под условима које познаје право ЕУ. Уводи се забрана злоупотреба доминантног положаја на тржишту или на његовом битном делу, према истим принципима који постоје у праву ЕУ.

Државни монополи, јавна предузећа и предузећа са специјалним и искључивим правима представљају претњу политици конкуренције и зато су предмет посебног регулисања. Члан 37 Уговора о ЕУ захтева да национални монополи комерцијалног карактера буду предмет прилагођавања и да по истеку транзиционог периода не постоји дискриминација између држављана ЕУ у погледу услова под којима се роба набавља и услова под којима се тргује.

Јавна предузећа представљају доста раширену категорију у привреди Србије, и то не само у областима које представљају природни монопол, већ и у гранама које би могле бити конкурентне. Велики број њих се налази на локалном нивоу и под контролом локалних органа власти, који често бројним баријерама спречавају или ограничавају улазак других предузећа. На демонополизацији јавних предузећа није урађено готово ништа, и потребно је увођење конкуренције, а нарочито када су у питању телекомуникације, одређени видови саобраћаја и производња електричне енергије. Демонополизација одређених сектора имала би позитивне ефекте на остатак привреде, пре свега по основу снижења цена и раста квалитета услуга, тако да она треба да представља стратешко опредељење у наредном периоду.

Неопходно је, стога, идентификовати јавне услуге за које постоји општи интерес и на које се неће примењивати правила конкуренције. На сва остала јавна предузећа (монополе комерцијалног карактера) потребно је, након одређеног транзиционог периода, применити регулативу о заштити конкуренције. У секторима у којима постоји мрежа вертикално интегрисаних предузећа (попут електричне енергије, гаса и др.) потребно је у рачуноводству правити разлику између различитих активности које обављају (производња, трансмисија и др.).

Да би политика конкуренције могла да се спроводи ефикасно, битно је да постоји **пуна институционална независност Антимонополске комисије** (Комисије за заштиту конкуренције), као и ефикасан судски систем. У досадашњој пракси и регулативи ови предуслови нису били испуњени, с обзиром да Антимонополска комисија није имала пуну институционалну независност, као и имајући у виду чињеницу да су њени чланови често бирани из редова «истакнутих привредника», што је водило конфликту интереса. Предлог Закона о заштити конкуренције предвиђа стварање компетентне и институционално независне комисије, а истовремено је потребно обезбедити брзо и ефикасно судско решавање потенцијалних спорова из ове области. Потребно је дати пуну надлежност Комисији за споровођење истраге и изрицања казни, без учешћа извршне власти. Такође, потребно је омогућити доношење јединственог решења којим ће се регистровати кршење правила о заштити конкуренције и којим ће се изрећи адекватна казна. Против тог решења треба омогућити покретање управног спора, у којем ће бити загарантована права предузећа која сматрају да су оштећена решењем Комисије. Да би надлежни судови могли ефикасно да раде потребно је што хитније обезбедити обуку судија у области права конкуренције.

3.2 | Реформске и структурне промене

3.2.1. Реформа привредног система

3.2.1.1. Реформа тржишта капитала

Банкарство

А. Постојеће стање

Банкарски систем се обнавља, после радикалних структурних промена (стечај великих банака, улазак иностраних банака, привремена национализација неких банака по основу Закона о Париском и Лондонском клубу). Кредитна активност банака расте. Каматне стопе се смањују, иако су и даље релативно високе.

У периоду од 2000. затворено је око 25 несолвентних банака. Билансна сума ових банака је износила готово 2/3 активе укупног банкарског система. Главни разлог за овако радикалну одлуку је била дубока банкарска криза и ниска способност буџета да докапитализује инсолвентне банке. Број банака у Србији је - стечајем, спајањима и припајањима - смањен са 83 у 2001. на 46 у 2004. години.

На основу посебног закона, Влада Републике Србије је од јула 2002. започела конверзију дуга банака Париском и Лондонском клубу поверилаца. Резултат овог процеса била је привремена национализација великог дела банкарског система. Ово је била неизбежна мера из два разлога: први, банке дужници нису имале могућности да без већих поремећаја изврше своје обавезе и други - корпоративна структура банака, наслеђена из претходних решења, није омогућавала ефикасно управљање (главни дужници су били истовремено и главни акционари банака).

Крајем 2004. банкарски сектор се састојао од банака у власништву државе, домаћих приватних банака и страних банака. Домаће банке су крајем 2003. поседовале приближно 80% укупне активе и 87% капитала. Брза експанзија депозита и кредита у страним банкама мења конфигурацију, тако да би, после успешне приватизације банака у 2005. години, банкарски систем престао да буде доминантно у домаћем, посебно државном власништву.

Депозитни потенцијал банкарског система се повећава. Девизна штедња грађана је са готово занемарљивог нивоа у 2000. години повећана на више од 2 милијарде евра крајем 2004. Учешће динарских у структури укупних депозита је мало, што указује на ниско поверење у националну валуту и потребу успостављања система осигуравања, односно заштите депозита.

Кредитна активност банака се такође опоравља. Укупна вредност кредита датих невладином сектору (укључујући и кредите становништву) повећана је са 1,6 милијарди евра крајем 2001. на приближно 3 милијарде евра крајем 2003. Динамика брзог раста кредита се наставила и у 2004, посебно сектору становништва. Укупна актива банака, на које отпада више од 90% укупног финансијског система, износила је крајем 2003. 6,9 милијарди УСД или 35,8% БДП.

Главни проблеми банкарског система Србије су, и даље, релативно мали капацитети (мерени вредношћу кредита у односу на вредност бруто домаћег производа), ниска ефикасност и нестабилност. Основни узрок је релативно ниско поверење у банкарски систем.

Основни концепт регулације банкарске делатности је добро постављен и потребно га је даље усавршавати. Закон о банкама и другим финансијским организацијама усвојен је 1993. године а касније је, серијом измена и допуна, прилагођаван основним упутствима ЕУ. Последње измене ове врсте у Републици Србији учињене су средином 2003. године. Овај закон је, по основним решењима (лиценцирање, основни капитал, надзор) у складу са стандардима ЕУ. У процесу реформи законодавства и регулаторних система остварен је значајан напредак, посебно у хармонизацији националних прописа са међународним стандардима, укључујући и стандарде ЕУ. Закон о рачуноводству од банака захтева усвајање Међународних стандарда у рачуноводству (ИАС) почев од 2004. године. Платни промет је почетком 2003. пренет у комерцијалне банке без значајнијих поремећаја.

Б. Неки елементи стратегије прилагођавања европском банкарском систему

Основни стратешки циљ додатних промена у банкарском сектору је повећање његовог капацитета (пону де кредита) и ефикасности (смањивање трошкова посредовања). Да би овај циљ био остварљив у средњем року, потребно је конзистентно решити статус евра у националном монетарном систему и повећати ниво сигурности депозита доношењем новог закона о осигурању депозита.

Основно је јачање величине банкарског сектора, што је остварљиво у средњем року, јер банкарски сектор Србије има висок потенцијал раста. Одржавање тренда раста штедње је изузетно важно, не само за ефикасност, квалитет и капацитет банкарског сектора, већ пре свега за повећање активности у реалном сектору.

Да би се одржала динамика обнове банкарског сектора, потребно је одржати високу динамику раста штедње. Решење је у активирању система заштите (осигурања) девизне штедње. Застој динамике раста и низак ниво искоришћености постојеће девизне штедње су вероватни узроци успоравања динамике обнове кредитне активности банака. Да би се обновио некадашњи раст штедње, потребно је, поред замене садашњег система «осигурања депозита», решити фундаментална питања стратегије монетарне регулације: статус и коришћење девизне штедње и резервне валуте уопште.

Други задатак је повећање ефикасности банкарства, односно смањивање трошкова финансијског посредовања. Трошкови, профит и други параметри ефикасности банака у Србији су изразито неповољни - индикатор трошкова је за најбоље банке у Србији око 2,5 пута од упоредивих величина у другим земљама. Код неефикасних државних банака овај индикатор је и 10 пута већи од упоредивог.

Повећање ефикасности банака је услов за повећање ефикасности финансијског посредовања. Да би се то остварило у кратком року, потребно је створити услове пуне конкуренције, у којима би ефикасније (домаће и иностране) банке преузимале депозите и креирале кредите. Дакле, потребна је консолидација ове делатности, тако што би се мале банке повезивале са великим системима. Промене у структури банкарског сектора могу значити или ликвидацију неефикасних и малих банака или њихово брзо докапитализовање и експанзију кроз нова стратешка улагања. Пошто је значајан део оваквих банака у власништву државе, потребна је и пожељна концепција решавања проблема банака које се не могу приватизовати.

Повећање нивоа сигурности банкарског и финансијског система, односно смањивање нивоа његове ризичности, треба да омогући лакше интегрисање у европске процесе и смањи трошкове трансфера. Надзор над пословањем банака и других финансијских институција потребно је модернизовати у институционалном и техничком смислу. Повећање надзорног капацитета НБС је могуће спровођењем плана

развоја контролне функције и успостављањем и одржавањем посебног надзора над банкама у државном власништву. Посебан задатак супервизије банака јесте праћење банака које остварују брзи раст билансне суме.

Имајући у виду степен повезаности банака, осигуравајућих друштава и брокерске делатности, пожељно је размотрити искуства неких земаља ЕУ које имају јединствену институцију за надзор над свим финансијским делатностима.

После достизања пожељног нивоа сигурности банкарског система, могуће је активирати нови канал финансијског посредовања – небанкарске финансијске институције, штедионице, штедно-кредитне задруге и микрокредитне институције. Активирање овог система може допринети повећању ефикасности система и повећању конкурентности на тржиштима кредита и депозита. Постављање основа за развој сектора небанкарских финансијских институција је могуће успостављањем надзорног капацитета у сектору осигурања и усвајањем стратегије средњорочног развоја овог сектора.

Велики унутрашњи дугови отежавају нормално функционисање финансијског система. Један део тих дугова концентрисан је у односима предузећа и банака у стечају. Новим законом, који уређује стечај и ликвидацију банака, потребно је решити статус тих дугова и институције која њима управља. Потребно је побољшати правно и институционално оквир за гашење банака, укључујући ревизију статуса и давања већих овлашћења Агенцији за санацију банака.

Ради хармонизовања ове области са регулативом ЕУ, потребно је:

- донети нови закон који уређује стечај и ликвидацију банака ;
- донети закон о осигурању депозита ;
- допунити постојећи Закон, или евентуално усвојити нови закон на републичком нивоу, којим би се уредила активност штедионица и микрокредитних институција ¹¹;
- подзаконска акта везана за надзор и за финансијско извештавање у банкама ускладити са одговарајућим упутствима¹².

Финансијска тржишта

А. Постојеће стање

Активност финансијског тржишта током последње три године ослоњена је, већим делом, на акције емитоване у поступку приватизације по Закону из 1997. године и, мањим делом, на обвезнице Републике Србије емитоване ради измирења старе девизне штедне. Марта 2004. године капитализација тржишта достиже 203 милијарде динара. Овај ниво је (у односу на упоредиве земље) релативно висок и износи 28 процената ГДП.

Београдска берза је главно тржиште капитала у Србији. Чланови берзе су доминатно брокерске куће, док су власници банке и држава.

¹¹ За ове потребе могу бити коришћене поједине одредбе Упутства 2000/12/ЕЗ и Упутства 2000/28/ЕЗ

¹² Упутством 86/635/ЕЕЗ о годишњим и консолидованим финансијским извештајима банака и осталих финансијских институција и Упутством 93/6/ЕЕЗ које уређује област адекватности капитала;

Тржиште корпоративних хартија (акција и обвезница) расте, али је још увек ниско ликвидно и нетранспарентно. У периоду до 2003. ово тржиште је функционисало доминантно са краткорочним комерцијалним папирима предузећа. Берза још увек нема ни једну од ових хартија на официјелном листингу. Основна корпоративна хартија којом се тргује су акције из приватизације. Доминантни продавци су из сектора становништва, који су ове акције добили бесплатно у поступку масовне приватизације. Доминантни купци су из сектора предузећа. Дакле, тржиште капитала у Србији још увек није значајан механизам финансирања сектора предузећа. Оно је пре свега механизам прерасподеле (концентрације) акција дистрибуираних у поступку масовне приватизације.

Обвезнице девизне штедње су ликвидне и по приносу веома атрактивне хартије. Иако нису директно конвертибилне, могу се користити за куповину акција предузећа у приватизацији. Њихово увођење у берзански промет (септембра 2002) је значајно утицало на ниво капитализације тржишта и његову ликвидност. Ова хартија ће у наредном периоду бити значајан део укупног промета, јер је вредност емисије релативно висока (4.2 милијарде евра), а ликвидност задовољавајућа. Овим хартијама се тргује континуелно. Приноси ових обвезница су на почетку функционисања тржишта били релативно високи. Током времена они се постепено нормализују и интервалу од 7-10% на годишњем нивоу.

Тржиште новца у Србији је још увек плитко и неразвијено. Основни проблеми његовог функционисања су релативно високе каматне стопе и висок ниво обавезних резерви Народне банке Србије. Ниво каматних стопа за краткорочним позајмицама је веома висок.

Тржиште корпоративне контроле (тржиште преузимања) је активирано октобра 2003. године. Активирање овог тржишта у условима ниске заштите мањинских акционара доводи до његове очекиване деформације. Највећем ризику преузимања изложена су најбоља предузећа. Процес преузимања предузећа у Србији носи све особине ране транзиције: убрзану концентрацију власништва и низак ниво заштите мањинских власника.

Б. Стратегија развоја тржишта, регулатива и могућности њене доградње

Основни циљ развоја финансијског тржишта је његово постепено прерастање од данас доминантног механизма прерасподеле својинских права у механизам финансирања реалног сектора. Ово је могуће учинити у оквиру стратегије развоја финансијског сектора као целине. Стабилизација и повећање ликвидности тржишта водиће постепено и променама његових основних функција.

Други основни проблем финансијског тржишта Србије су високи системски ризици (ризичи који се не могу избећи). Смањивање ризика инвестирања у реални сектор могуће је свеобухватном структурном (законодавном) и регулаторном реформом, која би неизбежно обухватила и реформу низа постојећих или доношење нових закона.

Успостављање јединственог правног оквира за све учеснике на финансијским тржиштима значи, пре свега, темељну ревизију Закона о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената. Овај је усвојен на савезном нивоу новембра 2002. године. Иако је делимично усклађен са неким упутствима ЕУ, не обезбеђује да укупна регулатива ове области буде у складу са стандардима ЕУ.

Овај закон је такође у конфликту са Законом о приватизацији. Решењима Закона угрожени су основни принципи акционарства. Допунама Закона је неопходно уклонити овај конфликт и обезбедити нормално

функционисање тржишта “приватизационих акција”. Постоји читав низ недостатака у регулацији промета акцијама отворених (јавних) и затворених акционарских друштава.

Закон није успешно решио проблем отварања предузећа и има архаично решење одговорности за садржај проспектуса. Уместо подељене одговорности, коју садржи Закон, пожељно је, а у нашим условима чак нужно, дефинисати недвосмислену одговорност емитента за садржај овог документа. Закон не познаје појам повезаних лица. Овај недостатак може, уколико се не уклони, довести до колапса тржишта. Наиме, парови или групе повезаних лица (емитенти, банке, одитори, брокери) могу изазвати серију поремећаја на тржишту - од деформације цене појединачне берзанске трансакције до манипулација код јавних пласмана хартија.

Друга важна област нужних и пожељних промена јесте област преузимања. У овој области закони не дефинишу прецизно процедуру, надзор и обавезу преузимаача. Потребна је уређивањем ове области је неспорна, независно од тога да ли ће се то учинити посебним законом о преузимању или ревизијом Закона о тржишту хартија од вредности. Пожељно решење је доношење новог закона о преузимању.

Крајем 2004. године донет је Закон о привредним друштвима. Закон посебну пажњу посвећује јавним корпорацијама односно отвореним акционарским друштвима. Очекивани резултат имплементације ових решења јесте смањење ризика инвестирања у реалном сектору и, на средњи рок, оспособљавање реалног сектора да прибавља додатни капитал не само преко банкарског система него и преко финансијског тржишта. Остварење овог циља зависи не само од решења из овог закона. Једнако битни су и закони који уређују финансијска тржишта. Развој тржишта капитала захтева унапређење управљања акционарским друштвима, посебно унапређење заштите мањинских акционара.

Упоредо са смањивањем ризика, које би се извело ревизијом основних закона, могуће је и активирање нових извора тражње на финансијском тржишту. Истовремено развијање ових процеса омогућава продубљивање тржишта и повећање његове ликвидности. Без институционалних и портфолио инвеститора не може се очекивати брзи раст тржишта капитала. Због тога је неопходно што пре усвојити закон о инвестиционим фондовима, односно инвестиционим компанијама.

Поред основних закона, потребан је и посебан закон о хипотекарним хартијама од вредности. Овим законом би се омогућило емитовање нискоризичних хартија од вредности заснованих на хипотеци.

Стратешки важним циљем може се сматрати и јачање супервизорске функције на финансијским тржиштима. Нужно је редефинисати надлежности Комисије за хартије од вредности и повећати њену стварну способност регулације и надзора, дефинисањем њеног статуса као недвосмислено независног регулаторног тела. Комисија мора имати стварну способност да примењује своје надлежности, посебно у области ефикасног надзора учесника и процеса на тржишту. Друга битна област у којој треба појачати надзорну способност Комисије је увођење адекватних извештавања заснованих на *IFRS* и *IOSCO* принципима. Затим, поступак отварања предузећа код емитовања хартија на примарном тржишту и заштита мањинских акционара могу бити подигнути на знатно виши ниво.

Ове циљеве је могуће остварити било јачањем постојеће институције (Комисије за хартије од вредности), било формирањем нове институције за надзор над свим финансијским делатностима (банкарство, осигурање, финансијско тржиште). Имајући у виду искуства других земаља, пожељно је размотрити и могу-

ћност формирања нове институције обједињеног надзора над свим финансијским делатностима, која би била фактички и институционално независна, како од извршне власти тако и од учесника на тржишту.

У области међународне и регионалне сарадње, могуће је ојачати национално финансијско тржиште настављањем и интензивирањем сарадње у *IOSCO*. Србија је пуноправни члан ове међународне асоцијације регулаторних тела за хартије од вредности. Ова сарадња може побољшати квалитет националне регулативе и повећати капацитет надзора националног регулаторног тела.

Следећи важан циљ је јачање саморегулаторних тела и професионалних удружења, које омогућава повећање тржишне дисциплине и унапређење етичких стандарда професија, повећање нивоа професионалних знања и вештина и креирање поверења инвестиционе и опште јавности према институцијама.

Осигурање

А. Анализа стања

У поређењу са праксом ЕУ и других развијених земаља, осигуравајући сектор далеко заостаје по степену развоја. На домаћем тржишту осигурања свега 3,5% од укупног осигурања потиче од животног осигурања, према око 60% колико износи у развијенијим земљама. Такође, подаци као што је износ бруто премије по глави становника (40,4 УСД) или учешће наплаћених премија осигурања у БДП-у (2,25%) убедљиво говоре о ниском нивоу развоја домаћег сектора осигурања.

Нови Закон о осигурању, који је у највећој мери усклађен са релевантним упутствима ЕУ и међународним стандардима из области осигурања, створио је системске услове за развој ове делатности. Најзначајнији допринос Закона огледа се у осетном јачању надзорне улоге државе, која је додељена Народној банци Србије. НБС је тиме стекла и овлашћења да издаје дозволе за обављање послова из осигуравајуће делатности и да усваја регулативу из ове области¹³.

Следећа новина односи се на организационе промене, у смислу поделе на животна и неживотна осигурања. Једно осигуравајуће друштво неће више моћи истовремено да обавља обе врсте осигурања, нити ће друштво за осигурање моћи да обавља послове реосигурања, посредовања или заступања у осигурању, с обзиром да ће се ти послови организовати као посебне делатности. Обавезно је и формирање службе интерне ревизије.

Новим Законом је осетно повећан новчани део оснивачког капитала. Затим, додатно је либерализован приступ страног капитала на домаћем тржишту осигурања - страном осигуравајућој компанији се дозвољава да на домаћем тржишту оснује друштво са комплетним страним капиталом, али регистровано као домаће лице¹⁴.

¹³ Почетно оштро спровођење мера надзора већ је дало прве резултате – до сада је одузета дозвола за рад (уз покретање поступка ликвидације) за 12 осигуравајућих друштава, док су три друштва добровољно обуставила пословање, тако да су на тржишту тренутно присутне 22 осигуравајуће компаније

¹⁴ Ради спречавања одлива капитала у иностранство, прописано је да иностране осигуравајуће куће морају да послују по домаћем законодавству са седиштем на територији Републике Србије (присуство филијала није дозвољено). Регулаторни орган је на тај начин стекао дискреционо право одобравања дозвола

Б. Стратешки правци развоја

Од примене новог Закона о осигурању очекује се кључни допринос у сређивању поремећених тржишних односа, отклањању нелојалне конкуренције, те смањењу броја осигураваача на оптималан ниво, имајући у виду капацитет домаћег тржишта. Међутим, за развој домаћег осигуравајућег сектора и његово приближавање принципима пословања који карактеришу ову делатност у оквиру ЕУ, потребно је предузети још низ додатних мера.

Неопходно је што пре заокружити правну регулативу из ове области, усвајајући недостајуће подзаконске акте, као и Закон о обавезном осигурању у саобраћају.

Ради обезбеђења финансијске стабилности сектора, потребно је што пре утврдити правила за израчунавање маргине солвентности, техничких резерви, максимално могуће штете, коефицијента ликвидности уважавајући упутства ЕУ о животном и неживотном осигурању, али не занемарујући степен економске моћи домаћих осигураваача¹⁵.

С циљем креирања ефикасног и конкурентног сектора осигурања, спремног излагању и суочавању са иностраном конкуренцијом, неопходно је спровести процес консолидације (активно користећи методе докапитализације, мерцере и аквизиције, по узору на процес који се већ одиграо у банкарском сектору), завршити процес реструктурирања и започети са приватизацијом осигуравајућих компанија.

За ширење портфела осигурања (увођење недостајућих облика осигурања), потребно усвојити регулативу о здравственом осигурању, а касније и о добровољном пензијском осигурању¹⁶.

За успешан развој осигуравајуће делатности пресудну улогу имаће и инвестициона стратегија коју ће примењивати осигуравајуће компаније. Свака инвестиција осигуравајућих компанија мора да задовољи два основна принципа: обезбеђење високог степена заштите својих осигураника од ризика и постизање што већег приноса на пласирана средства. У Србији је инвестирање у великој мери лимитирано развојем домаћег финансијског тржишта. Без стварања комплетних услова за функционисање квалитетног тржишта капитала, осигуравајуће компаније неће моћи да одбране своју ликвидност, нити да обезбеде адекватну сигурност и профитабилност улагања. Законом је дозвољена могућност улагања средстава у иностранство, и то до 20% од износа основног капитала, уз сагласност НБС, али тек од 1. јануара 2007. године. Како је домаће финансијско тржиште недовољно развијено, плитко, са малом понудом хартија од вредности и недовољно ликвидно, могућност либерализације капиталних улагања требало би размотрити и пре наведеног рока.

Када је реч о либерализацији улагања у супротном смеру, потребно је водити рачуна да нагли и прекомерни улазак страних осигуравајућих компанија може угрозити пословање домаћих осигураваача. Због тога је у блиској будућности примарно потребно радити на стабилизацији домаћег сектора осигурања, након чега се може (и пожељно је) дозволити улазак страних осигуравајућих компанија.

¹⁵ Ако би се код нас директно прихватила наведена упутства, могло би се радити о нереално високим износивама, што би се негативно одразило на рад домаћих осигуравајућих организација

¹⁶ У припреми је закон о добровољним пензијским фондовима, који ће у наредном периоду фазу акумулације пензијских доприноса задржати искључиво у фондовима. Касније, развојем овог система, треба омогућити осигуравајућим друштвима учешће и у фази акумулације, те усвојити регулативу и о добровољном пензијском осигурању

Ради развоја домаћег сектора осигурања, неопходно је регулисати обавезу израчунавања реалних премија (тарифа) у осигурању и успоставити одговарајућу статистику осигурања. Такође, неопходно је детаљније регулисати положај и овлашћења актуара, уз поштовање услова за стицање звања овлашћеног актуара. Потребно је обезбедити континуирану обуку, како запослених у сектору осигурања, тако и самих грађана као потенцијалних корисника ових услуга.

3.2.1.2. Реформа пореског система

А. Анализа стања

Порески систем 90-тих карактерисао је висок степен централизације, нестабилност, нетранспарентност, неправичност, изузетно раширена сива економија. Радикалне промене наступиле су 2001. године, када је порески систем пре свега поједностављен и значајно растерећен. Реформисане су и институције пореског система - буџетски систем, оформљен је Трезор при Министарству финансија са основном улогом оптимизације финансијског планирања, управљања и контроле државних (локалних) средстава. Законом о локалној самоуправи спроведена је значајна децентрализација јавних финансија, започета је реформа пореске службе.

Просечно пореско оптерећење износи око 42% БДП-а, што у поређењу са $\text{\textcircled{E}}\text{У}$ није превисоко (просек $\text{\textcircled{E}}\text{У}$ износи 40,5% БДП-а). Значајнија разлика је у структури пореза у укупним пореским приходима - у Србији фискални терет превасходно пада на потрошњу - око 49% јавних прихода ($\text{\textcircled{E}}\text{У}$ око 30%), док најмање оптерећење трпи капитал од чијег се опорезовања стиче свега 7,5% прихода (у $\text{\textcircled{E}}\text{У}$ обезбеђује 20% укупних прихода)¹⁷.

И поред значајног пореског растерећења, али и започете реформе пореске службе, учешће сиве економије је и даље значајно. Иако је у протекле четири године учињен помак у пореској администрацији, она је још увек недовољно ефикасна, са недостатком компетентног особља.

Б. Стратешки правци развоја

Пореска реформа након 2000. године допринела је значајном повећању транспарентности пореског система, његовој децентрализацији и прилагођавању потребама тржишно оријентисане привреде, али треба да се настави, пре свега да би се обезбедило ефективно убирање пореза.

Опорезивање потрошње – Од 1. јануара 2005. године почела је примена пореза на додату вредност (ПДВ) са стандардном стопом од 18% и сниженом стопом од 8%. Усвојени Закон о ПДВ-у у начелу одговара «европском моделу» и основним решењима садржаним у Шестом упутству EУ , уз потребе за мањим прилагођавањима, која ће постати актуелна у каснијој фази придружења¹⁸. Први резултати увођења ПДВ-а (у комбинацији са увођењем фискалних каса) указују на значајно повећање буџетских прихода и смањење сиве економије.

¹⁷ Како за територију EУ располагамо са последњим подацима за 2002. годину, ради упоредивости, и подаци за Србију се односе на 2002. годину

¹⁸ Оно што домаће законодавство није предвидело, а пракса EУ инсистира, односи се на режим ослобађања од обавезе плаћања ПДВ-а на потрошњу личне имовине физичких лица стално увезене из друге земље. Такође, нека добра и услуге која се у домаћем ПДВ систему опорезују по сниженој стопи (нпр. комуналне услуге, огревно дрво, испорука природног гаса) нису наведени у Анексу X Шестог Упутства EУ , па ће у каснијој фази бити потребно даље усаглашавање са правом EУ .

Систем акциза у Србији такође концепцијски не одступа значајно у односу на ЕУ. Сужена је листа акцизних производа и усвојена је дугорочна стратегија акциза на цигарете - до 2010. се планира укидање поделе на домаће и увозне цигарете (у складу са одредбама Упутства 92/79/ЕЕЗ), а акцизне стопе се постепено усклађују са ЕУ. Сходно томе, до потписивања ССП нема посебних потреба за изменама система акциза. Тек у фази након закључивања ССП отвориће се потреба даљег усаглашавања са ЕУ¹⁹.

Порез на доходак грађана у Србији је мешовит - сви примаоци дохотка подлежу серији цедуларних пореза (одвојено се опорезују различити приходи), а одређени број пореских обвезника плаћа и комплементарни годишњи порез на доходак од 10%. Овакав систем потребно је заменити глобалним (синтетичким) порезом на доходак грађана, који примењује већина земаља чланица ЕУ. Синтетички порез опорезује све приходе које оствари порески обвезник, без обзира на природу примања и изворе из којих они потичу, једним порезом чија је стопа обично прогресивна. За прелажење на глобални систем потребно је пре свега унапредити пореску администрацију.

Пореска основица код пореза на приходе од самосталне делатности је у великој мери потцењена, а чак више од 60% пореских обвезника из ове групе се опорезује паушално. Потребно је знатно поштрићи законски постављене критеријуме за одобравање паушалног опорезивања, посебно кад су у питању услуге у којима се ствара значајна додата вредност.

Доходак индивидуалних пољопривредника се углавном захвата порезом на катастарски приход. Како је катастарски приход последњи пут утврђен 1994. године и од онда није мењан, он је у реалном износу изузетно низак те условљава и низак ниво пореских прихода. Због тога је потребно спровести ревалоризацију катастарских прихода, а средњорочна мера подразумева комплетну иновацију система опорезивања дохотка из пољопривреде кроз увођење пореза на оцењени доходак произвођача.

Ради избегавања двоструког опорезовања прихода од капитала, потребно је реформисати систем опорезивања. Када је реч о опорезивању дивиденди, најефикасније решење било би или потпуно изузимање дивиденди из пореза на доходак грађана или њихово подвргавање коначном порезу по одбитку чија би стопа била знатно нижа од тренутне ефективне стопе од 10%. Аналогно решење требало би применити и на приходе од камата.

Доприноси за обавезно социјално осигурање - Збирно оптерећење (брutto) плата је значајно смањено 2001. године и износи 35,8%. Имајући у виду изузетно висок дефицит у Фонду пензионог осигурања запослених (од око 6% БДП-а), али и чињеницу да је ова стопа оптерећења најнижа у региону (а на нивоу просека ЕУ), није реално даље смањивање стопе.

Порез на добит предузећа – Стопа пореза на добит предузећа износи 10% и једна је од најнижих у свету. У протеклом периоду два пута је мењана ова стопа (најпре са 20% на 14% од 01.01.2003. године, а затим са 14% на 10% од 01.08.2004. године), што је произвело значајан ефекат на буџетске приходе по овом основу. Тако су приходи од пореза на добит номинално порасли за 27% у 2003. години у односу на 2002. годину, а за 59% у периоду јануар-мај 2005. године, у односу на исти период прошле године. У каснијој фази при-

¹⁹ Трeбало би детаљније уредити режим одложеног плаћања акцизе и усагласити га са правилима ЕУ. Потребно је додатно преиспитати стопе акциза за нафтне деривате и алкохолна пића, и њихово довођење на ниво који постоји у већини земаља-чланица ЕУ, уз уважавање минималних стопе које предвиђају Упутства 92/82/ЕЕЗ и 92/84/ЕЕЗ.

преме за прикључење ЕУ биће потребна и одређена усклађивања овог пореског облика са преовлађујућим европским системом опорезивања предузећа.

Порез на имовину – Порез на имовину (непокретности) је према обухватности пореских обвезника најшире распрострањен у групи директних пореза, али је обим прихода изузетно низак (око 0.9% укупних прихода).

Највећи проблем код овог пореског облика представља утврђивање вредности пореске основице, који је потребно потпуно иновирати, ослањајући се на савремена светска начела у њеном дефинисању: заснованост на целокупној и капиталној вредности некретнине. Целокупну вредност некретнине (укључујући и вредност грађевинског земљишта) биће могуће одредити тек након спроведене приватизације градског грађевинског земљишта у Србији (за шта је потребно усвојити нови Устав Републике), док је капиталну вредност некретнина могуће утврдити коришћењем већ установљених процена вредности некретнине у случају пореза на пренос апсолутних права (локација, квалитет, опремљеност објекта и сл.).

Кључни елемент пореске реформе је заправо **реформа пореске администрације**. Један од важних фактора неефикасности пореског система и распрострањености сиве економије су институционалне слабости - неефикасни и неразвијени контролни механизми (пореска администрација, инспекцијске службе...)²⁰.

Подаци показују да су инспекцијске службе повећале ефикасност, али и даље постоје бројни проблеми: недовољна информатичка опремљеност, неадекватна опремљеност инспектора на терену, неповезаност са другим инспекцијским службама, одсуство сарадње са пореским органима, недовољан број запослених, мале плате инспектора, неодговарајућа и застарела организација. Изражена је потреба за едукацијом запослених из области јавних финансија, али и пореских обвезника.

Дакле, потребно је:

- реформисање инспекцијских служби;
- боља опремљеност, обученост, специјализована знања;
- доградња информационог система;
- преиспитивање броја запослених;
- преиспитивање казнене политике;
- формирање критеријума за запошљавање;
- побољшање контроле рада инспектора;
- повезивање база података различитих служби

3.2.1.3. Спољна трговина

А. Стање и проблеми

Као малој земљи, којој тек предстоје дубоки и суштински системски захвати у транзицији ка тржишној привреди, и са окружењем које чине земље већ значајно интегрисане у одговарајуће европске процесе, Србији се развој спољне трговине намеће као императив, с обзиром да њено мало тржиште представља ограничење за обезбеђење дугорочно стабилног раста.

²⁰ Део о пореској администрацији преузет из финалног извештаја Форума о најважнијим мерама и препрекама за повећање запошљавања, ЦЛДС 2005.

Такође, то што је Србија истовремено у процесу приступања СТО и отпочињања преговора за закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ јасно указује да оба процеса морају бити уско координисана и искоришћена на оптималан начин за изградњу стабилног и примењивог законског оквира трговинске политике и одговарајућих институција система са добро обученим кадровима.

Реформе које је Влада Србије започела 2001. године представљале су значајан искорак у правцу либерализације спољне трговине (укидање квантитативних ограничења, дозвола и сагласности, смањивање просечне стопе царинске заштите и др.) и истовремено су увеле привреду Србије у период макроекономске стабилности и стабилног девизног курса. Започет је процес преговора који је довршен потписивањем билатералних споразума о слободној трговини са земљама у региону (у оквиру Пакта за стабилност југоисточне Европе), а приступ тржишту ЕУ је побољшан кроз систем аутономних царинских преференцијала (ATMs).

Упркос томе, учешће извоза Србије у њеном БДП још увек је ниско. Највеће оптерећење за привреду Србије представља висок спољнотрговински дефицит. Управо чињеница да се највећи проценат трговинског дефицита генерише у размени са ЕУ (преко 50%), са којом ће у не тако далеком временском периоду наступити слободна и бесцаринска размена кроз оквир Споразума о стабилизацији и придруживању, претпоставља да је извозна оријентација заснована на снажној улози предузећа са страним улагањима.

Србија има закључене споразуме о слободној трговини са земљама југоисточне Европе (ЈИЕ) и са Руском Федерацијом (РФ). Све земље у региону ЈИЕ, осим БиХ, су чланице СТО, а такође - са изузетком Србије, БиХ и Албаније - имају закључене споразуме о стабилизацији и придруживању (ССП) са ЕУ, што их већ квалификује да припадају зони партнера са високим нивоом конкурентности. Дакле, посматрано из угла спољне трговине, Србија је најуже везана за регион у коме владају правила понашања у трговини која остављају мало места за дискреционе политике.

Србија је након 2000. године почела са реформама трговинске политике с циљем јачања извозно усмерене развојне стратегије. Међутим, упркос значајној либерализацији спољне трговине у последње 4 године, она није била праћена другим економским политикама и мерама које би омогућиле стварање конкурентне производње.

1. Упркос релативно нижим надницама у односу на развијене земље и нове чланице ЕУ, предузећа у Србији карактерише наглашена спорост у увођењу нових производа, због недовољне иновативне активности у предузећима и због релативно ниског нивоа директних страних улагања.
2. Технолошки ниво већег дела извозне производње Србије није прилагођен снажној конкуренцији на светском тржишту, а деловање неценовних чинилаца (испитивање тржишта продаје, примена стандарда квалитета) још увек није постало битан чинилац извозног успеха.
3. Сложени облици међународне економске сарадње су мало заступљени у односима привреде Србије са иностранством. На овај начин се смањује развојни утицај међународних економских односа.
4. Услужна подршка извозу производа прилично је слаба и неразвијена, а финансирање извоза као вид пенетрације на инострана тржишта је занемарено (пре свега због недостатка капитала).

5. Услуге су недовољно заступљене у извозу привреде Србије, уз ослонац на традиционалне услуге као што је саобраћај.

Поред тога, пораст отворености привреде није био праћен довољном координацијом између низа политика у оквиру јединственог стратешког оквира (израда и временски план спровођења стратегије развоја привреде, стратегије извоза или стратегије конкурентности). У таквим околностима нису могли ни да се испоље позитивни ефекти екстензивне либерализације, јер је предуслов за то висока конкурентност укупне привреде, односно појединачних сектора.

Одговарајућа стратегија спољнотрговинске политике стога налаже усвајање оптималне комбинације мера и инструмената из оквира царинске политике и политике нецаринске заштите, индустријске и развојне политике, али истовремено и најужу координацију тога са осталим релевантним политикама – развојна, политика приватизације, монетарна, пореска политика, социјална политика.

Први корак у томе је реформа привредног законодавства у складу са правилима СТО и правном тековином ЕУ (*acquis communautaire*), али на начин да такав правни оквир буде праћен пројекцијом укупних ефеката усвојене легислативе, чиме би се обезбедило ефикасно спровођење реформе, што подразумева и изградњу одговарајућих функционалних институција.

Б. Циљеви и стратешки правци

Два процеса која се симултано одвијају – процес приступања Светској трговинској организацији и процес придруживања ЕУ представљају оквир за развој и одржавање извозно оријентисаног концепта развоја Србије. Чињеница да је ЕУ данас најзначајнији спољнотрговински партнер Србије и да ће тај однос у наредним годинама јачати како се буде развијао процес придруживања ЕУ, захтева од Србије постојање конкурентне привреде као једног од најважнијих предуслова за суочавање са притиском конкуренције и тржишних сила унутар ЕУ. Ово је нарочито важно с обзиром на проширење ЕУ на 25 чланица и даље ширење са уласком Румуније и Бугарске. Такав развој у непосредном окружењу поставља неопходност проналажења ниша на тржишту ЕУ, што са своје стране захтева јачање конкурентности домаће производње у функцији развоја глобалног квалитета роба и услуга, чиме се реализује повећање извоза.

Спољнотрговинска политика ће примарно морати да буде дефинисана оним захтевима које ће пред њу поставити успостављање зоне слободне трговине са ЕУ у контексту Споразума о стабилизацији и придруживању.

- Асиметрично отварање тржишта ЕУ за производе из Србије значиће велике предности и добит само ако се симултано настави са реструктурирањем и приватизацијом, која треба да обезбеди развој стабилног предузетничког сектора и улазак страних инвеститора који са собом доносе нове технологије и стандарде глобалног квалитета препознатљиве на тржишту ЕУ.
- Законодавно окружење мора бити успостављено у складу са правним тековинама ЕУ, а примарни закони из тог корпуса које треба донети, или одговарајуће изменити и допунити, су Закон о спољној трговини, Царински закон, Закон о царинској тарифи, законски оквир који ће регулисати државну помоћ у складу са правилима СТО и одговарајућим упутствима ЕУ, као и законски оквир за примену техничких прописа и стандарда, такође у складу са правилима СТО и са тзв. Упутствима новог приступа ЕУ.

- Законодавна реформа мора бити праћена успостављањем ефикасних институција за спровођење нових прописа, посебно у вези с применом заштитних механизма на граници у складу са правилима СТО. Посебан задатак у том оквиру је успостављање институционалних и професионалних капацитета у датим институцијама за одговарајуће економетријске анализе и статистичка праћења.
- Стабилан развој извозних активности захтева одржавање стабилног и конкурентног реалног девизног курса.
- Потребно је развити ефикасан механизам повраћаја царина и пореза, посебно имајући у виду да њихова висина на импугне, у случају увозних импугна велике додатне вредности, може да значајно повећа трошкове и смањи извозну конкурентност код производа сличног квалитета.
- Значајна подршка извозу мора бити развијена кроз успостављање ефикасног механизма финансирања и осигурања извозних послова, а у том оквиру је потребно ојачати кадровски и финансијски Агенцију за страна улагања и унапређење извоза и дати јој видљивију и активнију улогу у међуминистарској координацији политика које утичу на развој извоза. Такође, потребно је ојачати финансијски и кадровски потенцијал Агенције за осигурање извозних послова.
- Потребно је форсирати обнову саобраћајне инфраструктуре кроз измене одговарајућих политика и закона и коришћењем пуне предности добијања подршке ЕУ за пројекте на саобраћајним коридорима Е-7 и Е-10.

Имајући у виду овај низ неопходних акција, даљи стратешки правци политике међународних економских односа Србије су:

- Прилагођавање структуре извоза привреде Србије захтевима увозне тражње земаља ЕУ;
- Развијање нових компаративних предности у извозу, заснованих на технолошкој модернизацији привреде и побољшању концепта образовања, управљачких и организационих знања и искустава;
- Почетак израде стратегије извоза за наредних десет година, којом ће се идентификовати сектори и производи који имају компаративну предност на тржишту ЕУ, имајући у виду реални извозни капацитет, првенствено креиран од стране предузећа са страним улагањем, као и очекивани развој увозне тражње ЕУ у функцији реализације Лисабонске агенде развоја ове интеграције. Посебан акценат развоја извозне понуде Србије треба усмерити на сектор производа високе додатне вредности и сектор услуга.

3.2.2. Људски ресурси

3.2.2.1. Тржиште рада и запошљавање

А. Стање и проблеми

Формално тржиште рада у Србији карактерише висока незапосленост, велика прикривена незапосленост, ниско учешће запослености у приватном сектору и веома ниска мобилност радне снаге.

Незапосленост у Србији има дугорочни, структурни и транзициони карактер. Постоје две стопе незапослености засноване на различитим изворима – међународно упоредивој Анкети о радној снази Републичког завода за статистику (АРС) и према евиденцији Националне службе запошљавања (НСЗ). Према анкети о радној снази, незапосленост код нас је годинама била релативно ниска – у 2003. износила је 14.6%, а ранијих година око 12%. Међутим, стопа за 2004. од 18.4% која је значајно порасла услед промене методологије, указују на непоузданост претходних податке. Када посматрамо званичне податке тј. регистровану незапосленост од око 30% или близу милион пријављених на тржишту рада, незапосленост постаје драматичан проблем.

Виска стопа регистроване незапослености, велика прикривена запосленост (вишак запослених) као и дискрепанција између званичне стопе незапослености и стопе према АРС указују на изузетно неповољну ситуацију на тржишту рада – пре свега структурну незапосленост и њен дугорочни карактер, али и ригидности тржишта рада и широко присуство сиве економије. Поред тога, треба очекивати да ће се број незапослених повећавати услед процеса реструктурирања друштвено-државних предузећа, јавних предузећа, као и рационализације друштвених делатности и државних органа.

Структура незапослених лица је такође веома неповољна – доминантно је учешће најмлађе старосне групе (15-25) у укупној незапослености са стопом незапослености од 44.83 %, што је чак три пута више од просечне стопе незапослености ове старосне групе у земљама ЕУ (око 15 %). Такође, релативно је високо учешће групе ниског образовног профила (испод средњег образовања). Незапослени са образовањем нижим од средње школе чинили су 24.1% укупног броја незапослених у 2003. Највећи удео у укупној незапослености имају лица са завршеном средњом школом, која чине око две трећине укупног броја незапослених (66%).

Б. Препоруке

Један од краткорочних циљева Европског партнерства у области политике запошљавања је потреба да се развије и спроведе свеобухватна стратегија о промовисању запослености и борби против незапослености, нарочито у погледу реформе стручног образовања и реформи тржишта рада, укључујући све релевантне актере.

Национална стратегија запошљавања за период 2005.-2010. године усвојена је 14. априла 2005.године и представља основ за доношење Акционог плана запошљавања за период 2005-2007. године, чија је израда у току. Акциони програм за решавање вишка запослених у Крагујевцу усвојен је у априлу 2005.године и његова реализација је у току. Општи принципи и циљеви усвојени као полазна основа овог документа потичу управо из Европске стратегије запошљавања. Национална Стратегија запошљавања има јасну идеју конвергенције ка Европској стратегији, уз нужно другачије акценте с обзиром на различите проблеме на тржишту рада и релативно рану фазу придруживања земље ЕУ. Она при томе узима у обзир три свеобухватна циља Европске стратегије запошљавања:

1. Пуну запосленост,
2. Квалитет и продуктивност рада, и
3. Друштвену кохезију и укључивање на тржиште рада.

При спровођењу ових циљева, полази се од реалности нашег тржишта рада. Национална стратегија запошљавања прихвата као саставни део десет приоритета за акцију дефинисаних смерницама Европске ко-

мисије из априла 2003. године, али, имајући у виду посебне проблеме и потребе српског тржишта рада, придружује им још неколико приоритета:

- Помоћ у тражењу посла и превенција дугорочне незапослености;
- Подршка предузетништву и унапређењу климе за отпочињање пословања;
- Промовисање адаптивности радника и предузећа за промене;
- Обезбеђивање више и квалитетнијег улагања у људски капитал;
- Раст понуде рада и подршка активном старењу;
- Подршка равноправности полова у погледу запошљавања и зарада;
- Борба против дискриминације посебно погођених група;
- Унапређење финансијских подстицаја да би се рад више исплатио;
- Значајно смањење неформалног рада;
- Подршка професионалној и географској мобилности;
- Подршка страним директним инвестицијама и инвестиционом активирању домаће штедње усмереном ка одржавању и креирању запослености и
- Смањивање разлика између регионалних тржишта рада.

Стратегија прихвата интегративни приступ заступљен у отвореном методу координације Европске стратегије, што значи да се стратешке препоруке за запошљавање не ограничавају на активне политике тржишта рада, већ се проширују на социјалну, образовну, пореску, корпоративну, регионалну и друге релевантне политике.

Да би се успоставио стабилан и одржив тренд **раста запослености**, неопходна је, пре свега, повећана привредна активност. С тим у вези, битна је подршка страним директним инвестицијама и инвестиционом активирању домаће штедње, предузетништву и унапређењу климе за отпочињање пословања и унапређење финансијских подстицаја да би се рад више исплатио.

Када су у питању политике тржишта рада, основа промене политике запошљавања је давање предности активним у односу на пасивне мере. Ово представља велики изазов, посебно имајући у виду да је, са одмицањем процеса реструктурирања, општа тенденција раста учешће издатака за пасивне мере у укупним издавањима за политике тржишта рада (тренутно ови издаци прелазе 90% укупних трошкова). Као један од инструмената трансформације пасивних у активне мере препоручују се ваучери (купони) за запошљавање, којим би се у тренутку запошљавања незапосленог лица омогућио трансфер права на накнаду (односно отпремнину) на послодавца који га запошљава.

Посебну пажњу треба посветити **програмима самозапошљавања** (директном обезбеђивању кредита и техничке помоћи или у обезбеђивању приступа кредитном тржишту, а мање бесповратну помоћ). Министарство финансија је, у сарадњи са Министарством рада, запошљавања и социјалне политике и Министарством привреде, предвидело програм давања микрокредита незапосленима. Иако се, када су овакви програми у питању, обично указује на чињеницу да само мали проценат радника има предузетничке склоности, у условима реструктурирања великих предузећа програми самозапошљавања могу представљати једино практично решење. Стога би у наредним годинама требало посветити додатну пажњу и развити нове модалитете за програме самозапошљавања.

Када је у питању обука и преквалификације као важна активна мера за прилагођавање понуде рада захтевима послодаваца, за успех ових програма потребна су озбиљнија финансијска средства и веће ангажовање свих актера – послодаваца, незапослених, службе за запошљавање.

За превенцију дугорочне незапослености, неопходно је поставити циљ Националној служби за запошљавање да са сваким незапосленим лицем у одређеном року (нпр. 6 месеци) од дана пријављивања на евиденцију развије индивидуални план запошљавања тог лица. У оквиру активности на превенцији дугорочне незапослености, по значају се издвајају мере стручног оспособљавања, односно стицања **радне праксе**.

Ради смањења незапослености и повећања радне активности младих, и успешног укључивања у тржиште рада непосредно после завршетка школовања, потребно је широко примењивати праксу каријерног вођења и саветовања на свим нивоима образовања, укључујући и информисање о стању и перспективама на тржишту рада и садашњим и очекиваним шансама одређених професија.

Битан предуслов за успешно спровођење Стратегије запошљавања је реформа Националне службе за запошљавање. У ту сврху, потребно је запослити довољно стручног особља, доделити довољну количину средстава и извршити децентрализацију, како би се постигло да тзв. клијентска оријентација постане један од основних инструмената за ефикасну примену активне политике запошљавања. Поред тога, неопходно је обезбедити јединствен информациони систем за праћење стања и активности на тржишту рада. Побољшање службе за запошљавање један је од краткорочних приоритета дефинисан Европским партнерством, међутим, за остварење овог циља не постоје неопходна средства.

3.2.2.2. Образовање

Модернизација и трансформација образовања је претпоставка целокупног друштвено-економског развоја Србије. У том контексту, улагање у образовање, односно у људски капитал, добија и карактер инвестиционог улагања. Самим тим, политика образовања није само политика креирања људског капитала већ је део укупне развојне политике друштва. Оно што ову политику чини веома специфичном јесте њен изразито дугорочни стратешки карактер. Концепцијске грешке у образовној политици резултирају одложеним, али тежим последицама, које су најпре видљиве на тржишту рада у облику неравнотеже у понуди и тражњи за појединим професијама, да би се на крају манифестовале у општем привредном заостајању. Самим тим, даљи развој образовања у Србији и његово место у развоју образовања у Европи захтева и његово другачије позиционирање у укупном друштвено-економском развоју Србије.

А. Стање и проблеми

И поред развијене мреже основних школа и већ пола века законски обавезног и бесплатног основног образовања, у Србији још увек има 232.925 потпуно неписмених становника старијих од 10 година (3,4%). Укупна образовна структура становништва је и даље неповољна - близу 22% становништва старијег од 15 година нема потпуно основно образовање, скоро 24% становништва има само основно образовање, дакле скоро 46% становништва се налази на основном образовном минимуму или испод њега (подаци за 2002.).

Процес модернизације и усавршавања система образовања и васпитања у Србији започео је 2001, у правцу побољшања квалитета, трансформације система управљања и финансирања образовања, укључивања интересних група и социјалних партнера и уз пуно уважавање етничких, културних и лингвистичких различитости. Основни циљеви процеса реформисања система образовања обухватили су осавремења-

вање система образовања, ради његовог што ефикаснијег доприноса економском опоравку земље, подршке развоју демократије у земљи и подршке будућој европској интеграцији земље. Промене у области образовања обухватиле су неколико основних праваца:

- Децентрализацију и демократизацију, што значи преношење дела одговорности за образовни систем на локалну самоуправу, школске управе, заводе (за унапређивање васпитања и образовања и вредновање квалитета), националне и регионалне центре, академске институције, стручна друштва и школе;
- Оспособљавање школа за самовредновање квалитета рада;
- Школско развојно планирање уведено је у 750 школа (јачање аутономије школе и повезивање школе и локалне заједнице, а самим тим и јачање школских управа);
- Побољшање квалитета наставног процеса и учења, садржаја образовања и образовних постигнућа. Модернизација наставних програма, система оцењивања, стручног усавршавања наставника, укидање факултативних и увођење изборно-обавезних предмета;
- Унапређивање образовне структуре и опремање образовних институција. Реконструкција и доградња делова школа, опремање физкултурних сала, набавка школског намештаја, модернизација школских учила и наставних средстава;
- Повезивање школа у јединствени информациони систем и формирање база података наставног кадра;
- Унапређивање образовања деце са посебним потребама;
- Увођење два обавезна страна језика, од првог и од петог разреда основне школе. Праћење и ширење пројекта двојезичне наставе;
- Увођење нових образовних профила у средње стручне школе (у складу са потребама тржишта рада). Уведено је 27 нових профила у 99 средњих стручних школа;
- Започет је процес стандардизације образовања;
- Примена целовитог програма безбедности деце у школи - пројекат «Безбедна школа – школски полицајац»;
- Модернизација школских библиотека у Србији;
- Укључивање у нови циклус ПИСА студије;
- Приступање програму «*CEEPUS*» - Централноевропски програм универзитетске размене.

Процес модернизације и развоја средњег стручног образовања подржан је 2003, и то увођењем пројекта «Програм реформе средњег стручног образовања» који реализује Европска унија у оквиру програма

КАРДС. Комплексна структура програма обухватила је скоро све сегменте средњег стручног образовања, а реализује се као огледни програм у 55 средњих стручних школа у Србији.

Б. Правци политике развоја и мере

Уважавајући основне реформске принципе образовања у Србији и принципе развоја образовања у Европи за 2010. годину, даљи процес модернизације и осавремењавања образовања у Србији треба да обухвати његово позиционирање међу факторе техничко-технолошког, социјално-економског и индивидуалног развоја. Развој образовања у Србији треба да се усклади и са следећим циљевима развоја образовања у Европи до 2010:

1. Повећање квалитета образовања и оспособљавања, у складу са новим захтевима друштва заснованог на знању и модернизација наставног процеса и процеса учења;
2. Обезбеђивање лакше доступности системима образовања и оспособљавања, у складу са принципима доживотног учења, бржег запошљавања, развоја каријере и активног грађанства, једнаких шанси и друштвене кохезије и
3. Отварање образовања и оспособљавања према свету, у светлу бржег повезивања рада и друштва и одговора на изазове који настају у процесу глобализације.

Процес усклађивања са циљевима Европе за 2010. годину захтева усаглашавање и усавршавање законских и подзаконских аката у области образовања. Овај процес треба да обухвати постојећи законски оквир али и да иницира доношење нових системских закона и подзаконских аката. У складу с тим, неопходно је усагласити и иновирати законску регулативу и подзаконска акта, посебно у сфери финансирања образовања, образовања деце са посебним потребама, стручног образовања, акредитације и сертификације стручног оспособљавања и образовања, обезбеђивања квалитета. Неопходно је усагласити законска и подзаконска акта са већ усвојеним стратешким и концептуалним документима: Стратегијом за смањење сиромаштва, Националним планом акција за децу, Концепцијом средњег стручног образовања (Београд, 2004), Развојем политике и стратегије стручног образовања у Србији (Нацрт, 2005).

Крупне социјалне, економске, техничко-технолошке и демографске промене са којима се суочава Србија намећу потребу да се креира отворен и флексибилан **систем стручног образовања**, који комбинује све нивое, облике и путеве учења - од елементарног до високошколског, иницијалног и континуираног, формалног и неформалног - и који отвара могућности за доживотно учење, унапређење људских потенцијала и успешну интеграцију Србије у европски културни и економски простор. То би омогућило остваривање институционалног, програмског и организационог плурализма у формалном и неформалном стручном образовању а у складу са потребама тржишта рада и економског развоја Србије. Ради остваривања ових циљева потребно је:

- доношење посебне регулативе којом би се регулисали међусобни односи, одговорности и улоге социјалних партнера,
- даљи институционални развој у стручном образовању (Формирање посебног тела или савета за стручно образовање),
- развој стандардизације у области стручног образовања (стандарди занимања, образовни стандарди),

- обезбеђивање системског повезивања тржишта рада и развоја стручног образовања и оспособљавања у професијама, подручјима рада и профилима.

Један од основних циљева даљег развоја стручног образовања је његова заснованост на **концепту доживотног учења**. Да би остварила неопходне социјалне и економске промене, Србија мора да реструктурира свој људски капитал, снадбе га новим знањима, вештинама и системом вредности, ставова и понашања. То значи да се образовање одраслих налази у основи социјално- економске трансформације Србије.

Систем успостављања стандарда представља основу за успостављање **система обезбеђивања квалитета**, који има кључну улогу у функционисању и развоју образовања. Систем мора бити ефикасан и економичан, да у себи садржи компоненту отворености, да је јаван и доступан свим заинтересованима, како учесницима образовног процеса тако и социјалним партнерима и широј јавности. Посебно питање је област стручног усавршавања наставника, које захтева посебно регулисање и системско постављање у оквирима хармонизације са стратешким циљевима развоја образовања у Европи.

Постојећа законска решења у области образовања предвидела су доступност васпитању и образовању под једнаким условима **деци са посебним потребама и деци припадницима националних мањина**.

Полазећи од препорука Стратегије за смањење сиромаштва, Националног плана акције за децу и резултата огледних програма у овој области, неопходно је припремити и усвојити стратегију о васпитању и образовању деце са посебним потребама и припремити посебан закон о деци са посебним потребама који ће у целини регулисати ову област.

У области **образовања мањина** задржана су добра законска решења из претходне регулативе, која дају пуну гаранцију и једнакост за образовање припадника свих националних мањина, обуку наставника за образовање на језицима мањина и издавање уџбеника на језицима мањина. Оно што је неопходно у овој области јесте разрада подзаконске регулативе, посебно за питања образовања и усавршавања наставника, финансирање, стандарде, итд.

Стратегија унапређивања и образовања Рома је у фази усвајања као приоритена. Са становишта равноправности, образовање ове националне мањине је највећи изазов за образовни систем Србије²¹. Основни циљеви Стратегије су: укључивање Рома у образовни систем и обезбеђивање континуитета школовања, обезбеђивање квалитетног образовања, развијање толеранције и уважавања различитости и неговање културног идентитета.

У области **високог образовања**, доношење новог закона о високом образовању представља почетак процеса усклађивања са Болоњском декларацијом и почетак реформских промена. Потписивањем Болоњске декларације наша земља се придружила групи европских земаља које су се обавезале на координацију својих политика у области високог образовања, како би до 2010. године била успостављена Европска зона високог образовања, уз очување културних, језичких и националних специфичности сваке земље. У складу с тим, припремљен је Нацрт закона о високом образовању, којим се уређује и редефинише систем високог образовања у складу са принципима успостављеним у оквиру европских интеграци-

²¹ Према подацима са пописа, 2002. у Србији је било 61.9% Рома без завршене основне школе, 29% са завршеном основном школом, само 7,8% имало је средње образовање, а свега 0,3% вишу школу или факултет

ја, затим утврђују услови и начини функционисања система и његово финансирање. У том смислу даљи процес хармонизације у сфери високог образовања треба да обухвати наставак процеса усаглашавања са Болоњском декларацијом и модернизацију високог образовања.

3.2.2.3. Истраживање и развој

А. Стање истраживања

У Србији се тренутно истраживачким радом бави око 8500 научника, у око 100 регистрованих научноистраживачких организација (НИО) и на око 80 факултета. За око 35 НИО оснивач је Република Србија, а преостали су истраживачке јединице при предузећима.

Научноистраживачка делатност у Србији се финансира у складу са Законом о научноистраживачкој делатности. Закон предвиђа буџетско финансирање истраживања искључиво преко научноистраживачких и развојних пројеката, а финансирање осталих трошкова науке - преко посебних програма наведених у закону. За разлику од других земаља, средства из буџета намењена научноистраживачкој делатности могу се давати само научноистраживачким организацијама регистрованим у Министарству науке и заштите животне средине, у случају да испуњавају дефинисане услове. Разлог овако стриктног услова лежи у ограничениости буџетских средстава, са чијим растом се може очекивати релаксирање услова финансирања.

Да би се изградило друштво засновано на знању и Србија активно укључила у европски истраживачки простор, 2001. године отпочео је процес ревитализације научноистраживачких капацитета, развој иновативног друштва и основне иновативне инфраструктуре за брз и одржив развој. Посебна пажња је посвећена изградњи претпоставки за увођење информатичког друштва (е-Европа).

Учињен је значајан напредак у смислу легализације софтвера који користе државни органи и академске институције, чиме је СЦГ скинута са «црне листе», а сваке године се издвајају значајна буџетска средства за унапређење услова потребних за обављање научноистраживачке делатности. Истраживачке групе из Србије укључене су и у програме сарадње са ЕУ (од 2001. програм *COST*, као Пети оквирни програм ЕУ, од 2002. Шести оквирни програм, укључујући и Програм мобилности). Наша земља је од јуна 2002. године и чланица ЕУРЕКА програма (Европска иницијатива за унапређење конкурентности).

Крајем 2003. године Влада Републике Србије је донела закључак који укључује Лисабонске препоруке из 2000. године, као и "циљ 3%" издвајања из буџета за истраживање и развој до 2010, постављен у Барселони 2002. Овим закључком се предвиђа буџетско издвајање за научноистраживачку делатност у износу од 1% БДП у 2007. години. Тренутно буџетско издвајање је око 0,4% БДП, а улагања привреде су занемарљиво мала (мање од 0,1% БНД). Мора се напоменути да је буџетско издвајање у овом тренутку, иако доста лимитирано, повећано четири пута у односу на 2001. годину. Мада су улагања од 2001. године све већа, она у апсолутним износима (по становнику) нису достигла ниво који имају земље које су недавно ушле у Европску унију (20 – 25 евра по становнику годишње).

Б. Циљеви развоја науке и информационих технологија

Да би била превазиђена дугогодишња изолација, расцепканост и несавремена опрема којом располаже научноистраживачка заједница у Србији, као и многобројне негативне последице до којих је овакво стање довело, потребно је радити на остваривању следећих циљева:

1. Србија треба што пре да достигне ниво улагања у истраживање и развој које су имале 2000. године већина земаља Европе у транзицији и које су постале кандидати за чланство у ЕУ (минимално 20 евра по становнику), што захтева буџетска издвајања у ове сврхе од 150 милиона евра и
2. Имајући у виду Лисабонску декларацију ЕУ о достизању издвајања за ИР од 3% БДП у 2010. години, неопходно је да и Србија до тада значајније повећа учешће ИР у БДП.

Осим повећаних улагања у истраживања и развој, потребно је обезбедити и њихов утицај на привредни раст. Најбољи начин је, свакако, повећање заинтересованости привреде за увођење нових технологија, и то како заменом технологија улагањем у иновације, које би биле реализоване у малим и средњим предузећима, тако и кад се не захтевају висока улагања у развој и капиталну опрему, тј. где доминира људско знање, креативни истраживачки и високостручни рад и кад постоје могућности за стварање услова за развој и производњу производа са међународном конкурентношћу. Досадашње анализе и оцене показују да ове услове задовољавају информационе технологије (развој апликативног софтвера, биоинформатика), биотехнологије (агро-биотехнологија) и геномика (молекуларна биомедицина).

У случајевима кад истраживања захтевају велика улагања, треба развијати истраживачке кадрове способне да овладају знањима о овим технологијама, да би касније могли да буду носиоци њихове примене у индустрији. У ове врсте технологија спадају нанотехнологија, нарочито наноматеријали, као и технологије које користе обновљиве изворе енергије.

Предложеним Законом о иновационој делатности подстиче се стварање иновативног система који обједињује образовање, научна и развојна истраживања и развој и рад иновативних предузећа. Национални иновациони систем треба да омогући трансфер знања у привреду и друштво, развој технолошких иновација у индустрији, као и развој и рад нових иновативних предузећа. Неопходно је развити иновативни ланац који повезује све битне карике у стварању нових и међународно конкурентних иновативних производа и услуга. Он мора да омогући реализацију креативних идеја уз што мање временских и материјалних губитака.

Да би се остварили постављени циљеви и достигао планирани ниво улагања у научноистраживачки рад, потребно је:

- Утврђивање динамике раста буџетских издвајања за науку;
- Дефинисање комплементарних мера за повећање улагања индустрије и приватног сектора у истраживања;
- Утврђивање подстицајних мера за иновативни истраживачки рад;
- Утврђивање мера за повећање броја и мобилности истраживача;
- Утврђивање поступка за узајамно признавање истраживачких звања;
- Формирање центара изврсности са великим бројем истраживача;
- Утврђивање подстицајних мера за развој и примену информационих технологија;
- Регулативу у области информационих технологија ускладити са законодавством ЕУ.

3.2.3. Социјална сигурност

ЕУ посебну пажњу посвећује социјалној политици и модернизацији социјалног сектора. Лисабонском стратегијом ЕУ тежи, поред осталог, већој «социјалној кохезији». Да би се том циљу приближила, ЕУ као један од кључних стратешких праваца види модернизацију «Европског социјалног модела». На самиту у

Ници 2000. године усвојена је Агенда социјалне политике ЕУ за период 2000-2005, док је за период 2006-2010. година Европска комисија већ најавила формулисање нове агенде, са следећим циљевима: модернизација система социјалне заштите, промовисање социјалне кохезије и борба против сиромаштва, промовисање једнаких могућности. Ови циљеви треба да представљају основне смернице, а неки од њих су и приоритети реформских промена у Србији.

Систем социјалног осигурања и заштите у Србији генерално је упоредив са системом ЕУ, како по концепту и начину на који је организован, тако и по висини трошкова, с тим што је учешће приватног сектора у финансирању још увек занемарљиво.

3.2.3.1. Пензиони систем

А. Стање и проблеми

Пензиони систем у Србији је обавезан (државни) систем, заснован на принципу међугенерациске солидарности и текућег финансирања (*pay-as-you-go*). Покрива запослене, samozапослене (укључујући слободне професије) и пољопривреднике па је у складу с тим организован у виду три посебна фонда: Републички ПИО фонд запослених, Републички ПИО фонд самосталних делатности и Републички ПИО фонд пољопривредника.

Пензиони систем је већ годинама у дубокој кризи. И поред значајних реформи које су извршене 2001. и 2003. године, пензиони систем карактерише неповољан однос пензионера/осигураника, још увек висок однос просечне зараде и пензије и наслеђена дуговања према пензионерима. Доприноси нису довољни за финансирање пензија - око 40% прихода пензионог фонда су дотације из буџета (дефицит пензионог фонда годишње износи око 6% БДП-а.)

Поред проблема краткорочне природе изазваних лошим управљањем пензионим системом претходних деценија (и то, пре свега, током 90-тих), сасвим је извесно да ће се овако конципиран пензиони систем у будућности, како се демографска ситуација буде погоршавала, суочити са још већим финансијским проблемима²².

Реформа државног пензијског осигурања почела је 2001. године, када је у једном кораку (а не фазно, као у другим земљама) померена старосна граница за одлазак у пензију на 58 година (са 55) за жене и 63 године (са 60) за мушкарце. Смањена је стопа доприноса – тренутно износи 22 одсто²³. Уведен је швајцарски модел усклађивања пензија, којим раст пензија подједнако прати раст зарада и раст трошкова живота. На тај начин раст пензија се значајно успорава²⁴. Поред тога, реформа је настављена у марту 2003. године, новим Законом о пензијском и инвалидском осигурању, по коме се износ пензије одређује према заради

²² Пројекције указују да ће се у 2052. за ниво прихода пензионера од око 60% просечне плате (за случај да плате просечно расту истим темпом раста као и БДП) трошити око 16% БДП-а («Унапређење социо-економског положаја старих у Србији», Економски институт, 2004).

²³ Прво, у јуну 2001. године је смањена стопа пензијског доприноса са 32% на 19,6%. Одлуком о стопама доприноса за пензијско и инвалидско осигурање од 1. маја 2003. године (Сл. лист РС, бр. 42/03), збирна стопа доприноса је повећана са 19,6% на 20,6%, да би у јулу 2004. била повећана на 22%.

²⁴ Резултати ових промена већ су евидентни - однос просечне пензије према просечној плати (тзв. «*replacement rate*») смањен је са 80% у 2000 и 76% у 2001, на 67% у 2004.

у целом радном веку. На овај начин успостављена је непосреднија веза између доприноса и висине пензије. Затим, уведено је плаћање доприноса на сва примања (ауторски хонорари, уговори о делу, рад преко омладинске задруге за све осим за студенте), минимална старосна граница повећана за све на 53 године, значајне промене у области инвалидских пензија.

Б. Препоруке

Према садашњим прописима ЕУ, пензиони систем се регулише на нивоу појединачних држава чланица. Највећи број земаља ЕУ такође је суочен са реформисањем и модернизовањем својих пензионих система. Европска комисија је чланицама на самиту у Лакену 2001. препоручила тзв. «отворени метод координисања» у области пензионе реформе, којим се размењују искуства земаља чланица у реформи својих система, утврђују смернице, постављају референтне тачке, и чији је крајњи циљ координисање пензионих система међу земљама ЕУ. Овај метод требало би пратити у реформи нашег пензионог система, како би се искористила искуства земаља чланица, што би у крајњој инстанци водило приближавању њиховим пензионим системима.

Реформа пензионог система треба да буде **двојака** – прва група мера заснована на наставку «параметарских» реформи (реформа обавезног/јавног фонда) и друга – развијање приватног пензионог осигурања.

Када су у питању **параметарске реформе** државног (првог) стуба, оне имају за циљ повећање његове ефикасности и смањење текућег дефицита. И поред реформи из 2001. и 2003. године, које су већ дале добре резултате, потребно је наставити реформе на првом стубу. У наредној фази предлажу се следеће мере:

- У плану је обједињавање три пензиона фонда - запослених, самосталних делатности и пољопривредника - како би се смањили фиксни трошкови сервисирања исплата пензија²⁵. Ово ипак неће имати значајан тренутни ефекат на смањење дефицита, услед изузетно лоше наплате доприноса фонда пољопривредника. С друге стране, очекују се средњорочни ефекти, пошто се број активних осигураника у фонду «самосталаца» повећава и повећаваће се у наредном периоду због преласка на приватну привреду,
- Побољшање наплате доприноса. Неке процене говоре да је у Србији чак око милион запослених у неформалном сектору. Поред тога, значајно је постојање сиве економије и у формалном сектору²⁶. Стога је неопходно ојачати функције пореске управе и администрације – реформисати инспекцијске службе, побољшати контролу рада инспектора, доградити информациони систем – као и побољшати везу између пореске управе и ПИО фонда.
- **Даље подизање старосне границе.** Тренд у ЕУ је изједначавање старосне границе на 65 година и за мушкарце и за жене, док се у региону граница за мушкарце креће између 62-65, уз тенденцију изједначења старосне границе за жене. У наредној фази, тј. у наредне две године треба започети померање старосне границе за жене. У каснијим фазама, старосна граница треба да се приближава уобичајеним старосним границама земаља ЕУ.

²⁵ Треба, међутим, имати у виду да ови трошкови износе само око 2% укупних трошкова сва три фонда. У исто време се њиховом консолидацијом однос осигураника и пензионера побољшава (на 1,4 у односу на садашњи однос од нешто испод 1,2 у фонду запослених). Ову меру ће финансијски подржати Светска банка.

²⁶ Доприноси се не уплаћују на пун износ зарада. Могућност за овакву праксу је у значајној мери смањена увођењем обавезе плаћања доприноса и по основу ауторског уговора или уговора о делу (новим Закон о пензијском и инвалидском осигурању из 2003)

У склопу друге категорије реформи је **развијање приватних пензионих фондова на** добровољној основи. Добровољно пензионо осигурање у Србији још увек није законски регулисано. Постоји један број приватних пензионих фондова који је започео праксу добровољног осигурања по Закону о животном осигурању²⁷. Међутим, ова врста осигурања захтева посебна и ригорозна правила контроле свих организација које га спроводе, јер обухвата и највеће ризике.

Нацрт закона о добровољним пензијским фондовима и пензионим плановима је у завршној фази и очекује се његово усвајање. Њиме ће се дефинисати оснивање и функционисање ових фондова, као и надлежност Народне банке Србије у надзору над пензионим фондовима. Ближу уредбу о томе како ће се ови фондови контролисати треба да донесе НБС као супервизор пензионих фондова.

Поред законских мера за регулисање рада фондова, изузетно је важно и јасно прецизирати пореске олакшице, како за појединце тако и за послодавце који би на рачун својих запослених уплаћивали доприносе у добровољне пензионе фондове. Уобичајена пракса је да се пореза ослобађају доприноси и инвестициони приноси, док се пензије опорезују кроз стандардни порез на доходак грађана.

Већина наведених мера може дати ефекте на кратак или средњи рок, али не помаже да се реши суштина проблема. Зато су дугорочно неопходне дубље реформе пензионог система – у правцу задржавања државног система али са тенденцијом смањивања његовог учешћа у корист капитално фондираних фондова. Једна од алтернатива је, поред система приватних пензионих фондова на добровољној основи (тзв. трећи стуб), увођење и тзв. другог стуба – тј. обавезног приватног осигурања – где се један део доприноса на плате уместо у јавни (*pay-as-you-go*) фонд преусмерава у обавезни капитализовани фонд. Тренутно, међутим, не постоје адекватни услови за увођење обавезног приватног осигурања и треба га оставити за каснију фазу реформе пензионог система. То међувреме треба искористити за праћење искустава земаља које су увеле други стуб, као и свих искустава у реформама пензионих система, и на основу тога формулисати дугорочну стратегију.

3.2.3.2. Систем здравствене заштите

А. Стање и проблеми

Систем **здравствене заштите** у Републици Србији припада системима са обавезним социјалним/здравственим осигурањем (тзв. „Бизмарков модел“). Карактеришу га скоро потпун обухват становништва здравственим осигурањем, широк обим права из здравственог осигурања и доминантно државно власништво над зградама и опремом. Управљање системом је изразито централизовано на републичком нивоу. Приватни сектор здравства је неразвијен.

И поред значајног издвајања за здравствену заштиту из бруто друштвеног производа, како државног сектора здравства (6.8%), тако и укупних трошкова који према проценама износе и до 10% БДП-а, овај систем је суочен са сталним проблемима у финансирању.

Таква ситуација угрожава основне принципе функционисања система здравствене заштите, који је базиран на широким правима корисника из периода када је ниво расположивог БДП-а био много већи, и још

²⁷ Који је до 2003. био на савезном нивоу. Закон о осигурању предвиђа почетни капитал за добијање дозволе за бављење пензионим осигурањем, али притом не утврђује основне принципе и правила за његово спровођење, нити предвиђа његово регулисање под законским актом.

увек није подвргнут озбиљним реформским променама. Доступност здравствених услуга је ограничена значајним плаћањима из џепа корисника, посебно за сиромашно становништво (стари, инвалиди, избеглице, Роми, интерно расељени).

Републички завод за здравствено осигурање финансира постојећу структуру – тј. добро развијену мрежу здравствених установа са изузетно добром обезбеђеношћу здравственим кадром - како оне са високом стручном спремом, тако и са вишом и средњом, као и административно и техничко особље. Првенствено настоји да обезбеди плату свим запосленима, а тек потом трошкове неге и лечења. Оваквим начином плаћања давалаца услуга чува се социјални мир, а не стимулише ефикасност и квалитет рада. Незадовољство висином плата, мала мотивисаност за рад и непознавање вештине менаџмента на нивоу здравствених установа генерише учестале штрајкове здравствених радника.

Реформа система здравствене заштите је каснила после октобарских промена 2000. године у односу на друге друштвене подсистеме и практично је започета 2002. године. Здравствене установе су опремљене модерном опремом и постигнута је боља снабдевеност лековима и санитарним материјалом, уз истовремену примену мера за рационализацију потрошње, посебно лекова, установљавањем „позитивне листе лекова“ и увођењем информационог система за праћење њихове потрошње. Уведене су листе чекања за најскупље интервенције и заказивање за дијагностичке прегледе, чиме је повећана приступачност ових услуга становништву.

Један од системских закона – Закон о лековима и медицинским средствима, који је рађен у сарадњи са европским експертима и хармонизиран са захтевима ЕУ, је усвојен (Службени гласник РС, број 84/2004), док су нацрти закона о здравственој заштити и о коморама здравствених радника тренутно на јавној расправи. Планира се да се у 2005. години припреми и нацрт новог закона о здравственом осигурању. Поред наведених системских, усвојен је и Закон о заштити становништва од заразних болести, као и Закон о санитарној инспекцији.

На јачању основних функција јавног здравства и предузимању мера за промоцију здравља и превенцију болести и повреда ради се у оквиру пројекта Европске уније преко Европске агенције за реконструкцију, као и на развоју електронског здравственог картона и интегрисаног здравственог информационог система којим би се повезали примарни и секундарни ниво здравствене заштите.

Цео систем здравствене заштите је усмерен ка увођењу нове културе сталног унапређења квалитета рада, процене задовољства корисника радом здравствене службе и припремама за увођење механизма лиценцирања и релиценцирања здравствених радника, као и акредитације здравствених установа и програма.

Јачање капацитета Министарства здравља и здравствених установа, обуком и стицањем нових вештина за извођење промена у систему здравствене заштите, такође се одвија учешћем у неколико пројеката ЕУ и Светске банке.

Б. Препоруке

Према садашњим прописима ЕУ, здравствена заштита и системи здравствене заштите представљају одговорност земаља чланица. Оне саме одређују како ће управљати својим здравственим системима, количину финансијских средстава које ће трошити на здравље и здравствену заштиту својих грађана, које ће лекове обезбедити пацијентима, као и које ће медицинске технологије користити у дијагностици и лечењу.

Међутим, заразне болести, обољења проузрокована пушењем, неодговарајућом исхраном и другим ризичним понашањима (алкохол, дроге), превазилазе границе земаља и од заједничког су интереса за чланице ЕУ. Јединствено тржиште намеће заједничку одговорност за безбедност лекова, крви и продуката од крви, као и ткива и органа који се користе у третманима и трансплантацијама.

Изузев лекова – за које је усвојен нови закон и углавном сва подзаконска акта - све друге наведене области су приоритети за реформу система здравствене заштите. Припремљена је Стратегија набавке безбедне крви и њених продуката, као и Предлог закона о трансфузији (пројекат финансира ЕУ) и они ускоро иду на јавну расправу. Израђени су нацрти стратегије за контролу дувана и стратегије јавног здравља (пројекте финансира ЕУ), и они ће током ове године бити представљени јавности.

Усвојени су и документи који представљају основу за спровођење реформе у овом сектору. Документ **Здравствена политика Србије** (2002. год.) дефинисао је основне циљеве и правце развоја здравствене заштите у Србији: очување и унапређење здравственог стања становништва; правичан и под једнаким условима приступ здравственој заштити; постављање корисника (пацијента) у центар система; постизање финансијске и институционалне одрживости система; побољшање ефикасности и квалитета рада - уз дефинисање посебних националних програма у области кадрова, мреже установа, здравствене технологије и медицинског снабдевања; дефинисање улоге приватног сектора и унапређење кадровске базе у систему здравствене заштите.

Појава међународних партнера, међу којима су били Европска унија, Европска агенција за реконструкцију (ЕАР) и Светска банка, током те године наметнула је потребу дефинисања јасне визије система здравствене заштите са смерницама развоја. **Визија система здравствене заштите у Србији** је конкретизована на консултативном састанку свих кључних актера у систему здравствене заштите у 2002. години. Општа визија здравственог сектора полази од неколико премиса:

- Систем здравствене заштите у Србији развијаће се из постојећих капацитета и наслеђене традиције;
- Принцип солидарности биће најважнији за доношење одлука и избор решења, па се мора континуирано поштовати на свим нивоима. Корисник здравствене заштите мора да буде у центру пажње оних који доносе одлуке на политичком, административном и професионалном нивоу, као и давалаца услуга;
- Иако циљ мора да буде усмеравање свих неопходних ресурса за обезбеђење најбоље могуће здравствене заштите, развој у наредним годинама биће суочен са финансијским ограничењима, односно економским могућностима земље. О овој чињеници мора се отворено дискутовати, како у политичким институцијама, тако и у јавности;
- У току следеће деценије, контролисане промене требало би да доведу до таквог система здравствене заштите у коме ће се, заједничким деловањем јавног и приватног сектора у пружању здравствених услуга и делотворном организацијом реалних ресурса, обезбедити становништву једнак приступ здравственим услугама. Те услуге биће базиране на модерној технологији и савременим научним методама, подржане ефективним превентивним и промотивним активностима.

Радна верзија **Стратегије са акционим планом реформе система здравствене заштите у Републици Србији до 2015. године** базирана је на претходним документима и заједно с њима представљена у публикацији Министарства здравља „**Боље здравље за све у трећем миленијуму**“. Постављајући платформу за активности Владе у здравственом сектору, ова стратегија је установила приоритете који проистичу из процене здравственог стања становништва, усмерила активности на оне области које ће обезбедити највеће добробити за становништво имајући у виду ограничене економске могућности земље и успоставила партнерство између владиног и невладиног сектора, обухватајући широк спектар социјалних и економских одредница и одредница животних стилова у развоју програма и пројеката којима се чува и унапређује здравље и спречава настанак болести и повреда.

Успостављени приоритети у реформи система здравствене заштите су смањивање превентивног морбидитета и превременог морталитета становништва, усклађивање права из здравственог осигурања са материјалним могућностима друштва и стварање модерног, одрживог, децентрализованог и транспарентног система здравствене заштите.

3.2.3.3. Социјална заштита

А. Стање и проблеми

Социјална заштита у Србији обухвата помоћ сиромашном појединцу (или породици) да достигне егзистенцијални ниво дохотка, затим бригу о припадницима рањивих група и подршку формирању младих породица, укључујући и подстицање рађања.

Са становишта подршке сиромашнима, у постојећем систему социјалне заштите су два основна програма: социјална помоћ («материјално обезбеђење породице») и дечји додаци. Социјална помоћ у Србији је малог обухвата, прилично добро циљана на најсиромашније грађане, фаворизује мале породице и обухвата углавном слабо школоване, незапослене и неспособне за рад. Дечји додаци су највећи програм подршке сиромашнима²⁸.

Систем социјалне заштите има одређених недостатака који су мање резултат концепцијских слабости, а више оперативног регулационог и спровођења. Највећи проблем је немогућност да се исфинансира потребан ниво заштите, пре свега имајући у виду велики број сиромашних у Србији, и очекивано ново сиромаштво као последицу процеса транзиције. Поред тога, недовољно је развијена активна социјална политика према угроженим групама. У систему социјалних услуга недостатају алтернативни облици социјалне заштите.

Б. Циљеви и препоруке

Основни циљ социјалне заштите је да обезбеди минималну социјалну сигурност. Постојећи систем социјалне заштите у основи је добар и модеран, и његове основне карактеристике, као што је линија сиромаштва, допуњавање до линије сиромаштва, треба задржати.

Реформа социјалне заштите је потребна у правцу бољег циљања социјалних трансфера:

- У смислу проширења помоћи кроз веће износе трансфера и кроз мрежу социјалне заштите која би укључила најугроженије групе које тренутно не задовољавају критеријуме за социјалну помоћ и

²⁸ «Стратегија за смањење сиромаштва у Србији», Влада Републике Србије, 2003.

- Обезбеђење приступа за све који задовољавају критеријуме али тренутно не остварују социјалну заштиту, попут Рома, избеглица и интерно расељених лица са Косова и Метохије.

Значајно побољшање циљања већ је остварено. Изменама и допунама Закона о социјалној заштити и социјалној сигурности грађана из 2004, децентрализовани критеријум утврђивања линије сиромаштва замењен је централизованим (јединствена линија сиромаштва на целој територији Србије), уведена је индексација линије сиромаштва трошковима живота, значајно повећано право на туђу негу и помоћ.

Важан елемент дугорочне стратегије је реформа социјалних услуга, која се креће у правцу деинституционализације, развоја алтернативних форми социјалне заштите и укључивања различитих актера у сферу пружања услуга. Важно је да одлазак у институције не буде једина опција, па је отварање простора алтернативним облицима социјалне заштите, који ће омогућити деинституционализацију, посебно значајно. Овакви програми се на локалном нивоу већ пилотирају кроз програм Фонда за социјалне иновације и Фонда за финансирање инвалидских организација.

3.3 | Секторске политике

3.3.1. Развој индустрије, МСП и предузетништва

3.3.1.1. Индустрија

А. Постојеће стање

Индустријска политика суштински представља политику државних органа усмерену на стварање повољне и стабилне пословне климе која привлачи инвестиције које треба да омогуће отварање нових радних места, одржавање и повећање постојеће пословне активности и охрабривање предузетништва. Економски развој подразумева политику и програме, што треба да омогући успешно уклапање у економске промене путем побољшања своје конкурентске позиције у кључним факторима производње: људски ресурси, информације и технологије, капитал и инфраструктура.

Индустрија, у односу на остале делатности, највише учествује у стварању БДП-а Србије. У 2000. години то учешће је износило 33%, да би се у 2003. смањило на 27.6%. У структури индустријске производње доминира прерађивачка индустрија (77%), у односу на производњу и снабдевање електричном енергијом, водом и гасом (16%) и вађење руде и камена (7%).

Индустрија је у вишедеценијском периоду била главна полуга привредног развоја Србије. Ослоњена на глобалне производне системе, финансирана скупим иностраним кредитима, заштићена високим царинским и другим баријерама, вођена самоуправно-статистички, оријентисана на домаће а много мање на инострано тржиште, са великим вишковима запослених, индустрија је неспремно дочекала технолошке и структурне промене у светској привреди и на светском тржишту, да би током 90-тих година, заједно са осталим деловима привреде, запала у велику кризу, праћену великим падом производње и запослености.

После почетка радикалних транзиционих и реформских процеса 2001. године, индустрија Србије се убрзано укључује у процес приватизације и реструктурирања целе привреде, поново бележи позитивне

стоје раста, повећава продуктивност и извозне перформансе. Ипак, тешко бреме наслеђене структуре и начина функционисања у претходном периоду и даље притиска све области индустрије, нарочито металски комплекс.

Чињеница је да наша индустрија има изразито ниску конкурентност и да, осим неких изузетака, није у стању да се носи са конкурентима из света. И поред релативно високих инвестиција у току 70-тих и 80-тих, данас индустрија располаже практично само традиционалним технологијама, претходне и старијих генерација, и то највећим делом страног порекла.

У индустрији је озбиљан недостатак стручног кадра. Квалитетни кадрови за поједине послове су дефицитарни (на пример, за креативне управљачке послове), а за друге послове многи квалитетни кадрови су, због неадекватних услова, напустили индустрију, а не ретко и земљу. Према проценама, недостаје око 40.000 менаџера свих нивоа и стручњака свих профила²⁹.

У погледу инфраструктуре квалитета, у Србији се налазимо практично на почетку. Њу чине, пре свега, техничка законска регулатива, институције и хармонизоване процедуре за сертификацију, акредитацију и нотификацију која јако заостаје за оном у ЕУ, и у овом тренутку представља једну од главних баријера нашем прикључењу ЕУ. Осим тога, укупна функција државе у овој области у Србији је подељена, тако да је доношење закона из сфере инфраструктуре квалитета на нивоу државне заједнице, док су спровођење закона и надзор над тржиштем на нивоу Републике Србије. Важећи закони о стандардизацији, метрологији и акредитацији концепцијски су застарели, не задовољавају садашње ни будуће потребе наше привреде и нису у складу са концептом и процедурама ЕУ. Исти закључак важи и за организацију институција инфраструктуре квалитета.

Б. Основни правци развоја индустрије

Основни циљ индустријске политике јесте развој структурне политике. То је процес којим се индустрија на перманентним основама прилагођава сигналима које шаље тржиште. Основни приступ мора бити спровођење позитивног прилагођавања, развојно усмереног, и то пре свега алокације ресурса на она места где ће њихова употреба бити најефикаснија.

Поред овог приступа неопходно је паралелно примењивати приступ заштите угрожених и то пре свега на селективној основи. При томе се морају идентификовати они сектори који немају перспективу, где се мора приступити управљању гашењем капацитета, као и оних који имају перспективу, али су под утицајем неповољних кретања и бројних лимитирајућих фактора и треба их посебним мерама (пореским, царинским, ванцаринским, директном финансијском помоћи, односно кредитима под подповољним условима од фондова и пословних банака, преференцијалним финансирањем извоза-подршка промотивним активностима на страним тржиштима, поједностављењем административних и других процеса око извоза и увоза и других мера за решавање поремећаја процеса производње) штитити дужи временски период. Заштита угрожених подразумева и одређивање оних индустрија и подсектора које имају стратешки значај за земљу или одређени регион.

Критеријуми селективности морају бити не само технолошке могућности које нека грана има, већ и реалан значај за земљу, њене текуће и развојне циљеве, критична маса кадрова, инвестиције, као и критеријуми који се односе на запосленост, допринос извозу и супституцији како увоза тако и извоза.

²⁹ Стратегија привредног развоја Србије до 2010, Влада Републике Србије, Београд, 2002.

У индустрији то су области: производња основних метала, производња хемикалија, производња средстава за прање и фармацевтска индустрија, прерада каучука, производња пољомеханизације, производња моторних возила и приколица, машиноградња, текстилна и индустрија коже и обуће и производња финалних производа од дрвета.«

В. Захтеви у погледу оспособљавања индустрије за улазак у ЕУ

Основно полазиште стратегије индустријског развоја је повећање конкурентности производа, засновано на растућем учешћу знања, што, поред осталог, захтева промену индустријске структуре која ће омогућити што лакшу интеграцију са привредом ЕУ.

Повећање конкурентности утиче на повећање извозне способности индустрије, о чему сведочи и искуство развијених земаља. Оно омогућава већи обим и повољнију структуру извоза, са већом заступљеношћу производа вишег степена обраде и услуга. Истовремено, смањује увозну зависност.

Један од кључних фактора повећања конкурентности је, не само стварање повољних услова за долазак страних компанија, већ и начин њиховог повезивања са домаћим предузећима. Савремени начин таквог повезивања је кроз технолошке и организационе иновације. Тиме се ствара могућност трансфера знања, помоћи у реструктурирању, организацији и менаџменту, добијања финансијске помоћи, што ће домаћа предузећа учинити конкурентнијим и директно и индиректно извозно способним.

Имајући у виду овај циљ, Србија би могла да се оријентише на развој индустријских паркова који би касније прерасли у кластере. Кластери су групе независних компанија, обично географски везани за један регион, специјализоване у одређеној области, везане заједничком технологијом и знањем (*know-how*). Дакле, реч је о формирању индустријских група (нпр. аутомобилска, електронска, машиноградња) као концентрација сличних или комплементарних пословних активности у једном региону, између којих делују синергетски ефекти и заједнички стратешки приступ који омогућавају динамичан развој тих делатности као и развој пратећих услужних делатности. Основни задатак државе је да, у подршци развоју таквог концепта индустријског развоја, обезбеди неопходну путну и осталу инфраструктуру, могућност брзе изградње пословних и производних објеката, фискалне подстицаје и (високо) квалификовану радну снагу³⁰.

Процес реструктурирања и приватизације је кључан за развој индустрије. Циљ процеса приватизације је, поред промене својинске структуре, и укључивање у светске токове кроз директне инвестиције иностраних партнера. Процес приватизације је неопходно наставити, с тим што велика предузећа у државној својини (на пример, из аутомобилске, металне и хемијске индустрије), треба што пре, не чекајући појаву стратешког партнера, реструктурирати. Та предузећа, наиме, објективно представљају озбиљног потенцијалног купца производа и корисника услуга домаћих привредних субјеката, малих и средњих предузећа. Неопходно је повећање конкурентности јавних инфраструктурних предузећа из области електропривреде, нафтне и гасне привреде и транспорта, како она не би постала кочница подизању конкурентности индустријских предузећа, односно индустрије у целини.

³⁰ Имајући у виду развојне потенцијале српске индустрије, изградња нове извозно оријентисане индустријске структуре могла би ићи у правцу развијања високе технологије и специфичних услуга – агрокомплекс, фина хемија, фармацеутика, информационо-комуникациона технологија, део електроиндустрије као и развој услужног сектора (саобраћај, трговина, туризам, посебне услуге), Стратегија привредног развоја Србије до 2010, Влада Републике Србије, Београд, 2002.

У следећој фази, у многим областима индустрије један од важних корака може бити реинжењеринг производних технологија и инвестирање у надградњу постојећих технологија, а потом и освајање нових производних технологија. Овде изузетан значај имају стране директне инвестиције, јер не само да би убрзале ову фазу подизања конкурентности, већ би обезбедиле и њену успешну реализацију. Истраживање и развој директно помажу освајање нових технологија и доприносе подизању како технолошке, тако и укупне, на знању засноване, конкурентности индустрије.

Коначно, за високу конкурентност индустрије потребно је да држава обезбеди одређене услове на ширем плану. Ово се, пре свега, односи на инфраструктуру квалитета, која мора бити благовремено доведена на ниво инфраструктуре квалитета земаља чланица ЕУ. Привредни субјекти треба што пре да прихвате и примене упутства «Новог приступа» ЕУ и СЕ знак као својеврсни «пасош» који указује на квалитет робе. То ће допринети подизању конкурентности домаћих привредних субјеката и олакшати извоз наших производа у земље ЕУ.

Установљивање суштинских безбедносних, здравствених, односно еколошких захтева, у форми закона, представља вољу држава чланица да обезбеде да сваки производ који се ставља на тржиште буде безбедан за коришћење, нешкодљив за људско здравље и да не нарушава околину. Хармонизовани стандарди морају бити пренети на национални ниво и сви стандарди који су са њима у сукобу морају бити повучени у одређеном периоду.

У вези са захтевима за хармонизацију, у овој области треба:

- Донети нове законе о стандардизацији, акредитацији, метрологији и техничким прописима (за њихово доношење је надлежна државна заједница);
- Успоставити одговарајући систем контроле тржишта, уз стварање одговарајуће организационе структуре;
- Пренети сва Упутства новог приступа у наше законодавство;
- Пренети све хармонизоване стандарде у наше законодавство;
- Модернизовати институције инфраструктуре квалитета;
- Развити систем оцене усаглашености и
- Креирати индустријско окружење које препознаје СЕ знак.

Имајући у виду искуства других земаља, најбоље је да закони из области инфраструктуре квалитета буду «оквирни» закони, који ће дати само општа решења, а да се посебна конкретна решења дају подзаконским актима које доноси Влада. У том случају све Упутства Новог приступа могу да буду пренете у наше законодавство на једноставан начин путем подзаконских аката.

Потребно је развити савремен и усклађен са захтевима ЕУ систем оцене усаглашености, који обухвата метрологију и калибрацију, лабораторије за испитивање, сертификациона, инспекциона и акредитациона тела. Тај систем треба да омогући међусобно упоређивање у земљама чланицама и на нивоу ЕУ. Он мора бити у складу са *ECAP (European Conformity Assessment Protocols)*.

Држава треба да помогне индустрији, односно привреди у целини, да велики посао прихватања Упутства Новог приступа, хармонизованих стандарда, процедура за оцену усаглашености и обезбеђења СЕ знака за своје производе, буде обављен у што краћем времену и са што нижим трошковима. Индустријска предузећа у Србији, стицањем права да на своје производе ставе СЕ знак, стварају услове за пласман својих

производа на унутрашње тржиште ЕУ, без икакве накнадне провере или сертификације, дакле за најкраће време и уз минималне трошкове, чиме могу значајно да побољшају сопствену конкурентност и да створе услове да одрже развојни корак са конкуренцијом.

Реализација свих поменутих активности има, истовремено, кључни значај за заштиту домаћег тржишта и домаће привреде од нелојалне конкуренције из иностранства и превенцију увоза производа мањег квалитета, односно мање безбедних производа и производа који су штетни за здравље људи и за њихову околину.

3.3.1.2. Мала и средња предузећа и предузетништво

А. Постојеће стање

Главна снага за развој конкурентности, иновација и запошљавања у Европи су мала предузећа (МСП). Европска унија финансира велики број програма намењених развоју МСП, па стога инсистира на њиховој јединственој дефиницији (да не би дошло до дискриминације при алокацији средстава). Дефиниција МСП у Србији је у складу са ЕУ дефиницијом када је у питању број запослених као критеријум³¹.

Као и у ЕУ, мала и средња предузећа у Србији чине 99% свих активних предузећа - од укупно 68.882 активних предузећа у 2003., 66.753 су мала и средња, при чему доминирају мала предузећа (96% тј. 66.091 у 20-03)³². Од тога, 87% их је у приватној својини. Овом броју треба додати и око 200.000 предузетника.

Нешто више од 50% запослених у привреди Србије се налази у МСП (у ЕУ 70%) и она су у 2003 години у формирању БДП учествовала са 39.8% (мала 23.3%, а средња 16.5%)³³. Ово је знатно мање у односу на ЕУ, где мала и средња предузећа доприносе БДП-у са око 50%-60%.

Обезбеђивање финансијских средстава представља један од главних проблема сектора МСП. Показатељи који се односе на одобравање кредита указују да је кредитирање у Србији тешко и скупо.

До сада су предузете бројне активности да се олакша приступ сектора МСП изворима капитала, укључујући Фонд за развој Републике Србије, који од 2001. око 97% својих средстава пласира у МСП сектор, затим и Програм samozапосљавања Републичког завода за тржиште рада, оснивање Гаранцијског фонда 2003. године. Основна функција Фонда је издавање гаранција за кредите које банке одобравају МСП (обично до 50%).

Влада Србије је почетком 2003. године усвојила «Стратегију развоја малих и средњих предузећа и предузетништва у Републици Србији за период од 2003. до 2008». Основни циљ ове стратегије је да пружи оквир за стварање одрживог, конкурентног и на извоз оријентисаног сектора МСП. С тим циљем, Вла-

³¹ Мала предузећа су до 50 запослених, а средња предузећа 50-250 запослених, док су годишњи укупан приход и просечна вредност имовине као критеријуми прилагођени условима пословања у Србији (максимални годишњи приход за средња предузећа од 10 мил евра у поређењу са 50 мил у ЕУ). Иначе, Европска комисија је 6. маја 2003. усвојила нову Препоруку 2003/361/ЕЗ која прецизира дефиницију ММСП и која замењује стару 96-280-ЕЗ почевши од 1. јануара 2005. Основна новина је померање границе минималног годишњег прихода за мала предузећа са 7 на 10 милиона евра (укупне имовине са 5 на 10 милиона) а са 40 на 50 милиона евра за средња предузећа (имовине са 27 на 43)

³² Извор: Републички завод за развој, «Пролећна анализа привредних кретања», 2004.

³³ Последња година за коју су доступни подаци

да је као главне елементе дефинисала: јачање институционалне подршке и уважавање интереса сектора МСП на свим нивоима, уклањање правних препрека за пословање предузећа и приватних предузетника, предлагање мера за олакшавање приступа сектора МСП изворима финансирања, јачање веза између образовног система и научноистраживачког система и сектора МСП, подршка примени информационих и комуникационих технологија у пословању и постепеним увођењем принципа електронске владе (*e-government*), итд. За примену Стратегије од суштинске важности је да се мрежа регионалних МСП агенција ојача и прошири.

Од стратешког значаја за развој МСП је и прихватање, потписивањем Солунске декларације на Самиту ЕУ у јуну 2003, Европске повеље о малим предузећима, чији су приоритети јефитиније и брже покретање бизниса, боље законодавство и регулатива, постојање адекватне понуде вештина (знања) потребних за развој МСП, унапређивање *on-line* приступа, више излазака са појединачних тржишта, порези и други финансијски сегменти и друго.

Б. Стратешки правци развоја МСП

Развој МСП у Србији је важан и због социјалне природе сектора МСП, тј. због могућности повећања запослености, посебних категорија (млади, жене, пензионери, инвалиди, итд). Он је у складу са залагањем за структурно прилагођавање привреде по узору на привреде земаља ЕУ, а и у складу је са Лисабонском стратегијом која сектор МСП означава као један од стубова привредног развоја ЕУ.

До сада су предузете бројне мере и активности које доприносе стварању стимулативног правног и административног оквира за пословање МСП, као и за побољшање њиховог финансирања.

Министарство привреде Владе Републике Србије је израдило Нацрт Акционог плана за подршку развоју МСПП, који предвиђа мере којима би држава у наредном периоду, до 2007. године, требало да подржи сектора малих и средњих предузећа и радњи. Као временски период за спровођење овог плана, одређен је период мандата Владе.

Овај Акциони план утврђује задатке, циљеве, активности, носиоце и рокове, којима ће се стање у области МСП значајно побољшати.

Циљ предложених мера је уклањање ограничења расту и развоју сектора МСП, а која су у:

- Институционалном окружењу и одговарајућој регулативи,
- Недовољном знању и оспособљености самих предузетника и запослених у овом сектору,
- Неразвијеном тржишту пословних услуга потребних МСП,
- Неповољним условима финансирања и недовољној финансијској подршци МСП,
- Недовољној маси иновација и недовољној и спорој примени савремених технологија, без чега нема развоја извозно оријентисаних предузећа и равноправног укључивања у утакмицу на светском тржишту.

Овај сет предложених мера намењен је ефикаснијем пословању у читавом животном циклусу предузећа: од оснивања, преко раста и развоја, до гашења.

У овој фази транзиције неопходно је створити значајну масу нових предузећа, која би била носилац раста и развоја. У првим годинама спровођења Акционог плана, приоритет је дат:

- појединцима и фирмама који почињу посао,
- као и условима њиховог финансирања.

Мере које **Акциони план за подршку развоју МСП** предвиђа за 2005. годину, али и касније, првенствено су намењене подршци развоја малих привредних субјеката, какви су обично по оснивању.

Акционим планом су систематски обједињене мере и активности у спровођењу политике утврђене Стратегијом развоја МСП и Повелем ЕУ о малим предузећима. Међутим, потребно је напоменути, да се Акционим Планом спроводи и политика дефинисана документима који виде раст и развој предузетништва као један од основних полуга економског развоја Србије, као што су Стратегија за смањење сиромаштва, Стратегија запошљавања, Програм реформе стручног образовања.

Најважнији даљи правци акције су:

- Наставити са применом Стратегије развоја МСП;
- Наставити са применом Европске повеље о малим предузећима;
- Пуна примена Закона о регистрацији привредних субјеката; стварање услова за *on-line* вршење одређеног броја процедура везаних за регистрацију предузећа у оквиру нове Агенције за привредне регистре;
- Спровођење Закона о стечају и јачање Агенције за лиценцирање стечајних управника
- Даљи рад на стварању услова за финансирање развоја МСП. Поред реформе банкарског сектора, потребно је олакшати одобравање микрокредита невладиним организацијама, јачати постојеће фондове за финансирање МСП и формирати мрежу регионалних и локалних; јачање функције новооснованог Гаранцијског фонда. Изузетно је важно упознавање предузетника са могућностима за коришћење кредита;
- Трансформисати и рационализовати Фонд за развој;
- Рационализовати сложену организацију Привредне коморе. У вези с тим треба донети нови закон о привредним коморама; концентрисати јединствене функције заступања, истраживања и развоја привреде према немачко-аустријском моделу организације и
- Јачати образовање и обуку за предузетништво.

На крају, треба имати у виду да ЕУ одобрава значајна финансијска средства, као помоћ развоју МСП. У условима недостатка домаћих средстава, треба максимално искористити ове могућности³⁴.

3.3.2. Телекомуникације и аудио-визуелне услуге

3.3.2.1. Телекомуникације

А. Постојеће стање

Област телекомуникационих услуга је регулисана Законом о телекомуникацијама, чија примена тек треба да почне именовањем чланова Управног одбора и формирањем агенције за телекомуникације.

³⁴ Србија већ користи одређену финансијску и техничку помоћ ЕУ (ЕАР је отворила 3 евро инфо коресподентна центра у Србији; у топу је пројекат ЕАР-а «Подршка развоју предузећа и предузетништва»; Европски фонд за Србију помаже финансирање микропредузећа; Револвинг фонд ЕУ за МСП, ЕБРД подржава развој МСП преко локалних финансијских посредника)

Монопол над услугама **фиксне телефонске мреже** држи оператер Телеком Србија а.д, који уједно пружа и мобилне телефонске услуге. Телеком Србија има ексклузивно право у пружању услуга фиксне телефоније до 9. јуна 2005. године. Садашњи степен развоја јавне фиксне телекомуникационе мреже још увек није на потребном нивоу, у поређењу са земљама окружења и Европе.

Мобилне телефонске услуге пружају два предузећа - Мобтел и Телеком, а ПТТ Србија је сувласник оба предузећа. Иако оба оператера успешно функционишу, остаје питање нерешених власничких односа у тим предузећима, као и питања у вези са сукобом интереса.

Иако **интернет сервис** није законски регулисан, у овом тренутку у Србији делује преко 40 интернет-сервис провајдера, који обезбеђују интернет директно из иностранства, а провајдери другог и трећег нивоа од њих купују капацитете.

Регулаторни оквир за увођење универзалног сервиса дефинисан је Законом о телекомуникацијама. Телеком Србија, према истом Закону, има обавезу да обезбеђује универзални сервис док трају његова ексклузивна права, али без права на надокнаду трошкова из фонда за надокнаду трошкова универзалног сервиса.

Лоше стање у области **сателитских система** је последица нерегулисаног развоја током деведесетих и ратног разарања, када је уништена опрема главног Сателитског центра у Ивањици и Сателитска станица у Крњачи. Центар у Ивањици је поново изграђен, али није пуштен у рад. Низ институција, поред Телекома, имају уредне дозволе и документацију, док други раде на основу неадекватних дозвола. Услед неадекватне законске регулативе у области **кабловских дистрибутивних система**, нема прецизних података о броју КДС претплатника и оператера.

Радио-дифузни систем је током бомбардовања претрпео велика оштећења. Посебан проблем је несређено стање у коришћењу радио-фреквенција. Више стотина радио-дифузних ултракраткоталасних станица звука и телевизијских станица ради без одговарајућих дозвола. Основни узрок томе је непримењивање Закона о радио-дифузији и Закона о телекомуникацијама, као и непостојање пратеће правне регулативе.

Б. Стратешки правци развоја

Неопходна је имплементација новог законског оквира, која подразумева и усвајање стратегије развоја телекомуникација (тренутно у фази нацрта), уз свеобухватне институционалне реформе.

Потребно је реструктурирати Телеком Србија. Од пресудне важности је и решавање унакрсних власничких односа и улоге државе код два главна оператера.

Развојне активности у сектору фиксне телекомуникационе мреже треба усмерити ка: убрзаном развоју и дигитализацији мреже, развоју приступне мреже одређеног квалитета и скраћивању листе чекања. Као резултат ових активности, треба достићи циљни проценат пенетрације 45% за телефонске претплатнике и 30% за интернет кориснике. Ради побољшања перформанси постојеће фиксне мреже, у наредном периоду треба је постепено заменити мрежама новије генерације (*NGN – Next Generation Network*), што ће омогућити поред постојећих и пружање нових услуга: услуге интелигентне мреже и услуге вишенаменске интернет мреже.

У области **мобилних телекомуникација** треба повећати проценат територије и становништва који су покривени овим услугама. Потребно је и повећање квалитета услуга мобилних телекомуникација и увођење напредних 2,5G система и UMTS-3G система³⁵. У вези с тим, треба решити и питање фреквенцијског опсега неопходног за рад UMTS система и дефинисати број оператера за UMTS и GSM.

Технолошки развој телекомуникационих мрежа требало би да омогући да **интернет** буде доступан, јефтин, брз и сигуран. Тренутно је најзаступљенији „dial-up“ приступ интернету – коришћењем аналогне везе, што је недовољно за професионалну, пословну и образовну примену, за шта је неопходан „on-line“ интернет, који подразумева непрекидну везу значајно већег протока.

Да би се убрзало увођење **универзалног сервиса** у Републици Србији, потребно је донети допунске прописе, као и Пројекат за убрзану реализацију универзалног сервиса. Агенција за телекомуникације и Агенција за радио-дифузију би требало да обезбеде, свака у оквиру својих надлежности, одвојени фонд за реализацију универзалног и јавног радио-дифузног сервиса.

Ради добијања **адекватних функционалних система** потребно је изградити - дуж коридора железничких пруга, далековода, гасовода и нафтовода - телекомуникационе мреже за потребе ЖТП, ЕПС и НИС-а (коришћењем савремених радио и оптичких система преноса).

С обзиром на велику заинтересованост становништва за увођење КДС као мултисервисне мреже са могућношћу „on-line“ интернета, потребно је створити услове за прикључење што већег броја корисника и њихову пуну заштиту. Неопходно је извршити реконструкцију постојећих и изградњу нових, савремених КДС-а и стварање отвореног тржишта за све заинтересоване даваоце услуга.

Развојем **сателитских комуникација** постиже се растерећење осталих телекомуникационих система, а тиме и увођење нових сервиса. За реализацију овог циља превасходно је пуштање у рад сателитског центра у Ивањици. У оквиру развоја овог Телепорта, потребно је планирати и проширење капацитета, као и могућност „подизања“ на сателит свих програма заинтересованих домаћих ТВ станица. За регулацију и либерализацију тржишта сателитских комуникација потребно је доношење адекватних подзаконских аката, којима ће се поједноставити процедура за добијање лиценци и дозвола. У складу с тим, морају се донети и прописи који регулишу минималне техничке услове које треба да испуне системи и опрема за сателитске комуникације, а у складу са документима Међународне уније за телекомуникације (ITU) и ЕУ.

У радио-дифузним системима неопходно је регулисање и сређивање стања у коришћењу радио-фреквенцијског спектра, што захтева међународно усаглашен План расподеле фреквенција. На Регионалној конференцији о радио-комуникацијама 2004/2006 утврђен је распоред активности за припремну фазу подношења захтева и пробног планирања, за нове дигиталне доделе (Дигитални план), као и подношење података за постојеће и планиране аналогне доделе (Аналогни план - који ће се штитити током прелазног периода). Треба припремити предлог захтева за дигиталне и аналогне доделе, кроз предлог целовитог дигиталног плана који ће бити усвојен на Планској конференцији 2006. Ради решавања проблема обнове радио-дифузног јавног сервиса и телекомуникационог система, потребно је донети посебан акт који ће дефинисати формирање одговарајућег фонда. На Конференцији влада земаља чланица ITU, донета је посебна ITU Резолуција 126 о обнови радио-дифузног јавног сервиса, а код нас је урађен „Генерални пројекат

³⁵ UMTS-Universal Mobile Telecommunications System (Универзални систем мобилних Телекомуникација); 3G - Third Generation (Сервиси треће генерације мобилних телекомуникација)

обнове Јавног радио-дифузног система 2003. године“. Будући развој радио-дифузије за све преносе треба заснивати искључиво на дигиталним технологијама.

3.3.2.2. Аудио-визуелне услуге

А. Стање

У оквиру аудио-визуелних услуга, област радио-дифузије у Србији правно је регулисана Законом о радио-дифузији, Законом о јавном информисању и Законом о телекомуникацијама. У току је процес реформисања Закона о кинематографији, као и усвајање Закона о јавном оглашавању, којим ће бити регулисана област рекламирања путем електронских медија. Уредба о приватизацији предвиђа приватизацију локалних медија до јула 2006. године.

Одлагање спровођења Закона о радио-дифузији блокирало је трансформацију државних емитера у јавне сервисе.

Главно регулаторно тело које прати **оснивање и пословање електронских медија је** Агенција за радио-дифузију. Аудиторијум у Србији тренутно прати програм око 1.100 ТВ радио станица, са различитим степеном покривености подручја Републике. У државном власништву се налазе један национални емитер ТВ и радио програма (Радио телевизија Србије), као и велики број локалних емитера. Прави увид у стање медијске сцене ограничен је чињеницом да највећи број електронских медија ради без икакве дозволе за емитовање. У оквиру стратегије развоја радио-дифузије у Србији, као најважнији циљ намеће се додела дозвола за коришћење земаљских радио-дифузних фреквенција, која је у надлежности Републичке агенције за радио-дифузију.

Важан аспект процеса оснивања медија јесте спречавање претеране концентрације капитала у власништву над медијима. Један од проблема је недостатак одредби о транспарентности, пореклу и власништву капитала којим се оснивају медији. Агенција за телекомуникације, уз Агенцију за радио-дифузију, требало би да брине о спречавању концентрације власништва у медијима и успостављању монопола на тржишту³⁶.

У области кинематографије, у току је израда Нацрта закона о кинематографији (постојећи правни акт је из 1991. године), који би требало да по одредбама прати Европску конвенцију о кинематографској копродукцији и Европски споразум о размени телевизијских филмова.

Б. Стратешки правци развоја

Неопходно је да Агенција за радио-дифузију, као главно регулаторно тело за електронске медије, припреми план, одреди конкурс за доделу фреквенција и донесе јасне процедуре и услове за добијање дозволе за емитовање.

Агенција за телекомуникације, као надлежно тело, када буде формирана, дужна је да направи план и распоред фреквенција у етру Србије. Емитери ће морати да јасно профилишу и одреде свој програм у складу са чланом 45. Закона о радио-дифузији, према којем могу емитовати целокупне програме (информативни, научни, образовни, културни, забавни и спортски садржаји), а могу бити и емитери специјализованих

³⁶ Закон о радио-дифузији и Закон о јавном информисању прописују да су медији дужни да истакну основне податке о правном лицу које их је основало укључујући адресу оснивача и имена одговорних лица – главних уредника и одговорних уредника.

програма, или се у целини бавити рекламирањем и продајом робе - како би се правилно расподелиле фреквенције.

Агенција за радио-дифузију треба да обезбеди и заштиту интереса малолетника и националних мањина, и да санкционише емитовање програма којима се подстичу дискриминација, мржња или насиље. У вези с тим, неопходна је реформа система финансирања посебних програмских садржаја (програм на језицима националних мањина, за друштвене групе са специјалним потребама и сл.)³⁷.

У области аудио и видео продукције неопходно је правно регулисати производњу и дистрибуцију оптичких дискова и развити ефикасне механизме за борбу против пиратерије. Велики проблем су такође неадекватне санкције за радио пиратерију.

Србија ће до прикључења ЕУ морати да усклади своје законодавство са законодавством Европске заједнице у овој области, првенствено са Упутством под називом «Телевизија без граница»³⁸.

Као **стратешки правци развоја** сектора аудио-визуелних услуга намећу се:

- усвајање јединствене стратегије развоја радио-дифузног сектора;
- јасна и поштена расподела фреквенција за емитовање програма, уз претходно дефинисање процедура за издавање дозвола за рад електронским медијима и трансформисање медија у државном власништву у јавне сервисе;
- стварање услова за креирање независне уређивачке политике медија, са посебним освртом на принципе информисања од стране јавних емитера;
- активна сарадња надлежних државних институција и независних удружења медија на унапређивању програмског садржаја електронских медија у складу са европским принципима;
- подстицање међународне сарадње у развоју програмских садржаја и размене програма, као и промовисање „европских садржаја“;
- развијање система државне помоћи емитерима у развоју посебних програмских садржаја;
- развој система мониторинга програмског садржаја у смислу поштовања права националних мањина и малолетника и
- успостављање ефикасног система заштите ауторских права у области кинематографије и производње и промета „носача слике и звука“.

3.3.2.3. Информационо друштво

А. Постојеће стање

Европска унија је себи поставила за циљ обезбеђивање услова за развој економије заснованој на производњи знања и развој информационог друштва, које се описује као „друштво у коме свако може да створи,

³⁷ Када је реч о државној помоћи медијима, Упутство 80/723/ЕЕЗ о транспарентности финансијских односа овај сектор третира као веома значајан за развој целокупног друштва, те је програм државних субвенција изузет од општег третмана државне помоћи. Субвенције се односе на производњу програма на језицима националних мањина и програме за друштвене групе са специјалним потребама

³⁸ Упутство „Телевизија без граница“ (89/552/ЕЕЗ) представља основу за координацију националних легислатива у следећим областима: промовисање производње и дистрибуције европских радова, телевизијско емитовање кинематографских радова, телевизијско рекламирање и спонзорство, промовисање заштите малолетника и права националних мањина и право на одговор/обештећење

приступи, користи и дели информације и знање“ и које „омогућава појединцима, заједницама и народима да остваре свој пун потенцијал и побољшају сопствени квалитет живота на одржив начин“.³⁹

Као чланица „Иницијативе за електронску југоисточну Европу“⁴⁰ (eSEE) која функционише у оквиру Пакта за стабилност југоисточне Европе, Србија је 2002. године потписала „Агенду за развој информационог друштва у региону југоисточне Европе“⁴¹. Ова Агенда створена је са циљем дефинисања приоритета државне политике и преузимања одговорности за бржи развој информационог друштва у земљи и региону, по угледу на успешне иницијативе Европске уније eЕвропа 2002 и eЕвропа 2005⁴². У складу са преузетим обавезама, током 2005. очекује се завршетак и усвајање Националне стратегије развоја информационог друштва, чију је израду, крајем 2004, иницирала локална канцеларија UNDP, а чији је главни координатор Министарство за науку и заштиту животне.

Б. Стратешки правци развоја

Примарни задаци развоја области информационо-комуникационих технологија и информационог друштва у Србији требало би да буду:

- Усвајање Стратегије и Акционог плана за развој информационог друштва у Србији.
- Активно ангажовање свих надлежних институција на стварању отвореног и конкурентног тржишта телекомуникација, приватизацији државних монопола у овој области и изградњи приступачне инфраструктуре електронских комуникационих мрежа. Одговорност државних органа огледа се у стварању услова за слободну конкуренцију и подстицаја за инвестирање у овој области, са циљем да највећи део инфраструктуре изгради приватни сектор. Међутим, тамо где то није исплативо за приватни сектор (на пример у удаљеним и сиромашним крајевима), држава треба да интервенише директном изградњом инфраструктуре или обезбеђивањем субвенција приватном сектору. Поред тога, на местима где није могућ јефтин и лак приступ електронским комуникационим мрежама, држава би требало да стимулише отварање бесплатних приступних тачака у јавним установама (библиотеке, поште, болнице, школе, општине, итд).
- Ратификовање Конвенције Савета Европе о информатичком криминалу, као и усвајање регулативе о механизмима међународне сарадње на истрази и превенцији кривичних дела из Конвенције.
- Обезбеђивање свих материјалних и организационих услова за ефикасан рад **једне** институције која би имала сва потребна овлашћења за управљање напорима у изградњи информационог друштва. Ова институција може да буде реформисани Завод за информатику и Интернет, Сектор за информационо друштво постојећег Министарства за науку или нешто сасвим ново што би објединило претходне две организације. Поред кључне улоге у иницирању и координирању рада на доношењу регулативе из области информационог друштва, остваривању активне међународне сарадње (у оквиру процеса Светског самита о информационом друштву УН, програма Европске Уније из обла-

³⁹ „Декларација Принципа Светског самита о информационом друштву“, Међународна унија за телекомуникације, Женева, 2003.

⁴⁰ Иницијатива за електронску југоисточну Европу, <http://www.eseeinitiative.org>

⁴¹ „eSEEurope Agenda for the Development of the Information Society: a cooperative effort to implement the Information Society in South Eastern Europe“, <http://www.eseeuropeconference.org/agenda.html>

⁴² Иницијатива eЕвропа 2002 и eЕвропа 2005, http://europa.eu.int/information_society/eeurope/

сти информационог друштва, регионалних иницијатива попут eSEE итд), ова институција радила би на развоју консултативних механизма за укључивање свих директно заинтересованих страна у процес изградње информационог друштва у Србији.

- Омогућавање грађанима стицање неопходних знања за употребу информационих и комуникационих технологија, као и општих знања потребних за филтрирање, сортирање и смислену употребу информација. Ова знања треба да се стичу континуирано кроз основно, средње и високо образовање, обуку уз рад или преквалификацију за рад, као и даљинским учењем. Образовање треба да обезбеди држава, приватни сектор и државно-приватна партнерства (која су нарочито важна за обезбеђивање квалитетног образовања у удаљеним и сиромашним областима).
- Пружање подршке пројектима који имају за циљ да се богатство језика, културе и историјског наслеђа претвори у дигитални облик и учини доступним преко електронских комуникационих мрежа. Овим ће се обезбедити очување идентитета етничких група са наших простора и сачувати њихова посебност. Такође, глобална доступност националних садржаја утицаће на повећање међусобног разумевања и толеранције, олакшати сарадњу и повећати поверење међу суседима. Тако ће се остварити већа стабилност и сигурност у региону, као и убрзати процес европских интеграција.
- Држава, као највећи корисник, путем система јавних набавки, подстиче развој целокупног сектора производње и услуга у области информационих и комуникационих технологија од стране .
- Увођење информационих и комуникационих технологија у државну управу ради унапређења пословања са становништвом, рационалности у потрошњи јавних средстава, ефикасности у пружању јавних услуга и јавности у раду. Процеси функционисања и методологија примене информационих и комуникационих технологија требало би да постану основа за комплетну реформу јавне управе и начина одлучивања Владе и њених органа.

3.3.3. Пољопривреда

А. Постојеће стање

Пољопривреда је једна од кључних компоненти економског развоја Србије. Њен положај у економији земље је специфичан, јер, осим економског, има и изузетан социјални и еколошки значај. Она учествује у БДП-у са око 21% (чак 40%, ако се укључи и прехранбена индустрија), упошљава више од 10% запослених, а у извозу учествује са 26%.

У кратком периоду транзиције и декади која јој је претходила, пољопривреда Србије претрпела је много негативних утицаја. Социокономски услови у којима се, у овом периоду, развијала продубили су проблем њене ниске акумулативности, а период изолације стопирао је технички и технолошки развој, што је у крајњој инстанци довело до пада њене конкурентности и губљењу тржишта.

Пољопривреда Србије, после недаћа са којима се суочила током протеклих петнаестак година и потешкоћа насталих у прилагођавању тржишној економији, налази се пред новим, великим изазовом који намеће придруживање Европској унији. Овај процес донеће бројне промене као што су промене у структури производње, фарми, управљању ресурсима, систему контроле производње, приступу тржишту, односу према очувању животне средине и руралном развоју. Ове промене, међутим, не треба да буду само про-

извод интеграционог процеса, већ и резултат успостављених економских пракси који треба да продру у све поре пољопривредног сектора.

Уопште гледано, пољопривреда Србије треба да има за циљ повећање укупне добити и интеграцију у ЕУ уз обострану корист. У том смислу стратегија придруживања ЕУ у сфери пољопривреде захтева озбиљан приступ кроз детаљно сазнавање и дефинисање економских правилности које ће омогућити да се избегне ситуација у којој се курс реформи у пољопривреди негативно мења у складу са индивидуалним интересима.

Имајући у виду искустава нових земаља чланица ЕУ, извесно је ће пољопривреда Србије имати три велике користи од прикључења ЕУ:

1. слободан и неограничен приступ највећем пољопривредном тржишту на свету.
2. софистициран систем ветеринарских, фитосанитарних стандарда, стандарда за безбедност и квалитет хране, који пружају подједнако сигурност потрошачима на домаћем тржишту, као и заштиту домаћим произвођачима и омогућен приступ страним тржиштима, било да се ради о ЕУ или земљама које су ван ње и
3. значајна средстава финансирања која ће из буџета ЕУ бити усмерена путем Заједничке пољопривредне политике и програма руралног развоја.

Међутим, да би се остварила максимална корист од процеса интергацје у ЕУ, у свакој фази тог процеса Србија треба да обезбеди неопходан законски оквир, да и администрација и агроиндустрија буду спремни и способни да прихвате изазове које пружа ЕУ. Те шансе подразумевају омогућавање приступа тржиштима ЕУ, разне видове помоћи кроз пројекте техничке помоћи и *TWINNING* пројекте, потенцијална конкретна улагања у периоду пре приступања Споразуму о стабилизацији и придруживању и на крају, приступ Структурним фондовима. Остваривање ових могућности подразумева улагање великих напора у изградњу одговарајућих људских потенцијала, институција и инфраструктуре за подршку развоју пољопривреде у складу са ЕУ, као и директних инвестиција у саму производњу, уз истовремену детаљну економску анализу, како би се утврдило да је баш та мера стварно најбоља за Србију.

Са друге стране, и пољопривредна политика ЕУ представља мету у покрету, што захтева од креатора аграрне политике у Србији да праве претпоставке о будућности заједничке пољопривредне политике (*Common Agricultural Policy — CAP*) и да им прилагоде своју стратегију приступа ЕУ. Уколико се Србија придружи ЕУ у првој половини наредне деценије, Стратегија интеграције треба да буде заснована на следећим претпоставкама:

1. Да ће Доха рунда преговора у оквиру Светске трговинске организације (СТО) бити успешно завршена и да ће реформа *CAP*-а бити настављена у првацу у коме се сада креће, што ће резултирати укидањем извозних субвенција, прилагођавањем ЕУ цена светским ценама за већину пољопривредних производа (са неколико изузетака, као што су шећер и млеко, где ће квоте бити коришћене да лимитирају домаћу производњу и одрже цене изнад светских) и поједностављењу шеми директних плаћања, одвојеној од утицаја на ниво производње.

2. Посебној пажњи на финансирање другог стуба *САР*-а, чиме ће се средства буџета више усмеравати на финансирање развоја села, малих и средњих фарми (са лимитирањем плаћања изузетно великих фарми), заштите животне околине и производњи квалитета.
3. систем безбедности хране ЕУ ће бити додатно усложен, а све у циљу производње здравствено безбедне хране чиме ће се повећати обавезе произвођача, прерађивача и трговца према ветеринарским и фитосаниратним захтевима.

Прва претпоставка значи да, по приступу у ЕУ, пољопривредна газдинства у Србији, уколико желе да нађу тржиште за своје производе, морају да постану конкурентна у погледу квалитета и цене на светском тржишту, као и да не могу очекивати велику ценовну и трговачку подршку.

Трендови у вези са другом претпоставком иду у прилог Србији. Фарме у Србији су тренутно мање продуктивне и знатно мање од просека у Европској унији, и прелаз на директна плаћања представља реалокацију ресурса од продуктивнијих ка мање продуктивним фармама и, кроз модулацију, од већих ка мањим фармама, што ће одговорити на огромну потребу Србије за рехабилитацијом и развојем села, посебно у смислу стварања непољопривредних извора прихода, консолидовања пољопривредних газдинстава и усклађивања пољопривредне производње и руралне економије у целини са расположивим ресурсима и могућностима тржишта.

Трећа претпоставка указује на потребу улагања огромног напора ради прилагођавања ветеринарских, фитосаниратних и стандарда о безбедности хране са стандардима ЕУ. У складу са овим постојећа структура производно-маркетиншког ланца ослоњеног на мале фарме, зелене пијаци и мноштво малих прерађивача хране у Србији је недостатак у поређењу са економијом великог обима у ЕУ. Ова чињеница може да буде основни изазов који може значајно успорити приступ Србије ЕУ. Стога, Србија треба да уведе компатибилни систем безбедности хране са ЕУ системом што је пре могуће за своје главне производе.

Такође, област будућих великих промена дешаваће се у пољу законодавства и механизма за примену закона, будући да изградња функционалних институција које омогућавају примену *САР*-а представља један од већих изазова приликом приступања ЕУ.

Б. Стратешки правци

Крајем 2004. године представљена је Стратегија пољопривреде Србије која је званично дефинисала цљеве аграрне политике у Србији и предложила основне правце аграрне политике који треба да се спроведу да би се постигли зацртани циљеви.

Основни правци:

- Промена структуре (произвођача, власништва и институција);
- Развој тржишта и тржишних механизма;
- Рурални развој и заштита животне околине.

Основни стратешки циљеви:

- Изградити одржив и ефикасан пољопривредни сектор који може да се такмичи на светском тржишту, доприносећи порасту националног дохотка,

- Обезбедити храну која задовољава потребе потрошача у погледу квалитета и безбедности,
- Осигурати подршку животном стандарду за људе који зависе од пољопривреде, а нису у стању да својим развојем прате економске реформе,
- Осигурати подршку одрживом развоју села,
- Сачувати животну средину од утицаја ефеката пољопривредне производње,
- Припремити пољопривреду Србије за интеграцију у ЕУ,
- Припремити политику домаће подршке и трговине у пољопривреди за правила СТО.

Стратегијом пољопривреде Србије детаљно су идентификовани проблеми, зацртани циљеви и дате препоруке за широк низ питања са којима се пољопривреда Србија данас сусреће, а који су у вези са улогом Владе у пољопривреди, изградњом функционалног тржишта производа, земљишта и кредита, изградњом институција, унапређењем истраживања, образовања и трансфера знања, шумарске и политике вода, очувања руралних вредности и развој руралних подручја уз заштиту животне околине. Све предложене активности Стратегијом пољопривреде Србије су у потпуности у складу са стандардима ЕУ.

Пут пољопривреде Србије ка ЕУ, можемо поделити у три фазе, које се делимично преклапају:

- Фаза 1: Припрема
- Фаза 2: Имплементација/примена
- Фаза 3: Интеграција

Фаза 1: Припрема (2005-2007)

У овој фази потребно је комплетирати процес економске транзиције започет у новембру 2000. године. Она треба да обухвати завршетак трансформације пољопривредне економије од друштвене ка тржишној и њену припрему за инвестирање и реструктурирање. Потребно је јасно дефинисати улогу Владе у пољопривредном сектору и акценат ставити на изградњу регистара газдинстава, стоке и винограда, изградњу тржишта земљишта и кредита. Директну подршку усмеравати у структурне промене, инвестициону подршку и подршку руралном развоју.

Током овог периода Србија ће имати позицију која јој даје преференцијални приступ на тржиште ЕУ, чиме и могућност кратког периода заштите у односу на отварање ка међународној конкуренцији. Ово треба искористити за подизање капацитета и постављање основа за наредне две фазе кроз повећано инвестирање.

Главни задаци у овој фази, која је паралелна припремама за приступање Светској трговинској организацији и преговорима о Споразуму о стабилизацији и придруживању, су:

- Приватизација
- Изградња институција
- Развој тржишта.

У остваривању ових задатака, ЕУ ће пружити подршку кроз преференцијалне мере приступа тржишту, *TW-INNING* и *TAIEX* програме.

Специфична подручја пројекта подршке:

- Подизање капацитета запослених у Министарству пољопривреде и ветеринарској и фитосанитарној служби и развој децентрализованог система подршке развоју пољопривреде и села,
- Развој система лабораторија ради пружања подршке ветеринарској и фитосанитарној служби, као и у контроли хране,
- Успостављање ЕУ компатибилног система за регистрацију животиња и винограда
- Подршка у изградњи тржишне инфраструктуре
- Подршка изградњи система руралног плаћања.

На крају ове фазе Србија треба да има:

- Тржишну економију која функционише у пољопривреди, са:
 - Завршеном приватизацијом свих државних, кооперативних фарми и пољопривредних предузећа
 - Приватним управљањем свом бившом државном земљом и земљом у задругама, било у власништву или под рентом,
 - Завршеном трансформацијом свих бивших државних или друштвених институција, било у приватно власништво или у оквиру нове државне структуре,
 - Тржишне цене пољопривредних производа и инпута које рефлектују националну и међународну понуду и тражњу,
 - Изграђену конкурентност добављача инпута и купца,
 - Конкуренцију и активно кредитно и финансијско тржиште у пољопривреди.
- Министарство пољопривреде способно да:
 - Преговара главне међународне споразуме,
 - Развија легислативу хармонизовану са легислативом ЕУ,
 - Развија ефикасну пољопривредну политику и контролу њених ефеката,
 - Развија и спроводи мере аграрне политике о развоју тржишта,
 - Унапређује сарадњу у региону.
- Споразуме спремне за ратификацију за:
 - Пријаву за чланство у СТО,
 - Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ.
- Основу за правни оквир на којем се гради ЕУ-оријентисана структура за:
 - Подршку пољопривреди,
 - Тржиште земљишта и кредита,
 - Ветеринаску контролу, идентификацију животиња, прописе о производима животињског порекла,
 - Фитосанитарну контролу, семенски и садни материјал, генетски модификовани организми, и производе за заштиту биља,
 - Лабораторијске анализе узорака биљног и животињског порекла.

Фаза 2: Примена (2007-2011)

Током ове фазе српска пољопривреда ће се у великој мери интегрисати у пољопривреду ЕУ, као и у другој страни тржишта. Једностране концесије ЕУ у виду трговинских преференција су замењене обавезом које произилазе из СТО чланства и успостављањем слободне зоне трговине у оквиру Споразума о ста-

билизацији и придруживању. Оба наведена уговора ће се реализовати у дужем периоду, али српски произвођачи и прерађивачи ће морати да остваре брз напредак у погледу квалитета и ефикасности уколико желе да се укључе на ово широко тржиште. Ниво успостављеног капацитета Министарства пољопривреде биће кључни фактор успеха током овога периода, како у погледу преговарања услова за улазак Србије у ЕУ, тако и у погледу усклађивања регулатива у складу са стандардима ЕУ.

Брзина којом се фарме могу увећати и реконструисати ће зависити у највећој мери од брзине реструктурирања у целокупном руралном сектору и националној економији којом би се креирали алтернативни извори прихода и радна места која могу ангажовати радну снагу у пољопривреди са једнаким нивоом ефикасности као и у ЕУ.

Основни задаци које треба остварити у овој фази, која паралелна са применом захтева од стране СТО, применом Споразума о стабилизацији и придруживању и добијањем статуса земље кандидата за чланство у ЕУ, су:

- Увећавање поседа, консолидација, реструктурирање, специјализација и диверзификација руралне економије као алтернатива ситном фармерству ослоњеном на економски нецелиходним комбинованим фармским системима са великим бројем нискоаккумулативних пољопривредних производњи,
- Основна рационализација у прерађивачком сектору која ће резултирати у смањењу броја привредних субјеката који ће пословати по ЕУ стандардима,
- Унапређење ефикасности пољопривредне производње путем инвестирања, саветодавне службе и едукације,
- Унапређење квалитета и маркетинга.

У остваривању ових задатака, ЕУ ће пружити подршку кроз приступ тржишту у оквиру Споразума о стабилизацији и придруживању, *TWINNING* и *TAIEX* програме, учешће у предприсупним фондовима.

Специфична пројектна подручја:

- Пољопривредна саветодавна служба, едукација, истраживање и развој,
- Тржишна инфраструктура, систем квалитета, промоција извоза,
- Механизми за остваривање руралних плаћања и коришћења предприсупних фондова .

До краја ове фазе Србија би требало да постигне:

- Пољопривредну индустрију која је конкурентна за велики број производа на ЕУ тржишту,
- Министарство које је способно да:
 - Имплементира закључене споразуме ,
 - Развија легислативу хармонизовану са легислативом ЕУ,
 - Развија ефикасну пољопривредну политику и контролу њених ефеката,
 - Спроводи мере аграрне политике о развоју тржишта,
 - Дизајнира, спроводи, координира и надгледа пројекте интерног развоја и развојних пројеката у целини.

Фаза 3: Интеграција (2011-2013)

У овој фази ће се обавити финално поравнање свих релевантних система и легислатива у сагласности са ЕУ, јер се Србија припрема да преузме пуна права и обавезе које произилазе из чланства. Развој у претходне две фазе ће у великој мери поравнати велики број аспеката пољопривредног сектора са моделом ЕУ, са великим значајем елемената који су неопходни за трговину са ЕУ и за ефективну употребу фондова који су, у периоду приступања, на располагању. У овој финалној фази, сваки део легислативе ЕУ мораће да се примењује у Србији, чак и ако је од периферног значаја за пољопривредну индустрију у овој земљи. Што је још важније, Србија треба да се припреми за предстојећу имплементацију *CAP-a*; систем плаћања који је развијен у сврхе исплаћивања националних субвенција и развојних фондова ЕУ мораће да се припреми за имплементацију субвенција *CAP-a*, производњу и регионалне квоте вероватно треба да се изместе а требало би поставити и механизме тако да Србија може да одигра улогу на тржишту менаџмент система ЕУ. Произвођачи у Србији ће већ функционисати у такмичарском окружењу, и то ће бити време да се цене и заштита усагласе са оним у ЕУ, у оквиру буџетских ограничења и обавеза према СТО. Крај ове фазе ће омогућити да Србија постигне своје циљеве: улазак у Европску унију као равноправна држава чланица.

Главни задаци у овој фази, који се подудара са завршетком преговора за приступање ЕУ и превазилажењем било каквих одступања или специјалних третмана који су од велике важности за Србију, су:

- Правна хармонизација,
- Надзор и фино подешавање имплементационих механизма,
- Успостављање свих потребних закона и структура који су неопходни за имплементацију *CAP-a*.

У остваривању ових задатака, ЕУ ће пружити подршку кроз приступ тржишту у оквиру Споразума о стабилизацији и придруживању, *TWINNING* и *TAIEX* програме, учешће у предприступним фондовима, као и прописано "сортирање" с циљем постизања сагласност са захтевима ЕУ.

Специфични делови пројекта:

- Плаћања у пољопривреди и систем контроле,
- Системи управљања тржиштем.

На крају ове фазе Србија треба да има:

- Статус члана ЕУ,
- Министарство пољопривреде које је способно да:
 - у потпуности усагласи целокупни пакет закона и подзаконских аката у пољопривреди са онима који постоје у ЕУ,
 - имплементира главне међународне споразуме,
 - спроводи ефикасну пољопривредну политику и контролу њених ефеката,
 - спроводи мере аграрне политике везане за развој тржишта.
- Оперативне системе за:
 - Плаћања и контролу субвенција у пољопривреди,
 - Управљање пољопривредним тржиштима под применљивим политикама *CAP-a*,

- Започета активна улога у будућем развоју СТО.

3.3.4. Саобраћај

А. Постојеће стање

За степен развијености и стање саобраћајног система Србије могу се изрећи следеће оцене:

- Саобраћајни систем није у потпуности прилагођен потребама привреде и становништва;
- Домаћа техника, технологија и менаџмент су на нижем нивоу у односу на просек земаља ЕУ;
- Саобраћајна мрежа није у потпуности изграђена и на неким деоницама не пружа адекватни ниво услуге за ранг саобраћајнице;
- Нису довољно искоришћене предности за функционисање појединих видова транспорта, чак и на оним релацијама где постоје природне и инфраструктурне претпоставке за њихово функционисање (посебно железничког и речног);
- Саобраћајни систем није довољно ефикасан;
- Интегрални транспорт је на почетном стадијуму развоја, степен безбедности саобраћаја је међу најнижима у Европи - једним делом услед неадекватног правног прилагођавања новим стандардима ЕУ безбедности, а другим, због застарелости и техничке израбованости превозних средстава и инфраструктуре;
- Готово сви видови саобраћајне инфраструктуре су били оштећени током НАТО бомбардовања и
- Недостају плански документи, студије и пројекти за мрежу путева, као битни услови за улагање у путну мрежу Србије.

Функционисање саобраћаја дефинисано је великим бројем правних аката – преко 70 наредби, одлука, правилника, решења, уредби и закона. У оквир релевантних правних аката спадају и многобројне међународне конвенције и/или билатерални споразуми о функционисању саобраћаја.

Поред регулације активности, саобраћајна област у оквиру ЕУ подразумева и рад на либерализацији и дерегулацији, јасном одвајању појединих делатности од државе и дефинисању подједнаких услова привређивања у интерсекторском и унутарсекторском смислу, као и на постављању чврстих и уједначених (пре свега квалитативних) стандарда.

Друмски саобраћај - Друмски транспорт је најразвијенији вид саобраћаја у Србији, мерено распрострањеношћу саобраћајне инфраструктуре, квалитетом мобилних средстава, али и тржишним учешћем. Добар географски положај и густина путне мреже пружају шансу за привлачење транзитних токова на правцу Европа – Блиски исток, али је потребно изградити више деоница аутопута на европским правцима Е-75 и Е-80 и побољшати степен одржавања путне мреже како би се ове предности валоризовале.

Железнички саобраћај - Железнички саобраћај карактеришу лоше стање инфраструктурних објеката и возних средстава⁴³, низак квалитет услуга, повећање задужења које ЖТП «Београд» не може да отплати, високи трошкови пословања, високи губици у пословању, неадекватна организованост система, неспособност за тржишни начин пословања и изолованост у односу на транспортни систем Европе.

⁴³ На територији Републике има 3809 км пруга, од чега је 42% електрификовано, што је далеко испод просека у ЕУ. Мали је и проценат двоколосечних пруга (7%) Последица дугогодишњег неулагања у одржавање железничке инфраструктуре су смањене брзине на великом броју пруга

Имајући у виду предности у превозу роба железницом на већим растојањима, железнички саобраћај не заузима адекватно место у саобраћајном систему Републике Србије. Ово је једним делом условљено неадекватном политиком цена превоза, као и спорим прилагођавањем ЖТП „Београд“ тржишном начину пословања.

Речни саобраћај - Србија располаже значајним природним погодностима за развој речног саобраћаја⁴⁴. И поред тога, овај вид транспорта је веома мало искоришћен. Изостанак инвестирања у речни саобраћај траје више година, иако је према свим препорукама ЕУ речни транспорт идентификован као један од најпропулзивнијих видова саобраћаја, посебно за јефтине и масовне терете. Европски планови развоја саобраћаја паневропским коридорима који се укрштају на нашој територији (Коридор X и Коридор VII – Дунав) и планирано преусмеравање токова роба у Европи са друмског на речни саобраћај указују да је развој водног и интермодалног саобраћаја у нашој земљи један од важних стратешких циљева.

Ваздушни саобраћај - Ваздушни саобраћај је најмлађа, али и најпропулзивнија транспортна грана, која је свуда у свету подложна појачаним утицајима и регулацији од стране државе. Национални превозник ЈАТ је започео процес организационог, кадровског и тржишног реструктурирања. Што се тиче правне регулативе, до сада је, у складу са Уставном повељом, основана Агенција за контролу лета на нивоу СЦГ, као и Директорат за цивилно ваздухопловство СЦГ. Тренутно је на снази стари Закон о ваздушном саобраћају, док је у току израда новог законског акта.

Б. Стратешки аспекти приближавања саобраћајног система Србије ЕУ

Стратешке препоруке приближавања саобраћајног система Србије ЕУ на краћи рок у вези су, пре свега, са ревитализацијом саобраћајног система у свим његовим сегментима, континуираним текућим и инвестиционим одржавањем инфраструктуре, текућим и инвестиционим одржавањем мобилних (транспортних и погонских) капацитета и набавку нових капацитета, посебно у случајевима простог занављања постојећих капацитета који се не могу вратити у функцију или се њихово враћање не исплати.

На средњи и дужи рок, стратегијом саобраћајног система земље треба обезбедити реализовање најмање три стратешка циља: 1) бржи развој и подизање на виши технички, технолошки и организациони ниво укупног саобраћајног система, чиме се стварају претпоставке за ефикасније и рационалније задовољавање потреба за превозом, али и достизање европских стандарда и норми у свим видовима саобраћаја, 2) успостављање такве структуре саобраћајног система и тржишта превозних услуга која одговара валоризацији конкурентских предности свих саобраћајних грана на појединим релацијама и 3) даље интегрисање домаћих у европске саобраћајне токове, према усаглашеним коридорима на нивоу ЕУ.

На путу ка ЕУ потребно је много више тржишног понашања у области саобраћаја него што је до сада био случај. Ово се посебно односи на велика предузећа из области железничког и ваздушног саобраћаја. Завршетак процеса приватизације у друмском саобраћају је свакако један од краткорочних циљева. Неопходно је и оживљавање и значајније улагање у област речног саобраћаја. Посебно значајно место у стратешком смислу треба да заузме развој интегралног транспорта, као ефикаснијег начина достављања робе, посебно речним саобраћајем, до највећих центара ЕУ.

Кроз политику хармонизације услова привређивања, упоредо с процесом дерегулације и либерализације транспортног тржишта, држава треба да изједначи стартни положај свих саобраћајних грана у смислу

⁴⁴ Укупна дужина пловних путева је око 1600 км (Дунав 588 км, Сава 207 км, Тиса 164 км, Тамиш 41 км и канали ДТД 599 км).

обезбеђења приоритетних и подједнаких улагања у инфраструктуру, уз благо фаворизовање железничког саобраћаја (за дуге и средње релације – преко 200 км) и речног саобраћаја (улагања у пристаништа - посебно у близини великих фирми) и инфраструктуру интегралног транспорта.

На пољу хармонизације услова треба ићи на примену модерних европских концепата. То значи да сваки корисник мора, сразмерно степену коришћења инфраструктуре, да сноси трошкове њеног редовног одржавања. То је у области ваздушног и речног саобраћаја релативно успешно решено, а проблеми који су до сада у формалном смислу били у железничком саобраћају (исто предузеће управља и инфраструктуром и транспортом) решаваће се применом новог Закона о железници, док је неопходно побољшати правичност у плаћању надокнаде за коришћење инфраструктуре у друмском саобраћају.

Инвестициони приоритети у области инфраструктуре треба да буду:

1. **Друмски транспорт:** модернизација главних магистралних путева (развој и примена ХДМ-IV модела за утврђивање приоритета при рехабилитацији), посебно оних који чине саставни део европске међународне путне мреже, од којих су најзначајнији путни правци: Е 75, Е-80, Е-763, завршетак обилазнице око Београда итд; такође је неопходно успоставити систем који ће континуирано прати-ти стање и одржавати инфраструктуру.
2. **Железнички саобраћај:** улагања треба да иду у магистралне саобраћајне правце, на којима, осим концентрације националних, постоји и значајна концентрација међународних транзитних робних и путничких токова: Е 85, Е 70, Е 79, Е 85, Е-66, Е-771 итд.
3. **Речни саобраћај:** реновирање постојећих пристаништа, повезивање великих фирми са Дунавом (нпр. компанија *US-STEEL*, којој треба 12 км канала до реке), улагање у инфраструктуру интегралног транспорта (Макиш код Београда и код Бачке Паланке).
4. **Ваздушни саобраћај:** унапређење опреме и целокупне понуде на постојећим аеродромима (посебно у Београду, који може да постане карго центар Балкана), улагање у развој малих спорстко-туристичких аеродрома (нпр. Вршац, Сомбор, Златибор).

Посебна пажња се у наредном периоду мора посветити реструктурирању великих саобраћајних система, пре свега ЖТП «Београд» (железница) и ЈАТ-а (авио превоз).

Србија, такође, мора у наредном периоду да донесе стратегију развоја националног саобраћајног система. То је један од краткорочних приоритета, јер су актуелном документу («Стратегија и политика развоја саобраћаја до 2010» из 1998. године) потребна унапређења⁴⁵.

На путу Србије ка ЕУ значајна је сарадња на регионалном нивоу, односно даља разрада Меморандума о разумевању о развоју Централне саобраћајне мреже у југоисточној Европи. Овај документ су 2004. потписале пет земаља (Србија и Црна Гора, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Албанија). Први корак с њим у вези већ је реализован - основана је и у процесу је инфраструктурног опремања Југоисточно-европска саобраћајна опсерваторија (СЕЕТО), са сталним секретаријатом у Београду.

⁴⁵ С тим у вези је ЕАР одобрио фонд за ангажовање експерата за припрему ове студије

Даљи кораци на пољу укључивања у европске саобраћајне токове односе се на појачану активност наших представника у оквиру групе на високом нивоу за проширење главних трансевропских саобраћајних оса ЕУ на суседне земље и регионе. Као прелиминарни резултат рада представника МКИ, ЕУ је почетком марта прихватила наше пројекте на коридору Е-7 (цео пловни ток Дунава кроз Србију) и Е-10 (од око 800 км саобраћајница, већ је завршено 450 км). Реализацију пројеката везаних за ова два коридора финансираће водеће европске и светске институције и банке, наша држава, али добрим делом и страни концесионари.

Основе правне хармонизације саобраћајне делатности Србије са ЕУ

Саобраћајна област је на нивоу ЕУ изузетно хармонизирана. Суштина заједничке транспортне политике ЕУ се може свести на три циља: унапређење квалитета услуга, очување околине, подизање безбедности и јачање интергранске и интрагранске конкуренције и успостављање транспортних веза са «трећим светом».

Да би се приближила овим захтевима, Србија треба да: а) уклања преостале вештачке баријере у оквиру сваког вида транспорта, б) истовремено спроводи процес либерализације уз доношење усаглашене регулативе са стандардима ЕУ на пољу професионалне класификације, безбедности, социјалних мера и обавеза које се тичу вршење јавних услуга, ц) уједначава правила о приступу професији друмског и речног превозника са стандардима ЕУ, д) донесе компензационе мере у оквиру државне помоћи јавном транспорту с циљем обезбеђивања недискриминаторских услова на тржишту, е) фактички и сасвим јасно одвоји функционисање железничке инфраструктуре од железничких превозних предузећа, ф) склопи уговоре о приступу тржишту услуга авио саобраћаја и г) прилагођавање остатку регулативе заједничке политике ЕУ у овој области.

Конкретно, Србија треба да донесе, промени и усклади са стандардима ЕУ у наредних 1-2 године следеће законе из домена саобраћаја: Сагласност са Уговором о јединственом ваздушном простору («*Open sky agreement*»), Закон о јавним путевима, Закон о безбедности саобраћаја на путевима, Закон о превозу путника у друмском саобраћају; Закон о превозу терета у друмском саобраћају, као и да започне имплементацију Закона о железници.

3.3.5. Енергетика

А. Постојеће стање

Област енергетике регулисана је новим Законом о енергетици и Законом о рударству, који су усаглашени са прописима ЕУ у смислу креирања недискриминаторних услова за пренос, транспорт и трговину електричном енергијом и природним гасом у целом региону. За овај сектор су битни и закони који уређује давање концесија, обавезе у погледу заштите животне средине, начин изградње објеката, као и подзаконска акта, којима се ближе уређују услови за снабдевање потрошача енергијом и енергентима, и правила рада пословања и обавезе субјеката који се баве енергетским делатностима. Законом о енергетици су дефинисане институционалне, структурно-организационе, економско-пословне и власничке промене у јавним енергетским предузећима, сходно којима се успостављају нова правила за обављање енергетских делатности и пословање и развој енергетских субјеката. Закон такође промовише циљеве енергетске политике и утврђује обавезу доношења Стратегије развоја енергетике Републике Србије, за период од најмање десет година.

Енергетску привреду Србије у најширем смислу сачињавају нафтна и гасна привреда, рудници угља, електроенергетика и децентрализовани системи градских топлана и индустријске енергетике.

До јануара 2005. године Сектор електроенергетике послује у облику вертикално интегрисаних енергетских субјеката у оквиру јавног предузећа Електропривреда Србије (ЈП ЕПС) у којем се обављају производња, пренос, дистрибуција и управљање електроенергетским системом, укључујући и руднике са површинском експлоатацијом лигнита. Сектор нафтне и гасне привреде Србије организован је у оквиру јавног предузећа (ЈП НИС).

Делимично “запуштено” технолошко стање производних објеката у свим секторима енергетике, условљено редукованим улагањем у ремонт и инвестиционо одржавање током протекле деценије и делимичним ошћењењем током НАТО интервенције 1999. године, захваљујући финансијској подршци међународне заједнице (ЕУ и билатералне помоћи појединих земаља) у протеклих четири године је обављена успешна санација, рехабилитација и модернизација пре свега електроенергетског система и делимично система градских топлана. Међутим, престанком донација и неодговарајућим ценама електричне и топлотне енергије енергетске компаније нису у могућности, не само да наставе даље повећање, па и очување, достигнутог степена поузданости опреме, сигурности производње и испоруке два наведена вида енергије, већ и да повећају ефикасност производње, транспорта и дистрибуције и посебно улажу у технолошке мере за смањење угрожавања животне средине.

Обим и структура **енергетских резерви и ресурса** Србије су веома неповољни. Резерве квалитетних енергената, нафте и гаса, су мале и чине 1% у укупним билансним резервама Србије, док преосталих 99% чине разне врсте угљева, у коме доминира нискоквалитетни лигнит. Најзначајнији обновљиви енергетски ресурс Србије је хидропотенцијал (око 17.000 GWh), од чега је до данас искоришћено преко 10.000GWh. Преостали технички искористиви хидропотенцијал налази се претежно на “граничним” рекама Србије, чије коришћење намеће потребу договарања.

Остали расположиви обновљиви извори енергије односе се на: биомасу, хидропотенцијале малих водних токова, енергију геотермалних вода и енергију ветра и сунчевог зрачења, са годишњим потенцијалом од преко 3 М т.ен, од чега 80% се односи на потенцију биомасе. На око 900 локација на рекама Србије, утврђене су могућности изградње малих хидроелектрана (до 10 MW), са могућом производњом од око 1800 GWh.

Б. Стратешки правци развоја и усклађивање са захтевима ЕУ

С циљем отварања домаћег енергетског тржишта и његове хармонизације са тржиштем ЕУ, основни стратешки правци развоја су:

Реформе законодавно-институционалног оквира – Законом о енергетици се постиже задовољење недискриминаторних услова за пренос, транспорт и трговину енергентима. За примену Закона о енергетици потребно је формирање одговарајућег институционалног оквира, који би чинили: Агенција за енергетику, Оператор преносног система за електричну енергију, Оператор тржишта електричне енергије, Оператор транспортног система за природни гас и Агенција за енергетску ефикасност.

Агенција за енергетику је најважнија нова институција која послује независно од осталих субјеката и у чијој надлежности су: издавање лиценци за обављање енергетске делатности, одобравање правилника о раду енергетског тржишта и давање сагласности на цене енергетских субјеката чије су делатности регулисане, утврђивање методологије за прорачун оправданих трошкова за обављање одговарајућих делатности енергетских субјеката.

Агенција за енергетску ефикасност је већ почела са радом и према Закону о енергетици обавља послове на унапређивању ефикасности коришћења финалне енергије, као и на подстицању рационалног коришћења примарних извора енергије. Осим тога она предлаже доношење законске регулативе којима се енергетски субјекти и потрошачи подстичу на примену одговарајућих мера за повећање енергетске ефикасности, за штедњу, рационалну и ефикасну употребу финалне енергије и промовише коришћење обновљивих извора енергије.

Структурно-организационе и својинске промене – два правца промена: Први је поступно одвајање делова досадшњег вертикално-интегрисаног ЈП ЕПС у којима се не одвијају основне електропривредне делатности, са циљем њиховог оспособљавања за самостално пословање и приватизацију. Други се односи на право оснивање два правно независна енергетска субјекта од делова ЈП ЕПС који се баве основним енергетским делатностима. Уредбом Владе Републике Србије, у мају ове године именовани су пословодни органи.

Први субјект настао је из Система за пренос електричне енергије и делова ЈП ЕПС који се баве управљачким функцијама система, који остаје у власништву државе (ЈП ЕМС-Електро mreжа Србије). Други субјект настао је од компанија за производњу електричне енергије (укључујући руднике са површинском експлоатацијом лигнита), и предузећа за дистрибуцију електричне енергије и као такав остаје у власништву сложене електропривредне компаније – јавног предузећа, Електропривреда Србије (ЈП ЕПС-Електропривреда Србије).

У области нафтне и гасне привреде, Министарство рударства и енергетике, ће у складу са досадашњим студијама и органа ЈП НИС, предложити Влади Републике Србије модел структурно-организационих и својинских промена у постојећој компанији нафтне и гасне привреде Србије.

У новонасталим условима друштвено-економских реформи у Србији и политичког опредељења наше земље за њено укључивање у ЕУ, Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2015. године, усвојена у Скупштини 23. маја ове године, сагласно основним-енергетским, специфичним-технолошким и еколошким и стратешко-развојним циљевима нове енергетске политике Србије и претпоставки макро-економског и привредног развоја релевантних сектора Републике, дефинише енергетске потребе (сагласно енергетским услугама у секторима потрошње утврђен је обим и структура финалне, док је сагласно обиму и структури домаће производње примарне и енергетске инфраструктуре утврђене укупне потребе примарне енергије). Ради обезбеђења енергетских потреба утврђени су Приоритетни програми развоја развоја целине енергетског система Србије (енергетских производних система и сектора потрошње енергије), чија поступна реализација треба да омогући сигурну производњу и поуздано снабдевање привреде и грађана енергентима, већу заштиту животне средине и виши квалитет енергетских услуга укључујући и смањење издатака за обављање енергетских услуга како у земљи и на нивоу сваког потрошача, на меру прихватљиву нашем економском развоју.

У складу са промовисаним циљевима енергетске политике Србије и основним премисама при утврђивању енергетских потреба, одабрани су Приоритетни програми, разнородни по програмским садржајима, али комплементарни са становишта усклађивања рада и развоја целине енергетског система и поступног али и доследног остваривања промовисаних циљева:

- **Први-основни Приоритет континуитета технолошке модернизације** постојећих енергетских објеката/система/извора, у свим енергетским производним системима,

- **Други-усмерени Приоритет рационалне употребе квалитетних енергената** који обухвата пре свега супституцију коришћења електричне енергије, коришћењем природног гаса за топлотне енергетске услуге у сектору домаћинства и јавне и комерцијане делатности, и посебно на повећању енергетске ефикасности у производњи дистрибуцији и коришћењу енергије,
- **Трећи-посебни Приоритет коришћења НОИЕ** (нових обновљивих извора енергије, посебно биомасе и хидропотенцијала малих речних токова) и увођење нових енергетски ефикаснијих и еколошко прихватљивих енергетских технологија и уређаја,
- **Четврти-опциони Приоритет за ванредна/ургентна улагања у нове електроенергетске изворе**, са новим гасним технологијама (комбиновано гасно-парно термоенергетско постројење), у случају изузетно динамичног економског развоја земље и погоршаних услова за испоруку електричне енергије и постојећих извора или из окружења,
- **Пети-дугорочно развојни и регионално стратешки Приоритет**, градње нових енергетских инфраструктурних објеката и електроенергетских и топлотних извора (тзв. заменски капацитети), као и капитално-интензивне енергетске инфраструктуре, у оквиру регионалних и паневропских инфраструктурних система.

Прва три Приоритетна програма препознати су и пре утврђивања енергетских потреба до 2015. године, сагласно одабраним сценаријима економског и индустријског развоја Србије, у суштини су “наметнути” постојећим енергетско-технолошким и економско-еколошким условима у целини енергетског система, због чега њихова поступна и доследна реализација представља предуслов економски извесног, енергетски ефикасног и еколошко прихватљивог развоја енергетике Србије у наредном периоду. Садржај програма, динамика реализације и обим улагања у нове електроенергетске изворе (четврти и пети Приоритет), условљен је динамиком привредно-економског развоја и с тим у вези обимом и структуром енергетских потреба, као и економско-енергетским околностима у окружењу, посебно са становишта развоја регионалног и паневропског тржишта електричне енергије и природног гаса.

Осим специфичних технолошко-еколошких (у енергетским производним системима) и енергетско-структурних ограничења (у секторима потрошње енергије), економија Србије и њен енергетски сектор изложени су и другим ограничењима, од којих су најутицајнија; објективна-природна ограничења у погледу расположивих ресурса енергије Србије, и то не само квалитетних енергената (нафте, природног гаса и квалитетног уља), већ и ограничених резерви лигнита на територији централне Србије, укључујући и неизвесност договора са државама насталим на територији бивше СФРЈ у вези са коришћењем преосталог технички искористивог хидроенергетског потенцијала, а затим наметнута, политичка ограничења у погледу приступа енергетског сектора Србије делу електроенергетске инфраструктуре и коришћења нашег највећег ресурса лигнита, лоцираног на косовско-метохијским базенима за производњу електричне енергије у термоелектранама на лоцијама централне Србије (по ободу административне границе са крајином КиМ).

Кључне елементе нове енергетске политике Србије чине: основни циљеви, приоритетни програми одабрани са становишта остварења циљева и одговарајуће друштвено-економске и системско-секторске мере и инструменти, којима се омогућује реализација одабраних Приоритета.

Основни механизми државног утицаја на тржишно пословање и повећање финансијске стабилности енергетских субјеката и искоришћења развојних потенцијала енергетске привреде за достизање одрживог социо-економског развоја земље оличени су у доношењу:

- Мера за успостављање рационалног тржишног амбијента, усклађивања тарифне и ценовне, пореске, царинске и антимонополске регулативе, као и мерама структурног реорганизовања енергетских сектора и ефективнијег надзора и управљања над друштвеном имовином у енергетској привреди;
- Мера за успостављање савремене техничке регулативе, прописа и стандарда за енергетске технологије/делатности и успостављање посебних инструмената за стимулисање активности за рационалну употребу и ефикасно коришћење енергије, укључујући и формирање тела за праћење и управљање процесима реформи у енергетици, односно за праћење реализације Стратегије развоја енергетике Србије, иновирање приоритета и актуелизирање инструмената, сагласно економском развоју земље и енергетским околностима у земљи и окружењу;
- Мера за усклађивање динамике реформе енергетског сектора ради достизања услова за равноправан приступ у Енергетску заједницу земаља југоисточне Европе, чије се оснивање очекује 2005. године;
- Мера за утврђивање подлога за ратификацију Кјото протокола и наших обавеза које проистичу из његове имплементације у нашу регулативу и праксу, укључујући и институционално организовање за наше учешће у коришћењу одговарајућих олакшица које омогућују поједини механизми примене овог протокола;
- Мера за стимулисање и подржавање стратешких иницијатива у домену инвестиција у нове енергетске изворе/технологије и енергетски ефикасне уређаје/опрему за коришћење енергије, односно мере финансијског подстицања за приватна улагања у економски-ефективне програме/пројекте енергетске ефикасности и селективног коришћења нових обновљивих извора енергије, укључујући и мере за оснивање националног фонда за наведене програме/пројекте;
- Мера за избалансирану политику социјалне заштите најсиромашније категорије становништва и заштите економског положаја енергетских субјекта, одговорних за сигурност снабдевања привреде и становништва енергентима, путем усклађивања цена енергената са “оправданим” трошковима електричне и топлотне енергије. У том смислу цене енергената, треба да буду стимулативне за рационалну употребу и ефикасно коришћење енергије и подстицајне за подизање конкурентне способности привреде и стандарда грађана, током “прелазног” периода регулисања/усклађивања цена енергената и/или субвенционирања најсиромашније категорије становништва, посебно у периоду успореног опоравка привредно-економског развоја и успореног раста стандарда грађана.

Инструменти за спровођење нове енергетске политике и с тим у вези реализације Проритетних програма Стратегије “оличени” су у новим законодавним и институционалним оквирима за рад и пословање енергетских субјеката, у реорганизовању постојеће структуре енергетских јавних предузећа и њиховом раду и пословању, најпре у тржишно-регулисаним условима, а потом на либерализованом и конкурентно-слободном енергетском тржишту. Као логистичка подршка овим инструментима предвиђено је доношење специфичних програма, као што су Програм енергетске ефикасности Србије, Програм нових обновљивих извора енергије, Програм заштите животне средине, Програм научно-истраживачког и технолошког раз-

воја, Програм усмереног образовања и усавршавања кадрова за постојеће и сасвим нове активности у енергетским делатностима, укључујући и увођење савременог Система енергетске статистике и доношење додатне-специфичне енергетске регулативе за обављање енергетских делатности у новим условима, како у земљи тако и у окружењу.

Уважавајући текуће енергетско-технолошко стање целине енергетског система и привредно-економске околности у земљи и окружењу, промовисана реформа енергетских сектора Србије и поступна реализација Приоритених програма Стратегије развоја енергетике Републике Србије, до 2015 године треба да омогући:

- Усклађени развој енергетских производних сектора са енергетским потребама сектора потрошње енергије, са минималним друштвеним трошковима за снабдевање енергентима и економски прихватљивом и енергетски ефикасном супституцијом финалних енергената. Подстицање конкурентне способности домаће привреде, посебно извозно оријентисане индустрије реализује се путем смањивања енергетског интензитета;
- Повећано учешће домаћих енергетских извора и унапређење технолошких и оперативних перформанси постојећих енергетских извора, са читаве територије Републике Србије, путем модернизације постројења и оплемењавања постојећих технологија савременим, енергетски ефикаснијим и еколошко прихватљивијим технологијама, а посебно системима за заштиту животне средине, дијагностику опреме и регулисање/управљање;
- Рационалну употребу квалитетних енергената, као и повећање ефикасности у производњи, транспорту и дистрибуцији електричне и топлотне енергије, а посебно топлотне енергије на местима обављања топлотних енергетских услуга у секторима индустрија, домаћинства и јавне и комерцијалне делатности;
- Диверзификацију извора и правца снабдевања нафтом и природним гасом, интензивирање истраживања нафте и гаса у земљи и иностранству у складу са економским могућностима енергетске привреде и економски оправданим увозом квалитетних енергената;
- Поступно увођење технолошки поуздане, енергетски ефикасне, економски извесне и еколошки прихватљиве технологије, укључујући повећано коришћење обновљивих ресурса и технологија са природним гасом, за спрегнуту производњу електричне и топлотне енергије;
- Селективно коришћење нових и обновљивих извора енергије, са циљем успоравања стопе раста увоза енергената, смањивање негативног утицаја на околину и отварања једне додатне активности за домаћу индустрију и запошљавање локалног становништва, укључујући и прилагођавање пракси и регулативи ЕУ у овој области;
- Структурно реорганизовање јавних енергетских предузећа и стварање амбијента за тржишно пословање енергетских субјеката, са тако регулисаним ценама енергената (за природне монополе), које уважавају оправдане производне трошкове, и омогућују улагања у развој и стварање фонда за заштиту најсиромашније групе грађана;

- Стимулисање научно-истраживачког рада, усмереног образовања и усавршавања кадрова. Заснивање технолошко-развојних програма за потребе енергетске привреде, посебно домаће машино и електроградње, укључујући обављање специјализованих услуга у енергетским делатностима. Да би развој енергетске привреде Србије подстицајно утицао на економски развој осталих сектора привреде, неопходно је да Влада утврди Стратегију привредно-економског развоја Републике Србије, у оквирима које ће се ускладити стратегије других сектора привреде, укључујући и сектор енергетике Србије.

Уговор о оснивању енергетске заједнице

Најзначајнију активност у транзицији енергетских сектора наше земље и других земаља из региона ЈИЕ ка њиховом функционисању сагласно захтевима ЕУ, као и веома значајну активност за свеукупни процес европских интеграција, представља Уговор о оснивању енергетске заједнице чије се потписивање очекује крајем 2005. године.

Захтеви које овај Уговор, као мултилатерални међународноправно обавезујући документ, намеће нашој земљи су компатибилни са Законом о енергетици Републике Србије. Подзаконска акта која су у изради и која би требало да учине овај системски закон оперативним, узете у обзир и захтеве Уговора о оснивању енергетске заједнице.

Уговор о оснивању енергетске заједнице, иако ограничен на електричну енергију и гас и аспекте у вези са енергетском ефикасношћу и обновљивим изворима енергије, пружа могућност проширења његовог обухвата и са другим носиоцима енергије. Њиме се остварује компатибилност у функционисању националних тржишта електричне енергије и гаса земаља ЈИЕ, предуслови за укључење регионалног енергетског тржишта ЈИЕ у шире паневропско енергетско тржиште, привлачење инвестиција у електроенергетске и гасне капацитете, стабилно и континуирано енергетско снабдевање које је есенцијално за економски развој и социјалну стабилност, као и поспешивање конкуренције и смањење утицаја енергетских делатности на животну средину.

Овим Уговором се наглашава потреба и рокови за примену одговарајућег енергетског законодавства (ЕУ Упутства 2003/54 и 2003/55 и Уредба 1288/2003), еколошког законодавства (ЕУ Упутства 85/337 са одговарајућим допунама, 1999/32 са одговарајућом допуном, 2001/80 и параграф 2 члана 4 Упутства 79/409), законодавства у области конкуренције и законодавства које се тиче обновљивих извора енергије (Упутства 2001/77 и 2003/30). Кроз рад регионалних институција које ће се образовати на основу Уговора о оснивању енергетске заједнице, утврдиће се и листа стандарда релевантних нормативних тела које наша земља и земље региона морају да имплементирају.

3.3.6. Заштита животне средине

А. Постојеће стање

Основе политике животне средине формулисане су највишим правним и законским актима који одређују право грађана на здраву животну средину, као и обавезу да је штите и унапређују, у складу са законом.

Циљ активности и мера у области животне средине је стварање услова за прилагођавање структуре и динамике привредних и других делатности, односно процеса у животној средини, тако да се задовољавањем потреба садашњих генерација не угрожава право будућих генерација на здраву животну средину, на истом и вишем нивоу. У првој фази транзиције, која је у сектору животне средине почела 2001. године,

урађени су извештаји о стању животне средине и природних ресурса, са оквирним приоритетима, предлозима законодавног, институционалног и техничког организовања и унапређења. У оквиру Националне стратегије за смањење сиромаштва (2003), део везан за животну средину представља интегрални део стратегије. У оквиру Реформске агенде II (2003), животна средина је као један од приоритета укључена под инфраструктуру, и то примарно отпад и опасни отпад, као и отпадне воде и изградња капацитета у институцијама за животну средину.

Започет је процес усаглашавања законодавства са прописима ЕУ. Законодавство у овој области чини преко 100 прописа. Након доношења Уставне повеље, надлежност у овој области је пренета у целини на државе чланице. Усвојени су (2004): Закон о заштити животне средине, Закон о интегрисаној контроли и превенцији загађивања (*IPPC*), Закон о процени утицаја на животну средину (*EIA*) и Закон о стратешкој процени утицаја (*SEA*).

Од почетка реформи у току је активност на припреми закона у складу са ЕУ. У 2005. години планира се реализација нацрта више закона о заштити од јонизујућег зрачења и нуклеарној безбедности, управљању хемикалијама, управљању отпадом, амбалажи и амбалажном отпаду, заштити ваздуха, заштити природе, рибарству, заштити од нејонизујућег зрачења, као и заштити од буке и вибрација.

У току је израда Националног еколошког акционог плана (НЕАП, који је прерастао у НЕСАП - Национални програм заштите животне средине и Акциони план), низа локалних еколошких акционих планова (ЛЕАП). Започета је израда стратегије одрживог развоја и националног пројекта утврђивања индикатора одрживог развоја; основан је Савет за одрживи развој Владе Србије; започело је укључење у Европску агенцију за животну средину; успостављена је инспекција животне средине на граници (2003); укључили смо се у пуноправну сарадњу у оквиру сарадње у сливу Дунава (*ICPDR* - Међународна комисија за заштиту Дунава, 2003) и започели сарадњу у сливу Саве (2002).

Министарство за заштиту природних богатстава и животне средине, основано 2002. године, од марта 2004. године постало је Управа за заштиту животне средине у оквиру Министарства науке и заштите животне средине. Законом о заштити животне средине, основан је Фонд за заштиту животне средине, чија реализација је у току. Агенција за заштиту животне средине почела је са радом и успостављена је веза са Европском агенцијом за животну средину.

Б. Стратешки правци развоја и усклађивање са захтевима ЕУ

За хармонизацију поглавља животне средине са регулативом ЕУ потребно је:

- Даље изграђивати систем заштите животне средине, којим се уређује хоризонтално законодавство према *acquis* и постављају оквири за законодавство по областима према *acquis* (анализом спроводљивости донетих закона и њиховим усавршавањем кроз измене и допуне);
- Усвојити законе по областима: о управљању отпадом, о водама, о нејонизујућем зрачењу, о заштити од јонизујућег зрачења и нуклеарној безбедности, о амбалажи и амбалажном отпаду, о заштити природе, о заштити ваздуха, о управљању хемикалијама, о биоцидима, о шумама, о рибарству (одрживом коришћењу и заштити рибног фонда), о заштити од буке и вибрација, о геологији и друге законе;

- Завршити израду и усвојити стратешке документе (НЕСАП, о одрживом развоју, о климатским променама, шумама, отпадним водама, заштити ваздуха од загађења, одрживом коришћењу водних ресурса и др.) и усвојити стратегије о заштити природе и биодиверзитета, одрживом коришћењу природних ресурса и друге од значаја у изградњи система заштите животне средине;
- Донети, на бази обавеза у закону, акционе планове за: заштиту вода, ваздуха и атмосфере, унапређивање просторног планирања и уређење простора, заштиту земљишта, заштиту шума, заштиту екосистема, заштићена природна добра, управљање отпадом, управљање хемикалијама, заштиту од јонизујућег и нејонизујућег зрачења, заштиту од удеса, заштиту од буке и вибрација, одрживо управљање енергијом, развој информационог система, развој научног истраживања, образовања и васпитања;
- Усвојити законе о ратификацији међународних уговора из области животне средине (Кјото протокол, Архуска конвенција и други – 26 у приоритету); успоставити ефикасне механизме спровођења међународних обавеза и сарадње;
- Усвојити подзаконске акте из сета закона о заштити животне средине, усвојити подзаконске акте по областима, као и стандарде (на пример за воду за пиће);
- Формирати стручне комисија које ће: одредити ЕУ упутства за које је потребан транзициони период ради стварања основа за преговарачке позиције у процесу приступања ЕУ; израдити интегралну стратегију усклађивања са прописима ЕУ у области животне средине која ће разрадити рокове и уважити буџетске импликације; израдити националну стратегију одрживог коришћења природних богатстава;
- Пратити спровођење Националног програма заштите животне средине и акционог плана (НЕСАП) и Стратегије одрживог развоја; координирати, заједно са Саветом за одрживи развој, спровођење Интегралне стратегије;
- Периодично радити праћење и анализу реализације; увести процедуре, обезбедити и пратити примену *EIA*, *IPPC* и *SEA* прописа; направити биланс учињеног и за законодавна решења која су у међувремену у ЕУ знатно измењена (на пример доношење *REACH* регулативе у ЕУ за хемикалије), донети законе о изменама закона / нове законе (други циклус);
- Пратити постојеће прописе, ажурирати их и усклађивати са прописима који се доносе у ЕУ,
- Побољшати интеграцију животне средине у остале секторске политике и
- На најширем плану подизати ниво еколошке свести код свих структура друштва.

Остали захтеви, поред законодавних, у сектору животне средине:

- Јачати административне и људске капацитете за стратешко планирање у области животне средине, различите врсте дозвола, инспекцију, мониторинг чинилаца животне средине, као и за управљање пројектима;
- Оформити институције које ће ефикасно пратити и спроводити послове приближавања ЕУ и обезбедити им просторне и техничке услове: Министарство за животну средину, воде и шуме, Агенција за животну средину, Регулаторно тело за јонизујућа зрачења, Фонд за животну средину и локал-

ни фондови, а затим покрајински, градски и општински секретаријати за животну средину и одрживи развој, Привредна комора Србије, Савет за одрживи развој као интерсекторско тело Владе, Екотоксиколошке и интервентне јединице за реаговање у случајевима еколошких и хемијских удеса и друге државне институције и стручни органи;

- Развити у пуном обиму сарадњу са Европском агенцијом за животну средину (*EEA*); изградити инфраструктуру за животну средину; у поступку су структурирање Агенције за заштиту животне средине као и структурирање информационог система и повезивање са *EEA*;
- Развити у пуном обиму сарадњу на заштити и одрживом коришћењу Дунава, Саве, Тисе и Дрине;
- Развити у пуном обиму сарадњу са Међународном агенцијом за атомску енергију;
- Успоставити или надградити мреже мониторинга чинилаца животне средине и зрачења, у складу са захтевима ЕУ;
- Технички осавременити контролу на границама за отпад, хемикалије, изворе јонизујућег зрачења, заштићене биљне и животињске врсте и укључити се у систем јединствене граничне и царинске контроле;
- Успоставити катастар загађивача, посебно пратити највеће загађиваче; подстаћи примену система управљања животном средином у предузећима, *ISO 14000/EMC* и *EMAS*, еколошког обележавања, пре свега сарадњом са Привредном комором Србије; успоставити систем добре лабораторијске праксе у складу са упутствима ЕУ из 2004.
- Обезбедити наменска средства и финансирање инвестиција у сектору животне средине (Фонд и др.), посебно у области решавања проблема хемијског и медицинског отпада и управљања отпадом, отпадним водама и смањивања загађења из термоенергетских постројења, као и очувања биодиверзитета;
- изградити систем „зелених“ јавних набавки (узимање у обзир системских решења заштите животне средине код спровођења поступка јавних набавки) ради ефикасног спровођења превентиве и принципа одрживе потрошње.

3.3.7. Заштита радне околине

А. Постојеће стање

Област радне околине, односно безбедност и здравље на раду је регулисана Законом о заштити на раду, који не обухвата све елементе из система безбедности и здравља на раду, а који су постављени уредбама и упутствима Европске Уније.

Чињеница да је постојећа законска регулатива у овој области у заостатку на већ успостављене промене односа у друштву узроковала је израду новог текста Закона, тј. Предлога закона о безбедности и здрављу на раду, који се налази у скупштинској процедури за усвајање.

Захтеви за успостављање система безбедности и здравља на раду у савременим условима укључују увођење елемената који утичу на стварање безбедних и здравих радних услова, као што су:

- увођење принципа превенције у спречавању настајања повреда на раду и професионалних обољења;
- активно укључивање службе медицине рада непосредно у радне и производне процесе;
- увођење принципа одговорности организатора радова за примену мера из области безбедности и здравља на раду;
- избор представника запослених за безбедност и здравље, који има улогу да сарађује и одлучује и сарађује по свим питањима из безбедности и здравља код послодавца;
- увођење обавезног осигурања запослених ради накнаде штете настале поводом повреда на раду или професионалних обољења и др.

Циљ укупне нове политике у области безбедности и здравља на раду је, пре свега спречавања повреда на раду и професионалних обољења, а заснива се на низу покретања активности у области деловања.

Примена превентивних мера које се предузимају на свим нивоима рада подразумева остваривање таквих услова рада којима се унапред врши процена ризика и њихово отклањање или свођење на најмању могућу меру како би се избегле све могућности настајања повреда на раду или професионалних обољења запослених, чиме се у највећој могућој мери стварају предуслови за спречавање или елиминисање ризика од могућих повређивања, професионалних обољења или обољења у вези са радом запослених, а што као циљ има остваривање услова за пуно физичко, психичко и социјално благостање запослених.

Предлогом Закона о безбедности и здрављу на раду започет је процес усаглашавања законодавства са прописима ЕУ.

Област безбедности и здравља на раду регулишу упутства ЕУ. Упутство 89/391 ЕЕЗ прописује увођење мера за подстицања безбедности и здравља запослених на раду, која садржи опште принципе у вези превенције од професионалних ризика, спровођења безбедности и здравља, елиминисање ризика и фактора који могу да изазову несрећне случајеве, принципе информисања, консултовања, балансираног учешћа у складу са националним законом, обуке запослених и њихових представника за самосталан и безбедан рад и опште смернице за примену поменутих принципа.

Предлогом Закона о безбедности и здрављу на раду примењени су и други обавезујући принципи европског комунитарног права, па је предвиђено образовање, у оквиру ресорног министарства Управе за безбедност и здравље на раду, која обавља послове државне управе са циљем унапређења и развоја здравља на раду, односно смањења повреда на раду, професионалних обољења и обољења у вези са радом. Управа, поред осталих послова, припрема стручне основе за израду националног програма развоја безбедности и здравља на раду и прати његово остваривање.

Б. Захтеви с циљем хармонизације са ЕУ

Ради хармонизације са прописима ЕУ из области безбедности и унапређења радне околине потребно је:

- даље изграђивати систем безбедности и здравља на раду кроз уређивање путем законских и подзаконских општих аката на нивоу Републике Србије
- усвојити одговарајуће законе (Закон о безбедности и здрављу на раду и др.) као и подзаконске опште акте (правилнике) који детаљније регулишу одређену материју из ове области:
 - за процену ризика на радом месту и у радној околини,
 - о поступку и роковима превентивних и периодичних прегледа и испитивања услова радне средине и средстава за рад,
 - о садржају елабората о уређењу градилишта,
 - о претходним и периодичним лекарским прегледима радника распоређених на радна места повећаним ризиком,
 - о евиденцији из области о безбедности и здравља на раду,
 - о садржају извештаја о повреди на раду,
 - програм, начин и висину трошкова полагања стручног испита ,
 - услове и висину трошкова за издавање лиценце.
- периодично анализирати стање, како у законодавству тако и у пракси, из области безбедности и здравља на раду
- перманентно усаглашавати одредбе националног законодавства са стандардима и упутствима ЕУ,
- образовати Савет за безбедност и здравље на раду,
- на најширем плану подизати ниво свести о унапређењу радне околине.

3.4 | Регионална политика

А. Стање и узроци великих разлика у степену развијености српских региона

Регионалне неравномерности у степену развијености у Србији су највише у Европи и из године у годину се повећавају. Регионална поларизација од 2000. године је све израженија (однос најразвијеније и најнеразвијеније општине, без београдских, увећан је са 1:19 у 2000. години на 1:22 у 2003).

Као последице дубоке економске кризе током 90-тих година, али и започетих процеса транзиције, створена су, поред традиционално неразвијеног југа Србије и Старе Рашке, нова подручја неразвијености (источна Србија, делови централне Србије, регионални центри рударства и традиционалне индустрије) и дошло је до даљег демографског пражњења руралних и неразвијених подручја.

Регионалну стварност карактеришу:

- Демографске диспропорције и миграциони токови (само у периоду 1991-2002. из Пчињског округа на југу Србије емигрирало је 11,3% становништва, док се из Борског округа, као нове области неразвијености, иселило 7,6% становника);
- Реални пад НД по становнику у 2003. у односу на 1990. годину (100) износи: Србија – 53.5; Север – 50.7; југ Србије – 47.4; Стари Рас – 38.5;

- Стопа незапослености: 28% у Србији, 44% Стари Рас, 33% југ Србије;
- Структура путне мреже показује да свега 10% области Старог Раса и 21% на југу Србије има локалне путеве са савременим коловозом;
- Неразвијена подручја већ преко три деценије не остварују изворне буџетске приходе изнад 60% просека Републике;
- Недовољно развијено предузетништво – од 1990. до 2003. године однос у структури МСП и запослености није значајно измењен: док је учешће МСП у укупној запослености 1990. године износило 49,1%, у 2003. години 55,6% запослених партиципира у приватном сектору;
- Друштвених предузећа приватизовано је на југу Србије 22.4% и Старој Рашки 23.5%, док на нивоу Србије тај проценат износи 36.4%;
- Привреда југа Србије и Старог Раса учествује са само 6,6% у укупном броју предузећа, 3% у укупном приходу и 4% у укупном извозу Србије;
- Ниска и неадекватна образовна и квалификациона структура незапослених (међу незапосленима у неразвијеним општинама 45,5% чине лица без икаквих квалификација).

Постоје два основна узрока великих регионалних разлика у нивоу развијености. С једне стране, реч је о последицама убрзаног процеса социјалистичке индустријализације и урбанизације у претходним деценијама, који је имао обележја екстензивног и спонтаног развоја са снажним аутархичним одликама, не само на нивоу великих регионалних целина већ и у оквиру локалних заједница. Овај процес често је био праћен нерационалним просторним размештањем економских активности као последица нетржишне алокације фактора производње и давања већег значаја секторским у односу на структурне и просторне критеријуме.

С друге стране, велике разлике у развијености српских региона последица су непостојања неопходног институционалног оквира за равномернији регионални развој. Србија још увек нема стратегију, ни дефинисану политику, регионалног развоја. Не постоје специјализоване регионалне финансијске институције ни регионалне развојне агенције. Због оваквог институционалног вакуума, држава није у стању да плански и на целовит начин понуди дугорочна решења за све критичнији положај појединих региона као што су општине на југу Србије, Борски басен у источној Србији, Санцак и стари индустријски центри са растућим економским, социјалним и политичким тензијама.

Б. Стратешки правци регионалног развоја у процесу придруживања ЕУ

Приликом дефинисања националне стратегије и дугорочне политике регионалног развоја ради решавања основних проблема и узрока великих разлика у нивоу развијености, треба у пуној мери уважити опредељења европске регионалне политике. Суштина те политике је да промовише солидарност и тиме јача економску, социјалну и територијалну кохезију ЕУ. Оперативни циљеви европске регионалне политике своде се на:

- Помоћ регионима који заостају у развоју, како би ухватили корак са развијеним подручјима. То се, пре свега, односи на побољшања у области базне инфраструктуре (саобраћај, водоснабдевање, телекомуникације, здравство и образовање);
- Подршка економској и социјалној конверзији у индустријским, руралним и урбаним подручјима која се суочавају са структурним тешкоћама. У овим подручјима главни проблем није недостатак инфраструктуре већ опадање традиционалних индустрија. Зато је овде главни задатак развој алтернативних производних и услужних делатности и

- Промоција запошљавања и модернизација система образовања. Овај циљ је више тематски него територијални и као такав се односи на све мере којима се промовишу људски ресурси и запосленост у ЕУ.

Мере и инструменти европске регионалне политике су, пре свега, финансијске природе. Кад ступи на снагу нова европска регионална политика за период 2007-2013. година, поменуте финансијске инструменте за земље кандидате и потенцијалне земље кандидате замениће “Инструмент за помоћ у прет-приступању”.

Као кључни документ на основу којег се утврђује кофинансирање регионалног развоја у државама чланицама и кандидатима за ЕУ, израђује се национални план развоја. Период на који се доноси тај план поклапа се са периодом за који се дефинише европска регионална политика, односно за који се утврђују врсте структурних и других фондова и буџети са којима ће они располагати.

Међу иницијативама које је Европска унија покренула с циљем хармоничног и одрживог развоја територије ЕУ, а које се финансирају из европских структурних фондова за период 2000-2006. година, налази се и *INTERREG III*, за сарадњу међу територијама ЕУ. Иако Србија и Црна Гора још увек није земља кандидат, она може да учествује у иницијативи *INTERREG III*, која подразумева три сегмента: трансграничну (*INTERREG III A*), транснационалну (*INTERREG III B*) и међурегионалну сарадњу (*INTERREG III C*).

Уважавајући европска опредељења у овој области, основни стратешки правци регионалне стратегије и политике Србије, усклађени са принципима ЕУ, су:

- Децентрализовано подстицање економског и социјалног развоја појединих региона у складу са њиховим специфичним регионалним проблемима;
- Партнерство локалних заједница као социјалних партнера и институција грађанских удружења;
- Постепено преношење државних надлежности на регионе и општине;
- Усклађеност активности међу министарствима, са државама и регулативом у Европској унији, СТО и са другим међународним партнерима;
- Усклађеност регионалне стратегије и политике са целовитом стратегијом развоја земље (коју треба хитно усвојити) и
- Финансирање развојних програма и пројеката заједно са локалним заједницама.

Основни циљ је да се у Србији у наредним годинама најпре заустави даље ширење регионалних разлика а затим, после завршетка најкритичнијих транзиционих процеса, обезбеди смањивање тих разлика. Овај циљ се може остварити методом полицентричног развоја, односно децентрализованог развоја који подразумева: ублажавање структурних проблема и регионалних неравномерности, рационално коришћење фактора развоја свих подручја на основу тржишних критеријума и сузбијање прекомерне урбане концентрације привредних активности и становништва.

Све то захтева истовремено деловање државе у три основна правца:

а) Институционални оквир

- Доношење закона о равномерном регионалном развоју Србије, као основног документа из којег би уследило доношење стратегије регионалног развоја Србије; дефинисање критеријума за одређивање степена неразвијености; оснивање институција које се баве регионалним развојем; дефинисање системских решења у вези с финансирањем и друге подршке бржем развоју неразвијених;
- Доношење стратегије регионалног развоја Србије, која ће дефинисати циљеве, политике и задатке који произлазе из Стратегије економског развоја Србије и Просторног плана, с циљем унапређења регионалног развоја. Стратегија регионалног развоја биће основа за припремање регионалних развојних програма. Циљеви из стратегије регионалног развоја Србије биће усклађени са секторским развојним програмима за које су одговорна надлежна министарства;
- Дефинисање основне финансијске институције која би превасходно била у функцији смањења регионалних неравномерности (најрационалније решење било би редефинисање статуса Фонда за развој у Фонд за регионални развој) и
- Истовремено, потребно је усклађивање домаће регулативе са релевантним прописима и стандардима ЕУ (Европска повеља о локалној самоуправи, Европска повеља о регионалним и језицима мањина и др.).

б) Регионална политика

Упоредо са изградњом регионалних институција, неопходно је у оквиру текуће економске политике дефинисати низ мера и активности које подстичу економску активност и запошљавање у неразвијеним подручјима. С тим циљем потребно је:

- наставити са применом подстицајних фискалних мера⁴⁶;
- Републички Фонд за развој требало би да део средстава под посебно повољним условима пласира у неразвијене регионе;
- приликом изградње и модернизације путне и остале инфраструктуре треба укључити и регионалну компоненту;
- Национална служба за запошљавање треба да посебну пажњу и средства за активне мере запошљавања усмери ка мање развијеним подручјима;
- повећање капацитета неразвијених подручја пружањем разних облика техничке помоћи;
- припрема развојних планова, стимулисање кадрова за рад у неразвијеним подручјима, формирање предузетничких инкубатора у сарадњи са локалним заједницама;
- иностране кредите за развојне пројекте и донаторске програме више него до сада усмеравати у неразвијене регионе;
- донаторска средства користити за финансијску подршку микрокредитима преко банака и некомерцијалних институција у неразвијеним подручјима.

⁴⁶ Већ сада се предузећа која инвестирају најмање 100 000 евра и запосле најмања 5 радника ослобађају пореза на добит на рок од десет година

в) Подршка бржем развоју локалних заједница

Имајући у виду нова законска решења, која дају већу моћ локалним заједницама, потребна је пуна подршка следећим активностима:

- привлачењу страних и домаћих инвестиција за бржи развој малих и средњих предузећа, која су главна полуга развоја и новог запошљавања;
- усмеравању дела донаторских средстава за повећање развојних капацитета сиромашних подручја, пружањем разних облика техничке помоћи;
- јачању међурегионалне и међуопштинске сарадње, посебно на активирању локалних развојних планова и отварању нових радних места;
- изградњи комуналне инфраструктуре, значајној за развој малих и средњих предузећа;
- рационалном газдовању простором и вођењу политике земљишне ренте;
- повећању доступности грађана образовним, здравственим, социјалним и културним институцијама.

4. Глава | Припрема за обавезе које произилазе из чланства

4

4.1. | Усклађивање законодавства са комунитарним правом

4.1.1. Појам усклађивања

Процес институционалног повезивања једне државе са Европском унијом с циљем њеног придруживања и каснијег чланства подразумева и усвајање правних тековина Европске уније (*acquis communautaire*). Суштину правних тековина чине прописи које су у току свог постојања донеле Европске заједнице, а касније их је прихватила и Европска унија. Они се уобичајено називају право Европских заједница или комунитарно право, а у последње време и право Европске уније. У том смислу се усвајање правних тековина углавном своди на усклађивање домаћих прописа са правом Европске уније, а у одређеној мери и са осталим “мерама и активностима”, принципима и праксом Суда правде, који улазе у појам правних тековина.

Процес усклађивања се, међутим, не завршава на усвајању домаћих прописа чија су решења у формалном смислу или нормативном значењу у довољној мери усаглашена са комунитарним прописима, већ је потребно обезбедити услове и институционалне капацитете за њихово тумачење и добровољно поштовање или принудно извршење пред судским или административним органима. Тако посматран, процес усклађивања обухвата методе и технике преношења решења из правних тековина Европске уније у домаћи правни поредак, процес њихове уградње у домаћи правни поредак и процес примене који се са становишта појединца манифестује кроз остваривање субјективних права или прихватање конкретних обавеза.

4.1.2. Основни циљеви усклађивања

Свако усклађивање прописа је по обиму и по садржини одређено циљевима који се желе постићи њиховом применом. Правни основ и циљеви усклађивања су за државе чланице Европске уније садржани у одредбама чланова 3(ж) и 94 Уговора о оснивању Европске заједнице, којима је предвиђено усклађивање (*harmonization*) законских и подзаконских аката и административних мера у обиму који је потребан за успостављање или функционисање заједничког тржишта.

У правном смислу, Република Србија и државна заједница Србија и Црна Гора нису још увек према Европској унији преузеле формалну обавезу усклађивања својих прописа. Међутим, усвајањем Резолуције о придруживању Европској унији, Србија је као свој стратешки и циљ државне заједнице Србија и Црна Гора поставила убрзани улазак у Европску унију. Поред овакве политички изражене воље, правни основ за усклађивање домаћих прописа се у у ширем смислу може наћи у највишем правном акту, Уставној повељи, у којој су у члану 3 као циљеви Србије и Црне Горе одређени:

- “укључивање у европске структуре, а нарочито у Европску унију”;
- “усклађивање прописа и праксе са европским и међународним стандардима”; ...

Убрзани улазак у Европску унију подразумева и убрзани поступак усклађивања домаћег права са правним тековинама Европске уније, па је у том смислу истом Резолуцијом прихваћено да ће усклађивање за-

конодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније добити приоритет у раду Народне скупштине Републике Србије.

На потребу усклађивања домаћих прописа указано је и у Уредби Савета Европске уније о успостављању Европског партнерства у оквиру Процеса стабилизације и придруживања и на основу њега усвојене одлуке Савета о принципима, приоритетима и условима садржаним у Европском партнерству. Формалну обавезу да ускладе своје прописе са прописима ЕУ државна заједница СЦГ и Република Србија ће преузети тек потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању. Све до тог момента, већ започето усклађивање се може сматрати као добровољни процес којим треба остварити одређене циљеве.

У овом тренутку усклађивање домаћих прописа са правом Европске уније има за циљ да обезбеди услове за спровођење реформи у политичком, економском и правном систему Републике Србије и државне заједнице Србија и Црна Гора које су, са једне стране, неопходне за складно функционисање држава чланица унутар државне заједнице и, са друге стране, за придруживање и чланство у Европској унији. Може се рећи да правно усклађивање у овом моменту има развојну и формалну функцију у правој политици Републике Србије.

Овако одређено циљно усклађивање домаћих прописа утиче и на обим и врсту домаћих прописа који је потребно ускладити са правним тековинама Европске уније.

4.1.3. Обим усклађивања

У Европској унији је обим усклађивања ограничен Уговором о оснивању на прописе и друге мере чијом применом би требало у ширем смислу обезбедити успостављање и функционисање заједничког тржишта. За потребе усклађивања прописа у трећим државама, Европска унија је свој "рецепт" приближавања унутрашњих прописа правним тековинама понудила у тзв. Белој књизи II. Белом књигом II је државама које желе да се укључе у европске интеграционе токове препоручено да у 23 области ускладе своје прописе са правном регулативом у ЕУ. Међутим, за пуноправно чланство потребно је ускладити унутрашње законодавство у следећим областима:

1. Слобода кретања робе
2. Слобода кретања лица
3. Слобода кретања услуга
4. Слобода кретања капитала
5. Компанијско право
6. Политика конкуренције
7. Пољопривреда
8. Рибарство
9. Саобраћај
10. Порези
11. Економска и монетарна унија
12. Статистика
13. Социјална политика - запошљавање
14. Енергија
15. Индустијска политика
16. Мала и средња предузећа

17. Наука и истраживање
18. Образовање, спорт и млади
19. Телекомуникације
20. Култура и аудио-визуелна политика
21. Регионална политика, структурни инструменти
22. Околина
23. Заштита потрошача и здравствена заштита
24. Сарадња у правосуђу и унутрашњим пословима
25. Царинска унија
26. Спољни односи
27. Заједничка спољна и безбедносна политика
28. Финансијска контрола
29. Финансијски и буџетски прописи
30. Органи
31. Остало

Из наведених области се може закључити да је процес усклађивања готово у потпуности ограничен на прописе из пословне или привредне регулативе, односно на усклађивање прописа који се односе на функционисање четири основне слободе: слободу промета робе, слободно кретање радне снаге, слободно вршење услуга и слободно кретање капитала, као и на прописе који су обухваћени одговарајућим заједничким политикама. Другим речима, процесом усклађивања су обухваћени они домаћи прописи који се односе на успостављање и функционисање унутрашњег тржишта. То значи да неће сви домаћи прописи бити подобни за усклађивање, нити ће то бити потребно, већ само они чијим спровођењем се остварују циљеви који су одређени као заједнички или компатибилни циљевима уласка Србије и Црне Горе у Европску унију.

4.1.4. Динамика и приоритети усклађивања

Усклађивање ће се као дугорочан процес одвијати у више фаза, чија ће дужина зависити, са једне стране, од затечене правне, економске и укупне друштвене инфраструктуре, а са друге стране, од рокова који буду прихваћени у будућем Споразуму о стабилизацији и придруживању. У овој стратегији се полази од претпоставке да ће процес преговарања за потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању почети 2005. године и да ће Споразум бити потписан 2006. Споразумом би требало предвидети рок од 6 година за његово потпуно спровођење.

Без обзира на то када ће бити потписан Споразум о стабилизацији и придруживању и са којим роком имплементације, процес усклађивања мора да обухвати следеће фазе:

- идентификовање области европског права и попис комунитарних прописа са којима је могуће и опортуно усклађивати домаће прописе;
- израда листе кореспондентних домаћих прописа;
- утврђивање степена компатибилности домаћих прописа са комунитарним прописима који су идентификовани у првој фази;
- утврђивање легислативних органа надлежних за доношење нових или измену постојећих домаћих прописа за које је утврђено да су несагласни;
- утврђивање приоритета, динамике и других претходних питања која су везана за хармонизацију и формулисање усклађених домаћих прописа.

Прве две фазе - идентификовање области европског права и попис комунитарних прописа са којима је могуће и потребно усклађивати домаће прописе и сачињавање листе кореспондентних домаћих прописа - су већ спроведене у оквиру посебног пројекта Института за упоредно право, под називом "Хармонизација домаћих прописа са правом Европске уније", који је завршен крајем 2003. године. Резултати пројекта су сабрани и шематски представљени у посебним табелама - хармониграмама за прописе из 23 области које су наведене у Белој књизи II.

Осим тога, дата је и прелиминарна оцена усклађености домаћег прописа са прописом ЕУ, тј. да ли је потпуно или делимично усклађен, потпуно неусклађен с прописом ЕУ или не постоји одговарајући домаћи пропис, као и краће образложење степена усклађености. Ову анализу би требало допунити анализом усклађености прописа и из преосталих области који су касније уведени у правне тековине Европске уније (укупно 31 област) и такав материјал користити као полазну основу у конкретном процесу измена или доношења нових усклађених прописа.

У случајевима када ова анализа није довољна, потребно је сачинити потпуну анализу и дати оцену усклађености најкасније до окончања преговора за закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању, односно до краја 2006. године, како би се на основу те оцене одредио рок за потпуну примену Споразума, као и фазе примене. Код одређивања за потпуно усклађивање релевантног домаћег прописа требало би узети у обзир процену економских ефеката примене усклађеног прописа на укупну привреду Србије, као и могуће политичке ефекте такве примене на стабилност институција политичког система.

На основу такве целовите анализе, потребно је предложити да се у року од шест година након потписивања у потпуности спроведе Споразум о стабилизацији и придруживању и да се, у складу са моделом споразума који су већ закључени са Македонијом и Хрватском, направи редослед приоритета усвајања и спровођења усклађених домаћих прописа.

Приликом утврђивања приоритета за усвајање и спровођење усклађених домаћих прописа, требало би поћи од оних прописа који су у споразумима о стабилизацији и придруживању предвиђени као приоритетни, као и од динамике која је предложена у Анексу Одлуке Савета Европске уније о принципима, приоритетима и условима садржаним у Европском партнерству са Србијом и Црном Гором, од 22. марта 2004. године.

4.1.5. Стање и предузете мере

Влада Републике Србије је у фебруару 2005. године усвојила трећи по реду годишњи Акциони план за усклађивање прописа Републике Србије са прописима Европске уније. Овим Акционим планом предвиђено је усклађивање 41 закона, било доношењем нових или изменама постојећих закона.

Акциони план за усклађивање прописа садржи табеларни приказ закона које би, као приоритетне требало донети, са образложењем надлежног министарства због чега је потребно приступити њиховој изради, оквирним роком за извршење тог задатка и именом особе која ће бити директно одговорна за израду конкретног закона, као и друге елементе од значаја за дефинисање питања релевантних за прилагођавање националног правног система правним тековинама ЕУ.

Предложени рокови за појединачне законе се разликују зависно од њиховог значаја и сложености и квартално су одређени. Закони се предлажу са циљем политичког и економског приближавања Европској уни-

ји, као и због подизања економске конкурентности. Законски предлози су груписани по областима Беле књиге о унутрашњем тржишту и прате њен распоред. Приоритет је дат усклађивању домаћих прописа из области унутрашњег тржишта, које обухвата слободу кретања људи, добара, капитала и услуга, затим област конкуренције, трговинске законе, банкарство, интелектуалну и индустријску својину, јавне набавке, стандардизацију, заштиту потрошача, заштиту животне средине.

С друге стране, неки домаћи привредно-правни прописи су већ у доброј мери усклађени у оквиру припрема за чланство у Светској трговинској организацији, док су неки прописи по природи ствари (и примењени) изузети од усаглашавања.

4.1.6. Методологија усклађивања

С обзиром да државна заједница Србија и Црна Гора због непостојања адекватних уговорних односа не може очекивати пуну техничку помоћ ЕУ која се иначе ставља на располагање државама кандидатима, у процесу усклађивања морају се користити оне врсте техничке помоћи које Европска унија буде једностраном одлуком ставила на располагање државној заједници или њеним чланицама, као документи које је ЕУ припремила за треће државе кандидате, а пре свега Белу књигу II за припрему придружених држава средње и источне Европе за интеграцију у унутрашње тржиште Европске уније, као и Европско партнерство. Европско партнерство представља један од главних инструмената претприступне стратегије Европске уније према земљама које су потенцијални кандидати за чланство. Такође, на располагању су програми помоћи *TAIEX* и *TWINNING*, који значајно унапређују стручне капацитете државне управе.

Партнерством су дефинисани краткорочни (12 до 24 месеца) и средњорочни (3-4 године) приоритети у припремама за интеграцију у ЕУ. Овај инструмент ће ексклузивно одређивати односе између ЕУ и наше земље све до потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању. На основу њега је израђен и Акциони план Владе Србије за реализацију приоритета из Европског партнерства.

Техника усклађивања зависи од тога са којим правним прописом је потребно ускладити домаћи пропис. У случају усклађивања са комунитарним уредбама, најчешће се примењује техника рецепције или потпуног преузимања таквог комунитарног прописа. У случају усклађивања са комунитарним упутствима, домаћим органима је остављена дискрециона слобода да изабере одговарајуће правно средство и начин на који ће решења из упутства бити унета у домаћи правни поредак. Важно је да се применом тако одабраног домаћег правног средства (законског или подзаконског акта или друге мере) може остварити циљ који је одређен у комунитарном упутству.

Одлуке се односе углавном на појединачне случајеве.

Утврђивање парвог значења усклађених прописа као дела поступка њихове имплементације у домаћи правни поредак, као и њихово потпуно и доследно спровођење, подразумева изградњу потребних правосудних и административних капацитета, њихову добру обученост и независност.

4.1.7. Механизми праћења усклађивања

Динамика и садржина процеса усклађивања могу се пратити коришћењем унутрашњих механизма и средстава и спољним механизмима.

Под унутрашњим механизмима се подразумевају, пре свега, Изјава о усклађености нацрта закона, другог прописа и општег акта са прописима Европске уније и Упоредни преглед подударана одредби нацрта акта са прописима Европске уније.

А. Стање

Изменама Пословника Владе Републике Србије од 10. 10. 2003. године, предвиђено је да се као прилог сваког нацрта закона који се доставља Влади на разматрање и усвајање мора доставити Изјава о усклађености нацрта закона са прописима Европске уније, која садржи оцену усклађености нацрта закона са одговарајућим прописима Европске уније, а уколико не постоје одговарајући прописи Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност – констатацију о тој чињеници. Наредном променом пословника Владе од 20.10.2005. предвиђено је обавезно давање мишљења Канцеларије за придруживање ЕУ Владе Републике Србије на сваки предлог закона који се тиче усклађивања са правом Европске уније, као и увођење анализе економских ефеката закона коју врши Савет за регулаторну реформу привредног система чиме се, између осталог, правно усклађивање синхронизује са економском политиком.

Увођење у законодавни поступак другог инструмента, Упоредног прегледа подударана одредби нацрта акта са прописима ЕУ, предвиђено је у другој фази, односно после потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању.

Резолуцијом о придруживању, Влада Републике Србије је политички обавезана да најмање једном у три месеца информисе Народну скупштину Републике Србије о планираним и испуњеним обавезама и о реализацији свих програма и осталих активности које су неопходне за убрзање процеса придруживања државне заједнице Србија и Црна Гора Европској унији.

Оцену спровођења процеса усклађивања са аспекта испуњености услова за улазак Србије и Црне Горе у Европску унију даваће Европска комисија у својим годишњим извештајима, у којим ће бити одређиване и приоритетне области у наредном периоду. Праћење овог процеса је обезбеђено и у оквиру Процеса стабилизације и придруживања, пре свега преко Годишњег извештаја о Процесу стабилизације и придруживања.

Б. Предлог даљих активности у области усклађивања

Ради потпуног спровођења процеса усклађивања и остваривања циљева који се од тога очекују, потребно је предузети следеће активности:

1. Наставити са анализом усклађености преосталих домаћих прописа који нису обухваћени ранијом анализом. Овај посао обавити у кратком року, тако да до потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању буде сачињена потпуна листа свих домаћих прописа који подлежу усклађивању, попис релевантних прописа Европске уније и оцену степена усклађености;
2. На основу такве анализе и у складу са приоритетима из Акционог плана, тражити од надлежних министарства да сачине нацрте за промену или допуну постојећих или усвајање нових прописа или предлоге за предузимање других одговарајућих мера. Извршавање ових задатака подразумева изградњу и оспособљавање капацитета у свим министарствима која учествују у анализи усклађености релевантних домаћих прописа;

3. Обезбедити потребне услове да се усвојени усклађени прописи примењују на начин који обезбеђује остваривање циљева који воде убрзаном чланству Србије и државне заједнице Европској унији. Одговорност за праћење и остваривање усклађивања је на сваком органу државне управе у оквиру његове надлежности и на Канцеларији за придруживање Европској унији Владе Републике Србије .
4. По потписивању Споразума о стабилизацији и придруживању прићи изради **«Националног плана за усвајање *acquis communautaire*-а»**, којим ће се дефинисати прецизни рокови за преостали целокупан процес правног усклађивања са комунитарним правом.

4.2 | Превођење прописа ЕУ

Један од основних елемената у процесу европских интеграција је, свакако, процес приближавања домаћег законодавства праву Европске уније, што подразумева добро познавање и разумевање правних аката ЕУ. Ради остваривања овог циља, неопходно је превођење како правних аката ЕУ на српски језик, тако и превођење домаћег законодавства на енглески језик. Ова два процеса су међусобно повезана и захтевају координиран приступ.

Правне тековине ЕУ обухватају око 150 000 страна текста, уз велики број нових прописа који се усваја сваке године у свим областима комунитарног права, тако да превођење *acquis-a* захтева благовремен и врло озбиљан приступ.

Постојеће стање

Систематски рад на превођењу правних тековина ЕУ започет је пилот пројектом „Превођење и правно језичка редакција правних тековина ЕУ“, који је остварен током 2004. године на нивоу државне заједнице. Пре реализације овог пилот пројекта, у Србији и Црној Гори, осим превода оснивачких уговора, које су превеле поједине научне институције, и малог броја уредаба и упутстава која су спорадично преводили поједини државни органи за своје потребе, значајнијег превођења није било. Уз то, превођење тих аката није било на координисано и систематично, тако да и о они треба да се подвргну правној и стручној редактури.

Резултати пилот пројекта су:

- 2170 страна преведених, језички и правно редигованих правних аката комунитарног права;
- Сваки преведени правни акт (уредбе, упутства, одлуке, амандмани) прате обрасци који садрже податке о акту (назив на српском и енглеском језику, ЦЕЛЕКС број, природан број, област на коју се пропис односи, број страна оригинала и превода итд), податке о преводиоцу и „стручном читачу“; термине који су били спорни између преводиоца и стручног читача, те да ли су усаглашени;
- Примедбе и сугестије за проширење и ажурирање «Приручника за превођење правних аката ЕУ»;
- Глосар са терминима из специфичних области које су превођене;
- Евиденција превода.

Штампан је «Приручник за превођење правних аката ЕУ» који садржи опште смернице о формату и стандарду докумената који се преводe, упутства за превођење, списак скраћеница базиран на *EUROVOC*-у и обрасце појединих правних аката.

Будуће активности

Превођење *acquis communautaire* је значајан, обиман и дуготрајан процес и треба му приступити на координисан, систематичан и стандардизован начин. С тим у вези потребно је предузети следеће активности:

- Упоредо са превођењем *acquis-a* на српски језик, потребно је преводити домаће прописе на енглески језик;
- Потребно је одредити надлежну институцију која би била задужена за превођење;
- Потребна је добра сарадња и координација између надлежних органа на нивоу државне заједнице и надлежних органа у државама чланицама;
- Годишњи планови за превођење или листе приоритета за превођење треба да буду у складу са планираним процесом хармонизације у обе државе чланице;
- Треба водити рачуна о стандардизацији процеса превођења правних аката ЕУ (терминологије, поступка, методологије);
- Неопходно је формирање терминолошких база и припремање и објављивање речника који ће покривати поједина стручна подручја;
- Стварање мреже преводилаца, јер превођење може да се обавља на свим нивоима чак и ван државне администрације, међутим правна и стручна редактура мора се обављати у оквиру државне администрације и мора бити јасно координисана;
- Константна обука и усавршавање преводилаца, редактора и лингвиста у односу на специфичности превођења правних тековина ЕУ и
- Унапређење процеса превођења кроз сарадњу са земљама региона, као и кроз прикупљање и анализирање искустава других земаља у вези са превођењем *acquis-a*.

4.3 | Четири слободе

4.3.1. Слобода кретања робе

А. Постојеће стање

Обезбеђивање слободе кретања робе је један од суштинских елемената реализације јединственог тржишта, коме је посвећен велики део законодавства Европске уније. У питању је веома широка област, која обухвата и регулише кретање робе (стављање у промет, контрола, технички прописи, стандарди и сл.) на домаћем тржишту, као и размену са иностранством (увоз и извоз). Карактеристика ове области код нас је да постоји изузетно велики број релевантних подзаконских аката (уредбе, правилници), као и да су одређена питања и даље регулисана на нивоу државне заједнице (питања стандарда, атестација, као и интелектуална и индустријска својина). Ова област код нас је у пуној транзицији (многи закони су измењени или у припреми). При томе, велики део закона и прописа, посебно оних који се односе на тзв. "инфраструктуру квалитета" (стандарди) још увек потичу из периода социјалистичке СФРЈ. Проблем је и усклађеност и артикулација између надлежности које у овој области има државна заједница СЦГ (интелектуална својина и стандарди) у односу на државе чланице, као и у погледу различитих врста органа.

Ову област, између осталог, регулишу (у потпуности или делимично) следећи закони (уредбе и други прописи нису наведени због њихове бројности):

- Закон о трговини, Закон о спољној трговини, Царински закон, Закон о царинској тарифи, Закон о патентима, Закон о жиговима, Закон о производњи и промету отровних материја, Закон о стандарди-

зацији, Закон о акредитацији, Закон о метрологији, Закон о географским ознакама порекла, Закон о моделима и узорцима, Закон о условима за обављање промета робе, вршење услуга у промету робе и инспекцијском надзору, Закон о робним резервама, Закон о дувану, Закон о оружју и муницији, Закон о акционом плану хармонизације економских система држава чланица ДЗ СЦГ и његове измене, Закон о пољопривреди, Закон о заштити биљних сорти, Закон о семену, Закон о садном материјалу, Закон о органској пољопривреди, Закон о ветеринарству, Закон о контроли квалитета пољопривредних и прехранбених производа у спољнотрговинском промету, Закон о генетички модификованим организмима, Закон о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе, Закон о превозу опасних материја, Закон о производњи и промету лекова, Закон о производњи и промету опојних дрога и други.

Б. Захтеви у погледу хармонизације са ЕУ

У првој фази, потребно је да наше законодавство буде усклађено са захтевима које подразумева закључење Споразума о стабилизацији и придруживању. То значи да се наше законодавство које се односи на област регулисања тржишта и размене са иностранством у потпуности усклади са основним принципима слободе кретања роба, попут начела недискриминације домаће и стране робе на тржишту, усклађености царинске тарифе (хармонизовани систем - царинска класификација), као и са правилима која у овој области предвиђа СТО (нпр. Споразум о техничким препрекама у трговини, Споразум о санитарним и фитосанитарним правилима). У том смислу, потребно је усвојити и/или ревидирати, у првом реду следеће системске законе:

- Закон о трговини (у процедури усвајања);
- Закон о спољној трговини (у припреми);
- Царински закон (потребни амандамани);
- Закон о царинској тарифи (припремљен нацрт који ће по хитном поступку бити упућен на Владу и у Народну скупштину).

Фаза пуног усклађивања са законодавством ЕУ подразумева усклађивање свих техничких правила и стандарда, као и одговарајућих процедура са правилима ЕУ у области слободе кретања робе. Ово, поред унутрашњег усклађивања прописа који се односе на начине и контролу стављања робе у промет, подразумева и усклађивање одговарајућих поступака и процедура са ЕУ (размена информација у смислу Упутства 83/189/ЕЕЗ, придружено чланство у *CEN/CENELEC*, споразум о атестирању и сл.).

Стратегијом усклађивања законодавства у овој области, као и шире, треба одредити рокове за поједине фазе, на пример до 2006. године за прву фазу и до 2010. године за цели процес.

Законодавни органи државне заједнице требало би да редовно размењују информације о законским предлозима. Тиме би се избегле препреке у стварању јединственог тржишта, које је могло бити изграђено ефикасним административним и правним мерама. Контролу на постојећој административној линији између држава чланица требало је ефикасно обављати. Требало је координисати усвајање техничких и других стандарда који би могли да се покажу као препреке стварању јединственог тржишта. У законске прописе је требало унети клаузулу о међусобном признавању, да би роба која је законито произведена и стављена у промет у једној држави чланици могла да се пласира и на тржиште друге државе чланице без испуњавања додатних административних захтева. Унутрашње тржиште требало је да функционише на начин како би слободан приступ тржишту и ефикасна унутрашња трговина били могући у потпуности. У погледу јав-

них набавки, тендерске процедуре на нивоу држава чланица требало је да буду сасвим хармонизоване са стандардима ЕУ, као и узајамно, да понуђачи не би били изложени различитим условима.

Са садашњим системом «двоструких колосека», Србија и Црна Гора ће још увек имати одвојене привредне системе са, између осталог, различитим степеном царинске заштите. Међутим, како буде текло испуњење Споразума о стабилизацији и придруживању, ови системи ће се уједначити и биће потребно донети споразум о слободној трговини између држава чланица, што ће уосталом бити и услов приступања ЕУ у оквиру слободног кретања робе.

1) Царине

Када су се одлучиле на оснивање царинске уније, европске државе су надлежности за одређивање царинске тарифе у односу на треће земље пренеле на институције Заједнице (данас ЕУ). Основни примарни правни извор у овој области је Римски уговор о оснивању ЕЗ и његови амандмани. Основни секундарни правни извори на подручју царинске уније су тзв. Царински кодекс ЕЗ и друге уредбе. Нека питања у овој области и даље остају у надлежности држава чланица које их уређују националним законодавством. У питању су организација и надлежности царинских управа, као и питања примене правила управног поступка, царински прекршаји и сл. Неки извори међународног права такође утичу на функционисање царинске уније у оквиру ЕУ. То су међународни споразуми који су били склопљени у оквиру ОУН, СТО, СЦО и др., којима је ЕЗ приступила. Затим, ту спадају и билатерални и мултилатерални споразуми којима су поједине чланице ЕУ приступиле.

У тренутку приступа ЕУ, нова чланица аутоматски прихвата све међународноправне акте чији је потписник ЕУ (уколико их већ раније није прихватила). Утолико је, прихватањем и спровођењем обавеза из међународних споразума које је потписала СЦГ, у основи олакшана хармонизација царинског законодавства, јер је оно већ усклађено са најважнијим међународним стандардима.

Потпуна хармонизација царинског законодавства са правом ЕУ није ни потребна ни могућа у овој фази. Уредба Савета којом се доноси Европски царински кодекс¹ и Уредба Комисије за извршавање уредбе Савета² представљају најважније изворе секундарног права у области хармонизације правила поступања са робом која је унета на царинско подручје Уније. Моментом приступања ЕУ, држава се обавезује да ће прихватити и примењивати овај кодекс, односно све прописе Уније. Прилагођавање националног законодавства у том смислу не може да замени Царински кодекс ЕУ, него само да олакша његову каснију примену.

Акционим планом и међусобним споразумима којима је основана Заједничка канцеларија управа царина Србије и Црне Горе, државе чланице су се обавезале да до 2006. године усагласе царинску процедуру и организацију царинских служби са правилима ЕУ.

Што се тиче усклађивања царинске тарифе, Европска царинска тарифа³ је један од основних аката на којима се базира ЕУ као царинска унија. Европска царинска номенклатура робе одређује се као «комбинована номенклатура» која је заснована на светском хармонизованом систему поименично означених роба са шифарским ознакама роба. Ова номенклатура разврстава робе у 98 поглавља, а потом се деле на мање групе и подгрупе, уз одговарајуће тарифне бројеве и ознаке.

¹ Council Regulation (EEC) No 2913/92, 12.10.1992.

² Commission Regulation (ECC) No 2454/93

³ Council Regulation (EEC) No.2658/87, 27.7.1987.

Постојеће законодавство Србије изграђено је уз прихватање европске комбиноване номенклатуре. Хармонизација је обављена у погледу тарифних бројева, тарифних ознака и наименовања производа, али номенклатура још увек није прилагођена хармонизованом систему 2000/2002. Ради постизања овог циља припремљен је **нови Закон о царинској тарифи**. Поред усвајања тарифе *HS* 2000/2002, у новом закону је предвиђено повећање стопа за 168 царинских позиција, и смањење за 148 позиција, тако да ће ниво просечне царинске заштите у Србији бити 8,75%, а пондерисане 6,3%. Овај нови закон ће остварити предусловне за преговарање трговинског дела Споразума о стабилизацији и придруживању.

Због проблема који се јављају у пракси када је реч о спровођењу Царинског закона, Министарство финансија - Управа царина већ ради на тексту нацрта новог Царинског закона уз који би се припремио пакет подзаконских аката и који би требало да ступи на снагу у септембру 2005. године.

Будући да се у области царина прилагођавање националног законодавства своди на уједначеност у погледу прихватања основних принципа и института у првој фази, односно пре приступања ЕУ, може се констатовати да је ново царинско законодавство Србије у доброј мери већ прилагођено општим правилима и принципима Царинског кодекса ЕУ.

Током досадашњих преговора појединих држава кандидата за чланство у ЕУ уочен је проблем у томе што националне скупштине веома споро усвајају прописе усаглашене са експертима Уније. Посебну пажњу је потребно обратити на унапређење квалитета кадра и рада царинске администрације, кроз разраду програма обуке кадрова и подизање нивоа техничке опремљености.

Најважнији приоритет у погледу очекиваног процеса придруживања ЕУ је стварање простора слободног кретања робе у оквирима државне заједнице Србија и Црна Гора, као и усаглашавање процедура и правила која важе у ЕУ, попут примене правила о пореклу, царинске класификације и других правила које регулише ГАТТ/Светска трговинска организација.

У интересу Србије (и Црне Горе) је пре свега уједначавање преференцијалних правила о пореклу робе, с циљем постизања што потпуније трговинске и индустријске сарадње ЕУ и РС (СЦГ). Поред тога, државе кандидати за чланство су обично позиване да се припреме за потписивање ЕЗ/ЕФТА конвенција о транзити и јединственом административном документу⁴. ЕУ помаже државама кандидатима оснивањем експертских група ради испуњавања неопходних техничких услова за приступање.

Краткорочне мере:

- усвајање закона о царинској тарифи и подзаконских прописа;
- прилагођавање царинске заштите, укључујући пољопривреду (тарификација, у контексту преговора у СТО, као и чланству у Светској царинској организацији);
- усвајање Кумулативних правила о пореклу;
- закључење Споразума о слободној трговини у региону (мултилатерални споразум).

Средњорочне мере:

- улазак у Светску трговинску организацију до 2008. године и одговарајуће мере (ГАТТ, заштитне мере и друго);

⁴ Convention on a common transit procedure and Convention between the EEC and the Republic of Austria, the Republic of Iceland, the Kingdom of Norway, the Kingdom of Sweden and the Swiss Confederation on Simplification of Formalities in trade in Goods.

- постепено преузимање правила Царинског кодекса ЕУ.

2) Стандардизација

Када се ради о областима тзв. “инфраструктуре квалитета”, државна заједница СЦГ је задржала широк обим надлежности у погледу законодавства, као и институција. Питања примене прописа су обухваћена републичким прописима. Прописи ЕУ су базирани на униформисаним системима размене информација (структуре централизованог информисања), као и тзв. “упутствима новог приступа”, које су ограничене на утврђивање основних захтева у вези са општим питањима техничких прописа и стандарда (безбедност, здравље, животна средина).

Новим законодавством потребно је постићи следеће циљеве у овој области:

- модернизација државних тела која се баве питањима стандарда, акредитације и метрологије, како би се трансформисала од парадржавних институција у органе који функционишу на принципима тржишне економије (у погледу њихових услуга, извора прихода и улоге на тржишту);
- рационализација броја органа који се баве управљањем системима квалитета (спајање или одређивање прецизнијих надлежности);
- преношење на приватне организације неких од активности које имају тела за “инфраструктуру квалитета”;
- јачање свести код произвођача о потреби подизања квалитета, путем јавних кампања и сл.

Постојеће стање

Област стандардизације до сада је уређена Законом о стандардизацији (“Службени лист СРЈ”, бр.30/96, 59/98, 70/2001 и 8/2003), који садржи поглавља о стандардизацији и техничким прописима, о објављивању стандарда и техничких прописа, о утврђивању усаглашености о акредитовању, сертификацији, испитивању производа, контроли усаглашености, техничком надзору, декларисању, означавању, паковању производа и др. За спровођење наведеног закона било је надлежно више органа и то: Савезни завод за стандардизацију за доношење и објављивање југословенских стандарда, Југословенско акредитационо тело за обављање послова акредитације и савезна министарства за доношење техничких прописа у областима из делокруга министарства.

У примени важећег Закона о стандардизацији, због одређених непрецизности и недовољне разграничености између послова стандардизације, са једне стране и акредитације и оцене усаглашености, са друге стране, долазило је до сукоба надлежности, а понекад и до неодговарајуће примене појединих одредаба закона. С тим у вези произашла је потреба да се наведени послови раздвоје и уреде у више закона: Закон о стандардизацији, Закон о акредитацији и Закон о техничким захтевима за производе и оцењивање усаглашености.

Остварење тежњи наше земље ка чвршћој интеграцији у међународну заједницу, посебно закључење Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом и учлањење у Светску трговинску организацију, има за предуслов хармонизацију домаћих прописа из области стандардизације са прописима Европске уније и СТО.

Одговарајуће законско уређење стандардизације према европским и међународним правилима омогућиће ступање у пуноправно чланство у европским организацијама за стандардизацију (*CEN* и *CENELEC* Институт за европске телекомуникационе стандарде *ETSI*) и међународним организацијама за стандарди-

зацију (Међународна организација за стандардизацију *ISO*, Међународна електротехничка комисија *IEC* и Међународна унија телекомуникација *ITU*).

У току је израда нацрта закона о стандардизацији, који се суштински неће разликовати од решења која су прихваћена у другим земљама у транзицији, односно земљама у окружењу које су већ постале чланице Европске уније или су проглашене за кандидате за улазак у ЕУ.

Новим законом о стандардизацији обезбедиће се да ова област буде уређена на начин који обезбеђује хармонизацију и проходност на тржишту за све субјекте, односно заинтересована лица која су упућена на примењивање српско-црногорских стандарда у свим областима у којима се ти стандарди доносе. На тај начин ће се уједно обезбедити и могућности упознавања, односно приступ свим осталим стандардима регионалних и међународних организација, чији ће члан бити новоосновани Институт за стандардизацију.

Новим законом предлаже се да се будући национални стандарди називају српско-црногорски стандарди (СЦГ) и да у њиховом доношењу учествују све заинтересоване стране. При томе ће се остварити следећи циљеви: да се доносе консензусом заинтересованих страна, спречавајући превладавање појединачних интереса над заједничким, прегледност поступака стандардизације и доступност јавности српско-црногорских стандарда и међусобна усклађеност српско-црногорских стандарда, узимајући у обзир стање развијености технике и правила европских и међународних институција за стандардизацију.

Краткорочни приоритети:

- усвајањем предложеног закона, обезбедиће се кредибилитет система стандардизације у нашој земљи, чиме ће се олакшати његово признавање на европском и међународном нивоу;
- донети националну стратегију за усвајање европских стандарда (ЕН), у којој ће се утврдити динамика и обим њиховог усвајања, како би се уклониле техничке препреке за остваривање слободног кретања робе;
- Институт за стандардизацију треба да развија међународну сарадњу и партнерство кроз билатералне споразуме са одговарајућим телима других држава;
- убрзати усвајање европских стандарда (ЕН) и повећати број примењених стандарда.

Средњорочни приоритети:

- кроз активности Института за стандардизацију, промовисати област стандардизације и контроле и управљања квалитетом, како кроз наставне планове и програме на универзитету, тако и дијалогом са привредницима;
- установити систем информисања о размени нацрта техничких прописа и стандарда који би кореспондирао са правилима ЕУ.

3) Акредитација и оцена усаглашености

Постојеће стање

Област акредитације до сада је била уређена Законом о стандардизацији и Законом о мерилима и мерним јединицама, што је за последицу имало недовољну информисаност привредних субјеката и корисника производа и услуга о њиховим правима и обавезама у наведеној области. Поред тога, због сукоба надлежности у појединим законима, долазило је до немогућности њихове примене. Такође, треба истаћи да постојећи прописи нису усклађени са међународним прописима и нормама.

Чланство у Европској организацији за акредитацију ће, уз одговарајуће законско уређење система акредитације и у вези с њим система усаглашености, омогућити нашој земљи приступање мултилатералном аранжману о међусобном признавању у оквиру Европске организације за акредитацију.

Доношењем новог закона о акредитацији, постићи ће се усаглашеност са европском и међународном праксом у области акредитације. Тиме ће се олакшати промет како у земљи тако и у иностранству, јер ће се законски уредити рад националног акредитационог тела и функционисање система акредитације уз поштовање глобално прихваћених критеријума за ову област, као и уважавање интереса свих страна заинтересованих за акредитацију.

Боља законска решења омогућиће да систем којим се акредитују услуге оцењивања усаглашености, обезбеди поверење купцима, односно корисницима производа, као и компетентост оних који обављају послове оцењивања усаглашености, односно који потврђују резултате усаглашености. Такође ће се омогућити да верификацију компетентности обавља Акредитационо тело СЦГ, које је потпуно независно и непристрасно у односу на тела за оцењивање усаглашености, односно оне који траже оцењивање усаглашености.

Адекватним законским уређењем наведених активности стварају се предуслови за трговину под једнаким условима, односно да домаћи производи, укључујући и услуге, који су званично прихваћени у нашој земљи, могу слободно да се налазе у промету и на тржиштима других земаља, без потребе да се подвргавају поновним испитивањима, ресертификацији, итд. На тај начин ће се побољшати позиција наших привредних субјеката, како у земљи, тако и у иностранству, кроз понуду квалитетних и јефтинијих производа и услуга, јер је њихов квалитет потврдило акредитовано, односно компетентно тело за оцењивање усаглашености, а неће се дуплирати трошкови оцењивања усаглашености производа и услуга.

Усвајање нових законских решења треба да омогући организацијама за оцењивање усаглашености из наше земље да докажу своју компетентност и да буду признате, чиме ће се створити услови за склапање мултилатералних и билатералних споразума о узајамном признавању процедура и резултата оцењивања усаглашености. Такође ће се побољшати ниво и углед послова испитивања, еталонирања, контролисања и сертификације, како би се задовољиле потребе свих заинтересованих страна.

Област техничких захтева за производе и оцењивање усаглашености до сада је била уређена Законом о стандардизацији. У примени наведеног закона, због одређених непрецизности и недовољне разграничености између послова стандардизације, с једне стране, и акредитације и оцене усаглашености, с друге стране, долазило је до сукоба надлежности, а понекад и до неодговарајуће примене појединих одредби закона. Стога постоји потреба да се наведени послови раздвоје и уреду у више закона: закон о стандардизацији, закон о акредитацији и закон о техничким захтевима за производе и оцењивање усаглашености.

У току је израда нацрта закона о техничким захтевима за производе и оцењивање усаглашености. Приликом припремања текста коришћена су решења садржана у земљама у окружењу које су постале чланице ЕУ, или су у поступку придруживања ЕУ, а која су примерена нашем економском и правном систему. При томе треба водити рачуна да се та решења могу применити на тржишту Србије и Црне Горе и да на најповољнији начин реше сва питања у области доношења техничких захтева за производе и за поступке оцењивања усаглашености. Посебно треба водити рачуна да се приликом прописивања техничких захтева поштују међународна начела и преузете обавезе из билатералних и мултилатералних споразума о спрецавању и отклањању препрека у међународној трговини.

Државна заједница Србија и Црна Гора не би требало да има ексклузивну надлежност приликом вршења послова оцене усаглашености који су од општег интереса. Корисније је да се предвиди могућност да те послове могу обављати субјекти који испуњавају услове који су законом предвиђени. Стога приликом израде нацрта закона треба уважити следеће принципе: демонополизације у области квалитета; спречавања конфликта интереса; транспарентности у раду државних институција и поштовања европских и међународних правила.

Краткорочни приоритети:

- испуњавање услова за потписивање мултилатералног споразума о међусобном признавању у оквиру Европске организације за акредитацију и за интеграцију акредитационог система СЦГ у европски систем;
- стварање националне базе података о акредитованим лабораторијама и телима.

Средњорочни приоритет:

Подршка примени законодавства хармонизованог са ЕУ *acquis* и прописима СТО.

4) Метрологија

Постојеће стање

Област метрологије тренутно уређује Закон о мерним јединицама и мерилима ("Службени лист СРЈ", бр. 80/94, 28/96 и 12/98). У току је израда закона о метрологији.

То је у потпуности нов закон, којим се уређује област законске метрологије у условима тржишне привреде, с циљем усклађивања са међународним прописима и праксом која се спроводи у Европској унији. Решења у законодавству Европске уније су у Предлогу закона преузета у мери у којој се могу применити на тржишту државне заједнице.

За разлику од правне ситуације регулисане Законом о мерним јединицама и мерилима («Службени лист СРЈ», бр. 80/94, 28/96 и 12/98), област еталонирања се предвиђеним изменама дерегулише, осим за потребе законске метрологије. Одредбе Предлога закона примењују се само на мерила која се употребљавају у области законске метрологије, док су мерила у осталим областима метрологије (у индустријској, научној и др) остала дерегулисана, што је у складу са решењима из међународне праксе и праксе која се спроводи у Европској унији.

Овим предлогом закона се први пут код нас уређују области претходно упакованих производа. Област еталона уређује систем еталона Србије и Црне Горе и следивост до еталона Србије и Црне Горе или до еталона на међународном нивоу, чиме се успоставља следивост резултата мерења добијених еталонирањем еталона или употребом мерила. Уводи се овлашћивање лабораторија за оверавање мерила и могућност проверавања првог оверавања мерила сопствене производње произвођачу мерила коришћењем његовог система квалитета.

У Предлогу закона усаглашени су: улога организације надлежне за мере, начин стављања мерила на тржиште или у употребу, начин поверавања законске метролошке контроле мерила лабораторијама и спровођење метролошког надзора са решењима примењеним у Европској унији.

Краткорочни приоритет:

Политика у области метрологије треба да обезбеди развој метролошке инфраструктуре Србије и Црне Горе и њено међународно признавање.

Средњорочни приоритети:

Обука запослених у метролошким лабораторијама и набавка нове опреме за калибрирање и верификацију мерних инструмената; примена међународно усвојених мерних јединица; развој, одржавање и преношење вредности еталона Србије и Црне Горе на нивоу који задовољава потребе Србије и Црне Горе; подршку развоју одговарајуће и међународно признате метролошке инфраструктуре за обезбеђење следивости мерења; усмеравање и финансирање метролошких истраживања; развој метролошког образовања и обуке метролога у привреди; израда, доношење и спровођење метролошких прописа; утврђивање испуњености законских метролошких захтева и информисање јавности у области метрологије.

5) Приступ по секторима

У одређеним секторима, Европска унија је заокружила правила која се односе на техничка правила и стандарде у много продубљенијој мери него у погледу тзв. "новог приступа". Због тога је потребно да надлежна тела, задужена за техничке прописе (министарства и сл.) или за стандарде (будући институт за стандардизацију) отпочну предузимање мера за усклађивање великог броја прописа у следећим областима:

- систем одобравања типова моторних возила и њихових приколица;
- систем одобравања типова моторних возила двоточкаша и троточкаша (безбедност и еколошки захтеви);
- хемијске супстанце;
- прехрамбени производи;
- лекови за људску употребу;
- лекови за употребу у ветерини;
- електрична опрема;
- играчке и
- производи у грађевинарству.

Краткорочни приоритети:

За сваку од наведених области потребно је развити, с једне стране, правила која су у складу са одговарајућим путствима ЕУ. С друге стране, треба оформити оспособљена тела за надзор у примени техничких прописа и стандарда у овој области (инспекције, лабораторије и др).

Средњорочни приоритет:

На средњи рок, потребно је да правила Србије и Црне Горе буду у потпуности усклађена са правом ЕУ.

4.3.2. Слободно кретање радника

Слобода кретања људи и радне снаге представља целину која је од суштинске важности за функционисање заједничког тржишта Европске уније и примарно је регулисана чл. 39-42 Уговора о Европској заједници. Слобода кретања људи је шири појам и предуслов је за правно регулисање слободе кретања радне снаге. Пошто ове слободе, тј. права, у принципу припадају свим држављанима чланица Европске уније, може се рећи да ове две слободе улазе у корпус права европског држављанства.

Слобода кретања људи односи се на неометано кретање унутар Европске уније, на смањивање административних формалности које могу представљати препреке слободном кретању држављана ЕУ и чланова њихових породица који могу бити држављани трећих држава. Оно се такође односи на право боравка и пребивалишта у другој држави чланици ЕУ, под којим се подразумева забрана примене система боравишних дозвола према држављанима Европске уније. Право држављана ЕУ и чланова њихових породица на слободно кретање и боравак унутар територије држава чланица регулисано је Упутством Европског парламента и Савета 2004/38/ЕЗ.

Област слободе кретања радне снаге регулисана је трима уредбама Савета ЕУ: 1612/68, 312/76, 2434/92. Суштина ове слободе је да сваки држављанин Европске уније има право на приступ запослењу под истим условима као и држављанин државе чланице у којој се тражи запослење. Он има право да искористи све правне могућности које правни систем државе домаћина пружа у смислу помоћи при запослењу која се пружа домаћем држављанину. Његово запослење не може зависити од било којих критеријума који дискриминишу по основи држављанства и у том смислу држава не сме примењивати систем дозвола за рад према држављанима ЕУ. Право на једнак приступ запослењу је сама суштина слободе кретања радне снаге, која омогућава примену осталих елемената ове слободе:

- једнак третман свих држављана ЕУ у радном праву државе чланице;
- сви радници држављани ЕУ имају право на једнаке социјалне и пореске бенефиције као и држављани државе домаћина. Такође имају иста права у решавању стамбеног питања;
- чланови породице радника држављанина ЕУ, без обзира на своје држављанство, имају право да се придруже раднику у држави домаћину;
- радник има право на пуну координацију социјалне сигурности, што подразумева: пренос пензије и других бенефиција које је стекао у једној држави чланици ако се он пресели у другу државу чланицу; агрегација свих социјалних давања у различитим државама у којима је радио тако да увек има обезбеђену социјалну заштиту на исти начин као да је цео радни век провео у једној држави; чланови породице радника држављанина ЕУ имају права на иста породична давања као и држављани државе домаћина;
- пунa примена узајамног признавања професионалних квалификација.

Мора се напоменути да се слобода кретања радне снаге тренутно не примењује у пуном обиму према новим државама чланицама које су ушле у ЕУ 1.5.2004. Држављани ових држава имаће право на једнак приступ запослењу као и држављани «старе» државе ЕУ тек после транзиционог периода, који ће трајати максимално до 2011. Разлог за овакво решење лежи у страху да ће радници из «нових» држава преплавити тржиште рада Европске уније и тако спустити цену рада, а и осиромашити радни потенцијал својих држава. Иако је ова оцена дискутабилна, оваква пракса је била уобичајена и приликом претходних проширења Европске уније са Грчком, Шпанијом и Португалом. Не упуштајући се у оцену овог решења, можемо рећи да су код свих осталих права из слободе кретања људи и радне снаге сви држављани Европске уније изједначени.

Пошто радницима из «нових» држава ЕУ није омогућен једнак приступ запослењу, овим државама је заузврат дато право да примене реципрочне мере према радницима «старих» држава у истом транзиционом периоду. Ово искуство може бити врло корисно за Србију и Црну Гору код осмишљавања стратегије либерализације нашег тржишта рада пре и после приступања Европској унији. Ипак, примарна ће бити одлука ЕУ и њених чланица да ли ће дозволити држављанима СЦГ слободан приступ запослењу аутоматски по приступању ЕУ.

Обавезе које је ЦЦГ до сада преузела преко чланства у Савету Европе, тј. потписивањем Ревидиране европске социјалне повеље (РЕСП) 22.3.2005. године, се у неким елементима поклапају са обавезама које ће држава имати чланством у ЕУ. То се највише односи на члан 19. РЕСП, који садржи одредбе о забрани дискриминације радника миграната по основу држављанства. Ове одредбе се не тичу права на приступ за-послењу, тј. држава је и даље слободна да примењује, како систем дозвола за рад, тако и дозвола за бора-вак и пребивалиште. Члан 19. РЕСП тиче се између осталог:

- права на једнак национални третман у накнади за рад и услове рада;
- права на чланство у синдикатима и остваривање права из колективног уговора;
- права на једнак национални третман приликом обезбеђивања смештаја, тј. стамбеног питања;
- права на једнак национални третман у погледу пореских, социјалних и других давања по основу радног односа;
- права на заједнички живот са члановима породица унутар територије државе домаћина.

Област запошљавања и рада страних држављана регулисана је савезним Законом о условима за засни-вање радног односа са страним држављанима. У припреми је Закон о условима за запошљавање и рад страних држављана којим ће се уредити услови под којима страни држављанин и лице без држављанства, може да се запошљава и ради на територији Републике Србије.

Одредбе овог закона неће се примењивати на одређене категорије страних држављана, као што су чла-нови дипломатских, односно конзуларних представништва, стране држављане који обављају послове на основу међународних споразума о пословно–техничкој сарадњи, образовању и истраживању, стра-не држављане који воде послове или су чланови органа управе, надзора или извршног органа правног лица или његовог организационог дела које је уписано у регистар у Републици, у складу са законом, ако је власник тог правног лица, стране дописнике или извештаче страних медија и у другим законом пропи-саним случајевима.

Нацртом закона о условима за запошљавање и рад страних држављана предвиђен је систем дозвола за рад, при чему је процедура за издавање и обнављање дозвола за рад поједностављена а рокови скраћени.

Такође, Закон о раду примењују се на права, обавезе и одговорности из радног односа страних држављ-ана и лица без држављанства који раде код послодавца на територији Републике Србије тако да су стра-ни држављани изједначени са домаћим држављанима у погледу права на накнаду за рад и услове рада и права на чланство у синдикатима и остваривању права из колективног уговора.

Потребне мере правног усклађивања

Приликом давања опште оцене усклађености нашег права са европским стандардима који су садржани у Ревидираној европској социјалној повељи у погледу радника миграната, може се констатовати потреба за изменама и допунама Закона о запошљавању странаца и лица без држављанства, као и Закона о при-временом бораваку и кретању странаца и сета других закона који парцијално уређују ову област (Закон о државним службеницима, Закон о евиденцијама у области рада, Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, итд.). Наиме, потребно је либерализовати поступак издавања радне дозволе и до-зволе боравака, по могућству објединити поступак за издавање радне и дозволе боравака (пошто дуална процедура није у складу са захтевом поједностављења процедуре коју налаже чл. 18. Ревидиране европ-ске социјалне повеље), олакшати процедуру обнављања радне дозволе и продужити рок важења дозво-ле боравака у случају продужења радне дозволе. Исто тако, странцу треба омогућити боравак у земљи све

време док прима новчану накнаду по основу осигурања за случај незапослености. Разуме се, издавање радне дозволе и одобравање продужења зависи од економских и социјалних разлога, али административне процедуре треба да буду олакшане. Исто тако, трошкови поступка треба да буду смањени (или сведени на нужну меру). Најзад, право на породично окупљање раднику мигранту (брачни друг и издржава-на деца до 21 године живота) претпоставља одговарајуће законско усклађивање.

За уређивање положаја радника миграната од посебног је значаја социјално осигурање, а пре свега пензијско и инвалидско осигурање. Наиме, за разлику од права Европске уније које у контексту слободног кретања радника/лица (Упутство 2004/38/EЗ) утврђује начело агрегације, односно сабирања свих периода стажа осигурања стечених у различитим државама чланицама ЕУ, како у погледу стицања тако и у погледу очувања права на давања и утврђивање износа давања, као и правила исплате социјалних давања лицима која имају пребивалиште на територији држава чланица, питање агрегације стажа у стицању или очувања права, као и исплате давања по основу социјалног осигурања у држави чланици Савета Европе (РЕСП чл.12) претпоставља да је правило координације утврђено на бази реципроцитета (билатералним или мултилатералним међународним уговором – нпр. Европским кодексом о социјалној сигурности).

У току је рад на следећим прописима: Закон о заштити грађана Републике Србије на раду у иностранству, Закон о запошљавању лица са инвалидитетом, Закон о изменама и допунама закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Закон о евиденцијама у области рада и запошљавања, Програм за запослене којима престаје радни однос у процесу реструктурирања, припреме за приватизацију и рационализације и то на националном нивоу. Републички савет за запошљавање основан је октобра 2004.године, док су локални савети за запошљавање основани у појединим општинама, док је у појединим у току оснивање ових савета.

Узајамно признавање професионалних квалификација

Да би се омогућила пуна мобилност радне снаге, потребно је ускладити одговарајуће прописе и у области признавања сведочанстава и диплома, што може да се доведе у везу не само са заједничким политикама већ и са областима у којима Унија може да предузме акцију координације, допуњавања или подршке, што је случај са областима образовања, омладине, спорта и професионалног оспособљавања. Наиме, циљ акције Европске уније је развијање европске димензије у образовању, подстицање мобилности студената и наставника, поред осталог подстицањем признавања диплома, периода студирања (Европски систем трансфера кредита), учења на даљину, и сл. У том погледу у Србији се спроводи реформа образовања, укључујући и реформу високошколског образовања, сходно стандардима Болоњске декларације. Питање нострификације диплома и стручних звања се не поставља међу државама чланицама Европске уније, осим у посебним областима и случајевима. У том смислу, усклађивање нашег права у овој области значајној за мобилност радника треба да има у виду стандарде садржане у низу упутстава посвећених узајамном признавању диплома и сведочанстава, како би се олакшао приступ пословима и вршење слободних професија. Упутства се деле на опште и секторске. Општа упутства имају за предмет узајамна признавања диплома средњошколског образовања (Упутство 92/51) или високог образовања (Упутство 89/48). Секторска упутства односе се на поједине професије: диплома лекара (Упутство 75/362, модификована 93/16), стоматолога (Упутство 78/687), ветеринара (Упутство 78/1026), фармацеута (Упутство 85/432), архитекте (Упутство 85/384), итд. Сва ова општа и секторска упутства су модификована доношењем Упутства 2000/19. У погледу професије «адвокат», од значаја је Упутство 77/249, које предвиђа услове за признавање звања адвоката, односно заступања пред судом или другим надлежним органима у другој држави чланици.

Усклађивањем права у овој области, нестаће потреба за постојањем билатералних међународних уговора о узајамном признавању (нострификацији) диплома, које је наша земља закључила са државама чланицама Европске уније.

4.3.3. Слобода пружања услуга

Слобода пружања услуга је област која се ослања на слободу кретања радника/лица и на узајамно признавање професионалних квалификација. Због тога је она примарно регулисана истим Упутством 2004/38/ЕЗ као и област слободе кретања радника. Оно што ову област чини специфичном односи се на могућности samozапослења и пословног настањивања у другој држави чланици ЕУ. Државе чланице морају да омогуће свим држављанима ЕУ исти третман код samozапослења и пословног настањивања као и својим држављанима.

4.3.4. Слобода кретања капитала

Остваривање слободе кретања капитала претпоставља усаглашено остваривање припрема на правном и економском нивоу. У Србији су припреме на правном нивоу отишле даље него на економском. Законодавство о страним улагањима у Србији је у високом степену већ прилагођено законодавству Европске уније. Недостаје неколико прописа како би цела област била усаглашена са одговарајућим законодавством Уније.

За пуну валоризацију слободе кретања капитала нужна претпоставка је одговарајућа стратегија развоја домаће привреде и њено доследно спровођење.

Правни основ слободе кретања капитала у ЕУ

Правни основ слободе кретања капитала у Европској унији је Уговор о оснивању Европске заједнице, пре свега, Наслов III, Глава 4: "Капитал и платни промет", чланови 56 - 60, затим Наслов VI, где су уређена питања конкуренције, опорезивања и усклађивања правних прописа. Главна питања која су уређена прописима о слободи кретања капитала су: кретање капитала, плаћања, осигурање, хартије од вредности, спречавање прања новца. Сва ова питања детаљно су уређена низом прописа Европске уније.

Домаћи режим кретања капитала

Режим кретања страног капитала уређен је низом прописа. Од посебног значаја су:

- Закон о страним улагањима ("Службени лист СРЈ", бр. 3/2002);
- Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената ("Службени лист СРЈ", бр. 65/2002, „Службени гласник РС", бр. 57/2003 и бр. 55/2004);
- Закон о кредитним односима с иностранством ("Службени лист СРЈ", бр. 42/92);
- Закон о девизном пословању ("Службени лист СРЈ", бр. 23/2002);
- Закон о спречавању прања новца, ("Службени лист СРЈ", бр. 53/2001);
- Закон о платном промету ("Службени лист СРЈ", бр. 3/2002 и бр. 5/2003; "Службени гласник РС", бр. 43/2004).

Режим кретања капитала допуњује низ других прописа као што су закони о: Народној банци Србије, банкама и другим финансијским организацијама, осигурању, трговачким друштвима, заштити правила конкуренције на домаћем тржишту, опорезивању, рачуноводственој ревизији и слично. Слобода кретања капитала нужно претпоставља и слободу кретања људи.

Поменути прописи о слободи кретања капитала у великој мери су приближени прописима Европске уније. Прописи које би било пожељно донети, како би цела област била усаглашена са одговарајућим законодавством Уније, су посебно о:

- инвестиционим фондовима;
- електронском плаћању;
- додатном обезбеђењу плаћања;
- заштити малих инвеститора;
- заштити банковних депозита.

Овде ће бити представљени прописи који се односе непосредно на слободу кретања капитала, а не обрађују се у другим одељцима Стратегије.

Предлози за приближавање прописима ЕУ

1) Закон о страним улагањима

А. Постојеће стање

Закон о страним улагањима донет је 2001. године ("Службени лист СРЈ", бр. 3/2002 и бр. 5/2003). Овај Закон је усклађен са законодавством ЕУ. Спада у правно-технички примерене прописе. Кратак је, једноставан и јасан. Закон о страним улагањима спада у најлибералније законе о страним улагањима. Препреке његовој примени су на подзаконском нивоу. Странци, на пример, не могу да користе повластицу о ослобађању пореза на добит од инвестиција виших од 600 милиона динара, предвиђену Законом о измени и допуни Закона на добит предузећа ("Службени гласник Републике Србије" бр. 80/2002)

Закон о измени и допуни Закона о порезу на добит предузећа, објављен у Службеном гласнику 8%2, са следећим најважнијим одредбама о томе:

Члан 50а

Порески обвезник који, према прописима којима се уређује подстицање улагања у привреду Републике, уложи у своја основна средства, односно у чија основна средства друго лице уложи више од 600 милиона динара, који та средства користи у регистрованој делатности у Републици и у периоду улагања додатно запосли на неодређено време најмање 100 лица, ослобађа се плаћања пореза на добит предузећа у периоду од десет година сразмерно том улагању.»

Члан 50з

Када Влада Републике Србије својим решењем утврди да је одређено улагање из чл. 50а и 50б. овог закона од посебног значаја за привреду Републике, у смислу закона којим се уређује подстицање улагања у привреду Републике, испуњеност услова за коришћење пореских подстицаја из чл. 50а и 50б овог закона утврђује решењем надлежни порески орган.»

Дакле, да би страни улагач могао да користи законом загарантовану повластицу, потребна је појединачна одлука извршне власти. А та власт не може да доноси такве одлуке, јер још није донет пропис у коме су дефинисана "улагања која су од посебног интереса за привреду Србије". Због тога повластица не може да се користи.

Б. Захтеви у погледу прилагођавања законодавству ЕУ:

- при изради прописа водити рачуна да буду јасни свакоме на кога се односе;
- донети одговарајући пропис којим би се дефинисали инвестициони подухвати “од посебног интереса за привреду Србије” или критеријуми за њихово дефинисање, како би надлежни порески органи могли да доносе решења о прописаном ослобађању од пореза.

2) Закон о инвестиционим фондовима

А. Постојеће стање

Код нас не постоји закон о инвестиционим фондовима. Његова израда, отпочета пре више година, је у току. При изради овог закона води се рачуна о томе да су нека питања у вези с прометом хартија од вредности уређена Законом о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената.

Инвестициони фондови треба да буду уређени тако да су за инвеститоре повољнији и сигурнији него банке, којима се ови фондови јављају као конкуренти у мобилисању штедње. Управо је главна сврха одговарајућих прописа ЕУ - Упутство 85/611 (измењено и допуњено упутствима 2001/107 и 2001/108) - с којима Закон о инвестиционим фондовима треба да буде усаглашен, је заштита интереса инвеститора.

Доношењем закона о инвестиционим фондовима, код нас ће бити заокружено уређивање слободе кретања капитала.

Управо из разлога сигурности инвеститора, инвестициони фондови не могу да се оснивају слободно као привредна друштва, него је потребна дозвола надлежног надзорног органа. Упутство посебно уређује однос инвеститор - друштво за управљање инвестиционим фондовима (*management company*) - депозитар (у обзир долазе само реномиране банке и осигуравајућа друштва). Упутство уређује вршење надзора и над једнима и над другима.

Већина земаља чланица ЕУ је својим прописима уредила колективно улагање у преносиве хартије од вредности. Како у начину уређивања ове материје постоје значајне разлике, Савет Европске уније је ово питање уредио Упутствима која су обавезна за све чланице ЕУ.

Међутим, ваља имати у виду да Упутства прописују само “усаглашени минимум”, како би законодавства земаља чланица била компатибилна, односно да се обезбеди неометан промет хартија од вредности на целој територији Европске уније. Ван тога све чланице ову материју уређују аутономно.

Б. Захтеви у погледу прилагођавања законодавству ЕУ

Како код нас не постоји закон о инвестиционим фондовима, приликом његове израде биће нужан упоредноправни увид. Најсврхисходније је следити концепт који је основа Закона о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената и Закон о привредним друштвима који је већ донет.

Промет хартија од вредности је питање које у законодавство ЕУ спада истовремено у “кретање капитала” и “пружање услуга”. По дефиницији, пренос хартије од вредности између резидената различитих држава чланица је “кретање капитала”, без обзира на то да ли се ради о правном или физичком преношењу. Истовремено, с обзиром на веома развијено посредовање у промету хартија од вредности, оно се сврстава и у “финансијске услуге”. Доношењем овог закона заокружује се финансијски систем Србије.

3) Закон о спречавању прања новца

А. Постојеће стање

Закон о спречавању прања новца („Службени лист СРЈ“ бр. 53/2001) донет је 2001. године а почео је да се примењује 1. јула 2002. године. Наведени Закон је делимично усаглашен са Упутством Савета Европске уније 91/308/ЕЕЗ о спречавању коришћења финансијског система у сврхе прања новца и Упутством 2001/97/ЕЗ Европског парламента и Савета Европске Уније којом се мења и допуњује Упутство 91/308/ЕЕЗ о спречавању коришћења финансијског система у сврхе прања новца (1. и 2. Упутство). Предлог новог Закона о спречавању прања новца који се налази у процедури усвајања у Скупштини Србије од новембра месеца 2004. године је израђен у циљу усаглашавања са међународним стандардима прописаним наведеним Упутствима ЕУ као и Препорукама ФАТФ (*Financial Action Task Force*). Предлогом новог Закона је проширен круг обвезника у односу на закон на снази, износ преко којег је обавезно пријављивање готовинских трансакција је усаглашен са Упутствима, уведена обавеза идентификације крајњег корисника средстава, дато овлашћење Управи за спречавање прања новца да изда налог за привремено обустављање извршења трансакције, прецизно дефинисане обавезе чувања документације, обезбеђивања обуке за запослене код обвезника итд., а у складу са наведеним међународним стандардима. Предлог новог Кривичног законика предвиђа кривично дело прања новца које је усаглашено са наведеним међународним стандардима, као и финансирање тероризма као посебно кривично дело.

Б. Захтеви с циљем прилагођавања прописима ЕУ

Неопходно је што скорије усвајање наведених закона као и њихово даље усаглашавање са правом Европске уније и другим стандардима. Наиме, потребно је допунити Предлог закона о спречавању прања новца (прелажемо амандманима Владе) одредбама којима би се предвиделе мере за спречавање финансирања тероризма и овлашћења Управе за спречавање прања новца на наведеном пољу као и проширио круг правних и физичких лица који су обавезни да извршавају обавезе из Закона на адвокате, који би били дужни да у вршењу одређених послова у име и за рачун својих клијената пријављују сумњу да се ради о прању новца. Обавезу предузимања мера на спречавању финансирања тероризма садржи треће Упутство ЕУ (3. Упутство) на плану спречавања прања новца које је у припреми.

4) Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената

А. Постојеће стање

Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената донет је 2002. Измене и допуне извршене су у два наврата – 2003. и 2004. године (“Службени лист СРЈ”, бр. 65/2002, „Службени гласник РС”, бр. 57/2003 и бр. 55/2004).

Закон у члану 10 предвиђа да домаћа и страна физичка и правна лица „могу стицати ... права из хартија од вредности ... и ... њима располагати“. То значи да их могу и давати под хипотеку. Али, ова одредба не помиње финансијске инструменте који немају облик хартија од вредности. Овај Закон (чл. 15. и 16), сем хартија од вредности, као „финансијске инструменте“ познаје само финансијске деривате односно стандардизоване берзанске инструменте.

У ЕУ је, упутствима 98/26 и 2002/47 - којима се придаје велики значај у обезбеђивању одвијања платног промета - уређено да се као „додатно финансијско обезбеђење“ користе готовински и други финансијски инструменти. Набројан је већи број таквих инструмената који немају облик хартија од вредности. Прималац хипотеке има право да ове инструменте наплати, односно уновчи, без покретања икаквог поступка.

Додатно обезбеђење се изузима из режима о стечају и ликвидацији. Оно се не може побијати ако залогодавац у међувремену падне под стечај.

Наш Закон о облигационим односима („Службени лист СФРЈ, бр. 29/78, 39/85, 57/89, „Службени лист СРЈ“, бр. 13/93) у члановима 989. и 990. предвиђа могућност залагања потраживања и хартија од вредности. Према томе, у нас постоји општи правни основ за додатно обезбеђење и у случају права и обавеза из платног промета. Међутим, ни Закон о облигационим односима ни нови Закон о стечају не предвиђају изузимање финансијских инструмената заложеных у платном промету из режима стечаја и ликвидације.

Б. Захтеви у погледу прилагођавања прописима ЕУ

С обзиром на то да је наплата потраживања једна од најслабијих тачака наше привреде, требало би узети у обзир решења из упутстава 98/26 и 2002/47. Није битно да ли био донет посебан пропис, или би се унеле потребне измене и допуне у Закон о хартијама од вредности и другим финансијским инструментима или у неки од других закона којима се уређује питање наплате потраживања у платном промету.

5) Заштита депозита

А. Постојеће стање

Тренутно, у скупштинској процедури је Владин Предлог закона о осигурању депозита. Доношење овог закона је значајно због повећања кредитбилности банкарског система и развоја тржишта капитала. Најважнија питања регулисана овим предлогом закона су: увођење одређене шеме осигурања депозита - експлицитни систем осигурања; рокови за исплату осигураних депозита; не осигуравају се депозити кредитних институција, нити депозити произашли из трансакција прања новца; осигурање депозита се односи и на депоненте филијала домаћих банака које послују у иностранству, али и на депоненте филијала страних банака на територији Републике Србије. Осигурани износ се утврђује у обавезном износу од 3.000 евра у динарској противвредности по депоненту у банци на дан доношења решења надлежног трговинског суда о отварању стечајног поступка над банком. Тиме се постиже одговарајући степен заштите депозита физичких лица у условима функционисања банкарског система. Предвиђен је и начин прикупљања средстава Фонда осигурања. Предвиђена је могућност да се обуставе обрачун и наплата премије ако средства у Фонду достигну 5% износа осигураних депозита што би, према постојећем стању, одговарало износу од 1,2 милијарде динара. Предлог закона је усклађен са Упутством 94/19/ЕЗ.

Обавеза осигурања депозита физичких лица тренутно је регулисана одредбама Закона о банкама и другим финансијским организацијама («Службени лист СРЈ», бр. 32/93, 61/95, 44/99 и 36/02, «Службени гласник РС», 72/03),), Закона о Агенцији за осигурање депозита, санацију, стечај и ликвидацију банака (Сл. лист СФРЈ бр. 84/89, 63/90 и 20/91, Сл. лист СРЈ бр. 53/01) и Одлуком о врстама и износу депозита банака које осигурава Агенција (донео 14.03.1994. године је Гвернер НБЈ – Сл. лист СРЈ бр. 22/94).

Б. Захтеви у погледу прилагођавања прописима ЕУ

У Упутству ЕУ 94/19 из 1994. године, које је касније допуњавано, предвиђена је „заштита депозита“, а не „осигурање депозита“. Разлика није само терминолошка него и аналитичка. Осигурање депозита представља комерцијални посао с премијом осигурања у процентима која се наплаћује при закључењу уговора о осигурању, а заштита депозита подразумева заштитне премије у промилима које су облигационе природе (уплаћују се само кад настане заштићени случај).

Када се врати поверење грађана у домаће банке, на домаћем депозитном тржишту требало би засновати систем заштите депозита према Упутству ЕУ бр. 94/19. Елементи таквог система би били:

- обавезност заштите депозита;
- квалитативна и квантитативна ограниченоост заштите депозита;
- заштита у виду међубанковног фонда;
- заштитна премија сразмерна степену ризичности банака.

У садашњим приликама није остварив теоријски пожељан систем за заштиту депозита. Док се не врати поверење у банковни систем на кредитном тржишту, заштиту депозита требало би да обезбеђује установа јавноправне природе. Горња граница заштићених депозита требало би да буде 20.000 евра, колико је предвиђено у упутству ЕУ.

6) Заштита малих инвеститора

А. Постојеће стање

Не постоји заштита малих инвеститора на тржишту хартија од вредности. Једини облик заштите малих инвеститора је посредна заштита интереса малих акционара преко Акцијског фонда Републике Србије. Акцијски фонд то чини, пре свега, позивањем малих акционара да се удружују ради заједничке продаје акција, како би постигли цену вишу него кад се на тржишту јављају појединачно.

Б. Захтеви у погледу прилагођавања прописима ЕУ

Тржиште хартија од вредности код нас је у настајању, па би требало превасходно заштитити мале инвеститоре у хартије од вредности, како се не би поновило лоше искуство с банковним депозитима. Потребан је посебан закон о заштити малих инвеститора, у складу с Упутством 97/9 Европске уније. Претпоставка за закон о заштити инвеститора је закон о инвестиционим фондовима, како би се заокружило законодавство о тржишту хартијама од вредности.

Упутство 97/9 о заштити инвеститора прописује само „усаглашени минимум“, како би системи држава чланица за заштиту инвеститора били усклађени. Упутство не прописује јединствен систем заштите инвеститора. Зато није ствар само у преузимању одредаба из Упутства, него треба изградити систем за заштиту инвеститора према нашим околностима и потребама. При томе би требало користити резултате упоредноправног проучавања система за заштиту депозита одабраних земаља.

7) Електронска плаћања

А. Постојеће стање

Електронска плаћања код нас још нису системски уређена. Учесници привређивања ослањају се на Одлуку Народне банке Југославије о електронском плаћању („Службени лист СРЈ“, бр. 3/2002) и на Закон о платном промету („Службени лист СРЈ“ бр. 3/2002). При издавању платне картице банке се ослањају на Закон о банкама и другим финансијским организацијама, на међународне стандарде и страна искуства.

Б. Захтеви у погледу прилагођавања прописима ЕУ

При уређивању питања из области електронског плаћања, према Програму хармонизације, нужно је узети у обзир следећа два нормативна акта Европске уније: Препорука Европске комисије ЕУ бр. 87/598 о ев-

ропском кодексу понашања у електронском плаћању и Препорука Европске комисије ЕУ бр. 88/590 о односима између корисника и издавалаца платних картица.

Било би пожељно да се област електронског плаћања уреди законом на целовит начин.

4.4 | Општи предуслови јединственог тржишта

4.4.1. Рачуноводство и ревизија

А. Постојеће стање

У области рачуноводства, раскид са командном привредом начињен је доношењем Закона о рачуноводству 1996. године. Притом је задржан концепт да се рачуноводство и ревизија регулишу кроз посебан закон, уместо кроз Закон о предузећима. Поменути закон у потпуности су прихваћена начела дефинисана четвртим и седмим упутством ЕУ, а Законом о ревизији и начела Осмог упутства. Касније је у области рачуноводства омогућена примена Међународних рачуноводствених стандарда (МРС, сада МСФР), а у области ревизије уведена је обавеза примене Међународних стандарда ревизије (МСР). У децембру 2002, тадашња Савезна скупштина усвојила је Закон о рачуноводству и ревизији (обједињен), који је ступио на снагу 1. јануара 2003. године. Овим законом оквир за финансијско извештавање постали су МРС, а потврђена примена је и примена МСР. Постојећим законским решењима, обавезу примене МРС од 1. јануара 2003. године имале су банке и друге финансијске организације, а од 1. јануара 2004. године сва остала правна лица која воде пословне књиге у складу са овим законом, осим буџетских корисника, на које се овај закон не примењује.

У складу са Уставном повељом, којом се регулишу односи између Србије и Црне Горе, предвиђено је регулисање области рачуноводства републичким законом. Министарство финансија Републике Србије припремило је предлог новог закона о рачуноводству и ревизији и он се тренутно налази у скупштинској процедури. Циљ новог закона је да се, поред одредби досадашњег закона, уреди и већи број других питања у вези са обезбеђењем адекватне примене међународних стандарда у области рачуноводства и ревизије.

Новим законом о рачуноводству и ревизији предлаже се формирање коморе овлашћених јавних рачуновођа (досадашњих овлашћених ревизора) ради унапређења и развоја рачуноводствене и ревизорске професије, примене међународне регулативе и хармонизације са том регулативом, заштите општег и појединачног интереса у обављању послова у тим областима, организовања у пружању услуга у области ревизије финансијских извештаја, контроле квалитета рада предузећа за ревизију, давања и одузимања сертификата о положеном стручном испиту, као и ради остваривања других циљева из домена финансијског извештавања. Рачуновође би могле да остану у својим асоцијацијама рачуновођа и не би били чланови коморе, с обзиром да послови рачуноводства не представљају обављање јавне праксе, већ подразумевају директну одговорност рачуновођа руководству правног лица, а не према јавности. Из тих разлога, предвиђено је да испите за стручна звања у рачуноводству спроводе правна лица која би била изабрана путем тендера, док би за стручна звања у ревизији била надлежна комора. По положеном испиту код правног лица или правних лица, рачуновође би могле да бирају асоцијацију и да у оквиру ње остварују своја права и обавезе (кодекс професионалне етике, обука, унапређење знања).

Поред коморе, закон предвиђа и оснивање саветодавне националне комисије за рачуноводство, која би првенствено пратила имплементацију међународних рачуноводствених стандарда, предлагала министарству измене и допуне прописа из области рачуноводства, а у њен рад би били укључени представници Савеза рачуновођа и ревизора Србије као струковне организације рачуновођа. Комисија је одговорна министарству надлежном за послове финансија, коме најмање једном месечно доставља извештај о своме раду.

Изузетно је значајно што је предвиђено вођење пословних књига, састављање, достављање, обелодањивање и ревизија финансијских извештаја у складу са законском, професионалном и интерном регулативом.⁵

Предлог новог закона између осталог регулише:

- поступак за давање и одузимање дозволе за рад предузећима за ревизију и надзор над радом предузећа за ревизију (према постојећим законским решењима, постојала је само обавеза да наведена правна лица имају дозволу за рад, али без прописане процедуре издавања и одузимања лиценци и органа који те послове обавља);
- критеријуме за спровођење програма за стицање професионалних звања и одржавање испита, у складу са међународном професионалном регулативом (досадашње сертификавање рачуновођа у многим случајевима није гарантовало стручни профил неопходан за прихватање и примену МРС);
- финансијско извештавање правних лица и других облика организовања које је правно лице основало у иностранству, ако прописима тих држава није утврђена обавеза вођења пословних књига и састављања финансијских извештаја;
- професионална звања у рачуноводству и стручно звање овлашћени процењивач;
- обавезу увођења интерне ревизије у великим правним лицима у року од две године од дана ступања на снагу овог закона;
- Законом се процедурално и суштински дефинишу услови које предузеће мора да испуни да би добило дозволу за обављање послова ревизије од надлежног органа, услуге које предузеће за ревизију може да пружа поред основне делатности, као и обавеза предузећа за ревизију да се осигура од одговорности за штету коју може да проузрокује.

Б. Захтеви у погледу хармонизације са ЕУ

Постојећа регулатива на савезном нивоу је била у великој мери усаглашена са захтевима ЕУ, а предлог нове регулативе представља корак даље. Усвајањем поменутог закона, остао би простор за минорна побољшања регулативе, а акценат би пре свега требало да буде на ефикасној примени регулативе.

⁵ Законску регулативу чине овај закон и подзаконски прописи донесени на основу њега. Професионалну регулативу чине: Међународни стандарди финансијског извештавања, Међународни стандарди ревизије, Међународни стандарди контроле квалитета, Међународне смернице и захтеви за едукацију професионалних рачуновођа, Кодекс етике за професионалне рачуновође. Под интерном регулативом подразумевају се интерни општи акти које доносе правна лица и предузетници, а који садрже посебна начела, упутства и смернице за вођење пословних књига, састављање, презентацију, усвајање, и обелодањивање финансијских извештаја, које доноси правно лице и предузетник, у складу са законском и професионалном регулативом

У надлежности коморе овлашћених јавних рачуновођа је и стручно оспособљавање интерних ревизора и овлашћених процењивача. С обзиром на методологију интерне ревизије и међународне стандарде за методологију процене вредности компанија, некретнина и опреме која је развијена у земљама ЕУ, у услови-ма примене међународне регулативе финансијског извештавања у нашој земљи, неопходно је да се уреди стручност лица која ће обављати ове послове.

Од великог значаја је да МРС и МСР на наш језик преведу правна лица која од одговарајућег органа Међународне федерације рачуновођа (*IFAC*) добијају право за превод и објављивање. Због обавезне директне примене стандарда и великог броја обвезника, превод Оквира и текста МРС у делу који се односи на основни текст МРС треба објављивати у "Службеном гласнику Републике Србије".

Правна лица и предузетници дужни су да општим актом уреде организацију рачуноводства, интерне рачуноводствене контролне поступке, да одреде лица која су одговорна за законитост и исправност настанка пословне промене и састављање исправа о пословној промени, да уреде кретање рачуноводствених исправа и утврде рокове за њихово достављање на даљу обраду у складу са овом законом.

4.4.2. Компанијско право

4.4.2.1. Појам и основ усклађивања

Усклађивање унутрашњих прописа компанијског права представља једну од приоритетних обавеза у оквиру испуњавања копенхагенских услова за придруживање који се односе на усклађивање правних прописа са комунитарним тековинама. Под компанијским правом се подразумевају прописи којима је регулисано оснивање и рад трговачких или привредних друштава. У државној заједници Србија и Црна Гора област компанијског права је у надлежности држава чланица, тако да су, уместо ранијег савезног Закона о предузећима, државе чланице донеле своје прописе. У Србији су питања компанијског права у ужем смислу регулисана Законом о привредним друштвима, Законом о регистрацији привредних субјеката и Законом о Агенцији за регистре.

У ширем смислу се под компанијским правом или правом трговачких друштава сматрају и прописи о вредносним папирима и прописи о добром управљању.

Као што се успостављање и функционисање заједничког тржишта не може замислити без усклађених прописа компанијског права, и усклађивање ових прописа сматра се приоритетним питањем и условом придруживања и каснијег пуноправног чланства.

4.4.2.2. Циљ усклађивања

О циљу који би требало остварити усклађивањем и применом усклађених унутрашњих релевантних домаћих прописа се може закључити из садржине раније закључених модел Споразума о стабилизацији и придруживању и на основу општих одредби чланова 3ж, 43, 44(2)е и 308. Уговора о оснивању Европске заједнице.

Према наведеним одредбама Уговора о оснивању, основни циљ усклађивања прописа из компанијског права је обезбеђење услова за функционисање заједничког и унутрашњег тржишта, обезбеђивање услова за слободно оснивање предузећа, агенција, филијала и подружница у другим државама за предузећа из Европске уније (право настањивања или оснивања предузећа) и уједначавање заштитних одредби које

се односе на заштиту интереса чланова друштава и трећих лица. Може се очекивати да ће слични циљеви бити постављени и Споразумом о стабилизацији и придруживању пред прописе компанијског права државне заједнице Србија и Црна Гора.

Овако одређени циљ условљава и обим, тј. врсте домаћих прописа које би требало усклађивати са правним тековинама Европске уније, као и садржину одредби које морају имати домаћи усклађени прописи.

А. Стање

Средином 2004. године у Републици Србији су усвојени Закон о регистрацији привредних субјеката и Закон о Агенцији за регистрацију, док је крајем 2004. усвојен Закон о привредним друштвима. Усвајањем ових закона, материја компанијског права у ужем смислу је у потпуности регулисана.

Б. Захтеви у погледу усклађивања

Од нових закона о регистрацији привредних субјеката и о Агенцији за регистре очекивало се да уведу јединствени регистар и да се поједностави и скрати поступак регистрације.

Закон о регистрацији привредних субјеката је у нормативном смислу у највећој мери усклађен са правом Европске уније. Закон се примењује од првог јануара 2005. године. Законом о регистрацији је предвиђено да регистре као јединствене исправе води посебна Агенција за привредне регистре чији је рад регулисан Законом о Агенцији за привредне регистре. Агенција представља јединствену организацију са својством правног лица и са седиштем у Београду, а послује у складу са прописима о јавним службама. Агенција може имати и организационе јединице ван седишта, преко којих би обављала део својих послова, с тим што организационе јединице немају својство правног лица. Питање органа који ће водити регистре није на једнообразан начин регулисано у Европској унији, нити је таква обавеза прописана правом Европске уније, тако да се у државама чланицама регистри воде или код судова или у трговинским коморама. Законом је, у погледу скраћивања поступка, предвиђена могућност регистрације и електронским путем, што ће - у ситуацији у којој се налазе привредни субјекти у погледу рачунарске опремљености и обучености - подразумевати бољу координацију и изградњу пратећих преносних капацитета, док је правна сигурност обезбеђена усвајањем Закона о електронском потпису. Исто тако, ефикасно функционисање јединственог регистра подразумева и да се обезбеди директна веза између регистара предузећа, како би се омогућило слободно оснивање у целој држави.

Закон о привредним друштвима је заменио претходни Закон о предузећима. Овај Закон прописује обавезу објављивања финансијских података о предузећу и упис ових података у јединствени регистар, као и обавезу да пословна акта предузећа намењена трећим лицима садрже и чињеницу да је предузеће у поступку ликвидације, јасније раздваја случајеве ништавности предузећа и престанка рада предузећа из других разлога, мења одредбе о износу минималног оснивачког капитала за акционарска друштва, предвиђа обавезу сазивања скупштине акционара у случају великих губитака акционарског друштва, како би скупштина одлучила да ли друштво треба ликвидирати или применити друге мере, детаљније прописује одржавање капитала, куповину сопствених акција, повећање и смањење капитала, детаљније регулише положај овлашћених проценивача, боље штити акционаре, и предвиђа одредбе о ништавности спајања предузећа, уноси правила која се директно односе на поделе предузећа, уместо досадашњег упућивања на правила о спајању предузећа.

Закон о привредним друштвима је рађен по узору на савремене националне европске законе и у њему су углавном прихваћена решења из постојећих упутстава Европске заједнице. Отуда су његова решења углавном усклађена са решењима из Првог, Другог, Трећег, Шестог и Једанаестог упутства.

Ипак, постоје и одређене разлике код регулисања објављивања података који се односе на број акција, ограничења за пренос акција, одговорности друштва за преузете обавезе пре одобрења за обављање делатности, начина и органа за контролу фузија предузећа, питања ништавности фузија, а потребно је и потпуније регулисати питање поделе предузећа.

В. Оцена

Наведеним законима омогућено је оснивање и пословање привредних субјекта у Србији под истим или сличним условима као и у чланицама ЕУ. Тиме је обезбеђена слобода оснивања предузећа, односно право настањивања. Међутим, кад је реч о заштити права чланова друштва и трећих лица, због наведених разлика ова права су постојећим законима решена на нешто другачији начин у односу на прописе Европске уније. Стога би их, након искуства у примени оваквих решења и након потписивања Споразума о стабилности и придруживању, требало преиспитати са становишта функционисања заједничког и унутрашњег тржишта између држава чланица државне заједнице и на основу тога их, ако се покаже потребним, у средњем року допунити и изменити.

Са друге стране, ефикасно успостављање и функционисање заједничког и унутрашњег тржишта и ефикасна заштита чланова трговачких друштава и трећих лица зависи не само од потпуне примене наведених прописа, већ и од примене прописа који у ширем смислу улазе у појам компанијског права, или су у функцији остваривања наведених циљева. Стога би што пре требало усвојити прописе о преузимању компанија усклађених са Упутством о преузимању, као и закон о инвестиционим фондовима.

4.4.3. Заштита интелектуалне својине

А. Постојеће стање

Проблеми са кршењем права интелектуалне својине озбиљно су нарасли у последњој деценији. Правни оквир који третира ову област (постављен још 1995. године), после низа испољених слабости, готово је у целости поново усвојен 2004. године, међутим, спровођење законских решења у пракси је и даље неадекватно и неефикасно. Позитивни прописи не дефинишу контролну надлежност државних органа код производње, промета и вршења услуга, те коришћење производа који у себи садрже предмет ауторског права. Такође, законски прописи не одређују посебне процедуре за регистрацију привредних субјеката, нити дефинишу обавезе привредних субјеката који се баве овим облицима делатности. Пуна примена закона, укључујући борбу против пиратерије и фалсификовања, остаје кључни изазов за Србију.

Почев од 2002. године, активно се ради на подизању степена заштите интелектуалне својине и њеном приближавању европским стандардима.

У 2004. години су донета три нова закона (Закон о патентима, Закон о ауторском и сродним правима и Закон о жиговима), чиме су постављени темељи новом законодавству у овој области. На овај начин извршена је хармонизација највећег дела домаћих прописа из области заштите интелектуалне својине са прописима Европске уније и Светске трговинске организације, односно Споразумом о трговинским аспектима права интелектуалне својине (*TRIPS*). Новим законима ојачана је правна заштита носилаца права интелектуалне својине, прецизирањем одређених одредби које су, према претходним законима, у пракси изазивале дилеме и различита тумачења. Истовремено су уведени и нови институти који су се у пракси развијених земаља показали као изузетно корисни.

Кривични законик Републике Србије такође је измењен и допуњен поглављем које се бави неовлашћеним коришћењем ауторског и другог сродног права. Неовлашћено коришћење ауторског и другог сродног права је кривично дело које држава сада гони по службеној дужности, а за неовлашћено коришћење прописане су изузетно оштре санкције. Уз измене Кривичног закона (увођење обавезе гоњења по службеној делатности и мере заплене предмета кривичних дела и средстава за њихово извршење), где још увек није инкриминисана на посебан начин повреда сродних права, за ауторско право и индустријску својину, неопходно је формирање специјализованих служби за спречавање и сузбијање пиратерије (како у полицији тако и у одговарајућим инспекцијским органима). У домену процесног права у току је израда новог Закона о криминалу високе технологије, чија надлежност ће обухватати и предмете који третирају повреду права интелектуалне својине.

Закон о моделима и узорцима из 1995. године неефикасно регулише област индустријског дизајна. Закон није сагласан ни са одредбама *TRIPS* споразума, Упутством 98/71/ЕЗ Европског парламента и Савета ни са Женевским актом Хашког споразума о међународном регистровању индустријског дизајна. Зато постојећи закон треба што пре заменити новим, који би у потпуности одговарао модерном схватању индустријског дизајна, какво у пракси испољава и највећи број подносилаца пријава модела и узорака. Средином 2004. урађен је Предлог закона о правној заштити дизајна, који има за циљ да отклони ове недостатке и ојача правну заштиту која се пружа носиоцу права на дизајн, али још увек се чека на његово усвајање.

Неусклађеност регулативе постоји и у случају заштите топографије интегрисаних кола. Треба констатовати да је припремљен и нацрт новог накона у овој области.

У Царинском закону су први пут уведене мере за заштиту права интелектуалне својине на граници. У Сектору Републичке управе царина за сузбијање кријумчарења од јуна 2004. године делује Одељење за заштиту интелектуалне својине. По важећем Царинском закону, ова државна служба је обавезна да штити интелектуалну својину у увозу, извозу, али и транзиту кроз нашу земљу. Потребно је да власник права на заштићено име производа поднесе општи захтев, појединачну пријаву, што Царину обавезује да контролише сваку испоруку робе која носи заштићени знак. Ако цариник посумња да је у земљу ушла кривотворена роба, Царина обавештава носиоца права интелектуалне својине, а он подноси тужбу Трговинском суду и захтева заштиту свог права. Оштећеној страни припада и накнада материјалне и нематеријалне штете, а суд може забранити предузећу које је у земљу унело кривотворену робу да се убудуће бави увозом.

У оквиру Министарства културе и медија основана је Комисија за борбу против пиратерије. Њени чланови су именовани из више органа (укључујући полицију, Министарство културе и судове). Комисија је надлежна да прати постојеће прописе и предлаже доношење нових, савремених прописа и других мера помоћу којих ће се спречити ширење и сузбити постојећи облици пиратерије. Такође на пољу заштите интелектуалне својине, Комисија је предложила у оквиру акционог плана предузимања конкретних мера ради спречавања производње, продаје кривотворене робе широке потрошње и пиратизоване робе, те других услуга у овим областима.

Б. Захтеви у погледу хармонизације са ЕУ

Постојећа регулатива даје добру основу за борбу против пиратерије, али главни проблем је у њеној неадекватној примени. Такође, процес ревизије законских решења, који је започет још 2002. године, а кулминирао усвајањем поменутих закона, није у целости завршен. Неопходно је донети нови закон о заштити топографија интегрисаних кола и закон о правној заштити дизајна. На тај начин бисмо у потпуности имали законе који су усклађени са савременим европским законодавством.

Иако су предлози закона о заштити топографија интегрисаних кола и закона о правној заштити дизајна већ одавно готови, они још увек чекају на усвајање.

Усвајањем предложеног закона о заштити топографија интегрисаних кола, Србија би хармонизовала своје законодавство са међународним стандардима у овој области, прописаним од стране Светске трговинске организације и Европске уније.⁶ Циљеви који се Законом желе остварити су подстицање развоја домаћих топографија интегрисаних кола и примене страних интегрисаних кола на територији Србије, пружањем искључивих права њиховим ствараоцима и стављањем на располагање одговарајућих правних средстава за заштиту тих права од неовлашћеног коришћења. Оба циља су у функцији подстицања технолошког и економског напретка земље. Такође, слични циљеви би се остварили усвајањем и предлога закона о правној заштити дизајна.

Приоритет треба дати побољшању примене, као и повећању одговорности свих административних структура како би се обезбедила ефикаснија примена закона. Влада мора да ефикасније сарађује са привредом у формулисању политика које ће унапредити имплементацију мера и казни против илегалних активности. Важно је обезбедити мере којима би се примена постојећих законских прописа још више оснажила и на тај начин обезбеди ефикаснија примена постојећих санкција.

За достизање ефикасније заштите, Влада треба да организује програме обуке и јачања свести о штетности пиратерије како за националну тако и за међународну економију. Потребно је радити и на едукацији полиције, царинских и инспекцијских служби, правосудних органа (посебна пажња се мора посветити едукацији и специјализацији судија и тужилаца) и дела запослених у државном апарату који су дужни да реагују у поступцима заштите интелектуалне својине.

Свакако би било корисно доношење стратегије примене и спровођења закона из области интелектуалне својине, која би показала одлучност за заштиту интелектуалне својине и за санкционисање свих оних који би кршили поменута права. Стратегија би требало да обухвати сва питања примене и извршења прописа, укључујући и следеће:

- обука особља које ће их спроводити;
- одговарајући ниво правне заштите од стране судова;
- брзо и ефикасно кривично праћење поступака у вези са кршењем права интелектуалне својине;
- методологију за координацију одговорности за законе и политику на нивоу државне заједнице са одговорношћу за спровођење на нивоу држава чланица;
- ефикасну административну сарадњу између разних служби, укључујући царину и инспекције, како на нивоу државне заједнице, тако и на нивоу држава чланица;
- контролу резултата и напредовање у спровођењу закона;
- додатне механизме финансирања модерног спровођења закона и одговарајуће изворе средстава.

Повреде права интелектуалне својине, а које нису у зони инкриминације по кривичном закону, неопходно је санкционисати путем одређивања битних елемената прекршаја и привредних преступа које чине при-

⁶ Обавезу пружања заштите ствараоцима топографија интегрисаних кола ЕУ је својим чланицама прописала Упутством број 87/54 о правној заштити топографије полупроводничких производа из 1986. године. С друге стране, Светска трговинска организација у ТРИПС споразуму обавезује све земље чланице да обезбеде заштиту топографија интегрисаних кола на начин на који је то регулисано у Уговору о интелектуалној својини у вези са интегрисаним колима из 1989. године, уз извесне допуне

вредни субјекти ти који највише и најозбиљније повређују одредбе *TRIPS* конвенције (употреба нелиценцираних производа, увоз кривотворене робе, транспорт и дистрибуција производа који немају одговарајућа својства итд.) Као последица ових повреда не јавља се само штета код аутора и власника индустријске својине, него постоје и озбиљне последице на здравље људи, еколошку заштиту, заштиту интереса потрошача, заштита културних добара и друго. За ову нормативну делатност, између осталог, оквир пружају и потписане повеље и конвенције, као што је нпр. Повеља Савета министара културе земаља југоисточне Европе (Копенхаген 2005.)

4.4.4. Заштита потрошача

А. Постојеће стање

Потрошачи у Србији нису посебно заштићени, нарочито не на начин како се то чини у земљама тржишне привреде. Иако је Закон о заштити потрошача на савезном нивоу усвојен 2002. године, он никад није ступио на снагу. Усвајањем Повеље државне заједнице Србија и Црна Гора, регулатива о заштити потрошача прешла је у надлежност држава чланица. Предлог Закона о заштити потрошача се тренутно налази у скупштинској процедури Републике Србије.

У погледу хармонизације са ЕУ, свакако да најважнији значај има израда закона о заштити потрошача Србије. У Предлогу Закона о заштити потрошача Србије заштита економских интереса потрошача детаљно је разрађена и у великој мери усклађена са упутствима ЕУ у тој области. У том делу се налазе одредбе о: основним облицима заштите економских интереса, ценама производа и услуга, материјалу за паковање, издавању рачуна, гарантном листу, техничким производима, продаји на даљину (под којом се подразумева каталожна продаја, понуда на основу узорка или модела, уговор на пробу, продаја коришћењем електронских средстава), као и о заштити потрошача од незатражене понуде производа и услуга. У овом делу су садржане и основне одредбе о потрошачком кредиту, распродаји производа, као и продаји производа са недостатком. На крају је указано на право потрошача да стави приговор (рекламацију) за случај да констатује да постоји недостатак производа.

Из наведеног списка питања о заштити економских интереса потрошача, јасно је да су многа од тих питања регулисана Законом о облигационим односима (продаја техничке робе, гарантни лист, типски уговори, продаја по узорку, на основу каталога и сл.), али је добро да су се та питања нашла и у закону о заштити потрошача, јер потрошача треба ослободити обавезе да тражи друге прописе да би нашао одговор на питања која се везују за купљену робу или услугу.

Б. Захтеви у погледу хармонизације са ЕУ

Усвајањем поменутог закона, домаћа регулатива би се углавном хармонизовала са захтевима ЕУ. Ипак постоји простор за мања додатна побољшања, пре свега у областима рекламирања, потрошачких кредита и оснивања судова за спорове мале вредности.

Преварно рекламирање

Европска економска заједница је 1984. године усвојила Упутство 84/450/ЕЕЗ о усаглашавању законских, подзаконских и управних прописа држава чланица који се односе на преварну рекламу. Према чл. 2 Упутства, "преварна реклама" је реклама која у било ком облику, укључујући њено представљање, заводи или може да заведе лица којима је намењена или до којих стиже и која, због своје преварне природе, може да утиче на њихово економско понашање, или која из тих разлога може да оштети конкуренцију.

Предлог закона о заштити потрошача ставља рекламирање производа и услуга у део који се односи на информисање, јер рекламирање заиста и служи за информисање потрошача. Те одредбе су великим делом усаглашене са Упутством ЕЕЗ о преварном рекламирању, што је добро. Предлог Закона о заштити потрошача одређује да се у погледу упоређујућих, преварних и неистинитих реклама, односно услова рекламирања и забрана рекламирања одређених врста пропизвода, примењују одредбе закона којим се уређује оглашавање. Предлог Закона о оглашавању, који је израдио Министарство трговине, туризма и услуга, такође се налази у скупштинској процедури

Потрошачки кредити

Имајући у виду различитост третирања потрошачких кредита у националним законодавствима европских држава, Савет ЕУ је 1987. усвојио Упутство 87/102/ЕЕЗ о потрошачким кредитима. Циљ је био да се уклоне, или бар смање, различитости у овој области и формулишу минимални стандарди који би омогућили лакше и праведније услове за добијање кредита. Поред тога, сврха је била да се потрошачу, као слабијој уговорној страни, обезбеди већа заштита, како приликом закључења, тако и у вези са извршавањем уговора о кредиту.

Нацрт закона о заштити потрошача садржи одредбе којима се дају основни елементи за закључивање уговора о потрошачком кредиту. У њима се наводи да уговор о потрошачком кредиту мора бити сачињен у писменој форми и дају основни елементи које тај уговор треба да садржи. Значајно је указати на одредбу у којој се наводи да је давалац потрошачког кредита “дужан да, пре закључивања уговора у писменој форми, обавести потрошача о највишем износу потрошачког кредита, о годишњој камати и условима под којима се она може променити, о трошковима кредита који се наплаћују у време склапања уговора и условима под којима се могу променити, као и условима и поступку раскидања уговора”. Ово је сигурно добро, али није довољно и зато би, по угледу на Словенију, требало донети посебан закон о потрошачким кредитима којим би се ова материја детаљно регулисала.

Судови за спорове мале вредности

У погледу судске заштите потрошача, потребно је истаћи да у великом броју држава у свету (нарочито у Европи) постоје судови за спорове мале вредности (*small claims courts*). Потрошач се може обратити таквом суду непосредно (без ангажовања адвоката) под условом да износ штете није велики. Судија у таквом случају, пошто саслуша обе стране, доноси одлуку.

У Нацрту закона о заштити потрошача Србије наводи се да потрошач чије је право или интерес повређено може у судском поступку тражити накнаду материјалне и нематеријалне штете. Та одредба је општа и из ње се не види какве се олакшице, евентуално, дају потрошачу “чије право или интерес је повређено” који се обраћа суду. Оно што је, међутим, много важније садржано је у одредби којом се предвиђа да се “за повреду права потрошача, односно учињену штету мале вредности, могу образovati арбитражна тела за решавање спорова потрошача у оквиру локалне самоуправе или коморе за решавање спорова потрошача у складу са законом”. Како у Закону о парничном поступку није предвиђено оснивање посебних судова за потрошаче, одговор на ово питање би могао да се нађе у Закону о локалној самоуправи, у коме се наводи да “органи јединица локалне самоуправе могу сарађивати са невладиним организацијама, хуманитарним организацијама и другим организацијама, у интересу јединице локалне самоуправе и становника са свог подручја”. Ова одредба би свакако омогућила да се при локалној самоуправи формирају тела (мировна већа, арбитраже или сл.) која би могла да решавају спорове мале вредности.

4.4.5. Јавне набавке

Поступак јавне набавке

Област јавних набавки је од посебног значаја, јер њено функционисање има утицаја на однос између државе и привредног сектора, правилно коришћење буџета, привредни развој Републике Србије, али и на друге неекономске параметре као што је борба против корупције. Регулисање јавних набавки у Европској унији има важну улогу у формирању заједничког тржишта са једнаким шансама за учествовање свих заинтересованих привредних субјеката у Европској унији.

Правни оквир у којем се регулише поступак јавне набавке у Европској унији сачињавају:

- Упутство 2004/17/ЕЗ, којим се усклађују поступци учесника јавне набавке у сектору водоснабдевања, енергетике, транспорта и поштанских услуга и
- Упутство 2004/18/ЕЗ, којим се усклађују поступци за доделу уговора за набавку добара, услуга и извођења радова. Ово Упутство спаја три претходна упутства (93/36/ЕЕЗ, 93/37/ЕЕЗ и 92/50/ЕЕЗ).

Наведени правни акти Европске уније постављају јасне и прецизне стандарде који се тичу правила јавности и транспарентности јавних набавки. Закон о јавним набавкама Републике Србије углавном испуњава све захтеве који се тичу једнакости понуђача у поступку, правила обавештавања о покретању поступка, начела транспарентности коришћења јавних средстава и антикорупцијских правила.

Управа за јавне набавке Републике Србије је посебан, независан орган, који као централни орган ради на обезбеђивању услова за економично, ефикасно и транспарентно коришћење јавних средстава за јавне набавке и подстицању конкурентности и равноправности понуђача у поступцима јавних набавки. Ради постизања тих циљева, као и спровођења Закона о јавним набавкама, Влада Републике Србије је до сада донела:

- Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступку јавних набавки;
- Правилник о одређивању доказа на основу којих се утврђује да су добра домаћег порекла;
- Правилник о поступку отварања понуда и обрасцу за вођења записника о отварању понуда;
- Правилник о обрасцима за евидентирање података о јавним набавкама и
- Одлуку о критеријумима за формирање комисија за јавне набавке.

Да би се домаћи систем јавних набавки још више приближио таквом систему у Европској унији, неопходно је, поред законских, појачати рад на активностима које обухватају редовно саветовање пословног сектора о начину учешћа и израду приручника о поступку јавне набавке и правима понуђача. У наредном периоду потребно је посебно радити на успостављању електронског система јавних набавки, који би обухватао јединствен начин обавештавања о покренутом поступку, подношењу понуде и омогућио нови поступак јавне набавке – компетитивни дијалог. У погледу његовог пуног функционисања, битно је напоменути да је усвојен Закон о електронском потпису. Може се са сигурношћу предвидети да ће успостављање овог система донети значајне уштеде као и допринети једноставности и транспарентности целог поступка, што ће свакако даље смањити шансе за корупцију, која се ипак мора констатовати као постојећи проблем. Међутим, овај план се мора сматрати дугорочним приоритетом, који ће се постизати у складу са даљом изградњом информационих система у Републици Србији.

Неопходно је у средњем року предвидети доношење «Заједничког речника јавних набавки», какав је успостављен у Европској унији Уредбом 2195/2002, који предвиђа доношење одређених каталожних бројева за сваку врсту добара и услуга које могу бити предмет јавне набавке. У делу који се тиче дефинисања критеријума за спецификацију добара није дозвољено постављати такве стандарде који би могли посредно или непосредно да дискриминишу одређене понуђаче. У том смислу, нарочито је забрањено спецификовати стандарде који би дали предност домаћим понуђачима; било каква слична дискриминација не може бити у складу са правом Европске уније.

У току 2005. године приступиће се изради закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама, да би се постигла два основна циља:

- ефикаснија примена прописа у пракси и
- усаглашавање домаће регулативе са упутствима Европске уније

Такође, ради ефикаснијег рада Управе за јавне набавке, планира се специјализација овог тела по функционалним ресорима.

Заштита права понуђача и општег интереса

Законом о јавним набавкама успостављена је Комисија за заштиту права, која руководи ревизијом поступка јавне набавке. Комисија за заштиту права је орган који је, иако образован при Управи за јавне набавке, потпуно самосталан у свом раду, тј. одлучивању по основу поднетих захтева за заштиту права. Начин рада Комисије је уређен унутрашњим Пословником, а Комисија подноси извештај о раду Влади и Народној скупштини.

Ревизија поступка јавне набавке је у Европској унији регулисана Упутством 89/665/ЕЕЗ о координацији прописа у вези са применом ревизионог поступка о додели уговора за јавну набавку добара, услуга и извођења радова и Упутством 92/13/ЕЕЗ о координацији прописа везаних за примену ревизионог поступка јавне набавке субјеката из сектора водоснабдевања, енергетике, транспорта и телекомуникација.

Циљ ових правних аката Европске уније је успостављање ефективне и благовремене заштите било ког учесника у поступку јавне набавке коме је неко право повређено у току поступка. Оне стављају акценат на обезбеђивање правних лекова који ће моћи да спрече било какво кршење прописа и укључују доношење привремених мера, ништавности незаконитих одлука и дискриминаторних техничких, економских и финансијских спецификација у позиву за учешће у поступку јавне набавке и надокнаду штете оштећеној страни.

Поступак јавне набавке захтева транспарентност и недискриминацију. Да би се то заиста постигло, поступак контроле и правни лекови морају бити доступни свим субјектима поступка. Недостатак благовремених и ефектних правних лекова има директан утицај на број заинтересованих понуђача, што опет може имати утицај на развој конкуренције у Републици Србији. Брз и ефектан поступак контроле доприноси делотворнијем коришћењу буџетских средстава и његовој транспарентности.

У погледу даљег усклађивања домаћег законодавства са правом ЕУ и подизања нивоа правне сигурности у процесу заштите права и општег интереса, неопходно је променити концепт по коме је Комисија за заштиту права орган извршне власти, односно орган при Управи за јавне набавке. Иако је Комисија самостална у свом раду, она не може да оствари потпуну контролу над поступцима јавне набавке док се налази у систему извршне власти, јер то отежава њено непристрасно деловање и угрожава независност. Комиси-

ју за заштиту права треба формирати као парламентарно тело, чије ће чланове директно бирати Народна скупштина. Ова реформа представља неопходан потез у погледу подизања нивоа заштите учесника у поступку јавне набавке и контроле потрошње јавних средстава, што се постиже стављањем у исти ниво са парламентарном контролом рада извршних органа.

4.4.6. Статистика

Глобална оцена статистичког система СРЈ урађена је у 2002. години. Извештај Глобалног оцењивања објавили су Еуростат и Европска економска комисија (ЕЕК) у марту 2002. У документу је изражено мишљење о неопходности израде Мастер плана за развој званичне статистике, који би имао за циљ да:

- омогући динамичан развој званичне статистике;
- створи основу за добијање најзначајнијих статистичких индикатора;
- усмери развој званичне статистике у правцу хармонизације стандарда, класификација, методологија и статистичке праксе са међународним стандардима;
- повећа упоредивост званичне статистике са статистикама других земаља и међународних организација;
- промовише улогу и значај званичне статистике у друштву и да подстакне њено шире коришћење.

Мастер план, којим је обухваћен период 2003-2006. године, усвојен је у децембру 2002. на седници Савезне владе. Због промена у статистичком систему у 2003. години, које су последице промена у политичком систему, дошло је до успоравања појединих активности планираних Мастер планом. Због тога је планирано његово ревидирање 2005. године, као и израда програма званичне статистике.

Законска регулатива

А. Садашње стање

Правни оквир за функционисање статистичког система представља Закон о статистичким истраживањима (Сл. гласник РС, бр. 83/92) донет на републичком нивоу, Програм статистичких истраживања 2001-2005. година (Сл. лист СРЈ, бр. 54/01) и Мастер план донет на савезном нивоу. У 2004. урађен је Нацрт закона о званичној статистици који је усклађен са ЕУ стандардима (*Council Regulation (EC) № 322/97*) и Основним начелима званичне статистике ЕЕК. Усвајање Закона од стране Владе планирано је у првој половини 2005. године.

Б. Мере даљег усклађивања са ЕУ

Након усвајања Закона о званичној статистици, ствара се могућност доношења и других докумената усклађених са ЕУ стандардима, неопходних за формирање законског оквира за функционисање статистичког система на нивоу републике:

- Стратегија развоја званичне статистике;
- Програм званичне статистике 2006-2008;
- Програм званичне статистике 2009-2012.

Израда докумената под 1 и 2 и њихово усвајање Влада је планирала је у 2005. години.

Усвајањем закона, Републичком заводу за статистику, као главном произвођачу званичне статистике, биће омогућено да успостави координацију у статистичком систему, која је у претходном периоду била регулисана на савезном нивоу.

На основу Програма, радиће се годишњи планови званичне статистике које, такође, усваја Влада. Такође, у припреми је Закон о евиденцијама у области рада који ће омогућити ефикасније прикупљање и обраду података у области статистике рада.

Класификације

А. Садашње стање

Класификација делатности (КД) усклађена је са *NACE, rev.1*, (Сл. лист СРЈ, бр. 54/01) и користи се од 2001. године. У 2002. години уведена је Номенклатура индустријских производа, која је усклађена са *CPA, rev.1*, а у 2004. класификација грађевинарства, која је усклађена са *CC*. За попис 2002. уведена је нова класификација занимања, која је усклађена са *ISCO-88*, а за истраживање Анкете о потрошњи домаћинства 2003. примењена је *COICOP/HBS* класификација.

Б. Мере даљег усклађивања са ЕУ

У наредном периоду (2005-2007) треба ускладити КД са *NACE2007*, класификацију производа са *CPA2007*, као и остале пратеће класификације производа са променама у европским класификацијама које су у току.

Такође је неопходно ускладити све класификације које се користе у систему Националних рачуна (НР) у истом периоду.

У оквиру класификације територијалних јединица (*NUTS*), потребно је дефинисати предлог регија за *NU-TS2*. За овај посао треба формирати радну групу, од представника статистике, других државних органа и научних институција, која би дефинисала предлог ЕУ за ниво *NUTS2* (2006).

Статистички регистри

А. Садашње стање

Статистика води Административни регистар правних субјеката и Јединствени регистар предузетника (физичке јединице). Усвајањем новог Закона о предузећима и формирањем Агенције за регистрацију економских субјеката, ову функцију у 2005. преузима Агенција.

Б. Мере даљег усклађивања са ЕУ

У 2005. Пројектни тим започео је рад на формирању Статистичког пословог регистра (СПР), који ће 2006. бити уведен у систем. Овоме је претходила обука експерата за СПР у оквиру *SIDA* пројекта и уз помоћ експерата «Шведске статистике» (*SCB*). Увођењем СПР биће омогућен развој економских статистика у складу са ЕУ стандарима.

За увођење Статистичког регистра фарми неопходно је спровести попис пољопривреде, па је овај посао пролонгиран. Коришћењем података из пописа 2002. и других извора, формираће се регистар пољопривредних газдинстава са основним подацима у 2005.

За сада не постоји могућност увођења регистра станова (домаћинстава), због непостојања механизма за његово одржавање. Као оквир за узорке на домаћинствима користе се подаци из пописа 2002.

Дисеминација

А. Садашње стање

У 2003. и 2004. повећан је обим и садржај публикација, у складу са преузетим функцијама са савезног нивоа. У 2004. урађен је нови Годишњак Србије и Месечни преглед, у складу са ЕУ стандардима, за публикавање и са преводом на енглески језик. Интернет страница је уведена у 2002. години.

Б. Мере даљег усклађивања са ЕУ

У 2005. биће уведена нова Интернет страница, дизајнирана у складу са најбољом праксом европских националних статистика. Садржај сајта биће знатно обогаћен. Сва саопштења која издаје РЗСС биће бесплатно расположива на сајту, као и *Месечни преглед* и друге изабране публикације. Планира се да се, у складу са ЕУ стандардима, у периоду 2005-2008. обезбеди да се све публикације дисеминирају преко Интернет странице, која ће садржати и класификације и методологије. Рад на формирању базе података са метабазом планиран је после овог периода (2009-2010).

Неопходно је да Влада у 2005. години донесе одлуку о приступању *GDDS*, чиме ће се унапредити дисеминација података предвиђених стандардима ММФ. Треба одредити координатора за ову активност.

Области статистике

Демографска и социјална статистика

А. Садашње стање

У 2002. години спроведен је попис становништва, домаћинства и станова, усклађен са препорукама ЕЕК и Еуростата, чиме су обезбеђени значајни подаци за обрачун статистичких показатеља из ове области усклађених са ЕУ стандардима. У складу са Мастер планом, усклађени су обрачуни показатеља у области природног кретања становништва.

У области статистике радне снаге, у 2004. години је Анкета о радној снази (АПС) усклађена са методолошким правилима и начелима Међународне организације рада.

Анкета о потрошњи домаћинства спроводи се од 2003. године, у складу са методологијом Еуростата. Подаци о потрошњи домаћинства прате се према класификацији *COICOP/HBS*.

Б. Мере даљег усклађивања са ЕУ

У области статистике становништва, у наредном периоду показатеље о природном и механичком кретању становништва треба потпуно ускладити са ЕУ стандардима.

У области статистике рада неопходно је даље усклађивање *АПС-а*, преласком на тромесечну периодику (2006) и обезбеђивањем података за *NUTS2*. Такође су неопходне промене у другим статистичким истраживањима из ове области (дефиниције, обухват), као и веће коришћење административних извора података за обрачун статистичких показатеља (2005-2007).

У области статистике здравства и образовања треба најпре извршити прилагођавања дефинисана у Мастер плану за период 2005-2006.

Економска статистика

У Процесу стабилизације и придруживања релевантни и правовремени статистички подаци неопходни су за доношење одлука и праћење њихових ефеката, при чему међународно упоредиви бруто друштвени производ (БДП) као и други показатељи из области економских статистика имају посебан значај.

1. Макроекономска статистика

А. Садашње стање

У претходном периоду, обрачун макроагрегата био је базиран на материјалном концепту. У 2000, у складу са SNA93 и ESA95, прешло се на обрачун БДП по производном методу, текуће цене, а у 2004. на обрачун личне потрошње (БДП, расходни метод, сталне цене). Такође је урађен скуп рачуна по институционалним секторима. Крајем 2004, у сарадњи са ММФ, урађен је План потпуне имплементације система НР, усклађен са SNA93 и ESA95.

У области статистике цена, у 2004. години проширена је листа за прикупљање података о кретању цена на мало у погледу бољег обухвата свих група COICOP класификације. Методологија прикупљања цена на терену усклађена је са међународним препорукама.

Б. Мере даљег усклађивања са ЕУ

У 2005. увешће се квартални БДП-сталне цене, по методологији ММФ, годишњи обрачун БДП по расходној методи, текуће и сталне цене и обрачун БДП по производном методу, сталне цене. Увођење кварталног БДП, текуће цене, планирано је за 2006. годину.

У области статистике цена, у 2005. планира се израда методологије за обрачун индекса потрошачких цена (CPI), као и ревизија методологије индекса цена произвођача индустријских производа (PPI) на домаћем тржишту. Рад на осталим индексима цена планира се за период 2006-2010.

Пословна статистика

А. Садашње стање

Статистички показатељи који припадају структурним пословним статистикама углавном нису усклађени са ЕУ стандардима, јер су базирани на материјалном концепту.

Основни краткорочни статистички показатељи у 2003-2004. усклађени су са ЕУ стандардима - Индекс индустријске производње (класификација, пондери, обухват) и Индекс промета у трговини на мало (обухват).

Б. Мере даљег усклађивања са ЕУ

У 2005. биће урађен план развоја структурних пословних статистика. За усаглашавање са ЕУ у овој области неопходно је увођење СПР. У 2005. уводи се ново статистичко истраживање за праћење инвестиција економских субјеката у приватном сектору. У периоду 2006-2008. планирају се нова истраживања за праћење сектора услуга. Такође се у 2006-2007. планира увођење нових краткорочних индикатора у области индустрије и грађевинарства. Планиран је пилот пројекат за праћење превоза у друмском саобраћају. Уз помоћ експерата из «Шведске статистике» у 2005. започето је ревидирање постојећих и увођење нових статистичких истраживања из области статистике енергетике. До краја 2007. планиран је завршетак ове активности, као и обрачун дела енергетског биланса који је у надлежности статистике.

Монетарна, финансијска, трговинска и статистика платног биланса

А. Садашње стање

Статистички показатељи из области монетарне и финансијске статистике, као и из области платног биланса, у надлежности су Народне банке (НБ) и у највећем делу су усклађени са ЕУ стандардима. У 2003. години НБ је почела са праћењем директних страних инвестиција.

Статистика прати робну размену са иностранством и она је у највећем делу, у 2004, усклађена са стандардима, увођењем нове царинске декларације, као и европских класификација и шифарника. СТ није у потпуности усклађена. Потписан је споразум о сарадњи са Управом царине. У 2003. уведено је евидентирање промета између држава чланица. Проблем представља непостојање уређене евиденције о промету са Косовом и Метохијом.

Б. Мере даљег усклађивања са ЕУ

Потребно је дефинисати овлашћене произвођаче за поједине статистичке показатеље из области државних финансија. У овој области потребна је тешња сарадња произвођача званичне статистике, па је у 2005. планирано потписивање споразума о сарадњи између институција, као и доношење програма званичне статистике. Такође, планира се проширење скупа показатеља у овој области.

Пољопривреда, шумарство и рибарство

А. Садашње стање

Статистика пољопривреде је делимично усклађена са ЕУ стандардима због непостојања регистра пољопривредних газдинстава. Такође, неопходно је проширити обим показатеља у овој области и променити периодичност обрачуна код појединих. У 2003. статистичко истраживање за праћење сточарства на пољопривредним газдинствима усклађено је са ЕУ стандардима и урађен је нови узорак на бази података из пописа 2002.

Б. Мере даљег усклађивања са ЕУ

Како је у 2004. години донета Стратегија развоја пољопривреде, потребно је у 2005. дефинисати стратегију развоја статистике пољопривреде, да би се обезбедили неопходни подаци за доношење одлука и праћење мера економске политике. Потребно је ускладити статистику пољопривреде са ЕУ, увођењем регистра газдинстава, за шта је неопходно спровести попис пољопривреде до краја 2007. године. За спровођење овог пописа потребна су значајна финансијска средства, па је неопходна помоћ међународне зај-

еднице. Такође, потребно је увести нова истраживања из области пољопривредне, структурне и монетарне статистике (2007-2008). У 2005. планиран је пилот пројекат за истраживање о структури газдинстава.

Главни предуслови

За успешну хармонизацију званичне статистике са ЕУ, главни предуслови су:

- доношење законске регулативе;
- повећање броја запослених;
- обука запослених и
- проширење радног простора.

Доношење законске регулативе у предвиђеним роковима и заокруживање законског оквира на републичком нивоу главни је предуслов за успешну хармонизацију статистике са ЕУ.

Реализација планираних циљева захтева значајне финансијске и људске ресурсе. За остваривање Мастер плана било је предвиђено повећање за око 250 запослених стручњака из области статистике и информационо-комуникационе технологије, а после реорганизације статистике у 2003. тај број се чак смањио. Повећање броја запослених у Републичком заводу за статистику Србије (РЗСС) у 2003. години последица је преузимања функција са савезног нивоа. Неопходно је у периоду 2005-2006. обезбедити средства за повећање броја запослених које је предвиђено новом Организацијом и систематизацијом РЗСС (2005).

Планирана обука експерата у статистици није у потпуности извршена због кашњења са имплементацијом у области статистике пројеката из програма КАРДС и ограничених финансијских средстава Буџета Републике. Уз помоћ међународне заједнице, ипак је остварена значајна обука кадрова у оквиру КАРДС–Р2001 (2004-2005), КАРДС–Н2003 (2003. прекинута, па релизована 2005-2006) и СИДА пројекта, који обухвата области статистике пољопривреде, економских статистика, статистичке методологије и менаџмента (2004-2005). Неопходно је обезбедити даљу обуку експерата из статистике у оквиру програма КАРДС за следећи период. Такође би било добро наставити и пројекат СИДЕ.

За предвиђену хармонизацију са ЕУ неопходна је и подршка информационо-комуникационе технологије, за чији је развој потребно обезбедити финансијска средства.

4.5 | Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова

4.5.1. Полиција

А. Постојеће стање

1. Законски оквири и ратификовани међународни документи

Републику Србију, као чланицу државне заједнице Србије и Црне Горе обавезује више међународних уговора који уређују питања од посебног значаја за обављање полицијских послова. Под окриљем Уједињених нација, Србија и Црна Гора потписала је и ратификовала: Пакт о грађанским и политичким правима, Конвенцију против мучења и других свирепих, нечовечних или понижавајућих казни или поступака, Конвенцију о борби против транснационалног организованог криминала, Протокол о спречавању, сузбија-

њу и кажњавању кријумчарења људи, посебно жена и деце, Протокол против кријумчарења имиграната копном, морем и ваздухом, Јединствену конвенцију о опојним дрогама, Конвенцију о психотропним супстанцама, Конвенцију против недозвољеног промета опојним дрогама и психотропним супстанцама, Конвенцију о кривичним делима и неким другим актима извршеним у ваздухоплову (Токијска конвенција), Конвенцију о сузбијању незаконитих отмица ваздухоплова, Конвенцију о сузбијању незаконитих аката уперених против безбедности цивилног ваздухопловства (Монтреалска конвенција), Међународну конвенцију против узимања талаца (Њујоршка конвенција). Као чланица Савета Европе, Србија и Црна Гора ратификовала је следеће уговоре: Европску конвенцију о људским правима и основним слободама, Европску конвенцију о спречавању мучења и других нечовечних и понижавајућих казни или поступака, Европску конвенцију о узајамној помоћи у кривичним предметима, Европску конвенцију о сузбијању тероризма, Европску конвенцију о насиљу и недоличном понашању навијача на спортским манифестацијама и Кривичноправну конвенцију о корупцији. СЦГ је потписала и Конвенцију о заштити личних података Савета Европе, али је ратификација овог инструмента спорна.

Област полицијских послова уређена је великим бројем закона и подзаконских аката: Закон о државној управи, Закон о министарствима, Закон о унутрашњим пословима, Закон о чиновима припадника Министарства унутрашњих послова, Закоником о кривичном поступку, Основни кривични закон, Кривични закон, Закон о прекршајима, Закон о јавном реду и миру, Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, Закон о радним односима у државним органима, Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова, Правилник о унутрашњој организацији МУП, Правилник о систематизацији радних места МУП, Правилник о начину вршења послова Службе јавне безбедности, Правилник о условима и начину употребе средстава принуде, Правилник о утврђивању послова који су неспојиви са службеном дужношћу, Правилник о понашању и међусобним односима припадника органа унутрашњих послова, Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције, Упутство о начину рада организационих јединица на сузбијању организованог криминала.

Поједини прописи усклађени су са међународним инструментима који обавезују СЦГ. Тако су Законик о кривичном поступку, Основни кривични закон, Кривични закон и Закон о прекршајима последњим изменама и допунама у великој мери задовољили међународне стандарде. У припреми је и нови Кривични законик којим би требало да се отклоне преостали недостаци и изврши потпуна кодификација кривичног законодавства.

2. Тела надлежна за обављање полицијских послова

Обављање полицијских послова у примарној је надлежности Министарства унутрашњих послова Републике Србије. Важећи закони омогућавају да се поједини полицијски послови обављају и ван контроле Министарства унутрашњих послова. Чланом 1, став 3 Закона о унутрашњим пословима предвиђено је да се посебним законом поједини унутрашњи послови могу поверити другим органима и организацијама. У складу са тим, Законом о Безбедносно-информативној агенцији основана је ова организација (БИА) којој су поверена нека полицијска овлашћења. БИА није под контролом МУП, већ надзор над њеним радом остварује Влада РС. У изради су измене и допуне закона о Безбедносно-информативној агенцији којима ће БИА бити лишена полицијских овлашћења. Закон о унутрашњим пословима и Закон о министарствима не праве разлику између унутрашњих послова и полицијских послова. Закон о полицији на чијој се припреми ради још од 2000. године још увек није донет.

Постојећи закони не праве разлику између полицијских послова и других послова стављених у надлежност МУП. Ово је донекле исправљено Правилником о унутрашњој организацији Министарства унутра-

шњих послова. Тако, полицијске послове обављају различите управе у оквиру Ресора јавне безбедности МУП РС: Управа полиције, Управа криминалистичке полиције, Управа пограничне полиције, за странце и управне послове, Управа саобраћајне полиције, Оперативни центар, Управа за аналитику, Управа за информатику и Управа за везу. Поред ових, у оквиру Министарства оформљене су и посебне (специјалне) организационе јединице – Жандармерија и Специјална антитерористичка јединица (САЈ). Одлуком Владе РС, Јединица за специјалне операције (Црвене беретке) расформирана је 25. марта 2003. У Ресору јавне безбедности основане су и поједине управе које немају полицијске надлежности (попут Управе противпожарне полиције и Управе за послове исхране и смештаја). Из Ресора јавне безбедности издвојена је Управа за борбу против организованог криминала и стављена под контролу министра унутрашњих послова. Начелник Ресора јавне безбедности уједно је и помоћник министра унутрашњих послова.

У оквиру МУП РС организоване су и службе за логистичку и материјалну подршку рада органа унутрашњих послова. Ове службе су највећим делом установљене у оквиру Ресора финансија, кадрова, заједничких, управних и техничких послова. Начелник овог ресора уједно је и помоћник министра.

Концепт «полиције у заједници» примењиван на територији бивше СФРЈ који у великој мери одговара концепту «*community policing*», напуштен је током деведесетих година. Од тада се примењује систем централизма са израженом хијерархијском и командном структуром. Организација полиције је у значајној мери милитаризована и није усклађена са модерним устројењем прихваћеним у већини земаља ЕУ. Ланац командовања и извршење задатака у великој мери одговара војном устројству. Рангирање официрских и подофицирских чинова у полицији, као и систем напредовања у служби идентични су систему примењеном у јединицама копнене војске СЦГ.

3. Сарадња органа надлежних за обављање унутрашњих послова и других државних органа (управних, судских)

Може се оценити да је сарадња и међусобна координација МУП-а и других органа државне управе задовољавајућа. Од нарочитог значаја је сарадња Министарства унутрашњих послова и полицијских органа у оквиру овог министарства са Министарством финансија и Управом царина. Сарадња ове две службе у више наврата дала је добре резултате у случајевима спречавања кријумчарења. Ова сарадња превасходно се одвија кроз Управу граничне полиције и Управу криминалистичке полиције МУП РС и Одељења за спречавање кријумчарења и царинске истраге Министарства финансија РС.

Сарадња МУП РС и органа локалне самоуправе се поправља, али још увек није достигла задовољавајући ниво. Након демократских промена 2000. године покренут је пилот пројекат «Полиција у локалној заједници» којим је отпочела прва фаза у реализацији модела «*community policing*» напуштеног током деведесетих година. Пројекат је отпочео јула 2002. године. Пројекат се одвија у сарадњи са представницима Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС). У оквиру сарадње са ОЕБС остварује се и пројекат «Мултиетничке полиције» на подручју три општине – Бујановац, Прешево и Медвеђа.

Највише проблема може се уочити у сарадњи полиције са правосудним органима Републике и то најчешће у истражном и извршном поступку. Иако је полиција према законским решењима дужна да пружи неопходну подршку у извршавању судских пресуда, доминантна је њена неефикасност у пружању ових услуга. Ово се нарочито односи на извршавање судских одлука грађанскоправне природе. У истражном поступку приликом откривања и кажњавања кривичних дела још увек постоје значајни недостаци.

4. Унутрашња (административна) и спољна (судска и политичка) контрола рада полиције

Кривична, прекршајна, материјална и дисциплинска одговорност припадника полиције регулисана је општим законима који регулишу кривично-правну и прекршајну материју - Кривичним законом РС и Законом о прекршајима, као и посебним законима: Законом о унутрашњим пословима, Законом о радним односима у државним органима и подзаконским актима Кодексом полицијске етике и Уредбом о дисциплинској одговорности. Припадник МУП дисциплински одговара за повреду радних обавеза и дужности, које могу бити лакше или теже. Предвиђене су мере за лакше повреде радних обавеза и дужности - јавна опомена и новчана казна, а за теже су предвиђене новчана казна, распоређивање на друго радно место и престанак радног односа. Уредбом о дисциплинској одговорности прописан је дисциплински поступак, којом је дисциплинском суду стављено у надлежност да утврђује повреде радних обавеза и дужности. Обезбеђен је двостепени поступак, а о жалбама на пресуду дисциплинског суда одлучује Виши дисциплински суд као другостепени орган који именује Влада.

Унутрашњу контролу над радом припадника полиције обавља Генерални инспектор за РЈБ који је уједно и помоћник министра полиције. Служба генералног инспектора предузима оперативно-превентивне мере с циљем откривања, спречавања, сузбијања и кажњавања свих видова злоупотреба и неправилности у раду које су починили припадници МУП. Поред тога, Служба остварује непосредну сарадњу са органима дисциплинског поступка. Служба не располаже материјалним средствима и људским ресурсима који би одговарали њеним задацима, па се у великој мери ослања на ресурсе осталих организационих јединица у оквиру МУП.

Спољну контролу спроводе судови и Скупштински одбор за одбрану и безбедност. Поступак против припадника МУП покреће се подношењем кривичне пријаве надлежном јавном тужиоцу од стране грађана или самог МУП. У највећем броју случајева пријаве подносе грађани. Дискреционо је право надлежног јавног тужиоца да пријаву усвоји или одбаци као неосновану. У највећем броју случајева, кривичне пријаве грађана се одбацују као неосноване. Овакав систем пријава значајно умањује ефикасност судске контроле над радом МУП, нарочито у домену употребе средстава принуде и прекорачења овлашћења. Од скора се све чешће примењује систем достављања пријава Служби генералног инспектора који у пракси даје врло добре резултате.

Скупштински одбор за одбрану и безбедност има доста простора за напредак у свом раду и још увек не врши превентивну контролу над радом МУП већ је његова улога ограничена на *post facto* расправу. Његова примарна улога се своди на разматрање редовних извештаја министарства унутрашњих послова. Ипак, било је и случајева када је Одбор разматрао поједине контраверзне случајеве прекомерне употребе силе, али је утисак да су мотиви за спровођење оваквих поступака углавном дневнополитичке природе услед њихових непроцесуирања.

5. Способност прикључења Еурополу

Одлуком Савета ЕУ за унутрашње послове и правосуђе од 13. јуна 2002, започет је процес закључивања Споразума о сарадњи између Еуропола и пет држава не-чланица ЕУ, међу којима и СЦГ. Како би се СЦГ у скорој будућности могла прикључити Еурополу потребно је испунити низ услова усклађивања националног законодавства са стандардима ЕУ. Поред тога, као веома важан корак истиче се и нужност приступања Конвенцији о заштити личности приликом аутоматске обраде личних података, као и њено разрађивање у националном законодавству.

Б. Препоруке

Од највеће важности за успешну реформу полиције је доношење Закона о полицији. Овај закон би требало да постоји паралелно са измењеним законом о унутрашњим пословима. Јасно би требало раздвојити полицијске надлежности МУП од осталих управних и других надлежностима и овлашћењима којима МУП располаже. Такође би требало заменити досадашњу одредбу Закона о унутрашњим пословима из члана 1, став 3, и тако онемогућити преношење надлежности вршења појединих полицијских овлашћења на друге органе државне управе ван контроле МУП.

Закон о полицији треба да садржи основе структуре полиције да онемогући да се у будућој пракси поједине организационе јединице министарства са полицијским овлашћењима оснивају интерним актима министарства.

Кодекс полицијске етике такође би требало инкорпорирати у текст Закона о полицији, као и основе дисциплинске одговорности припадника полиције. И систем унутрашње контроле, као и надлежности Службе генералног инспектора и дисциплинских органа треба да буду регулисани законом, а не правилницима и уредбама. Неопходно је и образовање посебног контролног органа, који би морао бити потпуно независан од полицијских структура. Овај орган би деловао комплементарно са сада постојећим органима унутрашње контроле, попут Службе генералног инспектора, и био би овлашћен да истражује случајеве навонних злоупотреба органа унутрашњих послова РС, а посебно у погледу употребе силе.

У погледу спорне Конвенције о заштити личних података, треба поново покренути поступак депоновања ратификационих инструмената пред Саветом Европе и тако разрешити тренутну ситуацију. Након тога треба начинити потребне измене и допуне Закона о заштити података о личности.

Потребно је и значајно осавременили рад полицијских органа, пре свега даљим унапређивањем техничке опремљености и оспособљености. Истовремено треба даље унапређивати употребу информационих технологија у свим сферама полицијског деловања на територији Србије.

Обука припадника полиције мора се систематичније одвијати у правцу поштовања основних људских права грађана. У том смислу, треба институционализовати и продубити различите методе стицања знања из ове области. Припадници полиције у свом раду морају се придржавати основних начела хуманости, нарочито забране мучења, нечовечног или понижавајућег поступања, с циљем изнуђивања доказа. Треба променити и систем мерења успешности рада полиције, тако што ће се расветљеним случајевима сматрати само они код којих постоји осуђујућа судска пресуда.

Од изузетне важности је и контрола рада полиције, како унутрашња тако и спољна. У том смислу треба оснажити Службу генералног инспектора и у погледу људских ресурса и у погледу техничке опремљености. Унутрашњом организацијом органа са полицијским овлашћењима мора се створити клима апсолутне независности Службе од других организационих јединица МУП. Иако систем пријава препознаје могућност подношења кривичне пријаве по приватној иницијативи, у пракси често исувише лако одбацују надлежни јавни тужиоци. У том смислу треба унапредити рад јавног тужилаштва како би се оснажила спољна контрола рада полиције. Оснажити скупштинску контролу рада органа са полицијским овлашћењима.

Треба постићи пуну равноправност у заступљености различитих етничких група у органима са полицијским овлашћењима у складу са реалним стањем у друштву. У том смислу, даље радити на децентрализацији МУП и унапређивању концепта *«community policing»*.

4.5.2. Визе, азил, миграције

4.5.2.1. Контрола границе

А. Постојеће стање

У јануару 2005. године МУП је започео са преузимањем границе од јединица Војске Србије Црне Горе, и то прво границу ка Мађарској. Направљен је динамички план на основу кога ће процес преузимања граница бити обављен. Прво ће бити преузете спољне границе бивше СФРЈ док ће границе бивших југословенских република бити преузете у каснијој фази.

Управљање границом уређено је важећим инструментима међународног права, Законом о прелажењу државне границе и кретању у граничном појасу из 1979. године и Уредбом о одређивању граничних прелаза и контроли прелажења државне границе из 1992.

Јединице пограничне полиције (Управа пограничне полиције, за странце и управне послове) надлежне су за контролу граничних прелаза и граничног појаса у области прелаза. Поред војних и полицијских јединица, важну улогу у контроли границе имају и царина и инспекцијске службе, попут фитосанитарне инспекције. Већ је остварен значајан напредак у институционализацији сарадње пограничне полиције, царине и инспекцијских служби.

Граничне линије нису са свим суседима потврђене међународним уговорима, а са Републиком Хрватском и Босном и Херцеговином постоје спорови око граничне линије дуж тока Дунава, односно Дрине.

Постојећи распоред граничних прелаза не одговара у потпуности потребама међународног саобраћаја. Техничка опремљеност граничних прелаза је на релативно ниском нивоу. Програми помоћи из фондова и агенција ЕУ могу бити на далеко бољи начин искоришћени за шта је потребна даља изградња одговарајућих административних капацитета.

Б. Препоруке

Бржи и одлучнији кораци на унапређењу контроле границе намећу се као неодвојив елемент напретка на пољу имиграције и предуслов укључења у Шенгенски систем. У ту сврху треба повести рачуна о следећим темама.

- МУП *треба да настави са преузимањем границе од стране МУП-а према утврђеном динамичком плану.*
- *Усвојити Националну стратегију за интегрисано управљање границама у складу са Упутством за интегрисано управљање границама за државе западног Балкана које је издала Европска комисија октобра 2004. године.*
- *Усвојити нови Закон о надзору државне границе.*

Садашњи Закон о прелажењу државне границе и кретању у граничном појасу треба заменити новим Законом о надзору државне границе којим ће се, заједно с пратећим подзаконским актима, у потпуности уредити област контроле државне границе. Новим актима обухватиће се и ствари данас садржане у војним прописима и правилима војних граничних јединица. Закон о надзору државне границе и пратеће прописе треба у највећој могућој мери ускладити с одлукама Савета ЕУ и условима Шенгенског споразума.

- *Ојачати информациону инфраструктуру граничне полиције.*

С циљем изградње делотворног и обједињеног система контроле границе, неопходно је успоставити јединствену информациону мрежу и базу података за потребе граничне полиције, при чему би та база била на одговарајући начин повезана с базом података о имигрантима и другим евиденцијама и базама података, нарочито оним у оквиру Министарства унутрашњих послова. Информационом инфраструктуром треба обухватити не само граничну полицију на граничним прелазима и у насељеним местима, већ и јединице ван тих подручја, где постоји повећана опасност од уласка нелегалних имиграната.

- *Унапредити сарадњу свих служби у домену граничних послова.*

Систем делотворне сарадње између граничне полиције, осталих делова полиције, неполицијског дела Министарства унутрашњих послова, царине и инспекцијских служби од изузетне је важности за унапређење контроле границе. Посебно је важно да постоји делотворан и примењив протокол којим се уређује облик и поступак сарадње између граничне полиције и царине. Размена података између свих ових органа мора се обављати аутоматски, без потребе за сложеним и успоравајућим процедурама.

- *Посветити пажњу даљем сузбијању корупције међу граничним службама и борби против кријумчарења и трговине људима.*

Појаве корупције међу граничним службама морају се у највећој могућој мери искоренити, ради успостављања европских стандарда контроле границе и правне сигурности. Спровођење ефикасних мера борбе против трговине људима и кријумчарења такође је немогуће ако се у довољној мери не сузбије корупција.

- *Унапредити мрежу и стање граничних прелаза.*

Мрежу граничних прелаза треба ускладити с мрежом регионалних и континенталних путних праваца и, евентуално, ако анализе тако покажу, поставити нове граничне прелазе на местима где за тим постоји потреба и могућност довољне учесталости прелазака као претпоставке исплативости изградње новог прелаза. Неопходно је битно побољшати пропусне капацитете постојећих граничних прелаза, као и њихову техничку опремљеност и инфраструктуру. Све граничне прелазе треба информатички опремити и умрежити, уз брз приступ јединственим, међусобно повезаним базама података о преласцима границе и о имигрантима, као и уз аутоматску размену података с царином. При обнови и опремању граничних прелаза треба на ефикасан начин користити расположива средства из фондова ЕУ. Циљ је да гранични прелазаци довољавају стандарде ЕУ и услове Шенгенског споразума.

- *Радити на утврђивању граничних линија са суседним земљама и успоставити сарадњу с њиховим граничним службама.*

Треба решити све спорове око разграничења са суседним државама. Независно од тога, протоколи о сарадњи с граничним службама суседних земаља подићи ће ниво ефикасности и поузданости рада граничне полиције и царине и олакшати им обављање поверених послова.

- *Реорганизовати граничне службе према стандардима ЕУ.*

Управа пограничне полиције за странце и управне послове треба да се подели, у складу с општим циљем раздвајања полицијских и управних послова. Биће неопходно да се пропишу процедуре за координацију рада граничне полиције, других полицијских јединица, организационих делова Министарства унутрашњих послова за управне послове и других државних органа, као и процедуре за приступ одговарајућим базама података и евиденцијама.

4.5.2.2. Миграције

А. Постојеће стање

Закони који уређују права странаца и лица без држављанства на боравак на територији Србије су Закон о кретању и боравку странаца из 1980. године, Закон о условима за заснивање радног односа са страним држављанима из 1978. године и Закон о здравственој заштити странаца из 1998. године, као и пратећи подзаконски акти. У изради је нови, модернији, закон који ће регулисати област кретања и боравак странаца.

Законом о кретању и боравку странаца прописују се путне исправе потребне за улазак на територију земље, поступак издавања виза, видови боравак (транзит, привремени боравак с роком од најдуже годину дана, стално настањење, азил и избеглиштво), основи за одбијање или губитак статуса, итд. Нису у потпуности раздвојена мерила и поступци за издавање виза, дозвола боравак и радних дозвола. Предвиђене су и посебне излазне визе за странце са сталним боравком.

Странцима с важећим путним исправама и визама дозвољен је привремени боравак од три месеца од уласка и без посебног одобрења, док се носиоцима пословних виза омогућује боравак до истека визе. С друге стране, странци који улазе у земљу ради запошљавања дужни су да поднесу захтев за одобрење привременог боравак у року од три дана, односно седам дана ако захтев подноси послодавац. Странци у транзиту могу провести у земљи до седам дана без посебне дозволе.

Вођење одговарајућих евиденција поверава се различитим државним органима – министарствима спољних и унутрашњих послова и дипломатско-конзуларним представништвима.

Извршена је ревизија визног режима, као и техничких услова при издавању виза, с циљем приближавања мерилима Шенгенског споразума. Укинута је обавеза издавања визе за земље ЕУ, док се постепено уводе визе за држављане поједних земаља у складу с политиком виза ЕУ.

Као транзитна земља на путу миграната из Азије и Африке према Европској унији, Србија је суочена с појачаним изазовима у решавању проблема нелегалних миграната. Постојећи закон предвиђа да се илегални имигранти који се не могу присилно удаљити с територије земље упућују, одлуком Министарства унутрашњих послова, у посебно прихватилиште. Међутим, посебно прихватилиште организовано по стандардима ЕУ не постоји.

До сада су ратификовани споразуми о враћању и прихватању лица с нелегалним боравком (реадмисији) с Хрватском, Босном и Херцеговином, Бугарском, Мађарском, Словенијом, Аустријом, Швајцарском, Немачком, Италијом, Словачком, Шведском, Данском, Белгијом, Холандијом и Луксембургом. Споразуми су у складу с Препоруком Савета ЕУ из 1994. године.

Надлежна институција за статус странаца, нелегалних миграната и за спровођење споразума о реадмисији је Управа пограничне полиције, за странце и управне послове Министарства унутрашњих послова.

Б. Препоруке

- *Даље усклађивати политику виза за држављане појединих земаља с условима ЕУ.*

Ова мера представља корак ка укључењу Србије у Шенгенски систем, а доприноси и сузбијању нелегалне имиграције.

- *Изменити правила о дужини привременог боравака.*

Премда је садашњим законом предвиђено да привремени боравак може да траје најдуже годину дана, требало би прописати прецизна мерила под којима се одобрава привремени боравак и на дуже време (две и три године), ради растерећења надлежних институција у неспорним случајевима и олакшања за стране држављане. У складу с условима Шенгенског споразума, треба размотрити скраћење рока за боравак странаца са транзитним визама са садашњих седам дана, како би се сузила могућност потенцијалних нелегалних имиграната да се задрже у земљи до потпуног усклађивања визног режима и реадмисије са свим суседним државама.

- *Јасно раздвојити визни режим од дозвола за боравак и рад.*

После либерализације режима страних улагања, треба ускладити мерила и правне последице издавања пословне визе и одобрења привременог боравака ради запослења или обављања професионалне делатности и уподобити наше прописе условима Шенгенског споразума.

- *Побољшати рад дипломатско-конзуларних представништва.*

Поступак издавања виза мора се у потпуности ускладити са Шенгенским споразумом. Оцена мерила за издавање или одбијање издавање визе треба да се води у оквиру једне централизоване канцеларије по прописаној процедури

- *Укинути могућност издавања виза на граници осим у изузетним, прецизно дефинисаним случајевима, водећи рачуна да се не наруши целовитост централизованог система за издавање виза.*
- *Установити јединствену евиденцију и централизовану канцеларију.*

Изузетно је значајно успостављање јединствене електронске базе података о легалним и нелегалним имигрантима, издатим визама, боравишном и радном статусу странаца и евентуално предузетим мерама према њима. Апсолутно је неодрживо раздвајање евиденција о било којим од тих података, а битно је и да јединствена база података буде компатибилна информационом систему по Шенгенском споразуму. Треба образовати централизовану канцеларију која ће управљати јединственом базом података и одговарати за правилну примену прописа у овом домену и координацију с Министарством спољних послова, дипломатско-конзуларним представништвима и полицијом. Та централизована канцеларија треба да буде под окриљем неполицијског дела Министарства унутрашњих послова, после реорганизације Министарства и доношења Закона о полицији.

- *Изградити прихватилиште за странце у складу с техничким условима и критеријумима у земљама ЕУ.*

Изменама закона треба увести меру задржавања у прихватилишту као слабију санкцију од присилног удаљења с територије државе, а подзаконским актима прописати техничке услове и услове боравка и поступања с нелегалним имигрантима у прихватилишту. Треба осигурати да смештајни капацитети прихватилишта одговарају процењеним потребама.

- *Потписати споразуме о сарадњи с надлежним телима суседних држава.*

Потребна је институционализација сарадње између државних органа Србије и суседних држава у домену имиграције, а нарочито ради делотворне размене података, борбе против нелегалне имиграције и трговине људским бићима.

- *Проширити мрежу међународних уговора о реадмисији.*

Циљ је да наша држава потпише и ратификује споразуме о реадмисији са свим државама чланицама ЕУ, свим кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство, али и са државама из којих долазе имигранти у СЦГ.

- *Реорганизовати службе у оквиру Министарства унутрашњих послова.*

Управа пограничне полиције, за странце и управне послове треба да се подели, најпре у складу с општим циљем раздвајања полицијских и управних послова. Када се образује посебна и независна организациона јединица за решавање статуса странаца, треба повести рачуна да се у тој јединици ангажује довољан број службеника с довољним знањем страних језика. Биће неопходно да се пропишу процедуре за координацију рада граничне полиције, организационе јединице за управне послове са странцима и дипломатско-конзуларних представништава, као и приступа јединственој бази података.

- *Обучити редовну полицију за рад на случајевима страних држављана и имиграната.*

Имајући у виду да ће се и припадници полиције (не само пограничне) сретати с проблематиком имиграната, потребно је спровести обуку, по припремљеном програму, за све у полицији за поступање са страним држављанима и имигрантима, а посебно нелегалним имигрантима.

4.5.2.3. Азил

А. Постојеће стање законодавства

Државна заједница СЦГ је ратификовала бројне међународне уговоре, који су на директан или посредан начин од значаја за питања азила. СЦГ је држава потписница Конвенције УН о статусу избеглица из 1951. године и Протокола о статусу избеглица из 1967. године, Међународног пакта о грађанским и политичким правима, Конвенције УН против тортуре и других сурових, нечовечних или понижавајућих поступања и кажњавања, Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Европске конвенције за спречавање мучења, нечовечних или понижавајућих поступања или кажњавања, Конвенције УН о правима детета и других релевантних међународних уговора. Држава је стога у обавези да ове документе унесе на адекватан начин у свој правни систем и доследно их примењује.

Право на азил је у Србији и Црној Гори Уставом загарантовано право. Према члану 38, ст. 2 Повеље о људским и мањинским правима, *"сваки странац који основано страхује од прогона због своје расе, боје, пола, језика, вероисповести, националне припадности, припадности некој групи, или политичких уверења, има право на уточиште"*. Повеља чак иде даље од Конвенције УН о статусу избеглица, јер листу основа проширује на прогон због боје, пола и језика, што Конвенција не прописује као услов за стицање статуса избеглице.

Повељом је предвиђено да се поступак добијања уточишта одређује законом (чл. 38, ст. 2). Закон о азилу, на нивоу државне заједнице усвојен је 21. марта 2005. године у Скупштини СЦГ и представља кровни закон који садржи само основне принципе, док је детаљно регулисање ове области остављено у надлежности држава чланица. Закон је добио позитивну оцену Високог комесаријата за избеглице УН, и у складу је са Конвенцијом о статусу избеглица из 1951. године и Протоколом из 1967. године, стандардима и препорукама Савета Европе и релевантним упутствима и уредбама ЕУ.

У СЦГ није обезбеђено адекватно прихватилиште за тражиоце азила и азиланте у складу с међународним стандардима. Тражиоци азила, као и избеглице које чекају да буду пресељене у трећу земљу, борауе у затворима.

Б. Препоруке

Суштинска обавеза након усвајања Закона о азилу на нивоу државне заједнице СЦГ је усвајање Закона о азилу Републике Србије.

После усвајања закона на нивоу СЦГ и Републике Србије, који ће бити у складу с међународним стандардима, биће потребно донети низ подзаконских аката како би се закони спроводили. Између осталих, потребно је донети пропис о изгледу образаца које ће попуњавати будући тражиоци азила, превести их на многе светске језике и пронаћи најефикаснији начин за обезбеђивањем преводиоца за различите стране језике итд. Неопходно је уредити ефикасну процедуру за пријем и смештај тражилаца азила.

Како још увек не постоји адекватно прихватилиште за тражиоце азила, потребно је обезбедити адекватан простор, у складу са стандардима за овакве установе, као и организовати одговарајуће програме помоћи, а пре свега образовне и здравствене.

Треба испитати стање на граничним прелазима, а посебно обученост државних органа да правилно и ефикасно реагују на захтеве за азил. У складу с налазима, организовати одговарајућу, континуирану обуку за граничну полицију, инспектора за странце и друга одељења МУП-а и органа који ће према будућем закону имати надлежности на овом пољу. Хитна је потреба за усавршавањем комуникацијске и електронске повезаности органа који ће имати надлежности у поступку одобравања азила, као и постављање централне базе података о тражиоцима азила и азилантима, а у складу са Законом о заштити података.

Мисија УНХЦР дуго није била овлашћена да има своје пултове на аеродрому у Београду и граничним прелазима. Ова пракса је почела да се мења, те би требало омогућити приступ УНХЦР свим граничним прелазима у Србији, у складу с њиховим капацитетима.

Министарство за људска и мањинска СЦГ права требало би да има ефективнију улогу у праћењу остваривања права избеглица, с обзиром да му је то једна од надлежности.

4.5.2.4. Шенгенски споразум

Општеприхваћен европски стандард је Шенгенски споразум из 1980. године закључен између Француске, Немачке и земаља Бенелукса у Луксембургу 14. јуна 1985. године, Конвенцију о примени Шенгенског споразума од 19. јуна 1990. године и све остале подзаконске мере усвојене на основу ова два прописа. Шенгенску област чине за сада 13 држава чланица ЕУ будући да су Република Ирска и Велика Британија одлучиле да не приступе Шенгенском споразуму. Десет нових чланица из централне и источне Европе нису чланице Шенгенског споразума, већ се њим оставља прелазни период за приступање. Од ових држава се очекује да достигну одређени степен у контролисању државних граница како би након одређеног времена могле успешно да примењују одредбе Шенгенског споразума.

Шенгенски споразум подразумева укидање унутрашњих граница унутар Европске уније и успостављање спољних граница и јединствени визни и азилни режима према трећим земљама.

А. Постојеће стање

Постојеће стање у овој области није задовољавајуће. Ради се о материји која је у надлежности државне заједнице Србије и Црне Горе (члан 19. Уставне повеље, којом је као једна од надлежности Скупштине државне заједнице прописано "доношење закона и других аката о политици усељавања, давања азила, визног система и интегрисаном управљању пограничним пословима, у складу са стандардима Европске уније"). Не постоји јединствен систем издавања виза у обе државе чланице, нити постоји усклађеност са комунитарном визном листом. У Србији није завршена демилитаризација државних граница, док је у Црној Гори овај задатак скоро у потпуности завршен.

Правни извори – поред уставних докумената, најважнији домаћи прописи који регулишу ову област су: Меморандум о разумевању између Министарства одбране и Министарства унутрашњих послова, Закон о прелажењу државне границе и кретању у граничном појасу, Закон о Војсци, Закон о кретању и бораваку странаца, Закон о избеглицама, Правилник о начину издавања путних и других исправа и виза странцима и обрасцима тих исправа и виза, Одлука о укидању виза за улазак и боравак у Србији и Црној Гори, Одлука о уступању послова обезбеђења државне границе, потребних средстава која служе за вршење тих послова и привременом упућивању професионалних официра и професионалних подофицира Војске Србије и Црне Горе на рад у МУП Републике Црне Горе

Б. Препоруке

Неопходно је извршити потпуну демилитаризацију државних граница; увести јединствен визни режим на нивоу државне заједнице; обезбедити потпуну усклађеност са комунитарном визном листом за целу територију државне заједнице Србије и Црне Горе; обезбедити обуку и потребну опрему у складу са захтевима Шенгенског споразума; оснажити пограничну полицију и царинску службу; регулисати материју азила.

Потребна је и даља примена и потписивање споразума о реадмисији и проширивање листе и на државе из којих долазе имигранти у СЦГ.

Ради остваривања ових захтева потребно је доношење новог Закона о прелажењу државне границе; доношење Закона о азилу; доношење подзаконских аката о издавању виза за стране држављане; усвајање Закона о кретању и бораваку странаца; усвајање Националне стратегије за успостављање интегрисаног управљања границама у складу са европским стандардима.

4.5.3. Међународна сарадња у кривичноправним стварима

Остварење главног концепта “слободе кретања, настањивања и рада” што чини основу ЕУ, наметнуло је потребу предузимања и усвајање додатних тзв. “компензаторних” мера – чија је сврха да омогуће, олакшају и појачају како сарадњу између полиције, царине и правосуђа тако и борбу против криминала (нарочито оног са прекограничним карактером). Посматрано са аспекта кривичног права ове мере доприносе постојању заједничког смисла и једнаког приступа правди, док са аспекта појединца, ове мере доприносе с једне стране, правној сигурности а са друге стране, једнакости грађана пред законом како у погледу поштовања основних права тако и једнакости у погледу постојања одговорности на целом простору ЕУ. Наведена сигурност и једнакост постигнута је омогућавањем међусобног признавања судских одлука.

Међусобно признавање одлука у кривичној материји има за претпоставку правнотехничко усклађивање како материјалног тако и процесног националног законодавства. Области у којима постоји обавеза усклађивања кривичног законодавства ради борбе против озбиљних форми криминала сада су: недозвољена трговина људским бићима; дрогом; оружјем; нуклеарним супстанцама; сексуална експлоатација деце (нарочито дечија порнографија на Интернету); хулиганство; превара (нарочито у области безготовинског плаћања и приликом закључења уговора јавноправног карактера); корупција у јавном и приватном сектору; финансијски криминал (уопште); дела против финансијских интереса ЕУ; фалсификовање евра; праће новца; допинг; организовани криминал (нарочито чланство у криминалној организацији); тероризам; кривична дела против животне средине; расизма и ксенофобије; Интернет-криминал и криминал у области високих технологија; усвајање минималних правила у погледу заједничких (јединствених) мера установљивања порекла, идентификације, замрзавања, заплене и конфискације прихода остварених криминалним деловањем; предмет праћења, анализирања и превенције су тренутно насилнички, урбани и малолетнички криминал (и ускоро се може очекивати и њихово уједначавање). Усклађивање се постиже било криминализацијом (усаглашавање путем прописивања нове врсте кривичних дела) било усвајањем минималних правила у погледу заједничких (јединствених) дефиниција (бића кривичног дела) и санкција за кривична дела (усаглашавање путем измена и допуна постојећих кривичних дела).

А. Постојеће стање

Почев од 2001. године, законодавство у кривичној материји почиње да испољава тенденције ка осавремењивању и приближавању европским стандардима.

Правни извори – основни материјални прописи који регулишу ову област су: Основни кривични закон, Кривични закон Републике Србије, Закон о привредним преступима, Закон организацији и надлежностима државних органа у сузбијању организованог криминала, Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, Закон о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине, Закон о прекршајима, Закон о изменама савезних закона којима су одређене новчане казне за привредне преступе и прекршаје, Закон о изменама закона којима су одређене новчане казне за привредне преступе и прекршаје, Закон о валоризовању новчаних казни за прекршаје из републичких закона.

Б. Препоруке

- *Постизање и учвршћивање општеприхваћених међународних стандарда у домену кривичноправних принципа*

Основни принципи кривичног права ЕУ су принцип легалитета (законитости), принцип кривичне одговорности и принцип сразмерности. Овај циљ није могуће испунити простим активирањем легислативне функције државе. За његово пуно остварење је неопходно узајамно деловање три чиниоца: законодавних инструмената државе (што је у највећој мери и до сада постојало), понашање (стил рада) правосудне власти приликом обављања својих функција и утицај јавности са циљем да се ојача функција правосудне власти, али и спречи утицај извршне власти на њу ради задовољења дневно политичких потреба.

- *Успостављање компатибилности правосудних одлука у погледу дефинисања кривичних дела која су усаглашена или ће бити усаглашена на нивоу ЕУ*

Остварење овог циља је могуће једино предузимањем легислативних функција државе. Као алтернативна мера, у случају да се законодавни поступак покаже немогућеним или неефикасним због непостојања друштвеног консензуса, компатибилност пресуда је можда могуће постићи разменом информација из судске праксе кроз мрежу *EUROJUST* која би утицала на "стил рада" правосуђа – њихово креативно тумачења законских одредаба постојећих инкриминација и постизање компатибилност у одређеном степену на тај начин. Ово стога што постојеће инкриминације у великом делу покривају делатности које се и по праву ЕУ сматрају кривичним делом.

- *Омогућавање изрицања и извршења других ефикасних и правичних кривичноправних мера*

Право ЕУ располаже широком лепезом мера којима се омогућава, чак и пре доношења судске одлуке, идентификовање, проналажење, замрзавање и конфискација предмета, имовине, прихода и уопште власништва стеченог кривичним делом. С обзиром да су и до сада у нашем законодавству постојале мере попут конфискације имовине, мере одузимања предмета стечених кривичних делом или предмета којима је дело извршено, изменама кривичног законодавства ове мере треба осавременити и на тај начин појачати и проширити њихов утицај.

4.5.4. Тероризам

А. Постојеће стање

Када се говори о новим безбедносним изазовима, као приоритет се издваја борба против тероризма, организованог криминала, трговине људским бићима, заштита границе итд.

У Србији треба разликовати антитерористичке јединице, добро обучене и опремљене јединице, које имају задатак да обесхрабрују терористе да изврше терористички акт односно да интервенишу уколико дође до сукоба са појединцима или мањим групама терориста (САЈ, жандармеријске јединице) од специјализоване службе криминалистичке полиције (контратерористичка служба) која има задатак да оперативно прикупља и обрађује податке с циљем спречавања терористичких акција, а уколико, ипак, до њих дође да заједно са надлежним правосудним органима води истрагу и ради на хватању и кривично правном процесуирању извршилаца. Остале активности у борби против тероризма где се укључују сви други државни органи, медији, култура, уметност, невладине и друге организације, који у својим активностима треба да обесхрабрују и да се супротстављају идејама тероризма, можемо сврстати у такозване противтерористичке мере.

Основни кривични закон познаје само два кривична дела тероризма, и то кривично дело тероризма из члана 125. и кривично дело међународног тероризма из члана 155, као и више кривичних дела са елементима тероризма.

Б. Препоруке

- *Измене и допуне кривичног законика - Објединити сва кривична дела тероризма, као и она са елементима тероризма у нову главу Основног кривичног закона, која би се звала кривична дела унутрашњег и међународног тероризма.*

Решење би представљало доношење посебне главе Кривичног или посебног антитерористичког закона, у којима би била обухваћена ова кривична дела, и где би се направила дистанца између њих и политичких кривичних дела, односно где би се унутрашњи тероризам третирао више као злочин извршен из политичких мотива, а не као политичко кривично дело. Када је реч о кривичним делима са елементима тероризма, она такође морају бити инкорпорирана у предложену нову главу Кривичног законика. Пре свега реч је о деликтима чија инкриминација треба да спречи организовање терористичких организација, логистичку подршку тим организацијама, односно њихово финансирање, опремање оружјем, нуклеарним и експлозивним материјама, као и другом опремом.

Као посебан део треба издвојити *Управљање кризом* односно решавање и стабилизовање стања (несрећа, ванредно стање) после терористичког напада. Овде је важно напоменути да је неопходно развити унутар МУП-а *Управу за помоћ у катастрофама* (Управу за ванредне ситуације) како би она преузела кључну улогу санација последица не само могућих терористичких напада него и земљотреса, поплава, хемијских, нуклеарних и других облика хаварија, затим последица евентуалних тешких саобраћајних удеса (вода, земља, ваздух) и сл.



5. Глава |

**Административни капацитет за приступ
ЕУ и реформа државне управе**



5.1 | Унутрашња повезаност два процеса

Процес придруживања Европској унији, од самог почетка спровођења, захтева поуздан систем државне управе који ће бити способан да прихвати и унутрашњим учесницима пренесе бројне и сложене захтеве прилагођавања правилима Европске уније. Овај задатак је био изазов и за административне системе развијенијих земаља, било у време приступања ЕУ, било у својству држава чланица. Србија, која се налази на почетку процеса опште системске трансформације, овде се сусреће са сличним, односно још већим, проблемима.

Апарат јавне управе Србије, у свом наслеђеном, данас преовлађујућем стању, није спреман да спроведе бројне одлуке државних институција и органа из области политике придруживања. Штавише, систем јавне управе у Србији тешко спроводи и оне одлуке које се не тичу непосредно политике придруживања, већ се односе на текућу промену законског оквира привредног и политичког система. Цео тај систем – државна управа и локална самоуправа – мора да се трансформише, да би одговорио захтевима укупне реформске политике државе, без обзира ко ту политику спроводио. Ова врста промене у Србији је започела, али се мора убрзати и интензивирати, будући да без ње није могуће очекивати ни успешне реформе у различитим областима ни ефикасно спровођење политике придруживања ЕУ.

Проблематика административног капацитета за приступ Европској унији је трослојна. Прво, реч је о реформском прилагођавању система државне управе с обзиром на општи процес реформи у Србији. Друго, нераздвојан део овог процеса реформе је специфично прилагођавање условима који проистичу из политике придруживања Европској унији. И треће, у оквирима политике придруживања треба развити посебне административне капацитете који ће бити у стању да воде и реализују овај процес.

Будући да се припрема државе и друштва за Европску унију и садржински и временски подудара са реформама основних области друштвеног живота, питање јачања административног капацитета за придруживање не може се посматрати одвојено од питања реформе целокупне државне управе.

При томе, мора се водити рачуна о достигнутим европским стандардима организовања и функционисања државне управе, који се више од једне деценије афирмишу у процесу формирања **“европског административног оквира”**. Реч је о систему правила и принципа који су установљени одлукама и закључцима европских институција и организација – Европски савет, Европски суд правде, Савет Европе – а тичу се потребе међусобног хармонизовања административних система европских држава. Поменути систем правила карактеристичан је и за најразвијеније државе света у оквиру Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД у оквиру програма СИГМА пружа правну помоћ приликом писања закона о државној управи и закона о државним службеницима, уграђујући у нацрте прописа стандарде који се примењују у савременим системима јавне управе у тридесет најразвијенијих земаља света). Будући да Европска унија нема свој посебан систем државне управе, такво међусобно усклађивање међу државама чланицама важан је предуслов што уједначенијег спровођења одлука органа Уније. Државе које се придружују морају о овоме да воде рачуна. Закључци Европског савета из Мадрида од 1995. године представљају у

том погледу својеврсну допуну критеријума из Копенхагена (1993) када је реч о прилагођавању држава предкандидата и држава кандидата стандардима државне управе који постоје у државама чланицама Европске уније. Реформа државне управе у Србији заснива се управо на принципима, правилима и пракси о којима је реч.

5.2 | Реформа државне управе

5.2.1. **Значај реформе државне управе за остваривање владавине права, демократизацију друштва и постизање одрживог економског развоја**

Владавина права, демократизација друштва и одрживи економски развој кроз спровођење економских и социјалних реформи, представљају неке од стратешких циљева Владе Републике Србије. У реализацији ових циљева реформа државне управе један је од главних приоритета.

Реформа државне управе је сложен и дугорочан процес, посебно у земљама у транзицији, у којима је управа, како на централном, тако и на локалном нивоу, по правилу слаба, оптерећена низом проблема нагомиланих током више деценија. Она не подразумева само питање територијалне и административне расподеле надлежности у држави или питање броја запослених, а не односи се ни на скуп тренутних одлука мотивисаних интересима партија на власти. Напротив, реформа државне управе је битан услов за успех реформи осталих сегмената друштва и са њима је нераскидиво повезана.

Да би трансформација овог сектора дала позитивне резултате она мора да буде пажљиво осмишљена и подржана од свих значајнијих политичких чинилаца у ширем смислу. Предуслов за то је постојање стратешког документа реформе државне управе заснованог на општим принципима европског административног оквира и тзв. «добре владавине» (*good governance*), као и концепту тзв. «отворене управе» (*open government*).

Такође, процес реформе државне управе треба да иде упоредо са сродним развојним оквирима и програмима као што су Стратегија смањења сиромаштва, Европско партнерство, Стратегија одрживог развоја, Стратегија промоције информационог друштва итд, као и активности у вези са остваривањем Миленијумских развојних циљева, како би различите развојне иницијативе у процесу транзиције биле интегрисане и међусобно усклађене. Без јаких, оспособљених и стабилних институција неће бити могуће постићи жељене дугорочне резултате на било ком другом пољу, што су, уосталом, показала и искуства других земаља у транзицији.

Крајњи циљ реформе је обезбеђење високог квалитета услуга грађанима и стварање државне управе која може значајно допринети економској стабилности и квалитету животног стандарда, што је од пресудног значаја за квалитет и ефикасност економских и социјалних реформи.

Пут до овог циља неће бити ни лак, ни брз, пре свега имајући у виду затечено стање и чињеницу да услед низа околности Србија знатно касни са реформским захватима у овој области за низом других транзиционих земаља. Једна од њих је свакако кашњење у доношењу новог устава Србије, као основе дефинисања територијалне организације власти. Великих одступања од садашњег стања не очекују се ни у новом уставном систему, изузев његове јаче начелне наклоности према децентрализацији власти и управе, па стога, имајући у виду преовлађујуће расположење међу политичким чиниоцима, реформа јавне управе

може већ да рачуна не само са општом тенденцијом децентрализације, већ и са будућом уставном оријентацијом у том правцу. Имајући у виду релевантне уставне предлоге, Србија би у будуће имала тродимензионалну вертикалну структуру власти, па самим тим и јавне управе – централну, покрајинску и локалну – са јасно одређеним уставним надлежностима. Према предлозима који потичу од Владе Србије и председника Републике, средњи ниво власти и јавне управе односио би се на постојеће покрајине, Војводину и Косово и Метохију (уз одређене политичке условности за другу), са отвореном уставном могућношћу да преостала подручја (централне) Србије установе одређене облике регионалне самоуправе.

Успешна реформа државне управе мора да уважава и историјски развој земље и њене карактеристике, али исто тако, да би реформа била успешна, потребно је да буде усклађена са европским и светским кретањима у развоју друштва. Најважнији светски трендови у развоју савременог друштва који имају утицаја на структуру државне управе и на положај јавног сектора у држави су:

- прелазак са индустријског друштва на ИТ друштво;
- прелазак са националне економије на светску економију;
- прелазак са краткорочног на дугорочно планирање;
- прелазак од централизма ка децентрализацији.

Прошло је доста времена док у домен реформске политике, започете након политичких промена октобра 2000, није равноправно ушла и реформа јавне управе. Део ове реформе започео је у посебном сегменту децентрализације, доношењем двају закона почетком 2002. године - Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине и Закона о локалној самоуправи - али је у области централне управе још дуго постојала непримерена стагнација. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, која поред прегледа затеченог стања садржи основне циљеве и принципе реформе, кључне области реформе, институционални оквир и Акциони план за њено спровођење, усвојена је крајем 2004. године. Стратешко управљање реформом државне управе поверено је Савету за реформу државне управе, на чијем челу је председник Владе и чији је задатак да утврђује предлоге стратешког развоја државне управе у Републици Србији, иницира и предлаже Влади Републике Србије предузимање мера и активности које се односе на реформу државне управе, претходно разматра нацрте законе који се односе на организацију и рад Владе, органе државне управе, као и друге нацрте закона који су у вези са реформом државне управе и о тим нацртима даје мишљење Влади. На оперативном нивоу, управљање и координација целокупног процеса реформе државне управе поверена је Министарству за државну управу и локалну самоуправу.

5.2.2. Општи циљеви и принципи државне управе

Добра организација јавних служби је оно по чему грађани у свом свакодневном животу препознају ефикасну власт. Србија у овом погледу традиционално заостаје, а без овог сегмента не може се очекивати крајњи ефекат свеколиких реформи нити солидна припрема за европске интеграције. Због тога је Стратегија реформе државне управе у Републици Србији поставила два општа и међусобно повезана циља:

- изградњу демократске државе засноване на владавини права, одговорности, јавности, економичности и ефикасности и
- изградњу државне управе усмерене ка грађанима, која је способна да грађанима и приватном сектору пружи висок квалитет услуга уз разумне трошкове.

Стратегија, ради остваривања ових циљева, поставља следеће основне принципе:

- **принцип децентрализације**, који подразумева оптималну расподелу власти између различитих нивоа – централног, покрајинског (регионалног) и локалног, са циљем да јавне службе буду што ближе грађанима и под њиховом што већом контролом;
- **принцип деполитизације**, који подразумева разграничење процеса политичког одлучивања од процеса правног нормирања политичких одлука и извршавања правних прописа;
- **принцип професионализације**, који претпоставља обучену, одговорну и ефикасну управу;
- **принцип рационализације**, који се огледа у оптималној организацији државне управе која би била у стању да оствари висок квалитет услуга уз ангажовање потребног броја извршилаца. Овај принцип подразумева и принцип одрживости, који се односи на реално планирање и спровођење реформе државне управе с обзиром на постојеће финансијске капацитет и људске ресурсе;
- **принцип модернизације**, који рачуна са модерном опремљеношћу државних служби, уз примену савремених информатичких и комуникационих технологија;
- **принцип примене отворене Владе**, као контролни механизам државне управе, који подразумева да је рад органа управе подложен сталној контроли, с једне стране, како виших инстанци извршне власти, тако и контроли од стране судова, а, с друге стране, контроли грађана и специфичних институција, као што је институција омбудсмана.

Сви будући закони и подзаконска акта морају бити у складу са овим принципима јер ће се реформом законодавног оквира створити правни основ за примену и изградњу наведених принципа, а то је почетни корак на путу великих системских промена. Поред наведеног, планира се перманентно праћење ефеката примене закона уз активно учешће свих релевантних друштвених субјеката, што представља основни механизам који обезбеђује динамичност реформског процеса и омогућава његово стално усклађивање са реалним потребама, односно отклањање уочених слабости и недостатака.

Акционим планом за спровођење реформе државне управе, који чини део Стратегије реформе државне управе и чија је примена у току, предвиђени су конкретни планови и оквирни рокови за реформу законске регулативе у периоду од 2004. до 2008. године.

5.2.3. Реформа законодавног оквира и јавна политика

Правни оквир је важан инструмент управљања друштвеним променама и обухвата не само доношење закона и других прописа, већ и њихову примену и надзор над применом. На овај начин ствара се атмосфера законитости и владавине права. Несумњиво, усклађивање правне регулативе са правом ЕУ је важан предуслов за динамику процеса интеграције. Као што је институционални део реформе државне управе основа за трансформацију, тако је правна реформа неизбежна претпоставка институционалне реформе. Из тога произилази да је један од основних делова регулаторне реформе сама реформа државне управе.

Реформски процес треба да садржи како дерегулацију у областима и мери у којој је то потребно као део општег процеса демократизације друштва и стварања услова за слободан проток роба, услуга и капитала, тако и бољу регулацију да би се остваривање јавног интереса осигурало на квалитативно вишем нивоу, схватајући управу као сервис грађана.

Део ове реформе је и пренос регулаторних механизма са органа државне управе централног нивоа на локалну самоуправу.

Конкретно, реформа законодавног оквира у области државне управе значи доношење прописа који ће представљати правни оквир за функционалну и организациону реформу државне управе засновану на стратешким принципима. Као прво, то подразумева сет закона и пратећих прописа којима се постављају основи државне управе у Србији, као што су нови Закон о државној управи и Закон о државним службеницима, али и закони којима се уређује процесно поступање органа државне управе и контрола законитости и правилности њиховог рада – Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима и Закон о заштитнику грађана (Омбудсману). Од изузетног су значаја антикорупцијски закони - Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција и Закон о слободном приступу јавним информацијама – и усвојена Национална стратегија за борбу против корупције Републике Србије. Са друге стране, праћење примене и оцена Закона о локалној самоуправи и Закона о локалним изборима показује да ли је и у којој мери важећа регулатива кочница ефикасног процеса децентрализације. Коначно, прилагођавање секторских закона у свакој области у којој је извршено преношење надлежности на локалну самоуправу незаобилазни је део регулаторне реформе.

Реформа законодавног оквира захтева предузимање одређених мера при изради и примени сваког закона. Неке од тих мера су мотивисане бржим укључивањем у европске токове, док су неке мотивисане пре свега разлозима економске рационалности. При изради и примени сваког законског прописа, обезбедиће се предузимање следеће три мере:

- **анализа ефеката закона**, која мора бити саставни део сваког нацрта закона, и она подразумева разматрање, пре свега, финансијских ефеката које примена закона са собом носи;
- **анализа ефеката закона на процес будућег придруживања Србије Европској унији**. Србија и Црна Гора су дужне да одмах након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању започну поступак усклађивања домаћих прописа са комунитарним прописима, у областима одређеним овим споразумом. Влада Републике Србије је већ усвојила механизам за оцену усклађености који треба да служи као мерило успешности и прецизности акционих планова;
- **процена утицаја** (*impact assessment*) прописа пре њихове израде и након њихове примене, што је врло важно оруђе за процену одрживости одређеног прописа и избегавање могућих грешака који могу бити врло скупе. Међутим, проблем који ова врста анализе намеће у контексту реформе државне управе управо произилази из мултидисциплинарности овог процеса, тако да се он мора уводити и развијати постепено, у дужем временском периоду, с обзиром на то да је претпоставка његове успешности постојање јаким институционалних и финансијских оквира за спровођење реформи у свим областима друштва, као и оспособљеност кадрова.

Реформа државне управе не подразумева само спровођење реформе законодавног оквира, већ и начин вођења како укупне тако и секторских јавних политика. Кроз извршавање закона и других општих аката Народне скупштине, Влада води политику Републике Србије. Већ према одредбама сада важећег Устава Србије, Влада надзире рад органа државне управе, усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката и усклађује њихов рад. Коначно, рад Владе је јаван.

Све ове одредбе указују на неопходност потпуне примене принципа отворене Владе као неизбежног стандарда у раду државне управе. Реформа државне управе подразумева достизање овог циља. Међутим, принцип отворене Владе не треба посматрати издвојено од друштвене реалности, тако да примена овог принципа захтева стварање механизма који ће, осим државних органа, укључити у разумној мери и нед-

ржавне органе, односно све заинтересоване стране, увођење политике Владе. Ово најпре подразумева да Влада прихвати и озбиљно разматра иницијативе за доношење закона који потичу од локалних органа власти, синдиката, стручне јавности и невладиних организација, да им омогући да се изјасне о предлозима нових законских решења, као и да их консултује у погледу ефеката примене усвојених закона. Ово је нарочито је важно у области радног, здравственог, пензионог, инвалидског и другог сродног законодавства.

Посебна брига Владе мора бити онај део државне управе који непосредно комуницира са грађанима. Применом претходно наведених принципа реформе државне управе, њихов рад треба да се унапреди тако да се грађанима олакша остваривање права и извршење законских обавеза.

Процес доношења нових закона којима треба да се уреди нови систем државне управе у Србији већ је започет усвајањем одређеног броја закона, а његову динамику одређује Акциони план за спровођење реформе државне управе који је усаглашен са одговарајућим делом Акционог плана Владе Републике Србије за реализацију приоритета из Европског партнерства, али није подударан с њим будући да је предметно свеобухватнији (комплетна реформа сектора државне управе укључујући и додирне области) и временски дужи (2004-2008. година).

Ова законска материја ће бити усвојена током 2005. године и обухвата:

1. Закон о Влади,
2. Закон о државној управи,
3. Закон о државним службеницима,
4. Закон о Заштитнику грађана (Омбудсману),
5. Закон о општем управном поступку,
6. Закон о управним споровима,
7. Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција,
8. Закон о доступности информација од јавног значаја,
9. Закон о електронском потпису,
10. Закон о јавним агенцијама ,
11. Закон о платама државних службеника,
12. Закон о инспекцијском надзору.

Сви ови закони, заједно са прописима за њихово спровођење треба да буду донети током 2005. године, а већина њих је припремљена и налази се у различитим фазама доношења.

Овој групи закона за унапређење јавне управе треба додати још један број закона са истом сврхом и ефектом:

- Закон о врховној ревизионој институцији;
- Закон о јавном бележнику;
- Закон о инспекцијском надзору.

Акциони план за спровођење реформе државне управе предвиђа процес остваривања услова за ефикасно спровођење пројектованог законског оквира. Реч је о сталном праћењу, анализи и евалуацији ефеката новог законског уређења, новом систему управљања људским ресурсима, увођењу нових информационих технологија и развоју контролних механизма деловања система државне управе. Остваривање ових услова достизања нове, модерне и рационалне управе предвиђено је до 2008. године. То време коинци-

дира са предвиђеним почетком преговора о приступању наше земље Европској унији уз очекивање да се Споразум о стабилизацији и придруживању потпише током 2006. године. Ово је значајно, будући да ће стање државне управе у Србији (као и у Црној Гори и на нивоу државне заједнице) бити важан параметар за преговоре о приступању.

Треба, такође, напоменути да је Акциони план укључио праћење и преиспитивање примене постојећег Закона о локалној самоуправи са могућношћу његове измене (2006. година). Реформа локалне самоуправе претпоставља измене одговарајућих секторских закона у правцу преношења надлежности на децентрализовану управу, као и измене финансијских прописа с истим циљем. Основни смисао ових измена садржан је у пројектовању и остваривању делатног децентрализованог система државне управе у Србији. Поред тога, низ конкретних мера и активности које треба да буду предузете у области локалне самоуправе на њеном путу, са једне стране ка широко децентрализованој самоуправи, и са друге стране ка локалној самоуправи која је довољно спремна и способна да ефикасно задовољава потребе грађана на својој територији, предвиђени су Радним програмом за бољу локалну самоуправу.

5.2.4. Децентрализована државна управа

Оптимална организација државне управе у Србији подразумева, између осталог, децентрализацију. На то је обавезује и Европска повеља о локалној самоуправи Савета Европе.

Процес децентрализације треба спроводити постепено, упоредо са организационим и материјалним јачањем управљачких потенцијала нижих нивоа власти. Стратегија реформе државне управе залаже се за комбинацију три модела децентрализације – модела деконцентрације власти, модела поверавања (делегације) власти и модела преношења (деволуције) власти на ниже нивое територијалне организације.

Основни циљ је да се, због неуједначености организационих и материјалних прилика, све локалне јединице – општинске и градске – коришћењем сва три модела постепено доведу до најефикаснијег модела, а то је модел преношења власти. Решења будућег новог Устава Републике Србије дефинисаће нивое субцентралне власти и биће темељ за преношење власти са централног на ниже нивое.

Заједно са промењеним надлежностима локалне самоуправе неизбежно је дефинисати изворе средстава из којих ће локална самоуправа финансирати обављање пренетих послова. Зато је **процес фискалне децентрализације**, као посебан реформски процес, непосредно повезан са укупном реформом државне управе.

Фискална децентрализација представља значајан инструмент за повећавање учешћа у поступку доношења одлука, што обезбеђује већу транспарентност код пружања јавних услуга. Уз то, начин на који се ова децентрализација спроводи, може да има значајан утицај на макроекономско управљање и стабилност у одређеној земљи.

Локалним властима у земљи мора да буде омогућено да своје институционалне структуре изграде на начин који ће их у пуној мери учинити одговорним за фискалне одлуке које доносе. Зато, кораци у правцу децентрализације захтевају у исто време крупне промене у систему јавних прихода и систему финансијске равнотеже, али такође и предузимање мера усмерених ка ограничењу ризика од презадужености локалне самоуправе, од нарушавања укупне буџетске равнотеже на нивоу државе и др.

Када је реч о материјалним претпоставкама децентрализације, као незаобилазно се поставља питање **својине локалне самоуправе**. Одговарајућим уставним и законским решењима потребно је створити уставноправни основ за својину локалне самоуправе, која је, поред локалних прихода, такође битан услов за успешно обављање јавних послова, и што такође представља нашу обавезу по Европској повељи о локалној самоуправи Савета Европе.

5.2.5. Изградња професионалне и деполитизоване државне управе

Само професионална државна управа која је заснована на принципу заслуга (способности) и одговорности државних службеника може успешно да оствари захтеве који се пред њу постављају у процесу реформе. Да би се променио однос управе према грађанима, потребне су битне промене унутар саме управе. Зато је изградња професионалне управе кључ успешне реформе. Изградња професионалне управе је трајан процес који обухвата више елемената, а чија почетна фаза у земљама у транзицији захтева интензивно ангажовање и велике напоре како би се поставиле правилне почетне основе читавог процеса.

Три су основне групе елемената на којима почива изградња модерне професионалне државне управе:

- правни оквир за уређење статуса и положаја државних службеника;
- квалификовано особље (државни службеници);
- радно окружење, које је блиско повезано са принципом модернизације рада.

1) Правни оквир за уређење статуса и положаја државних службеника

Неспорно је да правни положај запослених у државној управи мора да буде уређен законом, с обзиром на то да су они у радном односу са «државом», која у овом случају има улогу послодавца, из чега, као и у сваком другом односу послодавац – запослени, произилази потреба да се уреде међусобни односи, права и обавезе, а што се мора учинити законом.

Неопходно је постојање посебног законодавства којим се уређује правни положај државних службеника који је први елемент за изградњу професионалне државне управе. Посебно законодавство у овој области је средство да се унапреде управни капацитети:

- владавина закона,
- отвореност и јавност рада,
- одговорност,
- правна сигурност,
- ефикасност.

Наравно, то не значи да се на поједина питања правног положаја државних службеника не могу примењивати одредбе општег Закона о раду, када се ради о оним питањима која не захтевају специфично регулисање (на пример, одредбе о дужини радног времена, праву на годишњи одмор и одсуства са посла и сл.). Специфичне обавезе државних службеника произилазе из саме природе државне управе. Те обавезе су следеће:

- (1) бити на услузи грађанима,
- (2) радити у јавном интересу,
- (3) бити непристрасан у вршењу послова,

- (4) поштовати начело законитости,
- (5) бити одговоран за свој рад,
- (6) имати обавезу према држави за штету причињену својим радом.

Као што рад у државној управи носи са собом одређене специфичне обавезе, тако он, због природе полова, подразумева и одређена специфична права државних службеника, која треба да буду уређена посебним законом. Под овим специфичним правима нарочито се подразумевају:

- (1) право да одбије извршење незаконитих налога,
- (2) право на заштиту од претераних притисака, што заправо подразумева обавезу послодавца (државе или органа локалне самоуправе) да га заштити од реаговања и притисака изазваних неоснованим незадовољством грађана и посебно од политичких притисака,
- (3) право на обуку и усавршавање током рада,
- (4) могућност напредовања у току каријере на основу испољених способности и резултата.

Истовремено, Законом треба да буду уређени и механизми заштите права која се гарантују државним службеницима.

Једно од најважнијих питања које се у оквиру реформе државне управе поставља за све земље у транзицији, те тако и за Србију, је питање деполитизације. Када се ради о деполитизацији схваћеној у најосновнијем смислу – да запослени у државној управи морају бити неутрални и да се не смеју руководити својим политичким уверењима у обављању послова - може се слободно рећи да је у Србији у том смислу достигнут завидан степен професионализације. Међутим, примена принципа деполитизације значи још један корак, а то је јасна подела рада и овлашћења између изабраних политичара и званичника именованих на бази политичког поверења, на једној страни, и професионалних државних службеника на високим местима у државној управи, на другој страни. Без предузимања овог корака, посебно у земљама у транзицији где релативно често долази до промена влада, није могуће изградити стабилан и ефикасан систем државне управе који обезбеђује континуитет у вршењу јавних послова.

У сваком случају, без обзира на проблеме који се јављају у овој сфери реформе, деполитизација највиших места у државној управи јесте један од приоритетних принципа реформе. Стога је од изузетног значаја поставити ваљан правни основ за ограничење утицаја политике на оперативно руковођење у државној управи и за развој и унапређење каријерног система.

2) Квалификованост особља-управљање људским ресурсима

Један од услова успешне реформе државне управе је и њена рационализација. Запошљавање нових државних службеника треба да буде усклађено са захтевима рационализације.

Јавност у поступку запошљавања је начин да се обезбеди отвореност државне управе и доступност запошљавања у државној управи свим заинтересованим лицима.

Запошљавање на основу квалификација и способност значи да су за свако радно место унапред познати услови које кандидат треба да испуњава у погледу професионалних квалификација, способности и, евентуално, поседовања претходног искуства, као и да се одабир врши применом ових критеријума и избором најквалитетнијег кандидата.

Обука и усавршавање запослених треба да буде трајан процес с циљем континуираног подизања нивоа државне управе и обезбеђивања спровођења реформе. Смисао обуке није само у томе да она представља предуслов за напредовање у каријери, већ такође у томе да се постојећи посао обавља боље. Битно је обуком обухватити све слојеве државне управе, а у ситуацији када је оспособљеност органа локалне самоуправе на ниском нивоу, корисно је обухватити и запослене у овим органима.

Као веома важан сегмент реформе државне управе појављује се и потреба обуке државних службеника на тему европских интеграција, а с циљем побољшања институционалних и административних капацитета за обављање послова у вези са придруживањем и приступањем Европској унији. Обука мора бити у складу са појединачним потребама сваког министарства и сваког сектора, дајући тако могућност стицања не само знања, већ и вештина добре европске административне праксе. Због потребе комплементарности управне праксе, поступака и механизма у нашем региону, добро би било да се под оквиром Европске уније оснује регионална школа државне управе. Због положаја и предуслова којима располаже, Београд је заинтересован да буде центар такве школе.

3) Реформа система плата

Један од кључних елемената реформе је и реформа система плата у државној управи.

Конкретне мере¹ које се предузимају у овој области треба да имају за циљ да:

- осигурају конзистентност, транспарентност и непристрасност у систему награђивања јавних службеника;
- створе разлике у платама које ће деловати стимулативно на запослене да раде квалитетније и ефикасније како би напредовали у каријери, чиме ће обезбедити већу плату, а такође их и стимулисати да прихвате послове који носе већи степен одговорности, пошто ће за то бити и боље плаћени;
- обезбеде плате које су у одговарајућој сразмери са нивоом плата у приватном сектору, чиме ће државна управа постати довољно атрактивна за младе, стручне кадрове и чиме ће се смањити одлив искусних кадрова из државне управе, а такође и смањити ризик од могућности корумпираности државних службеника.

5.2.6. Реформа централне управе у процесу европске интеграције

Сва министарства Владе Србије морају да буду организационо припремљена за послове европских интеграција. Обим питања који садржи Студија изводљивости, и посебно обим питања која ће се наћи у Споразуму о стабилизацији и придруживању, налажу одговарајућу спремност министарстава да одговоре специфичним захтевима политика које ће произаћи из ових докумената. У том погледу, министарства морају да буду припремљена да:

¹ У новембру 2004. године, министар за државну управу и локалну самоуправу и министар финансија су усвојили Заједничку изјаву о неопходности реформе система плата у државној управи и основним принципима реформе система плата у државној управи, а затим, у складу са Закључком Владе Републике Србије 05 број:121-8431/2004 од 23.12.2005. године (и закључцима Владе Републике Србије 05 број: 121-2115/2005-001 од 07.04.2005. и 05 број: 121-2115/2005-003 од 14.04.2005. године), у пракси су утврђене нове основице запослених у органима државне управе према врсти посла, одговорности и сложености послова.

Истовремено уведена је систем праћења и оцењивања рада државних службеника и на основу тога се успоставља механизам мотивације и награђивања према резултатима рада.

- у координацији са Канцеларијом за придруживање ЕУ, обаве све потребне припреме за преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању;
- током преговора пружају конкретне предлоге и дају сваку другу подршку нашим преговарачким тимовима;
- у предлагању закона воде рачуна о њиховој сагласности са одговарајућом легислативом Европске уније;
- обезбеде ефикасну примену закона кроз поуздан систем надзора и контроле.

Да би се ови циљеви постигли, потребно је наставити са јачањем капацитета министарстава. При сваком министарству неопходно је установити **јединице за европске интеграције**, задужене за праћење креирања политика и мера значајних за придруживање (процес који је већ започет). При сваком од њих већ су обезбеђене организационе претпоставке за праћење креирања политике и мера значајних за политику придруживања Европској унији. Изазови у развоју и одрживости људских ресурса за послове европских интеграција, који се јављају услед флукуације кадрова, налажу континуирану обуку за ове послове. Подршку и смернице приликом дефинисања програма обуке и кадровског јачања органа државне управе пружаће Канцеларија за придруживање Европској унији, у координацији са Министарством за државну управу и локалну самоуправу.

Ради боље координације рада министарстава на пословима придруживања потребно је, такође, основати међуминистарска стручна тела. То могу бити стална или *ad hoc* тела у којима је пожељно учешће представника научних институција, струковних удружења, привредне коморе, покрајинских и локалних управа.

Реорганизација министарстава и подизање њихових капацитета за ове активности морају бити праћени **информатичком модернизацијом** њиховог рада, тј. применом и сталном иновацијом информатичких технологија. Неопходно је постојање електронске базе свих података о ЕУ, као и одговарајући портал европских интеграција и наше политике придруживања. Потребно је, такође, направити базу података запослених државних службеника који раде на пословима европских интеграција, и то на свим нивоима јавне управе. Саставни и веома важан сегмент у том смислу представља и већ постојећи информациони систем Министарства за економске односе са иностранством ИСДАКОН, као главни инструмент за унапређење секторских активности у виду проактивног планирања у процесу европских интеграција.

Посебан аспект у јачању и прилагођавању административних капацитета министарстава је управљање међународном финансијском помоћи, нарочито кад је реч о помоћи и разним донаторским пројектима из програма ЕУ (КАРДС и очекивани Претприступни инструменти од 2007). Досадашњи управљачки механизам, лоциран у Сектору за координацију развоја и донаторске помоћи при Министарству за економске односе са иностранством, мора се прилагодити критеријумима ЕУ. То је потребно учинити у два правца: **прво**, потребно је ојачати међуминистарску мрежу за координисано управљање помоћи, уз укључивање јединица за европске интеграције при министарствима. Досадашње искуство је показало да је једини начин за испуњавање овог циља доношење посебног правног акта који ће јасно формулисати обавезе лица запослених у секторима за међународну сарадњу и европске интеграције, у смислу међусобног извештавања и информисања о активностима које се планирају или већ спроводе на редовној основи; **друго**, потребно је оспособити регионалне и локалне нивое управе за директан пријем помоћи која је њима намењена. Када је о овоме другом реч, треба имати у виду да се ЕУ донаторским програмима све чешће директно обраћа регионалним и локалним нивоима власти, па морамо бити припремљени на такву политику помоћи. Потребно је успоставити ближе везе са локалним општинским органима власти, у виду пружања саветодавних услуга везаних за активности израде развојних пројеката који би били у складу са

захтевима донаторске заједнице, могућностима конкурисања за њихове фондове као и омогућавања директног контакта између локалних органа и представника донаторске заједнице.

5.3 | Административни капацитет за приступ Европској унији

5.3.1. Приоритети из Европског партнерства

а) Краткорочни приоритети

Део одељка Демократија и владавина права, заштита људских права и права мањина Европског партнерства се односи и на реформу државне управе. Основни општи краткорочни приоритет јесте потреба учвршћавања и одржавања административних капацитета институција које се баве европским интеграцијама на нивоу државне заједнице Србије и Црне Горе и на нивоу обе државе чланице, посебно у смислу особља, обуке, опреме, као и унапређења њихове међусобне сарадње. У случају Србије, посебно је издвојен захтев, на који је претходно описана Стратегија већ одговорила, усвајања свеобухватне стратегије реформе државне управе, која би садржала прецизан календар активности које би до такве реформе и довели. У току је и примена планиране реформе система плата и развоја људских ресурса у државној управи, што су такође краткорочни приоритети Европског партнерства, али и задаци предвиђени Акционим планом Стратегије реформе државне управе у Републици Србији.

б) Средњорочни приоритети

Наставак реформе државне управе представља један од значајних средњорочних приоритета из Европског партнерства. У ову групу приоритета спада развијање структура за европске интеграције, посебно кроз јачање канцеларија за европску интеграцију, успостављање механизма за њихову несметану сарадњу, као и јачање одељења за европске интеграције у оквиру министарстава на нивоу државне заједнице и држава чланица.

За Србију је као средњорочни приоритет дефинисано усвајање и примена закона о државној управи и државним службеницима, док је примена мера за развој људских ресурса у државној служби један од средњорочних приоритета који је већ остварен. Наглашава се и потреба јачања капацитета државне управе за обликовање политике и координацију између министарстава на нивоу Владе и на локалном нивоу. Комплементаран приоритет представља и процес обликовања економске политике, као и усавршавање рада статистичких служби. У овај комплекс спада и оснивања одељења за средњорочно економско планирање.

5.4 | Механизми координације административних капацитета за послове европских интеграција

Према садашњем стању, када је реч о координацији успостављања односа Србије и Црне Горе и Европске уније, у државној заједници постоје два нивоа и три групе институционалних структура надлежних за овај посао.

На нивоу државне заједнице кључно министарство за послове европске интеграције јесте Министарство за међународне економске односе, које према Уставној повељи Србије и Црне Горе има надлежност закључивања Споразума о стабилизацији и придруживању, уз координацију са државама чланица-

ма. Оперативни део послова у области интеграције и координације обавља Канцеларија Србије и Црне Горе за придруживање Европској унији, која је истовремено и административна служба кључног политичког органа за европску интеграцију на нивоу државне заједнице, Савета Србије и Црне Горе за европске интеграције. Министарство спољних послова Србије и Црне Горе и његов Сектор за Европску унију немају значајније место у овим пословима, што је неубичајено у поређењу са моделима који постоје у новим чланицама Европске уније и неким државама кандидатима. Улога овог министарства у припремама држава за чланство у Европској унији састојала се у стручној подршци коју оно може да пружи приликом утврђивања преговарачких техника и метода дипломатског општења. Чињеница да преговори са Европском унијом (о потписивању Споразума о стабилизацији и придруживању, а нарочито о пуноправном чланству), подразумевају већи степен сложености него што је то био случај са десет нових држава чланица, налажу формирање бројчано и кадровски моћне дипломатске мисије при институцијама Европске уније, са већом заступљеношћу дипломатских агената који су у стању да прате и представљају секторске интересе Србије и Црне Горе у односима са Европском унијом. Посебну пажњу потребно је посветити великом броју секторских интересних група које су веома активне у Бриселу. Ништа мање дипломатске ресурсе неопходно је упослити и у државама чланицама Европске уније.

Пракса квалитетне и ефикасне координације хоризонталних и вертикалних структура власти, претпоставља постојање једног централног управног тела (органа). Таква пракса показала се успешном будући да је омогућено пажљивије балансирање између националних интереса и секторских приоритета који се морају испунити ради уласка у Европску унију. У том смислу, потребно је изградити један систем, вертикално и хоризонтално повезан, који ће истовремено преговарати и координисати, а по могућству и контролу законодавне (регулаторне) активности приликом усвајања и примене правних тековина Европске уније.

На нивоу Србије послови европских интеграција су у надлежности потпредседника Владе Србије. Оперативни орган свих неопходних активности везаних за ову надлежност је Канцеларија за придруживање Европској унији. Успех рада Канцеларије у највећој мери је повезан са политичким капацитетом који је потребно непрестано јачати током процеса придруживања. Поред потпредседника владе у свим државама чланицама Европске уније улога председника Владе у обављању европских послова од огромног је значаја.

Такође, од 2003. године у министарствима започиње формирање јединица за европске интеграције, односно организовање послова из области европских интеграција у оквиру других организационих облика, у зависности од природе послова који се обављају у Министарству и обавеза које министарства имају у области европских интеграција. С циљем унапређења рада у овој области неопходно је даље стручно и кадровско јачање. Нарочито је важно истаћи да је за ваљано обављање послова европских интеграција значајно да се овим јединицама обезбеди политички кредибилна позиција у оквиру унутрашњих организационих процедура (присуство колегијумима министарства, предлагање мера, учешће у креирању политике министарства, припремање годишњих радних планова министарства). Координација ресорних министарстава и Канцеларије за придруживање Европској унији на пословима европских интеграција обавља се кроз Комисију за координацију процеса приступања Европској унији. И у случају Србије, кључни политички орган јесте Савет за европске интеграције Владе Србије.

На нивоу Црне Горе најшире надлежности у пословима европских интеграција има Министарство за економске односе са иностранством и европске интеграције. Ограничено учешће у овим пословима остава-

рује Министарство иностраних послова Црне Горе, које је задужено за политички дијалог. У току је формирање јединица за европске интеграције у другим министарствима владе Црне Горе.

Механизми координације администрације за процес приступања један су од најважнијих предуслова за успех и економску одрживост приступања Европској унији. Њихов значај по први пут долази до изражаја у припреми преговора за потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању. Ови преговори представљају прву проверу и процену одрживости и спроводивости преговарачких позиција за још значајнији преговарачки циклус који следи у преговорима за стицање статуса чланице. Припрема за све преговоре као и сам процес преговарања су изузетно сложени и састоје се од великог броја мини-преговора због чега је делотворна координација свих актера од пресудног значаја како због ваљане интерпретације тако и приликом реализације стратешких смерница Србије и Црне Горе и њених држава чланица у преговорима са Европском унијом. Функционалан координациони механизам подразумева:

- координацију анализа процене утицаја спољнотрговинске либрелизације и примене правних тековина Европске уније у унутрашње правне поретке Србије и Црне Горе и њених држава чланица,
- утврђивање приоритета у одређивању прелазних периода за неке категорије роба, услуга и других фактора унутрашњег тржишта Европске уније,
- координацију свих актера у поступку планирања увођења и примене правних тековина Европске уније
- свеобухватну и ефикасну координацију обе инстанце власти, у Србији и Црној Гори, и сва три субјекта европских интеграција (државна заједница, Република Србија и Република Црна Гора) са циљем да се преговарачке позиције свих актера у преговорима на адекватан начин представе и у што већој могућој мери уграде у уговорне односе са Европском унијом,
- главни преговарач, ужи и шири преговарачки тимови треба правовремено (у року од два месеца пре почетка преговора) да буду упознати са преговарачким позицијама свих националних актера у преговорима. Исто се односи и на централно координационо тело,
- расправу на седницама Владе Републике Србије, на основу посебно утврђене тачке дневног реда о позицији Републике Србије у процесу европских интеграција, што укључује идентификовање евентуалних проблема и модалитета за њихово решавање,
- интензивну међуресорну сарадњу кроз оснивање повремених радних тела Владе Републике Србије.

5.5 | Основни проблеми административних структура за послове европских интеграција

У спровођењу послова европских интеграција суочени смо са кључном противуречношћу: с једне стране, уочљиво је да Европска унија инсистира да у Процесу стабилизације и придруживања Србије и Црне Горе буде само један преговарач, док је с друге стране модел са три учесника, предвиђен за остваривање ових задатака, крајње нефункционалан. Уставна повеља као основни документ, иако предвиђа координацију активности према Европској унији која би се налазила на нивоу државне заједнице (Министарство за међународне економске односе), није предвидела потребне механизме овакве координације. Због тога у овом моменту није могуће тврдити да постоји усклађена активност државне заједнице и њених држава чланица у испуњавању услова за придруживање Европској унији. Поред непостојања оперативних одредаба у основним документима државне заједнице које би овакву координацију учинили могућом, примет-

но је и одсуство политичке воље и непостојање конверзије интереса држава чланица у овом процесу. Чак и у условима постојања паралелних колосека интеграције, неопходан је минимални степен координације ових послова и праћења успешности између сва три учесника.

Због тога се морају узети у разматрање алтернативне стратегије за координацију послова европске интеграције у измењеним околностима. Наиме, пошто постојећи модел није ефикасан, неопходна је његова измена, у правцу јачања управо ефикасности остваривања послова европске интеграције. Модел који може бити примењен зависи од уставног решења, које не може остати на постојећем нивоу.

У правцу постизања ефикасности, могуће је разликовати два сценарија, и сходно томе, два модела координације за послове европских интеграција. Први модел би се примењивао у случају јачања функционалности државне заједнице, а други у случају престанка постојања државне заједнице и стицања суверености за сваку од држава.

Примена првог модела, који би подразумевао јачање функција државне заједнице, посебно оних које су у вези са процесом европске интеграције Србије и Црне Горе, такође би значила и јачање функционалних механизма координације између две државе чланице, као и на нивоу државне заједнице, у остваривању свих обавеза и преузимању имплементације Споразума о стабилизацији и придруживању. Наравно, такво решење би значило и одговарајућу измену Уставне повеље у правцу веће функционалне аутономије и одговорности министарстава и органа задужених за европске интеграције. У том смислу су могућа различита решења координације:

- Мала допуна Уставне повеље, која би значила уношење неопходних механизма имплементације и координације, који сада не постоје. У том случају, јасније би се одредиле уставна овлашћења Министарства за међународне економске односе Србије и Црне Горе, као кључног за успостављање уговорних односа са Европском унијом. Оперативне активности око успостављања уговорних односа, али и координацију надлежних органа држава чланица у припреми и имплементацији вршила би Канцеларија Србије и Црне Горе за придруживање Европској унији. У складу са овим, ваљало би повећати утицај Министарства спољних послова у питањима интеграције прецизирањем његове улоге у политичком дијалогу са земљама западног Балкана, са суседним земљама (у смислу регионалног политичког дијалога), као и са Европском унијом и њеним државама чланицама.
- Значајнија измена Уставне повеље, која би пренела већину политичких, преговарачких надлежности придруживања на Министарство спољних послова. Овакава ситуација би значила да у процесу интеграције водећу улогу има ово министарство као кључни преговарач. У његовом саставу би се налазила и канцеларија за придруживање или, пак, посебан Сектор за европске интеграције, оперативно опремљен за координацију послова европске интеграције. Министарство за међународне економске односе било би надлежно за координацију трговинских елемената преговора са двема државама чланицама.
- Комбинација два поменута решења: овакав механизам би у исту раван ставио два министарства на нивоу државне заједнице, Министарство за међународне економске односе и Министарство спољних послова. Она би у складу са својим генералним надлежностима у домену европске интеграције имала слична овлашћења: прво у економским аспектима, а друго у политичком преговарању. У том случају би у њиховим рукама и у специфичним доменима била и координација послова европске интеграције са државама чланицама.

Други модел би значео стицање суверености за сваку од садашњих држава чланица. У том случају не би било неопходно разрађивати механизме координације између држава чланица, већ установити потпун и ефикасан државни механизам посвећен пословима европске интеграције у Србији. Искуство земаља које су 2004. приступиле ЕУ, али и оних које су сада кандидати, показује да, у начелу, постоје три решења. У неким земљама, унутрашњу координацију обавља министарство иностраних послова, односно његова служба или сектор којом руководи високи државни функционер. У случајевима када је унутрашња координација издвојена из МИП-а, она може бити организована било у оквиру посебног министарства, било у оквиру посебне канцеларије која је под директном надлежношћу премијера или потпредседника владе задуженог за европску интеграцију, како је питање унутрашње координације сада решено у Републици Србији.



CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341 . 217 . 02 (4 - 672EU : 497 . 11 + 497 . 16)

339 . 923 : 061 . 1EU (497 . 11 + 497 . 16)

061 . 1EU (497 . 11 + 497 . 16)

341 . 176 (4 - 672EU : 497 . 11 + 497 . 16)

341 . 232 (4 - 672EU : 497 . 11 + 497 . 16)

321 . 7 / . 8 (4 - 672EU : 497 . 11 + 497 . 16)

330 . 34 (4 - 672EU : 497 . 11 + 497 . 16)

**НАЦИОНАЛНА стратегија Србије за
приступање Србије и Црне Горе Европској
унији** / [група аутора] . - Београд : Влада
Републике Србије , Канцеларија за
придруживање Европској унији , 2005
(Београд : Excelsior) . - 216 стр . ; 24 cm

Тираж 1.000 . - Напомене и библиографске
референце уз текст.

ISBN 86 - 84979 - 17 - 6

а) Европска унија - Придруживање - Србија
и Црна Гора б) Европа - Интеграција -
Србија и Црна Гора ц) Србија и Црна Гора -
Транзиција
COBISS . SR – ID 126264588