

**НАЦИОНАЛНИ ПРИОРИТЕТИ ЗА МЕЂУНАРОДНУ
ПОМОЋ (НАД) ЗА ПЕРИОД 2014-2017. ГОДИНЕ СА
ПРОЈЕКЦИЈАМА ДО 2020. ГОДИНЕ**

8/11/2013

САДРЖАЈ

Скраћенице	5
Скраћенице	5
ОДЕЉАК А: КОНТЕКСТ	10
А.1 Увод	10
А.1.1. Обухват и циљеви документа	10
А.1.2 Стратегија интервенције	11
А.1.3 Припрема документа	13
А.2 Национални економски и политички контекст	14
А.2.1 Економска ситуација	14
А.2.2 Политички контекст	17
А.3 ЕУ интеграције	20
А.4 Развојна помоћ, резултати, принципи и перспективе	21
А.4.1 Врсте и износи међународне помоћи	21
А.4.2 Резултати међународне помоћи	23
А.4.3 Принципи и перспективе међународне помоћи	25
А.5 Секторски приступ	28
ОДЕЉАК Б: СЕКТОРИ И ТЕМАТСКЕ ОБЛАСТИ	33
Б1 СЕКТОР ПРАВДЕ	33
Б1.1. Обухват и контекст сектора	33
Б1.2. Стратешки оквир	36
Б1.3. Агенда ЕУ	38
Б1.4. Општи циљеви и приоритети у сектору (2014-2020. године)	40
Б1.5. Секторске мере за спровођење приоритета у сектору	42
Б1.6. Институционални оквир за спровођење секторског приступа	46
Б1.7. Показатељи за мерење напретка	48
Б1.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи	56
Б2 СЕКТОР УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА	58
Б2.1. Обухват и контекст сектора	58
Б2.2. Стратешки оквир	61
Б2.3. Агенда ЕУ	64
Б2.4. Општи циљеви и приоритети сектора (2014-2020. године)	66
Б2.5. Секторске мере за спровођење приоритета у сектору	67
Б2.6. Институционални оквир за спровођење секторског приступа	70
Б2.7. Показатељи за мерење напретка	72
Б2.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи	78
Б3. СЕКТОР РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ	79
Б3.1. Обухват и контекст сектора	79
Б3.2. Стратешки оквир	82
Б3.3. Агенда ЕУ	84
Б3.4. Општи циљеви и приоритети у сектору (2014-2020. године)	89
Б3.5. Секторске мере за спровођење приоритета у сектору	91
Б3.6. Институционални оквир за спровођење секторског приступа	95
Б3.7. Показатељи за мерење напретка	97
Б3.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи	102
Б4 СЕКТОР КОНКУРЕНТНОСТИ	104
Б4.1. Обухват и контекст сектора	104
Б4.2. Стратешки оквир	108
Б4.3. Агенда ЕУ	111

Б4.4. Општи циљеви и приоритети у сектору (2014-2020. године)	115
Б4.5. Секторске мере за спровођење приоритета у сектору	116
Б4.6. Институционални оквир за спровођење секторског приступа	119
Б4.7. Показатељи за мерење напретка	121
Б4.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи	125
Б5 СЕКТОР ЕНЕРГЕТИКЕ	127
Б5.1. Обухват и контекст сектора	127
Б5.2. Стратешки оквир	129
Б5.3. Агенда ЕУ	130
Б5.4. Општи циљеви и приоритети у сектору (2014-2020. године)	133
Б5.5. Секторске мере за спровођење приоритета у сектору	134
Б5.6. Институционални оквир за спровођење секторског приступа	137
Б5.7. Показатељи за мерење напретка	139
Б5.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи	150
Б6 ЖИВОТНА СРЕДИНА И КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ	152
Б6.1. Обухват и контекст сектора	152
Б6.2. Стратешки оквир	157
Б6.3. Агенда ЕУ	159
Б6.4. Општи циљеви и приоритети у сектору (2014-2020. године)	162
Б6.5. Секторске мере за спровођење приоритета у сектору	164
Б6.6. Институционални оквир за спровођење секторског приступа	167
Б6.7. Показатељи за мерење напретка	169
Б6.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи	173
Б7 СЕКТОР САОБРАЋАЈА	175
Б7.1. Обухват и контекст сектора	175
Б7.2. Стратешки оквир	178
Б7.3. Агенда ЕУ	180
Б7.4. Општи циљеви и приоритети у сектору (2014-2020. године)	182
Б7.5. Секторске мере за спровођење приоритета у сектору	184
Б7.6. Институционални оквир за спровођење секторског приступа	186
Б7.7. Показатељи за мерење напретка	188
Б7.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи	191
Б8 ЉУДСКИ РЕСУРСИ И ДРУШТВЕНИ РАЗВОЈ	193
Б8.1. Обухват и контекст сектора	193
Б8.2. Стратешки оквир	198
Б8.3. Агенда ЕУ	199
Б8.4. Општи циљеви и приоритети сектора (2014-2020. године)	202
Б8.5. Секторске мере за спровођење приоритета у сектору	204
Б8.6. Институционални оквир за спровођење секторског приступа	209
Б8.7. Показатељи за мерење напретка	211
Б8.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи	220
Б9 СЕКТОР ПОЉОПРИВРЕДЕ И РУРАЛНОГ РАЗВОЈА	222
Б9.1. Обухват и контекст сектора пољопривреде	222
Б9.2. Стратешки оквир	226
Б9.3. Агенда ЕУ	229
Б9.4. Општи циљеви и приоритети у сектору (2014-2020. године)	233
Б9.5. Секторске мере за спровођење приоритета у сектору	236
Б9.6. Институционални оквир за спровођење секторског приступа	240
Б9.7. Показатељи за мерење напретка	242
Б9.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи	247
Б10. ТЕМАТСКА ОБЛАСТ КУЛТУРЕ	248
Б10.1. Обухват и контекст тематске области	248

Б10.2. Стратешки оквир	249
Б10.3. Агенда ЕУ	250
Б10.4. Општи циљеви и приоритети у тематској области (2014-2020. године)	251
Б 10.5. Мере за спровођење приоритета у тематској области	252
Б10.6. Институционални оквир за спровођења приступа тематске области	253
Б10.7. Показатељи за мерење напретка	255
Б10.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи	257
Б11 ТЕМАТСКА ОБЛАСТ МЕДИЈА	258
Б11.1. Обухват и контекст тематске области	258
Б11.2. Стратешки оквир	259
Б11.3. Агенда ЕУ	261
Б11.4. Општи циљеви и приоритети у тематској области (2014-2020. године)	262
Б11.5. Мере за спровођење приоритета у тематским областима	264
Б11.6. Институционални оквир за спровођење приступа тематске области	264
Б11.7. Показатељи за мерење напретка	266
Б11.8. Делотворност, ефикасности и одрживост помоћи	269
Б12 ТЕМАТСКА ОБЛАСТ ЦИВИЛНО ДРУШТВО	270
Б12.1. Обухват и контекст тематске области	270
Б12.2. Стратешки оквир	272
Б12.3. Агенда ЕУ	273
Б12.4. Општи циљеви и приоритети у тематској области (2014-2020)	274
Б12.5. Мере за спровођење приоритета у тематским областима	275
Б12.6. Институционални оквир за спровођење приступа тематске области	276
Б12.7. Показатељи за мерење напретка	278
Б12.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи	280
ОДЕЉАК В: КООРДИНАЦИЈА И СПРОВОЂЕЊЕ	281
В.1 Улога КЕИ/НИПАК-а	281
В.2 Секторска координација	282
В.3 Водећа институција у сектору	283
В.4 Начини спровођења	283
В.5 Инструменти за делотворност помоћи	284
ПРИЛОГ 1 – СТРАТЕШКИ И ПРАВНИ ОКВИР	286
ПРИЛОГ 2 – ПРИОРИТЕТИ И МЕРЕ НАД-А	310
ПРИЛОГ 3 – МАТРИЦА МЕЂУСОБНИХ УТИЦАЈА НА НИВОУ ПРИОРИТЕТА	315
ПРИЛОГ 4 – МЕТОДОЛОГИЈА ЗА СЕЛЕКЦИЈУ И ПРИОРИТИЗАЦИЈУ ИНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЈЕКТА	316
ПРИЛОГ 5 – МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ПРИПРЕМУ НАД-А	324
ПРИЛОГ 6 – ВОДЕЋЕ СЕКТОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ И ПОДГРУПЕ ЗА ПРИСТУПНЕ ПРЕГОВОРЕ	334

Скраћенице

АБПК	Агенцу за борбу против корупције
АЖС	Анкета о животном стандарду
АЗЖС	Агенција за заштиту животне средине
АНЕМ	Асоцијација независних електронских медија
АП	Аутономна Покрајина
АП	Агенција за плаћања
АПД	Анкета о потрошњи домаћинства
АПР	Агенција за привредне регистре
АРС	Анкета о радној снази
АТС	Акредитационо тело Србије
ADR (лат.)	Европски споразум о међународном друмском транспорту опасног терета, Fra. "Accord européen relative au transport international des marchandises Dangereuses par Route".
AETR (лат.)	Европски споразум о раду посаде на возилима која обављају међународне друмске превозе
AGTC (лат.)	Европски споразум о важним међународним комбинованим транспортним линијама и сродним инсталацијама
АМС директива	Eng. Audio-visual Media Service Directive
AND (лат.)	Европски споразум у погледу међународног преноса опасне робе унутрашњим пловним путевима, Fra.-Accord européen relative au transport international des marchandises Dangereuses par voies de Navigation intérieures
БДВ	Бруто додата вредност
БДП	Бруто домаћи производ
БДРИ	Бруто домаћи расходи на истраживање и развој
БИА	Безбедносно-информативна агенција
БПП	Бруто пољопривредна производња
ВРК (лат.)	Биолошка потрошња кисеоника
ВСС	Високи савет судства
ГВЕ	Граничне вредности емисија
ГИЗ	Немачка организација за међународну сарадњу, Ger. GIZ
ГМО	Генетски модификовани организми
ГМПТ	Генерални мастер план транспорта
ГОП	Годишње оперативно планирање
ГРЕКО	Група Савета Европе за борбу против корупције, Eng. GRECO - Council of Europe anti-Corruption Group
ГС	Генерални секретаријат
ГСБ	Укупне емисије гасова са ефектом стаклене баште
ГТС	Схема гарантованих традиционалних специјалитета
GFEC (лат.)	Укупна потрошња финалне енергије
ДВТ	Државно већа тужилаца
ДЖ	Дирекција за железнице
ДМДМ	Дирекција за мере и драгоцене метале
ДРИ	Државна ревизорска институција
ДСУ	Децентрализовани систем управљања фондовима ЕУ, Eng. DMS – Decentralised Management System
ДФИД	Одељење за међународни развој Уједињеног Краљевства, Eng. DFID Department for International Development
DABLAS Task Force (лат.)	Eng. Danube Black Sea Task Force
DAC	Eng. Development Assistance Committee
ЕБРД	Европска банка за обнову и развој, Eng. EBRD – European Bank for Reconstruction and Development
ЕЕО	Европске економске области
ЕЗ	Европска заједница
ЕИБ	Европска инвестициона банка
ЕК	Европска комисија
ЕНЕ	Енергетика

ЕПС	Електропривреда Србије
ЕСЉП	Европски суд за људска права, Eng. ECHR – European Court on Human Rights
ЕСПАД	Eng. ESPAD - The European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs
ЕСПБ	Европски систем преноса бодова
ЕУ	Европска унија
ЕВРОСТАТ	Европска статистика, Eng. EUROSTAT - European Statistics
ЕФРР	Европски фонд за регионални развој, Eng. EFRD – European Fond for Regional Development
ЕЦБ	Европска централна банка
ЕСЕНА (лат.)	Eng. ECENA - Environmental Compliance and Enforcement Network for Accession
ЕСРАН (лат.)	Eng. ECRAN -Environment and Climate Regional Accession Network
ЕФТА (лат.)	Европско удружење слободне трговине, Eng. EFTA - European Free Trade Association
ЕНЕА (лат.)	Европски простор високог образовања, Eng. ENEA - European Higher Education Area
ЕМАС (лат.)	Систем управљања и контроле животне средине, Eng. EMAS - The European Eco-Management and Audit Scheme
ЕМС (лат.)	Електомреже Србије
ЕНР (лат.)	Доњи ниво навигације, Fra. ENR - Etiage navigable et de régularisation
ЕССО (лат.)	Предузеће за уштеду енергије према дефиницији из Закона о ефикасном коришћењу енергије
ЕУРЕС (лат.)	Европска служба за запошљавање, Eng. EURES - European Employment Service
ЖИТ	Железнички интегрални транспорт
ЖС	Животна средина
ЗАПРОКУЛ	Завод за проучавање културног развитка
ЗГО	Заштићене географске ознаке
ЗКП	Законик о кривичном поступку
ЗИП	Заштићено име порекла
ЗПП	Заједничка пољопривредна политика
ИКТ	Информационе и комуникационе технологије
ИПА	Инструмент за претприступну помоћ
ИПА-ОП	Одбор за праћење ИПА
ИПАРД	ИПА за рурални развој
ИРК	Интер-ресорна Комисија
ИРЛ	Интерно расељена лица
ИСС	Институт за стандардизацију Србије
ИТ	Информационе технологије
ИТС	Интелигентни транспортни систем
IACS (лат.)	Интегрисани административни и контролни систем, Eng. IACS - Integrated Administration and Control System
ИРРС (лат.)	Превенција и контрола индустријског загађивања
IRENA (лат.)	Међународна агенција за обновљиву енергију, Eng. IRENA - International Renewable Energy Agency
IREX (лат.)	Индекс одрживости медија
ISDACON IS	Информациони систем за координацију развојне помоћи у Републици Србији
ISDEC (лат.)	Међународна стандардна класификација образовања, Eng. ISDEC - International Standard Classification of Education
ЈИЕ	Југоисточна Европа
ЈИСП	Јединствени информациони систем просвете
ЈКП	Јавна комунална предузећа
ЈЛС	Јединице локалне самоуправе
ЈМС	Јавни медијски сервис
ЈП	Јавно предузеће
ЈПП	Јавно-приватно партнерство
ЈУ	Јавна управа
JASPERS (лат.)	Заједничка подршка пројектима у европским регионима
JICA (лат.)	Јапанска међународна агенција за сарадњу, Eng. JICA - Japan International Cooperation Agency
КЕИ	Канцеларија за европске интеграције Републике Србије
КИРС	Комесаријат за избеглице Републике Србије

КЈПП	Комисија за јавно-приватно партнерство
ККиМ	Канцеларија за Косово и Метохију
КЉМП	Канцеларија за људска и мањинска права
КОН	Конкурентност
КПП	Коришћена пољопривредна површина
КРЈТ	Канцеларија републичког јавног тужиоца
КfW	Немачка развојна банка
ЛАГ	Локална акциона група, Eng. LAG – Local Action Group
ЛГБТ	Eng. Lesbian, gay, bisexual and transgender
LEADER (лат.)	Fra. LEADER - Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
LPIS (лат.)	Систем за идентификацију земљишних парцела, Eng. LPIS – Land Parcel Identification System
ЉР	Људски ресурси
МДПФ	Мулти-донаторски поверенички фонд за подршку сектору правде
ММФ	Међународни монетарни фонд
МОР	Међународна организација рада
МСП	Мала и средња предузећа
МТОЕ	Милион тона еквивалента нафте, Eng. MTOE - million tons of oil equivalent
МУП	Министарство унутрашњих послова
МФ	Министарство финансија
МП	Министарство привреде
МФИ	Међународне финансијске институције
МФП	Мулти-факторска продуктивност
MDG (лат.)	Миленијумски развојни циљеви, Eng. MDGs - Millennium Development Goals
MISP (лат.)	Програм за подршку општинској инфраструктури, Eng. MISP - Municipality Infrastructure Support Programme,
НАД	Национални приоритети за међународну помоћ за период 2014-2017. године, са пројекцијама до 2020. године; Eng. NAD - Needs Assessment Document
НБС	Народна банка Србије
НДНД	Независно друштво новинара Војводине
НИП	Национални инвестициони план
НИПАК	Национални ИПА координатор
НИПАК ТС	Технички секретаријат НИПАК
НКСС	Независна културна сцена Србије
НКТ	Националне контакт тачке
НОК	Национални оквир квалификација
НПАА	Национални план за усвајање правних тековина ЕУ
НПИ	Национални програм за интеграцију Републике Србије у ЕУ за 2008-2012. годину
НПРР	Национални план регионалног развоја
НСБ	Национални савет за безбедност
НСЗ	Национална служба за запошљавање
НУНС	Независно удружење новинара Србије
НУТС	Регионална статистичка класификација
НЦА	Национални <i>Codex Alimentarius</i>
NACE (лат.)	Европска класификација економских активности, Eng. NACE - European Classification of Economic Activities
НАРОИЕ (лат.)	Национални Акциони план за обновљиве изворе енергије
NMVOС (лат.)	Испарљива органска једињења без метана, Eng. NMVOC - non-methane volatile organic compounds
ОЕБС	Организација за сарадњу и безбедност у Европи, Eng. OSCE - Organisation for Security and Co-operation in Europe
ОИП	Образац за идентификацију пројеката
ОСП	Општи систем преференцијала са САД
ОЦД	Организације цивилног друштва
ОТИФ (лат.)	Међувладина организација за међународни превоз железницом
ПА	Правосудна академија
ПДВ	Порез на додату вредност
ПЕФА	Оцена јавних расхода и финансијске одговорности, Eng. PEFA - Public Expenditure and

	Financial Accountability Assessment
ПЗР	Повереник за заштиту равноправности
ПКМ	Путник-километар
ППС	Програм подршке сектору
ППФ	Помоћ у припреми пројеката, Eng. PPF – Project Preparation Facility-
ПРА	Правосуђе
ПРР	Пољопривреда и рурални развој
ПТС	Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима
РАФ	Оквир за оцену учинка, Eng. PAF - Performance Assessment Framework
РСВ/РСТ (лат.)	Полихлоровани бифенили-полихлоровани терфенили, Eng. - Polychlorinated biphenyl/Polychlorinated terphenyls
PISA (лат.)	Програм за међународну процену постигнућа ученика, Eng. PISA - The Programme for International Student Assessment
РАТЕЛ	Репуличка агенција за електронске комуникације
РЗС	Републички завод за статистику
РЈТ	Републички јавни тужиоц
РЈУ	Реформа јавне управе
РЛ	Расељена лица
РМ	Ресорна министарства
РППИ	Расходи пословних предузећа на истраживање и развој
РРА	Републичка радиодифузна агенција
РС	Република Србија
РСП	Регионални стамбени програм
REBIS (лат.)	Регионалне студије о инфраструктури на Балкану
REC СЕЕ (лат.)	Регионални центар за животну средину за Централну и Источну Европу
RENA (лат.)	Регионална еколошка мрежа за приступање, Eng. RENA - Regional Environmental Network for Accession
RID (лат.)	Прописи у области међународног превоза опасне робе шинским транспортом
САД	Сједињене Америчке Државе
СБ	Светска банка
СБПОК	Служба за борбу против организованог криминала
СДИ	Стране директне инвестиције
СЕ	Савет Европе
СЕКО	Секторске организације цивилног друштва
СЕЦИ	Иницијативе за сарадњу у Југоисточној Европи, Eng. SECI - Southeast European Cooperative Initiative
СЗО	Светска здравствена организација
СИДА	Шведска агенција за развојну сарадњу
СИЕПА	Агенција за страна улагања и промоцију извоза Републике Србије, Eng. SIEPA - Serbia Investment and Export Promotion Agency
СИМ	Специјалне истражне мере
СКГО	Стална конференција градова и општина
СОП	Секторски одбори за праћење
СРГ	Секторска радна група
СРР	Свеобухватне регулаторне реформе
ССП	Споразум о стабилизацији и придруживању
СС	Стопа смртности
СТО	Светска трговинска организација
СФРЈ	Социјалистичка Федеративна Република Југославија
SELEC (лат.)	Конвенција о Центру за спровођење закона за Југоисточну Европу, Eng. - Convention of the Southeast European Law Enforcement Centre
SEPA (лат.)	Удружења за соларну електричну енергију
SPO (лат.)	Виши службеник за програме помоћи, Eng. SPO – Senior Programming Officer
SWOT	Предности, Недостаци, Прилике и Претње, Eng. Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
ТКМ	Тона-километар
ТЕ	Термоелектрана
ТЕН	Трансевропска мрежа, Eng. TEN- Trans-European Networks

ТЕН-Е	Транс-европске енергетске мреже
ТЕН-Т	Транс-европске транспортне мреже
ТН програми	Транснационални програми
ТП	Техничка помоћ
ТПГ	Течни природни гас
ТРА	Транспорт
ТАИВ (лат.)	Помоћ у транзицији и изградња институција, Eng. TAIB - Transition Assistance and Institution Building
TIMSS (лат.)	Вредновање постигнућа ученика у математици и природним наукама, Eng. TIMSS - Trends in International Mathematics and Science Study
УН	Уједињене нације
УНДП	Програм за развој Уједињених нација, Eng. UNDP – United Nations Development Programme
УНЕСКО	Организација Уједињених нација за образовање, науку и културу, Eng. UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
УНИЦЕФ	Међународни дечији фонд за хитне случајеве Уједињених нација, Eng. UNICEF - United Nations International Children's Emergency Fund
УНОДЦ	Канцеларија УН за питања дроге и криминала, Eng. UNODC - United Nations Office for Drugs and Crime
УНС	Удружење новинара Србије
УП	Унутрашњи послови
УПП	Узајамна правна помоћ
УСАИД	Америчка агенција за међународни развој, Eng. USAID - The United States Agency for International Development
УТ	Управљачко тело
УФЕУ	Уговор о функционисању Европске уније
УИС (лат.)	Међународна железничка унија
UNCAC (лат.)	Конвенција Уједињених нација против корупције, Eng. UNCAC - United Nations Convention Against Corruption
UNFCCC (лат.)	Оквирна конвенција Уједињених нација о климатским променама, Eng. UNFCCC - The United Nations Framework Convention on Climate Change
ФАО	Организација за храну и пољопривреду
FADN (лат.)	Мрежа података о рачуноводству на фармама, Eng. FADN - Farm Accountancy Data Network
ХПК	Хоризонтална подршка за координацију са међународним финансијским институцијама
ЦА	Центар за азил
ЦЕРД	Конвенција УН о елиминацији свих видова расне дискриминације, Eng. CERD – Committee on the Elimination of Racial Discrimination
ЦЕФТА	Споразум о слободној трговини у централној Европи, Eng. CEFTA - Central European Free Trade Agreement
ЦПИ	Индекс перцепције корупције, Eng. CPI - Corruption Perceptions Index
CARDS (лат.)	Помоћ Заједнице за обнову, развој и стабилизацију, Eng. CARDS - Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization
CBC (лат.)	Прекогранична сарадња, Eng. CBC – Cross Border Cooperation
COTIF (лат.)	Eng. COTIF - Convention concerning International Carriage by Rail
CSF (лат.)	Заједнички стратешки окир, Eng. CSF - Common Strategic Framework
CSP	Стратегија Европске уније за државу корисника, Eng. CSP - Country Strategy Paper
CULTEMA (лат.)	Eng. Cultural Territorial Network

ОДЕЉАК А: КОНТЕКСТ

А.1 Увод

А.1.1. Обухват и циљеви документа

Стратешки циљ економске политике Републике Србије¹ јесте убрзање процеса приступања Европској унији (у даљем тексту: ЕУ) спровођењем систематских реформи неопходних за испуњење критеријума из Копенхагена. Постепено остваривање ових реформи и приближавање Републике Србије ЕУ треба да омогући привлачније економско окружење које ће деловати као покретач бржег економског развоја и социјалне кохезије, нпр. подстицањем предузетништва и унапређивањем степена социјалне укључености.

Документ „Национални приоритети за међународну помоћ Републици Србији за период 2014-17. године, са пројекцијама до 2020. године“ (у даљем тексту: НАД – *Needs Assessment Document*), представља стратешки програмски документ који ће омогућити већу усклађеност међународне помоћи² са националним приоритетима, како би донаторске интервенције биле комплементарне националним приоритетима и јавним издвајањима из државног буџета за спровођење стратешких реформи. Осим тога, НАД онемогућава преклапање донаторских активности и обезбеђује рационализацију ових активности у циљу највеће могуће економичности. Овај приступ опште је признат начин повећања ефикасности и делотворности међународне помоћи и заснован је на закључцима Париске декларације³ о делотворности помоћи.

Док је НАД четврти у низу таквих планских докумената од 2007. године⁴, овај документ први је који у потпуности предвиђа потпуно увођење секторског приступа (по препорукама Париске декларације⁵) за плански период који покрива, односно од 2014. године надаље. Из тог разлога НАД има велики стратешки обухват, и покрива све секторе и области јавних политика које се сматрају значајним за припремање земље за приступање ЕУ и за њен друштвено-економски развој. Овим документом одређује се укупно девет сектора, три тематске области и два мултидисциплинарна питања, као што је наведено у табели 1 у даљем тексту. Разлози за избор сектора представљених у НАД-у, као и разлике између сектора и тематских области, разјашњени су у одељку А5 у даљем тексту (*Секторски приступ*).

Табела 1: Сектори, тематске области и мултидисциплинарна питања садржана у НАД-у

Сектори НАД	Тематске области
1. Правда	1. Цивилно друштво
2. Унутрашњи послови	2. Медији
3. Реформа јавне управе	3. Култура
4. Конкурентност	Мултидисциплинарна питања
5. Енергетика	
6. Животна средина и климатске промене	
7. Саобраћај	
8. Људски ресурси и друштвени развој	1. Локални/регионални развој
9. Пољопривреда и рурални развој	2. Родна равноправност

С обзиром да је НАД намењен као основ за спровођење секторског приступа, такође представља први документ за планирање спољне помоћи у Републици Србији који садржи показатеље и поставља проверљиве, годишње и средњорочне циљеве који могу да се користе за оцену напретка реформи у сваком од сектора/тематских области.

¹ У складу са Фискалном стратегијом за 2014. годину, са пројекцијама за 2015. и 2016. годину, Влада Републике Србије, новембар 2013. године.

² Израз „међународна помоћ“ користи се у целокупном документу и покрива како бесповратна средства (грантове), тако и концесионалне кредите. Бесповратна средства могу бити у облику хуманитарне помоћи и развојне помоћи, док концесиони кредити увек представљају развојну помоћ. Хуманитарна помоћ усмерена је на смањење последица узрокованих природним непогодама или сукобима; не сматра се нужно дугорочним решењем. Развојна помоћ даје се ради економског или друштвеног развоја и усмерена је на уклањање основних узрочника сиромаштва или угрожености. Видети одељак А.4.1 за даље разматрање врста помоћи у Републици Србији.

³ Париска декларација о делотворности помоћи (ОЕБС, 2005): закључак 3(iv): „Уклањање преклапања напора и рационализација донаторских активности ради што веће економичности“. Показатељ 3 (видети одељак А.4.3, табела 4).

⁴ Претходни плански документи били су: Ротребе Републике Србије за развојном помоћи (НАД) 2007-09; НАД 2009-11; НАД 2011-13.

⁵ Париска декларација о делотворности помоћи (ОЕБС, 2005): показатељ 4 (видети одељак А.4.3, табела 4).

На основу наведеног, специфични циљеви НАД-а су следећи:

- (i) усклађивање међународне помоћи са националним стратегијама како би се осигурало што ефикасније коришћење расположивих финансијских средстава, односно коришћење међународне помоћи за суфинансирање активности финансираних из националног буџета,
- (ii) максимално увећање делотворности и крајњег утицаја средстава међународне помоћи кроз њихово усмеравање на релативно мали број мера релевантних за процес приступања, које је могуће редовно пратити,
- (iii) унапређење процеса стратешког планирања у сврху приступања ЕУ и националног друштвено-економског развоја у оквиру ресорних министарстава кроз даљи развој и снажење секторског приступа у Републици Србији.

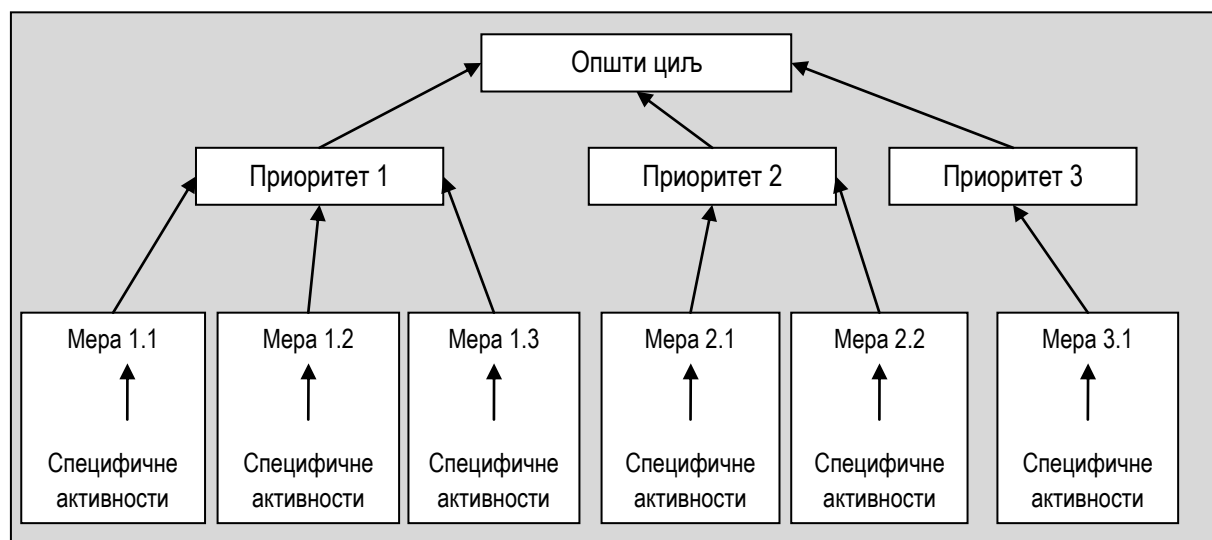
A.1.2 Стратегија интервенције

Према установљеним процедурама Европске комисије (у даљем тексту: ЕК), стратегија интервенције састоји се од три међусобно повезана елемента: (i) образложења интервенције (којим се приказује начин решавања утврђених потреба, проблема и изазова); (ii) логике интервенције (која показује на који су начин планиране активности везане за исходе, резултате и различите нивое очекиваног утицаја); (iii) односе између интервенција (на основу којих се оцењује њихов међусобни однос у сличним или сродним стратешким областима).

Образложења интервенција у НАД-у развијају се одвојено за сваки од сектора/тематских области и представљена су у одељку Б овог документа. Конкретно, одељак Б2 сваког сектора/тематске области (*Стратешки оквир*) описује главне циљеве и приоритете садржане у одговарајућим националним стратегијама (саме стратегије наведене су по сектору/тематској области у прилогу 1). Слично томе, у одељку Б3 (*Агенда ЕУ*) описане су политике ЕУ и оквир приступања. На основу информација представљених у одељцима Б2 и Б3, уз наведено у Б1 (чиме се дефинише секторски обухват) и Б8 (оцена досадашње помоћи), у одељку Б4 даје се сажета анализа приоритетних потреба, проблема и изазова (у виду анализе предности, недостаци, прилике и претње, енг. SWOT), и представља основ према којем је формулисана логика интервенције за сваки сектор/тематску област.

Логика интервенције НАД-а прати стандардни формат ЕУ програма и дефинише се на три нивоа: Општи циљеви, приоритети и мере, описани за сваки од сектора/тематских области у одељцима Б4 (*Циљеви и приоритети*) и Б5 (*Мере*). Општи циљеви и приоритети за секторе/тематске области, који покривају период до 2020. године, изведени су на основу циљева секторских стратегија које чине стратешки оквир представљен у одељку Б2. Општи циљ је најчешће заснован на обједињавању циљева највишег нивоа у секторским стратегијама, док приоритети обично одражавају поједине, или све специфичне циљеве ових стратегија. Логика интервенције је следећа: *општи циљеви остварују се путем једног или више приоритета који се, са друге стране, остварују кроз мере које се спроводе путем различитих активности и акција предузетих у конкретним поступцима*. Овај узрочно-последични низ приказан је на слици 1 у даљем тексту; ова слика приказује логику интервенције за хипотетички сектор која се спроводи применом шест мера усмерених кроз три приоритета.

Слика 1: Логика интервенције коришћена у НАД-у за сваки сектор/тематску област



Уопштено посматрано, девет сектора обухваћених НАД-ом реализују се кроз 27 приоритета који се спроводе путем 72 мере. Сваки од сектора има два до четири приоритета (у просеку три) који се спроводе путем пет до 14 мера (у просеку осам). Приоритети и циљеви сектора/тематских области НАД приказани су дијаграмом у прилогу 2.

Трећи елемент стратегије интервенције - односи између интервенција - усмерен је на утврђивање и елиминисање потенцијалних неусаглашености између исхода, резултата и утицаја појединачних мера и максимално увећавање потенцијалних синергија путем утврђених унакрсних утицаја, односно случајева у којима мере под једним приоритетом имају позитиван утицај на мере под другим приоритетом. Теоретски говорећи, програм може да се састоји из независних пројеката, чији је укупан ефекат прост збир појединачних ефеката. У таквој ситуацији, програмирање би било чисто формална активност, пошто се програмски циљеви могу остварити подједнако лако и независним управљањем пројектима. Програмирањем се додаје вредност тако што се програми међусобно оснажују, стварајући ефекат синергије. Покушај да се оствари таква синергија један је од основних разлога за предузимање анализе интервенционих односа.

Матрице могућих унакрсних утицаја како на нивоу приоритета, тако и на нивоу мера, представљене су у прилогу 3. Оне указују на висок степен потенцијалне синергије у читавој логици интервенције НАД-а. На нивоу приоритета, 15 секторских приоритета приказује позитивне међусекторске синергије, при чему утицај остваривања приоритета у једном сектору учвршћује или појачава утицај приоритета у другим секторима. Следећа табела 2 приказује четири (од 15) секторских приоритета који поседују потенцијално позитивне синергије, на пример, одрживим управљањем ресурсима и смањењем загађења (сектор животне средине, приоритет 3) повећава се привлачност руралних подручја (рурални развој, приоритет 2), а делотворнијом јавном управом (реформа јавне управе, приоритет 1) требало би да се унапреди стратешки оквир у сектору енергетике (енергетика, приоритет 1). Уопштено, уколико се мерама и њиховим активностима управља тако да се максимално увећају узајамни утицаји, ово би требало да доведе до пораста будуће ефикасности, делотворности и утицаја НАД-а.

Табела 2: Утврђивање могућих позитивних узајамних утицаја секторских приоритета садржаних у НАД-у

Животна средина и климатске промене, приоритет 3	Пољопривреда и рурални развој, приоритет 2
Осигурање одрживости животне средине кроз ваљано управљање природним ресурсима и смањење загађења	Унапређење квалитета живота и привлачности руралних подручја
Реформа јавне управе, приоритет 1	Енергетика, приоритет 1
Повећање делотворности и ефикасности јавне управе	Унапређење политичког, институционалног и законодавног оквира ради осигурања одрживог развоја у енергетском сектору

Приликом израде НАД-а узето је у обзир да ће избор одговарајућих показатеља бити од суштинске важности за будуће праћење напретка који се остварује приликом спровођења секторских реформи. Уопштено, избор показатеља у блиској је вези са природом логики интервенције. Логика интервенције садржана у НАД-у обележена је значајном променом обухвата између нивоа мера и приоритета, на следећи начин:

- Општи циљеви и приоритети НАД-а установљени су на нивоу циљева националних секторских стратегија, те су због тога одређени на нивоу утицаја националних јавних политика и оствариваће се путем читавог распона националних ресурса (домаћи буџет, међународна помоћ, зајмови међународних финансијских институција (у даљем тексту: МФИ) итд.). Ово значи да би показатељи на овом нивоу требало да буду национални „контекстуални“ показатељи утицаја, нпр. просечна национална стопа запослености, просечна стопа опстанка нових предузећа итд.
- Мере, насупрот томе, представљају механизме путем којих се остварују секторски приоритети. Мере се спроводе путем специфичних активности (најчешће пројеката или грантова) са истим, или блиско везаним, циљевима. Ово значи да активности могу да се концентришу и тиме учине делотворнијим у извршењу специфичних приоритетних реформи. Очекује се да ће мере НАД-а бити великим делом спровођене путем активности финансираних средствима међународне помоћи. Показатељи на нивоу мера требало би да буду „програмски“ показатељи, на пример стопа опстанка нових предузећа која су примила непосредну програмску/пројектну подршку. Показатељи за мере постављени су на нивоу исхода и резултата.

Напомињемо да ће показатељи за два мултидисциплинарна питања (локални/регионални развој и родна равноправност) бити утврђени и на нивоу приоритета и мера, и да ће се користити као саставни део оцене учинка у сваком сектору/тематској области.

Што се тиче *регионалног развоја*, показатељи ће бити усмерени на остваривање равномернијег регионалног развоја, што је главни циљ регионалне политике у Србији.⁶ У овом тренутку постоје значајне друштвено-економске разлике између севера и југа Републике Србије, и тренутно Београд и регион Војводине производе око 67% БДП на националном нивоу. Економске разлике видљиве су не само између развијених и неразвијених региона, већ и између градова и општина.

По питању *родне равноправности*, показатељи би требало да одражавају принцип промовисања једнаких могућности за мушкарце и жене. У овом тренутку постоје неједнакости у учешћу жена на тржишту рада, а постоји и значајна разлика у платама мушкараца и жена. Осим тога, незапосленост уопштено више погађа жене од мушкараца у свим старосним групама, нарочито у погледу дугорочне незапослености.

Показатељи за мултидисциплинарна питања нису садржани у овом документу, али ће бити развијени као део оквира за оцену учинка НАД-а, након што почне спровођење мера (видети одељак А.5 у којем је садржан опис оквира за праћење).

Уопштено, мере НАД-а садрже низ различитих активности усмерених на остваривање резултата у пет главних области: (i) унапређење регулаторног оквира; (ii) друштвено-економски развој; (iii) спровођење секторских стратегија; (iv) активности изградње институција; (v) припрема и спровођење инфраструктурних пројеката. У вези са инфраструктурним пројектима, развијена је национална методологија за селекцију и приоритизацију инфраструктурних пројеката⁷ уз неопходна пратећа документа. Ова пратећа документација усмерена је на оцену стратешке релевантности, институционалних капацитета и техничке зрелости предложених пројеката.

Предвиђа се да ће приоритети и мере утврђени овим документом служити као основ за програмирање међународне помоћи и развој будућих програма и пројеката. Мере НАД-а биће финансиране из међународне помоћи, као што су Инструмент за претприступну помоћ ЕУ (ИПА), билатерални и мултилатерални донаторски програми, програми ЕУ, уз подршку коју дају међународне финансијске институције (МФИ). За више детаља видети одељак А.4.1 („*Врсте и износи међународне помоћи*“). Биће успостављене ближе везе и комплементарност са активностима финансираним из државног буџета у складу са правилима за планирање државног буџета као део усвајања секторског приступа у Републици Србији приликом управљања средствима међународне помоћи.

А.1.3 Припрема документа

Припрему НАД-а водила је и координирала Канцеларија за европске интеграције Републике Србије (у даљем тексту: КЕИ), која је као служба Владе одговорна, између осталог, за координацију програмирања и праћење коришћења међународне помоћи у Републици Србији. Општи циљеви, приоритети и мере за сваки од сектора/тематских области припремљени су у сарадњи са надлежним министарствима, другим државним институцијама, и о њима се дискутовало и коментаре су доставиле одговарајуће секторске радне групе (у даљем тексту: СРГ). Секторске радне групе успостављене су 2010. године да би се осигурала међуресорна координација, и биле су од изузетне важности у развоју секторског приступа у Републици Србији. Функције и одговорности СРГ описане су детаљно у одељку Ц.2 („*Секторска координација*“).

Овај документ припремљен је између децембра 2012. и октобра 2013. године и обухватио је свеобухватне консултације са СРГ и активно учешће државних органа, Делегације ЕУ, билатералних и мултилатералних донатора, представника организација цивилног друштва (у даљем тексту: ОЦД), као и органа локалне самоуправе. Ове консултације обухватиле су низ састанака СРГ, како би се представили нацрти докумената и у потпуности размотриле препоруке и коментари које су доставиле организације цивилног друштва (ОЦД) и представници донаторске заједнице. Дате препоруке узете су у разматрање и интегрисане су у завршни текст документа. Целокупан поступак припреме НАД-а, од покретања процеса у КЕИ до усвајања на седници Владе, обухвата 15 корака, описаних у прилогу 5.

Припрема НАД-а извршена је на основу претходно дефинисане методологије и установљеног временског распореда за израду четири поступне верзије секторских/тематских поглавља у одељку Б. Припремна методологија приказана је у стандардном обрасцу са коментарима развијеном ради структурирања поглавља у одељку Б. Свим секторским експертима дате су додатне помоћне смернице да би се стандардизовали описи институционалних и стратешких оквира у свим секторима/тематским областима. Образац, усмерење и остале редовне информације и активности припремљени су уз подршку два паралелна пројекта техничке помоћи (Помоћ у припреми пројеката - ППФ, који финансира ЕУ и подршка коју Шведска агенција за развојну сарадњу СИДА пружа КЕИ). Завршни текст су ревидирали и одобрили КЕИ и СРГ, пре усвајања на Влади.

Методолошке смернице дате секторским експертима, уз стандардни образац са коментарима за поглавља одељка Б, представљени су у прилогу 5.

⁶ Нацрт националног плана за регионални развој, 2014-20. године

⁷ Ова методологија одређивања приоритета пројеката приказана је у прилогу 4.

Током припреме НАД-а узети су у обзир следећи принципи:

- (i) Концентрација – логика интервенције НАД-а осмишљена је тако да максимално увећа *стратешки значај и утицај међународне помоћи*. Да би интервенције биле *стратешки релевантне* морају да се руководе широко постављеним секторским циљевима/приоритетима, утврђеним на националном нивоу. Да би интервенције имале дугорочан *утицај*, доступни ресурси требало би да су концентрисани на остварење ограниченог скупа реформи или решавање ограниченог броја проблема (пре него поделу ресурса на читаву агенду реформе сектора). Додатни разлог за концентрацију јесте што ће се у будућности износ донаторске помоћи смањити, а „фискални простор“ за даље позајмице веома је ограничен (као што је објашњено у одељцима А.2.1 и А.4.3 у даљем тексту).
- (ii) Власништво и укључивање – НАД је припремљен кроз блиску сарадњу са свим релевантним националним органима и у партнерству са свим осталим релевантним актерима, односно главним донаторима и ОЦД. НАД је национални документ за стратешко планирање који је усвојила Влада и који ће одговарати еквивалентним донаторским документима за планирање, као што је Стратегија ЕУ за државу корисника (CSP – *Country Strategy Paper*) ЕУ за Републику Србију.
- (iii) Повезан и стратешки приступ – консултативна методологија коришћена за припрему НАД-а повећала је доследност мера и омогућила заинтересованим странама да ближе сарађују приликом дефинисања заједничких приоритета за сваки од појединачних сектора/тематских области. Овим документом биће подржано вишегодишње стратешко планирање у Републици Србији, а биће ажуриран сваке три године.
- (iv) Мерење учинка – дефиниција показатеља и циљева на нивоу приоритета и мера омогућује развој Оквир за оцену учинка (*Performance Assessment Framework - PAF*) за мерење остваривања секторских реформи. Адекватност показатеља и циљева биће редовно ревидирана и оцењивана. Успостављање и рад Оквир за оцену учинка означава важну фазу у развоју секторског приступа у Републици Србији.
- (v) Већа ефикасност и делотворност будуће међународне помоћи – НАД-ом су дефинисани национални средњорочни приоритети процеса европских интеграција/друштвено-економског развоја и утврђени они који би могли у целости или делимично да се испуне уз финансирање средствима међународне помоћи. С обзиром да су трошкови и административни захтеви приликом припреме земље за приступање ЕУ изузетно високи, главни циљ Владе приликом усвајања НАД-а јесте да се најефикасније искористе сви доступни финансијски ресурси (како из домаћих, тако и међународних извора). Делотворна подршка на нивоу сектора захтева усклађеност са активностима финансираним из националног буџета и чврсту сарадњу са донаторима и МФИ да би се привукла и усмерила бесповратна средства и меки зајмови. Усклађеност са државним буџетом и делотворна координација донатора два су међу главним принципима секторског приступа у Републици Србији (видети одељак А.5 у даљем тексту).
- (vi) Поуке и утврђивање временског распореда – приликом припреме НАД, а нарочито у погледу утврђивања и дефинисања мера, узете су у обзир различите досадашње тематске и секторске оцене⁸, уз планиране интервенције које ће у непосредној будућности бити подржане кроз ИПА 2012-13 и различите билатералне и МФИ пројекте. То значи да се будуће спровођење мера из НАД-а може прогресивно временски распоредити на основу раније програмираних секторских интервенција.

A.2 Национални економски и политички контекст

A.2.1 Економска ситуација

Током протеклих пет година, Република Србија предузела је низ значајних корака ка чланству у ЕУ, што укључује потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) у мају 2008. године, потпуно спровођење Прелазног трговинског споразума са ЕУ у фебруару 2010. године и доделу статуса земље кандидата за приступање ЕУ у марту 2012. године. На дан 28. јуна 2013. године, Европски савет подржао је одлуку и препоруке Савета министара да се отворе приступни преговори са Републиком Србијом, и објавио да ће преговори почети најкасније у јануару 2014. године. Осим тога, Република Србија активно настоји да оствари чланство у Светској трговинској организацији (СТО) и у време припремања овог документа приступни преговори са СТО налазе се у веома одмаклој фази. Ови кључни кораци указују на то да чланство у ЕУ представља трајно и значајно стратешко-политичко усмерење у развоју националних јавних политика. Ово се одражава у најновијем документу о економској политици⁹ у

⁸ Оцена делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима (април 2013. године), СИДА

Техничка помоћ за оцену сектора пољопривреде и руралног развоја, спроведена и финансирана путем ИПА програма и других донатора у Републици Србији. Извештај о оцени (Делегација ЕУ, јануар 2013. године).

Преостале оцене сектора и тематских области су у току (Делегација ЕУ).

⁹ Фискална стратегија за 2014. годину, са пројекцијама за 2015. и 2016. годину, Влада Републике Србије, новембар 2013. године

којем се наводи да је кључни циљ националног економског развоја убрзавање неопходних политичких реформи и институционалних припрема за приступање ЕУ. Ове реформе, како се наводи, постепено ће довести до повољнијег економског и фискалног окружења и обезбедити успостављање тржишне привреде, макроекономске стабилности и владавине права, уз сузбијање корупције и организованог криминала.

Као и друге европске земље, Република Србија ушла је у период економске штедње. Владе широм Европе настоје да смање дефицит кроз смањење потрошње и повећање прихода, и потпуну отплату националних дугова. У комбинацији са смањењем степена задужености по домаћинству, ограничењем банкарских зајмова и опрезом предузећа при улагањима, оштро смањење потрошње широм континента има веома негативне социјалне, као и економске последице по грађане Европе у погледу незапослености и сиромаштва. Преко 20 милиона лица у Еврозони (12%) је незапослено. У јануару 2013. године у Еврозони је ступио на снагу „Фискални споразум“, осмишљен да би се ојачала фискална дисциплина тако што се захтева да дефицити државних буџета не прелазе 0,5% номиналног БДП. Споразум садржи аутоматски механизам за исправке. У кратком и средњем временском оквиру, дисциплина коју намеће Споразум чини програме економских стимулација са великим почетним трошковима у Еврозони веома тешким и мало вероватним. Привреда Републике Србије чврсто је повезана са привредом Еврозоне (највећи део извоза Републике Србије одлази у ЕУ и земље ЦЕФТА).

Република Србија спада међу земље вишег средњег дохотка, са БДП-ом који се процењује на око 31.500 милиона евра, односно 4.336¹⁰ евра по глави становника 2011. године. Република Србија има, на основу пописа из 2011. године, 7.186.862 становника. Пре 2008. године, стопа раста БДП показивала је сталан пораст, са просечном вредношћу око 5% у периоду 2001-07. године.¹¹ Овај раст подржан је флексибилним монетарним и фискалним јавним политикама које су подстицале потрошњу, али нису биле одрживе и нису се бавиле основним недостацима у области продуктивности. Осим тога, средства прикупљена процесом приватизације искоришћена су да покрију текуће потребе за потрошњом, плате радника у јавном сектору и повећање пензија (2007-2008.) као и за вештачко очување предузећа у јавном власништву, уместо за продуктивна улагања.

Као и за привреде Еврозоне, оваква фискална флексибилност више није расположива стратешка опција. Током 2012. године буџетски дефицит Републике Србије износио је 5,7% БДП (консолидовани дефицит је износио 6,4% БДП). Влада процењује да ће дефицит износити 4,7% током 2013. године, иако Фискални савет заузима песимистичнији став са 5,5%. Државни дуг Републике Србије (дуг опште државе) износио је 61% у 2012. години, а у 2013. години ће, према проценама, износити 64,2% БДП (законски лимит је 45%), незапосленост премашује 26% (стопа незапослености 15+ је 24,1%, према Анкети о радној снази) - двоструко више од просека у Еврозони, а процена економског раста је 2% за 2013. годину. Став ММФ-а у погледу државних финансија Републике Србије јасно је изражен:

„Република Србија суочава се са значајним економским изазовима, укључујући слабу привреду и велике унутрашње и спољашње дисбалансе. Макроекономске политике хитно би требало као циљ да дефинишу решавање основних недостатака и осигурају макроекономску стабилност. Значајна и трајна фискална консолидација у чијем је основу ограничавање обавезних расхода неопходна је ради спречавања раста јавног дуга¹².“

Неуспех при увођењу снажних мера фискалне консолидације и смањења јавних расхода, уз недовољне пореске приходе, иницијативе за потрошњу ван буџета, трошкове помоћи државним банкама, отплаћивање заосталих дуговања, уз исплату доспелих гаранција, довели би до недовољног смањења фискалног дефицита у 2014. години (оцена Фискалног савета је да је за одрживост јавних финансија потребно смањење дефицита у 2014. години од преко 2% БДП-а у односу на 2013. годину) и недостижања пројекције стања јавног дуга од 56,0% БДП дефинисаног Стратегијом управљања јавним дугом од 2013. до 2015. године

Неефикасна предузећа у власништву државе упијају средства преко потребна за улагања и не повећавају продуктивност Републике Србије, нити стварају нове прилике за отварање радних места. На пример, од скоро 500 државних предузећа са преко 200.000 запослених, укупно 198 је завршило 2012. годину са губицима, што представља четири петине укупних губитака привреде Републике Србије. Предузећа са најозбиљнијим губицима укључују „Железнице Србије“ (16,6 милијарди динара), Петрохемију (12,4 милијарди динара), као и „Путеве Србије“ (7,8 милијарди динара). Министарство задужено за финансије реаговало је на финансијску ситуацију увођењем смањења потрошње од 50 милијарди динара (439 милиона евра) током 2013. године и плановима за смањење обима јавне управе, као и приватизацијом државних предузећа, чиме ће бити неопходно пажљиво управљати да би се избегле грешке из прошлости у процесу приватизације, као и да би се произвео жељени утицај у погледу конкурентних промена. Министарство задужено за привреду од септембра 2013. године значајно је убрзало процес измена релевантних прописа како би процес приватизације убрзао и исти учинило транспарентнијим јавним

¹⁰ Републички завод за статистику Републике Србије, www.stat.gov.rs

¹¹ У распону од 2,5% 2003. године до 9,3% 2004. године

¹² Члан IV Консултације: Завршна изјава Мисије ММФ у Србији, мај 2013. године

објављивањем података предузећа у приватизацији и реструктурирању. Промењен је и однос према субвенцијама државним предузећима која праве губитке, са циљем подстицање решења економских проблема ових предузећа.

Од кључне је важности решавање структурне неравнотежености између јавних расхода и пореских прихода, што је питање трајно присутно још из периода пре актуелне економске кризе. Смањења пореза уведена 2007. године, пренос 400 милиона евра државних средстава на локалне самоуправе под оквиром фискалне децентрализације и пораст „неформалне економије“ додатно су пореметили остварење пореских прихода. Уз актуелну рецесију, неформална економија наставља да расте у Републици Србији, у износу између 20% и 30% БДП. Велика фискална оптерећења запошљавања радне снаге, скупе пореске процедуре, сложен порески систем, недовољан број запослених у пореској управи, лош квалитет услуга и важан удео неформалне економије као мреже социјалне сигурности отежавају формализовање сектора. Осим тога, због слабе продуктивности и слабих пословних модела, предузећа се ослањају на неформално запошљавање као конкурентну предност у погледу трошкова рада.¹³ Потребу за стварањем додатних пореских прихода повећава непрестан пораст трошкова државе због незапослености, раније веома распрострањене праксе пружања субвенција (нарочито ради привлачења страних директних инвестиција (у даљем тексту СДИ)) као и издатака за социјалну заштиту. Непланирани додатни трошкови јавили су се поновним откупом раније приватизованих предузећа као што је Сартид у Смедереву и удео ОТЕ у Телекому Србије од 20%. Јасно је да су ова повлачења инвеститора из Републике Србије у вези са за општим падом европске привреде, што је довело и до повлачења средстава у износу од преко 1,5 милијарди евра из банака у матичне државе. Међутим, та средства такође нису могла да пронађу добре инвестиционе пројекте у Републици Србији.¹⁴

У овој ситуацији, Република Србија суочава се са ограниченим стратешким могућностима. Финансијска ситуација је таква да Влада не може да се упусти у програме фискалних подстицаја. Сва доступна средства мораће да се искористе за смањење државног дуга у складу са политиком Владе. Предвиђен привредни раст претерано је мали да би утицао на смањење стопе незапослености од 26% (стопа незапослености 15+ је 24,1%, према Анкети о радној снази). Да би се смањила ова стопа незапослености, привреда Републике Србије мораће да се врати на стопу раста од најмање 4%. Реструктурирање и приватизација скуних државних предузећа смањиће терет по државне финансије, али ће и довести до даљег раста незапослености. Ово ће имати политичке последице уколико не буде праћено програмима отварања радних места да би се апсорбовали бивши запослени из предузећа у државном власништву.

У том контексту, министарство задужено за привреду нагласило је потребу да Република Србија пређе са економског модела заснованог на потрошњи и јавним расходима на модел оснаживања домаће привреде и повећања извоза у којем се Србија глобално надмеће коришћењем својих компаративних предности, а на основу унапређења пословне климе и обезбеђивања гаранција за повољније финансирање уместо субвенционисања изабраних предузећа, углавном губиташа.

Удео примарне пољопривреде у БДП Републике Србије (по фиксним ценама из 2002. године) тренутно износи 10%, и у непрестаном је паду током протекле деценије (са 13,1%). Стварна годишња стопа раста пољопривредног сектора углавном је била негативна током протеклих 10 година, уз изузетак периода 2008-2009. године, када ју је подстакао изузетан раст цена хране на међународном тржишту, што је ишло у корист пољопривредном извозу Републике Србије. У истом периоду, док је просечна годишња стопа раста за БДП износила 4% (2001-2010=3,7%; 2002—2011=3,3%; 2002-2012=2,9%), просечна стопа раста за пољопривреду износила је тек 0,9%.¹⁵

Недовољан учинак јасно се види у следећој илустрацији – Холандија са 1,9 милиона хектара пољопривредног земљишта¹⁶ извезла је током 2012. године 75 милијарди евра робе¹⁷, док је Република Србија са 3,4 милиона хектара¹⁸ извезла око две милијарде евра робе.¹⁹ Док је бруто вредност сектора за српску привреду 4,5 милијарди евра и представља 25% извоза, у погледу ресурса, бруто вредност доприноса требало би да буде ближа 12 милијарди евра. Република Србија извози пољопривредне производе са малом додатном вредношћу и слабо је продуктивна у том сектору – један пољопривредник храни у просеку 15 лица, док је у Немачкој исти тај број износи 156 (Економски институт, Београд). Осим тога, цене у пољопривреди у Републици Србији изузетно су нестабилне, што указује на недостатак конкурентности и неефикасност у тржишном ланцу. Овим се истиче проблем опслуживања извозних тржишта у погледу континуитета понуде и стандарда квалитета. Комбинација пољопривредних ресурса Републике Србије, предвиђене глобалне потражње за храном (очекује се пораст од 70% до 2050. године, према Организацији за храну и пољопривреду УН), споразуми о слободној трговини (нпр. Русија, Турска) и атрактивне стимулације за улагања требало би да указују на то да ће Република Србија постати важно

¹³ УСАИД (2013) Сива економија у Србији: Извештај програма УСАИД за омогућавање пословања. Фондација за унапређење економије.

¹⁴ Удружење банака Србије, 2013.

¹⁵ Светска банка (2013.) Снимак партнерског програма са Србијом.

¹⁶ http://knoema.com/ES_agr_r_landuse-8?tsld=1001690 (преузето из базе Eurostat)

¹⁷ <http://www.hollandtrade.com/sector-information/agriculture-and-food/?bstnum=4909>

¹⁸ <http://popispoljoprivrede.stat.rs/>

¹⁹ РЗС, Статистички календар, 2012. године (вредности за 2011. годину)

место за производњу хране и атрактивна прилика за улагања за стране директне инвеститоре. СИЕПА представља Републику Србију као производно чвориште које може да омогући бесцарински извоз на тржиште од скоро милијарду становника (Русија, Турска итд.) али до данас се ниједна од великих пољопривредно-прехрамбених компанија није доселила у Републику Србију.

Фискална стратегија за период 2014-2016. године одражава усмерење на стварање услова за раст заснованих на повећању степена улагања и извоза, што ће представљати основ за унапређење тржишта рада и општи пораст животног стандарда. За подршку овом усмерењу предвиђени су додатна фискална консолидација, смањења субвенција и структурне реформе. Током протеклог периода транзиције привредни раст оствариван је првенствено на бази пораста потрошње (на основу прихода од приватизације) и великих зајмова из иностранства у приватном сектору. Допринос реформе јавних политика привредном расту није био довољан током овог периода. Резултати процеса улагања, као што је Национални инвестициони план, нису довели до остварења предвиђених циљева. У периоду 2012-2013 настављене су и неповољне тенденције везане за опадање производње и запослености у већем делу привреде, неликвидност и несолвентност привреде, неповољна кретања у капиталном билансу везана за ниске стране директне инвестиције и раздуживање предузећа и банака која утичу на депрецијацију динара, пад кредитне активности банака, опадање реалне вредности кредита привреди и раст лоших кредита, високу незапосленост, реални пад просечне нето зараде, раст фискалног дефицита и јавног дуга. Током наредног периода, у циљу смањења фискалног дефицита и јавног дуга Влада ће спровести веома амбициозан план фискалне консолидације и структурних реформи које обезбеђују стабилност јавних финансија и подстичу привредни раст и конкурентност. Затварање фискалних неравнотежа је нужно, како би се ојачала одрживост јавних финансија и створили услови за економски опоравак и дугорочно одржив развој. У том погледу наставиће се фискална консолидација, побољшање пословног амбијента и оснаживање развоја, првенствено кроз ефикасно коришћење средстава од фондова ЕУ.

Нови модел развоја земље подразумева смањивање нерационалне потрошње, бирократије и непотребних трошкова државе и истовремено повећање инвестиционе потрошње како би се подстакао привредни раст и запошљавање, уз социјалну заштиту најугроженијих слојева друштва. Влада је препознала да овај модел раста зависи од доследног спровођења свеобухватне реформске агенде којом ће бити усмерена на: (1) стварање стабилног и предвидивог пословног окружења успостављањем адекватне регулативе, превасходно везано за Закон о раду, Закон о планирању и изградњи, као и енергичнијим наставком „гиљотине прописа“ и увођењем електронске управе, (2) завршетак приватизације преосталих предузећа кроз поступак реструктурирања и стечајни поступак у складу са утврђеним роковима и унапређеном регулативом о приватизацији и стечају, (3) увођење професионализације јавних предузећа и одговорног корпоративног управљања у предузећима која би остала под државном контролом, уз измештање социјалне политике из јавних предузећа у систем социјалне заштите, (4) стимулативну пореску политику која подстиче привреду и запошљавање, (5) постепено и одговорно смањивање државног удела у привреди, укључујући прелазак на моделе концесионог финансирања и јавно-приватних партнерстава где год је то економски могуће и оправдано и (6) нулту толеранцију за непоштовање закона и за криминал и корупцију кроз реформисане институције система

У складу са дугорочним планом регионалног развоја Републике Србије и успостављеним системским и институционалним регулативним механизмима у наредном средњорочном периоду водиће се политика и предузимати мере за подстицање равномерног развоја свих подручја Републике, укључујући развој недовољно развијених подручја. Подршка овој политици, утемељеној на Уставу Републике Србије, огледа се и у припреми Националног плана регионалног развоја (НППР) за период 2014-2020, као мулти-секторског стратешког документа.

A.2.2 Политички контекст

Како би поново достигла ранију стопу раста и остварила високе стандарде постављене на путу ка ЕУ, Република Србија мора да усмери и оптимизује финансирање из националних, приватних и међународних извора на три области деловања:

- стварање ефикасне и делотворне јавне управе,
- повећање националног и регионалног напретка,
- унапређење веза унутар и са Западним Балканом, као и са макрорегионима.

Ефикасна и делотворна јавна управа

Јачање владавине права и доброг управљања од кључне су важности не само за остварење реформске агенде ЕУ, већ су од суштинског значаја и за остваривање одрживог друштвено-економског развоја. То су неизоставни елементи од суштинске важности за сигуран раст и привлачење улагања, економски развој, и отварање радних места, као и решавање заједничких изазова, као што су борба против организованог криминала и корупције. У

средишту реформског процеса у Републици Србији леже унапређење развоја владавине права, демократских принципа и бољег управљања. У корену реформи леже принципи независног, транспарентног, одговорног и ефикасног правосудног и правног система, са Владом која примењује правичне и равноправне законе на све своје грађане. Циљ реформе јавне управе на свим нивоима власти јесте да понуди висок квалитет услуге грађанима и приватном сектору, уз разумне трошкове.

У тој области, као што је описано у одељку Б овог документа (поглавља 1, 2 и 3), очекује се да ће међународна финансијска помоћ бити усмерена на мере у оквиру следећих сектора:

Правда – правосудна реформа, спречавање и борба против корупције и подршка заштити људских и мањинских права. Национални циљ у оквиру овог сектора јесте обезбеђивање независног, непристрасног, приступачног и ефикасног правосудја које гарантује владавину права, заштиту и промовисање људских права, као и квалитет правосудја.

Унутрашњи послови – борба против организованог криминала и наркотика, прања новца, тероризма, трговине људима, управљања границама и контролу, укључујући миграције и азил, као и заштиту људских права избеглица и интерно расељених лица. Национални циљ у оквиру овог сектора јесте унапређење сигурности и безбедности на нивоу појединца, различитих друштвених група и заједница, као и државе.

Реформа јавне управе – обухвата низ институција у државном сектору, уз извршну грану на централном нивоу (министарства, посебне организације и јавне агенције), аутономне покрајине, локалне власти и комунална предузећа и службе и јавна предузећа. Такође су обухваћени независни државни органи (нпр. државна ревизија), скупштинске надлежности, централна монетарна политика и банкарство, као и релевантни аспекти реформи који се тичу борбе против корупције, заштите права грађана, приступа информацијама од јавног значаја. Национални циљ у оквиру овог сектора јесте остварење стандарда „доброг управљања“ стварањем ефикасне, делотворне, транспарентне и стручне јавне управе која одговара потребама грађана и привреде и доприноси одрживом социјалном и економском развоју Републике Србије. Посебан циљ је и да сва предузећа у којима држава има власништво, поштују и спроводе принципе корпоративног управљања, сврсисходног трошења средстава, чистих финансијских извештаја и транспарентног извештавања.

Национални и регионални просперитет

Одрживи друштвено-економски раст оствариће се кроз развој производних капацитета привреде ослањањем на предности у сектору пољопривреде и производње хране, унапређењем пословне климе и привлачењем страних инвестиција, преласком на производњу веће вредности и већи степен услуга са могућношћу извоза, проширењем базе предузећа средње величине и јачањем потенцијала за иновације. Мобилизација привреде не може да се оствари без усклађених улагања у људски капитал кроз образовање и обуку, нарочито у струковним вештинама, и поспешивање приступа квалификованије и мотивисаније радне снаге новим могућностима за рад, нарочито за лица која се суочавају са најтежим изазовима, било због дискриминације или сметњи. Социјална кохезија осигураће се комбиновањем постојећих политика раста са инклузивним политикама осмишљеним да поспеше приступ образовању, запошљавању, социјалним и здравственим службама.

Друштвено-економски развој изузетно зависи од квалитета инфраструктуре у саобраћају, заштите животне средине, енергетике и информационих и комуникационих технологија (ИКТ). Економски развој зависи од снажног сектора саобраћаја који је од суштинске важности за развој конкурентности, бољих могућности образовања, пољопривредне производње и пласмана производа на тржиште. Република Србија посвећена је осигурању услуга транспорта у складу са стандардима ЕУ и принципима најбоље праксе, чиме ће се омогућити несметан ток робе и кретање људи. Сектор животне средине и климатских промена мора да решава проблеме загађења и да се припреми за приступне преговоре о „директивама које се изузетно ослањају на улагања“ ради испуњења стандарда ЕУ кроз јачање административних капацитета и даља улагања у инфраструктуру. Сигуран и поуздан доток енергије и енергената предуслов је за унапређење животног стандарда домаћинстава и економске активности. Национални приоритети укључују осигурање да се енергија крајњим корисницима доставља по минималним ценама, да се врше улагања у енергетску инфраструктуру и да су осигурана неопходна улагања ради интеграције националног тржишта на обједињено енергетско тржиште Европе путем транс-европских мрежа. Осим тога, Влада је утврдила да су и енергетска ефикасност и обновљиви извори енергије од кључне важности за одрживи развој у енергетском сектору. Развој ИКТ и подршка технолошким иновацијама унапредиће капацитет људи за комуникацију, рад и учење, и последично довести до унапређења квалитета живота остварено кроз пораст знања, унапређену креативност и пуно учешће у друштвеном и привредном животу.

У тој области, према одељку Б овог документа (поглавља 4-9), очекује се да ће међународна финансијска помоћ бити усмерена на мере у оквиру следећих сектора:

Конкурентност – финансијски инструменти за мала и средња предузећа, савремена инфраструктура која подржава пословне услуге, примењене истраживачке делатности, обезбеђивање низа иновативних услуга, јавних политика и пратећег законодавства заснованих на одговарајућем истраживању проблема у раду привреде у Републици Србији,

стварање институционалног оквира осмишљеног да осигура одговарајућу примену и пружање услуга подршке предузећима. Национални циљ у оквиру овог сектора јесте повећање конкурентности и иновативности предузећа у оквиру функционалне тржишне економије.

Енергетика –електрична енергија, нафта, гас, енергетска ефикасност, обновљиви извори енергије, рударство и сигурност понуде, уз општи циљ пројектован за 2020. годину. Национални циљ у оквиру овог сектора јесте интегрисање у европска енергетска тржишта остваривањем безбедне, сигурне, поуздане и квалитетне понуде енергетике и енергетских извора, пратећи принципе одрживог развоја.

Животна средина и климатске промене – обухвата хоризонталне захтеве (Процена утицаја на животну средину, стратешка процена утицаја на животну средину, учешће јавности итд.), квалитет ваздуха, управљање отпадом, квалитет вода, заштиту природе, спречавање и контролу индустријског загађења, хемикалије, буку, климатске промене. Национални циљ у оквиру овог сектора јесте унапређење квалитета животне средине путем усклађивања политика и регулаторних механизма са правним тековинама ЕУ у области животне средине; интеграција политике заштите животне средине са економском и политиком других сектора; одговорније управљање природним ресурсима и развој инфраструктуре за животну средину.

Саобраћај –железнички и друмски транспорт, транспорт на унутрашњим водама, цивилно ваздухопловство и интермодални транспорт. Национални циљ у оквиру овог сектора јесте да се обезбеде ефикасне, квалитетне, поуздане и одрживе услуге које доприносе свеобухватном и сигурном систему транспорта у Републици Србији као интегралном делу Транс-европске мреже за транспорт.

Људски ресурси и друштвени развој –запошљавање, питања тржишта рада, образовање, социјално укључивање, здравље и млади. Национални циљ у оквиру овог сектора јесте допринос паметном, одрживом и инклузивном расту који нуди више могућности за остваривање бољег животног стандарда, као и смањење јаза између потреба привреде и производа просвете

Пољопривреда и рурални развој –пољопривредна производња, шумарство, рибарство, безбедност намирница, здравље животиња, као и одрживи рурални развој. Национални циљ у оквиру овог сектора јесте остваривање одрживог и конкурентног пољопривредног сектора који поштује висок квалитет животне средине и стандарде безбедности намирница, осигуравајући у исто време унапређен квалитет живота у руралним подручјима.

Према одељку Б овог документа (поглавља 10 и 11), очекује се да ће у овим областима међународна финансијска помоћ бити усмерена на мере у оквиру следећих тематских области:

Култура –савремена уметност и култура, креативна индустрија, културно наслеђе, интеркултурални дијалог, људска и грађанска права, културни туризам, као и културу и привреду. Национални циљ у оквиру ове тематске области јесте пуно остварење професионалних стандарда ЕУ у спровођењу опште културне политике усмерене на заштиту јавног интереса, слободе изражавања, културних идентитета, социјалне кохезије и регионалног развоја.

Медији – медији и прелаз на дигитално емитовање. Национални циљ у оквиру ове тематске области јесте осигурање потпуног остварења професионалних стандарда ЕУ у домену аудио-визуелних услуга, усмерено на заштиту демократских вредности, владавине права, слободе изражавања и информисања, културних идентитета, јавног интереса, социјалне кохезије и регионалног развоја.

Осим тога, напомињемо да се тематска област која покрива цивилно друштво сматра за мултидисциплинарну тему за свих девет сектора. Национални циљ у оквиру ове тематске области јесте осигурање активног учешћа ОЦД у дефинисању јавних политика.

Везе унутар Западног Балкана и макро-региона

Овај документ усмерен је на одређене аспекте у оквиру којих је важно гајити сарадњу између земаља Западног Балкана и макро-региона ради остваривања напретка. Утицај економске кризе осетио се на читавом Западном Балкану, који је упао у рецесију, односно вратио се у услове недовољног степена конкурентности, прихода, улагања и све веће незапослености. Унапређење друштвено-економског развоја Западног Балкана може се осигурати кроз спровођење добро циљаних заједничких активности. У појединим секторима прекогранична и транс-национална природа бројних активности захтеваће снажну сарадњу надлежних органа у оквиру Западног Балкана и држава чланица ЕУ.

Јединствени статус реке Дунав и њеног приобаља захтева међународну сарадњу и координацију, унутар и ван ЕУ. Због тога су 13. априла 2011. године државе чланице подржале *Стратегију ЕУ за Дунавски регион* (Дунавску стратегију), коју је предложила Европска комисија. У складу са Дунавском стратегијом, „до 2020. године сви грађани региона требало би да имају боље изгледе за високо образовање, запошљавање и просперитет у свом подручју. Стратегија би требало да ово подручје претвори у прави регион 21. века, сигуран и поуздан, и један од најатрактивнијих у Европи“. Ова стратегија израђена је на основу „стубова“ сарадње (1. Повезивање региона

Дунава; 2. Заштита животне средине у региону Дунава; 3. Изградња просперитета у региону Дунава и 4. Јачање региона Дунава), који се потом даље разрађују у приоритете (задатке) кроз Акциони план.

Осим тога, очекује се да ће до краја 2013. године бити усвојена од стране ЕК стратегија Југоисточне Европе 2020, односно до краја 2014. године бити усвојена на Министарској конференцији Инвестиционог комитета Југоисточне Европе **Стратегија ЕУ за Јадрански и Јонски регион**. Обе стратегије биће усмерене на ограничен број тематских стубова и приоритета.

Од програма прекограничне и транс-националне сарадње у новој финансијској перспективи 2014-2020. године захтева се да имају јачи стратешки и усмерен приступ. Земље које учествују мораће да се усредсреде на ограничен број тематских циљева/приоритета међу онима које је утврдила ЕК. У том погледу, тематски циљеви који важе за све програме Европског фонда за регионални развој за прекограничну сарадњу и транс-националне програме јесу следећи:

- ТЦ1: Јачање истраживања, технолошког развоја и иновација;
- ТЦ2: Унапређење приступа, као и коришћења и квалитета информационих и комуникационих технологија;
- ТЦ3: Унапређење конкурентности малих и средњих предузећа;
- ТЦ4: Подршка за прелазак на привреду са малим карбонским отиском у свим секторима;
- ТЦ5: Промовисање прилагођавања на климатске промене, спречавање ризика и управљање;
- ТЦ6: Заштита животне средине и промовисање ефикасног коришћења ресурса;
- ТЦ7: Унапређење одрживог транспорта и уклањање уских грла у кључној мрежној инфраструктури;
- ТЦ8: Унапређење запошљавања и подршка за покретљивост радне снаге;
- ТЦ9: Унапређење социјалног укључивања и борба против сиромаштва;
- ТЦ10: Улагање у образовање, вештине и целоживотно учење;
- ТЦ11: Унапређење институционалних капацитета и ефикасна јавна управа.

У оквиру ИПА II компоненте прекограничне сарадње дуж граница унутар Западног Балкана за све ИПА-ИПА програме и програме са државама чланицама важиће следећих 8 ИПА тематских приоритета²⁰:

- ТП 1: Унапређење запошљавања, покретљивости радне снаге и социјалног укључивања;
- ТП 2: Заштита животне средине и промовисање прилагођавања на климатске промене и спречавање ризика;
- ТП 3: Промовисање одрживог транспорта и унапређење јавне инфраструктуре;
- ТП 4: Подстицање туризма и културно наслеђе;
- ТП 5: Улагање у младе и образовање;
- ТП 6: Унапређење управљања, планирања и изградње административних капацитета на локалном и регионалном нивоу;
- ТП 7: Унапређење конкурентности, пословање и развој МСП, трговина и улагања;
- ТП 8: Јачање истраживања, технолошког развоја, иновација и ИКТ.

А.3 ЕУ интеграције

Након што је одобрен статус земље кандидата у децембру 2012. године, Европски савет је 28. јуна 2013. године подржао закључке и препоруке Савета министара да се отворе приступни преговори са Републиком Србијом и објавио да ће преговори почети најкасније до јануара 2014. године. Почетак преговора представља значајну промену у односима са ЕУ и у значајној мери ће обликовати рад јавне управе током наредних година.

Важан корак у овом процесу било је усвајање у Влади (28. фебруара 2013. године) Националног плана за усвајање правних тековина ЕУ (у даљем тексту: НПАА) за период 2013-2016. године. Овај документ представља вишегодишњи програм за усвајање целокупног законодавства намењеног спровођењу обавеза из ССП²¹ и припрему даљег усклађивања са правним тековинама ЕУ. Планом се дефинишу развојни и стратешки циљеви, релевантне јавне политике, реформе и мере неопходне ради остваривања ових циљева, узете у разматрање приликом припреме НАД-а.

Осим тога, успостављен је детаљан план за усклађивање законодавства и дефинисани су кадровски ресурси и буџетска средства, као и друга средства неопходна за спровођење предвиђених задатака. Задаци наведени у НПАА

²⁰ Листа тематских циљева још увек није коначна.

²¹ "Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) и Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима (ПТС) потписани су 29. априла 2008. године. Народна скупштина Републике Србије ратификовала је ССП и ПТС 9. септембра 2008. године (Службени гласник РС, бр. 83/08). ПТС је ступио на снагу 1. фебруара 2010. године, након што је ратификован у децембру 2009. године. ССП је ступио на снагу 01. септембра 2013. године.

биће завршени до 31. децембра 2016. године. Након тога ће се размотрити усвајање новог документа, у зависности од напретка и резултата остварених у оквиру приступних преговора са ЕУ.

Поред тога, као одговор на налазе Извештаја ЕК о напретку из 2012. године, Република Србија припремила је свеобухватан Акциони план (усвојен у децембру 2012. године) и намерава да објављује периодичне извештаје о његовом извршењу током 2013. године. Са циљем омогућавања координације процеса приступања Републике Србије ЕУ, основано је Координационо тело за процес придруживања ЕУ²² да би се испитала сва питања и координисао рад министарстава и државних органа у овој области. Координационим телом руководи премијер. Експертска група Координационог тела – коју предводи директор Канцеларије за европске интеграције, састоји се од шефова радних група за преговоре; у питању је главни орган за хоризонталну координацију процеса придруживања. Експертске подгрупе /35/ јесу радне групе за преговоре као кључни механизам за координацију различитих области правних тековина ЕУ, чија подела, надлежности и састав у значајној мери одговарају поглављима за преговоре.

Узимајући у обзир ранија искуства у спровођењу Националног програма за интеграцију Републике Србије у ЕУ за 2008-2012. годину (НПИ)²³, при степену реализације у периоду од 1. јула 2008. године до 31. децембра 2012. године од 88% (1030/1172), и с обзиром да је од 1172 планираних мера усвојено 1030, а од планираних 243 закона усвојен је 201 (представља остварење програма од 83%)²⁴, вреди нагласити очекивање да ће постигнућа у овом процесу бити још већа, имајући на уму статус земље кандидата и очекивано отварање процеса преговора.

Након отварања преговора о придруживању, први корак биће преглед законодавства Републике Србије у светлу додатног усклађивања домаћег законодавства са правним тековинама ЕУ. Преговори о придруживању водиће даљем усклађивању домаћег законодавства са правним тековинама ЕУ, и означаваће даљу мобилизацију постојећих структура, а такође ће захтевати укључивање најширег могућег спектра представника друштва да би се прибавила подршка за овај изузетно изазован задатак на нивоу државе. Искуства других земаља показују да састав (и положај) сваке од преговарачких група мора да одражава најшире могуће интересе у свим областима. Прецизна организација приступних преговора и припрема преговарачких позиција мораће да се организује тако да се оствари најшира могућа подршка јавности.

А.4 Развојна помоћ, резултати, принципи и перспективе

А.4.1 Врсте и износи међународне помоћи

Међународна заједница почела је да пружа помоћ Републици Србији у већој мери крајем 2000. године. У то време, након деценије изолације и економског разарања, земљи је у великој мери била неопходна економска ревитализација, укључујући реконструкцију запостављене инфраструктуре и значајно смањење нивоа сиромаштва. Током периода 2000-2002. године, донаторска подршка углавном се састојала од хуманитарне помоћи усмерене на испуњавање хитних социјалних потреба становништва и решавања непосредних потреба, нпр. обезбеђивање подршке за увоз електричне енергије и опоравак националних енергетских система, обезбеђивање недостајућих лекова, као и решавање питања избеглица. Међутим, од 2003. године донаторска подршка прешла је постепено ка пружању развојне помоћи за подршку структурним/правним реформама, као и за изградњу административних и институционалних капацитета. Израз „међународна помоћ“, коришћен у овом документу, покрива обе врсте помоћи, али се првенствено односи на развојну помоћ. Међународна помоћ обухвата подршку билатералних и мултилатералних донатора, уз помоћ међународних финансијских институција (МФИ). Подршка МФИ углавном се обезбеђује у виду бесповратних средстава и концесионалних зајмова.²⁵

Процена годишњег износа међународне помоћи током периода 2001-2012. године приказана је на слици 2 у даљем тексту. Укупно је током овог једанаестогодишњег периода реализовано 8,9 милијарди евра, односно просечна реализација од 800 милиона евра годишње. Међутим, слика 2 приказује да су износи у великој мери варирали од године до године, и да је просечна стопа ретко остварена у било којој појединачној години. Почетни тренд, од 2001-2004. године, представља оштар пад са почетне вредности од 906 милиона евра током 2001. године до 438 милиона евра 2004. године, што је смањење од преко 50%. Бројни различити чиниоци утицали су на реализацију помоћи током овог периода; нарочито су значајна политичка превирања и сталне промене влада у то време, уз недовољне административне и апсорпционе капацитете, негативне глобалне економске трендове и непредвидивост различитих

²² Одлука о оснивању Координационог тела за поступак придруживања ЕУ (у складу са чланом 25. Став 1 Прописа о принципима унутрашње организације и систематизације радних места у министарствима, посебним организацијама и агенцијама Владе („Службени гласник РС“, бр. 81/07 – консолидован текст и 69/08))

²³ Усвојила Влада 9. октобра 2009. године

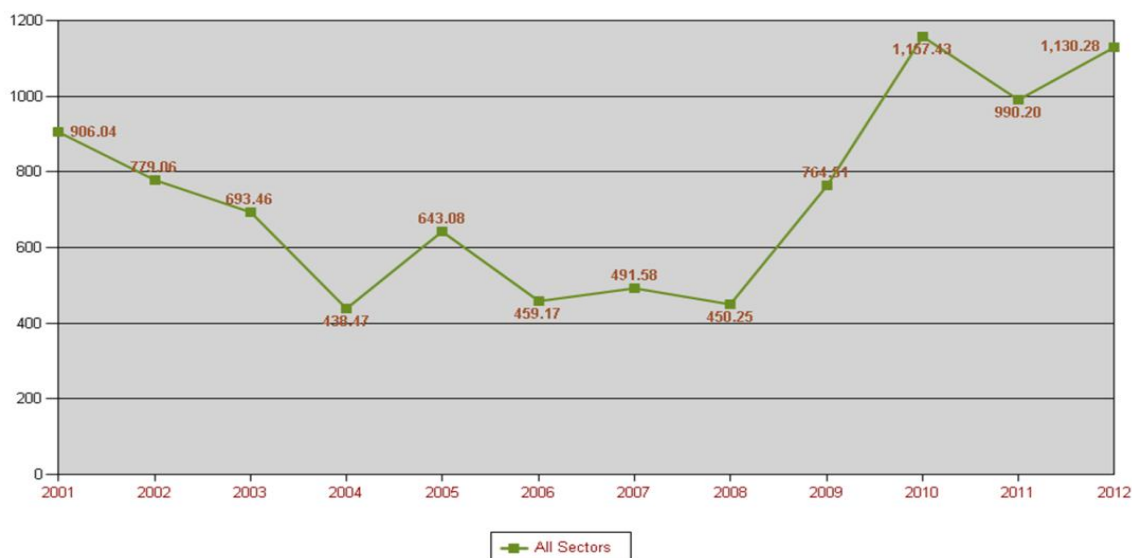
²⁴ Извор НПАА 2013-2016.

²⁵ ММФ дефинише концесионалне (=меке) зајмове као зајмове који се продужују под условима значајно бољим од тржишних зајмова. Концесиона природа остварује се или путем каматних стопа нижих од доступних на тржишту, путем грејс периода или комбинацијом тих чинилаца.

хуманитарних криза. Ови чиниоци утицали су на алокацију, као и реализацију како бесповратних средстава, тако и концесионалних зајмова, и негативно су утицали на реализацију хуманитарне помоћи током протеклог периода.

Дошло је до пораста од преко 200 милиона евра у додељеној међународној помоћи током 2005. године, због хитне молбе Владе Републике Србије донаторској заједници за решавање хитних хуманитарних криза у земљи током те године. Као резултат, дошло је до значајног пораста износа бесповратних средстава, нарочито за хуманитарне сврхе.

Слика 2: Процена износа реализоване међународне помоћи током периода 2001-2012. године²⁶



Као што је наведено, међународна помоћ састоји се и од бесповратних средстава и од концесионалних зајмова. Слика 3 у даљем тексту приказује преглед бесповратних средстава наспрам меких зајмова током периода 2001-2012. године и указује да је дошло до сталног раста учешћа зајмова од 2007. године. Потребно је указати да док се бесповратна средства могу користити за пружање како хуманитарне, тако и развојне помоћи, концесионални зајмови се увек сматрају развојном помоћи. Дошло је до оштрог раста развојне помоћи након 2008. године, уз раст реализације са 450 милиона евра током 2008. године, до скоро 1,2 милијарде евра 2010. године, што је пораст од 260% (Слика 2). Анализа слике 3 показује да је до овога дошло због повећања доделе бесповратних средстава, као и концесионалних зајмова. У погледу зајмова, износи су везани за велике инфраструктурне пројекте финансиране кроз зајмове Европске инвестиционе банке (ЕИБ), Светске банке (СБ), Европске банке за обнову и развој (ЕБРД) и Немачке развојне банке (KfW), а велики скок у реализацијама за 2010. годину (до годишњег максимума од 734 милиона евра) био је последица унапређења система планирања и спровођења међународне развојне помоћи, повећаних административних капацитета и унапређених процедура, нарочито у вези са међуресорном координацијом. Сличан је случај и са бесповратним средствима која су достигла 423 милиона евра годишње (максималан износ за период 2001-2012. године) и највише се приписује додели ИПА средстава ЕУ за буџетску подршку и помоћ за управљање јавним финансијама.

Током наредног периода 2014-2017. године, информације о будућој алокацији међународне помоћи делимичне су због тога што су подаци доступни само за ограничен број донатора. Међутим, на основу информација које су ти донатори доставили, процена укупне нове алокације износи око 1,1 милијарди евра, односно 275 милиона евра годишње (у поређењу са 800 милиона евра током периода 2001-2012. године). Важно је нагласити да неколико кључних донатора није могло да достави податке о процени алокације средстава јер су у време израде НАД-а били у процесу припреме нових стратегија помоћи и финансијских оквира. Ово значи да ће стварна нова алокација за период 2014-2017. године бити сасвим сигурно виша од наведене процене. Међутим, упркос томе, анализа доступних података показује да ће износи билатералне помоћи полако опадати и да ће преовлађујући извор међународне бесповратне помоћи током овог периода бити ЕУ под ИПА-2 (што укључује националну ИПА, вишекорисничку ИПА, прекограничну сарадњу и транснационалне ИПА програме). Осим тога, приликом програмирања ресурса МФИ, релевантне институције морају да узму у обзир ограничен фискални простор за будуће зајмове.

Да би се убрзао развој инфраструктуре потребан за ЕУ и пружио бољи приступ унутрашњем тржишту и прекинула изолација појединих економских „острва“ створен је програм Инструмент за повезивање Европе (*Connecting Europe*

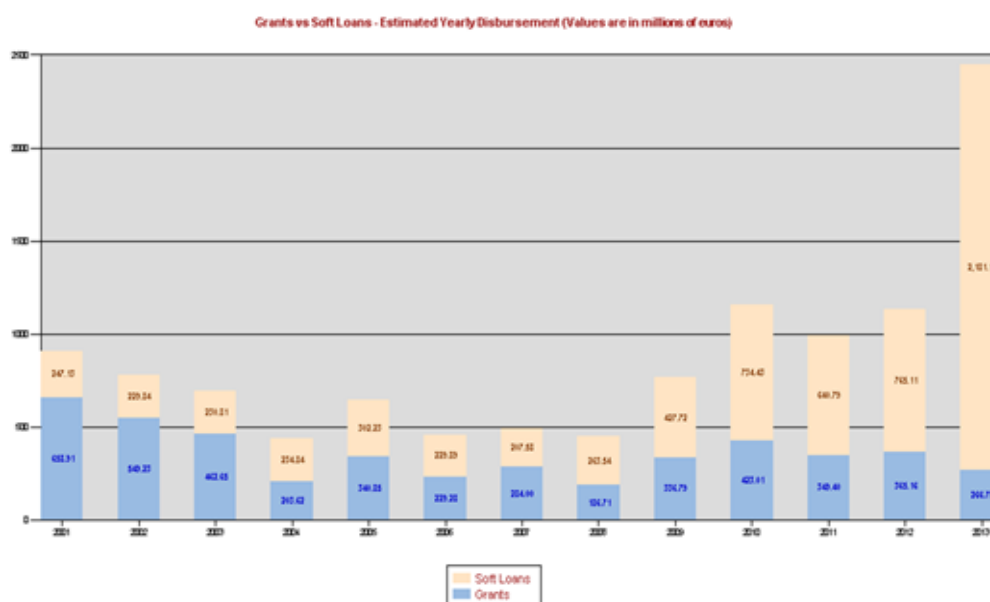
²⁶ Извор: ISDACON IS, www.evropa.gov.rs

Facility). У појединим случајевима, делови ЕУ који још увек нису везани на главне електроенергетске и гасоводне мреже, транспортне и ИКТ мреже, зависе од улагања у Западни Балкан. **Према томе, неопходно је указати на неопходност подршке реализацији будућих пројеката од заједничког интереса кроз приступ земаља Западног Балкана програму Помоћ за повезивање Европе.** Приступ Западног Балкана овом инструменту омогућио би већи утицај обострано корисног пројекта ЕУ-Западни Балкан у погледу остваривања како унутрашњих, тако и спољашњих циљева ЕУ, и ближе би повезао Западни Балкан са ЕУ, физички и економски.

Да резимирамо, од 2001. године уочљиви су следећи трендови у области међународне помоћи:

- удео хуманитарне помоћи опада, и развојна помоћ почиње да доминира у укупној међународној помоћи,
- удео бесповратних средстава опада у корист концесионалних зајмова,
- међународна помоћ постаје постепено усмерена ка подршци структурним реформама и одрживом друштвено-економском развоју,
- укупан износ међународне помоћи смањиваће се, а највећи извор бесповратне помоћи биће ИПА-2 програми.

Слика 3: Процена реализације – бесповратна средства наспрам меких зајмова током периода 2001-2012. године



A.4.2 Резултати међународне помоћи

Као што је наведено у претходном тексту, Влада је посвећена што ефикаснијем искоришћењу међународне помоћи са циљем подршке реализацији националне развојне и реформске агенде. Како би се осигурало најефикасније и најделотворније коришћење постојеће и будуће помоћи, важно је осврнути се и оценити остварено. Са тим циљем спроведен је низ оцена досадашње помоћи; најновији и најопширнију међу њима финансирала је Шведска агенција за развојну сарадњу (СИДА)²⁷ и спровели су је независни евалуатори. Овом оценом испитан је учинак међународне помоћи из свих извора током периода 2007-2011. године, за сваку од секторских/тематских области дефинисаних у претходном НАД-у (2011-13. године)²⁸. Обухват оцене покривао је 1.425 активних пројеката²⁹ (1.340 финансираних бесповратним средствима и 85 финансираних из концесионалних зајмова) са укупном вредношћу од 4,2 милијарде евра, што је чини једном од најсвеобухватнијих оцена спроведених до сада у Републици Србији, и једном од првих која испитује секторски приступ у Републици Србији.

Учинак помоћи оцењен је у односу на пет стандардних критеријума оцене ОЕЦД/Одбора за развојну помоћ, односно: (i) релевантност; (ii) делотворност; (iii) ефикасност; (iv) утицај и (v) одрживост.

Општи закључци СИДА оцене укратко су описани у даљем тексту. Међутим, конкретни закључци и препоруке изузетно варирају од сектора до сектора, и представљени су детаљније у одељку Б.8 за сваки од сектора/тематских

²⁷ Оцена делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима, СИДА, април 2013. године

²⁸ У претходном НАД-у (2011-13. године) постојало је осам сектора, и они су донекле измењени у овом НАД-у разлагањем два велика сектора „Владавина права“ и „Животна средина и енергетика“ у четири одвојена сектора за НАД (2014-20.), односно: Правосуђе; Унутрашњи послови; Животна средина; Енергетика.

²⁹ У складу са уносом из базе података ISDACON IS коју одржава КЕИ

области. Одељак Б.8 такође укључује налазе низа завршених и актуелних оцена у вези са одређеним сектором³⁰ које је покренула Делегација ЕУ.

Резултати оцене СИДА резимирани су у табели 3 у даљем тексту.

Табела 3: Резиме оцене међународне помоћи по секторима НАД (2011-2013.)

ОЕCD / DAC критеријуми	Релевантност	Делотворност	Ефикасност	Утицај	Одрживост
Сектори НАД					
Владавина права	Висока	Средња	Нижа средња	Низак	Ниска
Реформа јавне управе	Веома висока	Средња	Нижа средња	Веома низак	Ниска
Цивилно друштво, медији и култура	Висока		Висока	Нижи средњи	Нижа средња
Конкурентност	Висока	Висока	Висока	Низак	Средња
Развој људских ресурса	Веома висока	Средња	Средња	Низак	Ниска
Пољопривреда и рурални развој	Висока	Средња	Ниска	Низак	Нижа средња
Саобраћај	Висока	Средња	Ниска	Низак	Ниска
Животна средина и енергетика	Веома висока	Средње висока	Средња	Низак	Ниска

Општи резултати и закључци за сваки од критеријума оцењивања су следећи:

- **Релевантност** – као што је приказано у табели 3, оценом је утврђено да међународна помоћ у великој мери одговара националним потребама и да је скуп подржаних пројеката оцењен као изузетно релевантан за потребе Републике Србије и усклађен како са националним приоритетима, тако и са донаторским политикама.

Један од разлога за то јесу изазови са којима се Република Србија суочава, као и захтеви утврђени процесом програмирања (како националним, тако и донаторским) којим је подстакнут развој великог броја секторских стратегија/ програма омогућајући да се скоро свака врста иницијативе за развојну помоћ унакрсно повеже са циљевима Владе.

- **Делотворност** – налази оцене о делотворности показали су да је, у целости, остварен највећи број циљева интервенција, или се за њих очекује да се остваре, узимајући у обзир њихову релативну важност.

Делотворност је оцењена на средњем нивоу у шест од осам сектора, и на високом нивоу за преостала два сектора. Уопштено је закључено да је међународна помоћ допринела: (i) унапређењу националних капацитета и система; (ii) унапређењу регулаторног оквира; и (iii) јачању административних управних структура. Међутим, евалуатори су указали да су понекад циљеви били нереалистични или да су налази о слабијој делотворности настали због пропуштених исхода и недовољног учинка у односу на очекиване резултате, при чему је међународна помоћ успела да оствари циљеве само на површном нивоу (нпр. усвајање нових прописа/ закона који потом нису примењивани).

- **Ефикасност** – из оцене међународне помоћи произашли су закључци како о расподели, тако и управљању ресурсима за реализацију интервенција. У том погледу, закључено је да је међународна помоћ претежно оцењена на нижем до средњем нивоу (ефикасност је оцењена на високом нивоу само у два сектора). Најефикасније интервенције биле су оне у којима је Влада користила мешавину различитих ресурса и финансијских извора да би испунила циљеве јавних политика.

Ефикасност је била висока када је коришћена најпогоднија мешавина ресурса/улаза, што се разликовало од сектора до сектора, а ефикасност је зависила и од ваљаног повезивања сврхе интервенције са капацитетом корисника. Међутим, постоји низ разлога за уочене неефикасности, нпр. (i) поједине интервенције биле су неефикасне јер су мали износи финансирања из помоћи прегажени много вишим, скривеним административним трошковима; (ii) слаб квалитет пружене техничке помоћи; (iii) трајање поступака набавке; (iv) висока стопа промене консултаната; (v) понављање активности због неуспеха при остваривању почетних циљева; (vi) неуспех у повезивању интервенција међународне помоћи са националним приоритетима.

³⁰ Покренуто је шест оцена, и то: (i) Грађанско друштво, медији и култура; (ii) Владавина права; (iii) Пољопривреда и рурални развој; (iv) Конкурентност; (v) Транспорт; (vi) Развој људских ресурса. У време припреме НАД-а, завршене су (iii) и (v).

- ☞ **Утицај** – оценом је утврђено да док је највећи број интервенција финансиран из међународне помоћи остварио своје специфичне циљеве, оне често нису успевале да остваре више (стратешке) циљеве.

Другим речима, помоћ може да буде делотворна и ефикасна, али да ипак нема никакав утицај. Оценом је узето у разматрање да је део међународне помоћи програмиран на фрагментиран начин и да је окружење за развојну помоћ било неповољно (односно економска криза ескалирала је током периода 2007-2011. године). Међутим, упркос томе оценом је закључено да су изгледи за утицај били веома слаби. Важно је нагласити да утицај није био ограничен на параметре појединачних пројеката, већ подлеже и доступности других услова ван пројеката. Може бити нереално очекивати да се сви планирани утицаји остваре кроз било коју интервенцију међународне помоћи, али се очекује да се постигне напредак ка остваривању утицаја кроз ефикасно програмирање, осмишљавање пројеката, организацију чинилаца ван пројекта (нпр. посвећеност партнера, поступци, буџети, људски ресурси, координација са другим пројектима, политичка подршка) и повећане капацитете за спровођење. Осим тога, неуспех у остваривању планираног утицаја не може да представља одговорност само међународне помоћи, због тога што је то и последица недостатака корисника, нарочито слабог стратешког планирања, непостојања зрелих пројеката, недовољних ресурса и политичке воље.

- ☞ **Одрживост** – уопштено говорећи, одрживост резултата остварених интервенцијама међународне помоћи оцењена је на ниском до средњем нивоу, углавном због недовољне посвећености владе у погледу људских, као и финансијских ресурса за одржање остварених исхода и резултата.

Како би се оствариле планиране реформе јавних политика уз успешно суочавање са изазовима одрживог националног развоја, нпр. смањењем дугорочне незапослености, унапређењем трговинског биланса, смањењем руралног сиромаштва и одлива становништва са села (као што је описано у одељку Б НАД-а), постоји потреба за оптимизацијом свих капацитета и ресурса. Основни изазов са којим ће се суочити надлежни органи у Републици Србији при управљању средствима међународне помоћи током периода 2014-2020. године „биће да раде ефикасније са мање средстава“. У том погледу, оценом су изнете четири главне препоруке за унапређење релевантности, делотворности, ефикасности, утицаја и одрживости међународне развојне помоћи:

- (1) концентрисати и интегрисати међународну помоћ ради остварења највећег могућег утицаја,
- (2) јачање планирања и координације политика на централном нивоу Владе,
- (3) примена најделотворнијих и најефикаснијих модалитета заснованих на договореним правилима,
- (4) успостављање културе праћења учинка и уграђивање система за праћење и оцењивање у јавну управу Републике Србије.

У оквирима општих припрема институција Републике Србије и шире јавности за чланство у ЕУ, од изузетне је важности учешће Републике Србије у ЕУ програмима и раду агенција ЕУ. Ова могућност резултат је усвајања Оквирног споразума са ЕУ из 2005. године и доступна је низу организација у Републици Србији, укључујући: мала и средња предузећа (у даљем тексту: МСП), универзитете, истраживачке установе, културне установе и ОЦД. Република Србија тренутно учествује у 11 ЕУ³¹ програма за шта се трошкови учешћа („улазница“ за сваки од програма), у одређеном броју случајева, плаћају из ИПА националних и вишекорисничких програма. С обзиром на признату важност ових активности важно је анализирати ефикасност и делотворност ове примене ИПА фондова. Ова врста анализе поставља посебне изазове пред КЕИ због тога што, за разлику од осталих ИПА средстава, не постоји јасна улога нити Делегације ЕУ, нити КЕИ у припреми и спровођењу програма ЕУ. Уместо тога, генерални директорати ЕК и извршне агенције непосредно комуницирају са националним ресорним институцијама и контакт тачкама, док кандидати предлоге подносе непосредно одговорним директоратима/агенцијама. Осим тога, националне контакт тачке (НКТ) често не могу да обезбеде потпуне информације о степену апсорпције различитих средстава програма ЕУ у Републици Србији. Из наведених разлога, КЕИ ће предузети одвојену оцену учешћа у програмима ЕУ којом ће се оценити делотворност учешћа у сваком од програма појединачно. Ова оцена за циљ ће имати обезбеђивање важних информација за НКТ о раду сваког програма, као и о категоријама корисника, врстама пројеката и апсорпцији средстава, и представљаће основ за одлуке о учешћу Републике Србије у програмима ЕУ током финансијске перспективе 2014-2020. године.

A.4.3 Принципи и перспективе међународне помоћи

Јасно је да постоји потреба за оптимизацијом коришћења како националних, тако и међународних ресурса да би се успешно спровеле реформе и стратешки економски циљеве, усвојили стандарди ЕУ и убрзале европске интеграције. Припрема и потоње редовно ажурирање НАД-а саставни је део напора Владе за повећање ефикасности и делотворности примене међународне помоћи у изради неопходних реформи, путем усмеравања приоритета дефинисаних у националним стратешким документима и јачања институционалног власништва. Осим

³¹ (1) Седми оквирни програм за истраживање, технолошки развој и демонстрационе активности; (2) Културни програм 2007-13. године; (3) Оквирни програм за конкурентност и иновације; (4) Фискалис; (5) Царина; (6) ПРОГРЕС (2007-13.); (7) Целоживотно учење; (8) Безбеднији интернет; (9) Европа за грађане; (10) Темпус/Еразмус Мундус; (11) Млади у акцији.

тога, остварен је напредак у: (i) координацији реформских процеса; (ii) бољој артикулацији потреба за јачањем функција стратешког и оперативног планирања у читавој јавној управи; (iii) и у испуњавању обавеза које је Република Србија преузела потписивањем Париске декларације.³²

У Париској декларацији наводи се пет принципа³³ за повећање делотворности и ефикасности међународне помоћи и за подршку напорима земље кориснице да ојача систем руковођења и унапреди учинак у развоју. Ради остваривања принципа Париске декларације и осигурања свеобухватнијег разумевања начина на који већа делотворност помоћи доприноси испуњавању развојних циљева, Влада је дефинисала „План рада на побољшању ефективности међународне помоћи“³⁴ која поседује пет специфичних циљева:

- (1) унапређење процеса планирања и одређивања приоритета,
- (2) боље усклађивање међународне помоћи са националним програмима,
- (3) усвајање секторског приступа у управљању и координацији међународном помоћи,
- (4) праћење учинка међународне помоћи,
- (5) унапређење предвидивости секторског финансирања.

Досадашњи напредак у остваривању ових циљева приказан је у табели 4 у даљем тексту.

Табела 4: Остварен напредак у спровођењу Плана рада на побољшању ефективности међународне помоћи Владе

Специфични циљеви	Остварен напредак
<p>(1) Унапређење процеса планирања у ресорним министарствима и општег међусекторског планирања и приоритизације у вези са међународном помоћи.</p> <p><i>(Показатељ 1 Париске декларације³⁵)</i></p>	<p>КЕИ је одговорна за припрему НАД-а, као вишегодишњег националног планског документа којим се дефинишу национални приоритети за међународну помоћ. Овај документ је четврти узастопни НАД од 2007. године. Ресорна министарства и други државни органи активно су укључени у припрему НАД-а кроз пружање улазних информација за идентификацију националних секторских и међусекторских приоритета који могу да се спроведу коришћењем међународне помоћи. НАД за 2011-13. годину био је делимично заснован на секторском приступу, НАД за 2014-17. годину (овај документ) у целости је заснован на секторском приступу. Осим тога, ресорна министарства активно учествују у програмирању међународне помоћи и утврђивању пројеката који ће бити финансирани.</p> <p>Развој административних капацитета у ресорним министарствима за стратешко секторско планирање подржан је увођењем годишњег оперативног планирања (ГОП). Њиме се уводи функционално планирање усмерено на циљеве, које је повезано са државним буџетом, и са учинком који подлеже праћењу/извештавању на основу резултата. Циљ ГОП-а јесте унапређење развоја стратегија и координације јавних политика на секторском и међусекторском нивоу. Остварење овог циља омогућиће усклађивање међународне помоћи са националним поступцима за планирање и праћење и тиме обезбедити чврст основ за даљи развој секторског приступа у Републици Србији.</p>
<p>(2) Боља усклађеност пројеката и програма финансираних средствима међународне помоћи са националним приоритетима</p> <p><i>(Показатељ 3 Париске декларације³⁶)</i></p>	<p>Документи НАД покривају узастопне трогодишње периоде и користе се као алати за оптимизовање и усклађивање међународне помоћи са националним приоритетима кроз свеобухватни процес консултација који укључује како локалне, тако и међународне актере (ресорна министарства, локалне самоуправе, ОЦД, донаторску заједницу). За НАД (2011-13. године), према подацима унетим у базу података КЕИ (ISDACON, видети одељак В), 84,9% и 91,3% интервенција међународне помоћи током 2011. и 2012. године подржало је приоритете НАД-а. У</p>

³² Париска декларација о делотворности помоћи, потписана 2. марта 2005. године

³³ Принципи Париске декларације јесу: 1) власништво; 2) усклађивање; 3) хармонизација; 4) управљање усмерено ка резултатима; 5) узајамна одговорност

³⁴ Прилог уз НАД (2008-10. године). Усвојила Влада Републике Србије (2008. године).

³⁵ Земље успостављају националне стратегије развоја са јасним стратешким приоритетима (ВЛАСНИШТВО).

³⁶ Донатори усклађују своју помоћ са националним приоритетима и дају информације потребне да би се помоћ укључила у државне буџете (УСКЛАЂИВАЊЕ)

Специфични циљеви	Остварен напредак
	погледу <i>показатеља 3 Париске декларације</i> , важно је напоменути да НАД одговара документима донатора за стратешко планирање, односно Вишегодишњи индикативни документ за планирање (2011-2013. године) и Стратегија ЕК за државу корисника (2014-20. године).
<p>(3) Промовисање међународне сарадње и секторског приступа ради боље усклађености донаторских активности и националних приоритета</p> <p><i>(Показатељ 4 Париске декларације³⁷⁾)</i></p>	<p>НАД 2011-13. године и НАД 2014-17. године дају оквир за спровођење секторског приступа у Републици Србији. Израда ових докумената била је заснована на интензивној координацији донатора, као и координацији унутар Владе и унутар/међуресорној координацији. Ради јачања капацитета министарстава која воде секторе за управљање међународном помоћи, мандат ИПА јединица у министарствима проширен је тако да укључује координацију и управљање свим пројектима које финансирају донатори.</p> <p>Секторске радне групе (СРГ) успостављене су 2010. године. Главни задаци СРГ јесу осигурање координације и сарадње између свих институција укључених у сектор у погледу одговорности за планирање, програмирање, праћење/извештавање о међународној помоћи (оперативни ниво). Успостављање СРГ довело је до унапређења у програмирању ИПА и у квалитету спровођења националних секторских политика и стратегија.</p>
<p>(4) Увођење Децентрализованог система управљања за управљање средствима ЕУ да би се осигурало усмеравање помоћи ЕК кроз националне системе за управљање јавним финансијама и јавном набавком.</p> <p><i>(Показатељи 5a³⁸⁾ и 5b³⁹⁾ Париске декларације)</i></p>	<p>Након усвајања Уредбе о децентрализованом систему управљања средствима развојне помоћи ЕУ у оквиру ИПА⁴⁰, Република Србија отпочела је завршне фазе успостављања система. Све неопходне структуре и радна места су постављени: Национални службеник за акредитацију, Национални ИПА координатор и Технички секретаријат НИПАК, Национални фонд, Централна јединица за уговарање и финансирање, Јединице за спровођење пројеката, Национални службеник за одобравање, Службеник за одобравање програма, Виши програмски службеници, руководилац оперативне структуре за програме прекограничне сарадње, тело за прекограничну сарадњу и Ревизорско тело. Подношењем захтева за пренос овлашћења и достављањем акредитационог пакета за ИПА у јуну 2012. године завршено је четири од пет фаза успостављања децентрализованог управљања средствима ЕУ. Последња, пета фаза, односно провера и пренос управних овлашћења ЕК за управљање средствима почела је у новембру 2012. године интервенцијом ЕК ревизора за проверу и настављена је у пролеће 2013. године на основу нацрта извештаја о ревизији за проверу. Процењено време трајања свих фаза јесте шест до осам месеци. Пренос управљања над ИПА средствима очекује се до краја 2013. године. Видети одељак В.4 („Начини спровођења“).</p>
<p>(5) Унапређен степен предвидивости спољног финансирања, са циљем пружања подршке ресорним министарствима за годишње планирање активности и планирање буџета</p> <p><i>(Показатељ 7⁴¹⁾ Париске декларације)</i></p>	<p>КЕИ припрема „Акциони план за програмирање и извештавање о средствима ЕУ и међународној помоћи“. Сврха овог документа јесте да се осигура синхронизација програмирања међународне помоћи и конкретних временских распореда донатора са националним поступцима планирања и буџетирања. Садржи податке у будућим очекиваним износима међународне помоћи у укупном износу и по секторима. Ове податке КЕИ редовно прибавља од донаторске заједнице да би: (i) повећали предвидивост спољног финансирања; (ii) унапредили национално планирање буџета и усмерили доступне ресурсе/ финансирање (и националне и међународне) на националне приоритете. НАД такође даје податке о процени нових опредељених средстава међународне помоћи у средњорочној перспективи (три године), дајући</p>

³⁷ Координисани програми усклађени са националним стратегијама развоја дају подршку за развој капацитета (УСКЛАЂИВАЊЕ)

³⁸ Као прва опција, донатори користе повереничке системе који већ постоје у земљама примаоцима (УСКЛАЂИВАЊЕ)

³⁹ Као прва опција, донатори користе системе набавке који већ постоје у земљама примаоцима (УСКЛАЂИВАЊЕ).

⁴⁰ Службени гласник РС, бр. 70/2011 и 49/2012

⁴¹ Помоћ се издаје у складу са договореним распоредима (УСКЛАЂИВАЊЕ).

Специфични циљеви	Остварен напредак
	основ за поуздано планирање активности за ресорна министарства.

A.5 Секторски приступ

Према дефиницији из бројних публикација Владе (укључујући претходни НАД), секторски приступ у Републици Србији заснован је на примени и раду програма логике интервенције на нивоу читавих сектора. Усвајање секторског приступа у управљању међународном помоћи означава прелазак са засебних пројеката којима се решавају одвојени (иако понекад повезани) циљеви, на усмеренији приступ у којем се пројекти групишу и постављају у низ у оквиру мера, и поседују исти циљ, односно циљеве. Два основна стуба секторског приступа у Републици Србији јесу НАД и секторске радне групе (СРГ). Као што је наведено у одељку А.1, НАД је документ за стратешко планирање заснован на програмској логици којим се дефинишу конкретне мере за сваки од сектора у контексту националних приоритета за друштвено-економски развој и приступање ЕУ. Приоритете и мере за НАД припремају одговорне секторске институције уз координацију и вођство *водећих ресорних министарстава* (видети у даљем тексту) у временским роковима које одређује КЕИ. Приоритети и мере доступни су за анализу кључним донаторима и ОЦД током припреме, и прилагођавају се у складу са достављеним коментарима/предлозима. Овај поступак по себи: (i) осигурава транспарентност и одговорност; (ii) води усклађивању рада донатора и (iii) доводи до високог степена институционалног власништва. Ово су принципијелне предности секторског приступа и у непосредној су вези са унапређеним изгледима за будући утицај и одрживост.

Секторске радне групе главни су механизми за управљање и координацију овог процеса планирања (као што је објашњено у одељку Ц); успостављене су 2010. године и активно су биле укључене у израду како актуелног, тако и претходног НАД-а (2011-13.). Овај временски оквир поклопио се са преласком ЕК са система подршке појединачним засебним пројектима на секторски приступ који је покренут током протекле две године програмирања ИПА1 (2012-2013. године). Одговор Републике Србије током прве године секторског приступа ИПА био је постепен, тако што је око 60% (106 милиона евра) алоцираних средстава националне ИПА компоненте I програмирано путем секторских програма (уместо предлога пројеката), што је порасло до 86% (168 милиона евра) током 2013. године.

У принципу, највећи део помоћи обухваћен наредном уредбом о ИПА-2 (2014-20. године) требало би да се додели путем секторских приступа. Према Меморандуму о објашњењу нацрта уредбе ЕК о ИПА-2⁴², ИПА ће бити измењена тако да игра улогу у следећој области:

„Јачање (су-)финансирања договорених секторских стратегија доприноси циљевима политика, уместо појединачним пројектима, чиме се напуштају пројекти финансирани искључиво бесповратним средствима и повећава удео помоћи која се финансира кроз подршку на секторском нивоу“.

У погледу ИПА-2, одлуке ЕК којима се утврђује да ли су земље кориснице спремне за усвајање секторског приступа биће засноване на пет критеријума који збирно дају оцену зрелости сектора, и то су:

1. дефиниција сектора и квалитет националних секторских политика/стратегија,
2. институционално окружење, вођство и капацитет за спровођење,
3. координација сектора и донатора,
4. праћење спровођења секторских политика, а нарочито развоја Оквира за оцену учинка (PAF),
5. средњорочне буџетске перспективе за спровођење секторских политика засноване на анализи буџета сектора и расподели по секторима у Средњорочним оквирима расхода .

⁴² Предлог уредбе Европског парламента и Савета о Инструменту за претприступну помоћ (ИПА II), КОМ (2011) 838 коначни 2011/0404 (COD), СЕК (2011) 146 коначни, СЕК (2011) 1463 коначни.

Очекује се да ће мало земаља корисница ИПА, ако их уопште буде, испунити свих пет критеријума на почетку ИПА-2 програмирања 2014. године. Препознајући ово, постојећим смерницама Генералног директората за проширење наводи се да се тиме не спречава усвајање секторских приступа у ИПА, уколико су испуњена прва три критеријума (који се сматрају за суштинске) и да постоји посвећеност владе успостављању функционалног Оквира за оцену учинка и Средњорочног оквира расхода током првих година програма за подршку секторима⁴³. Ова ситуација управо одговара актуелној фази развоја секторског приступа у Републици Србији. У даљем тексту укратко је описан тренутни статус и будући развој секторског приступа у Републици Србији у односу на наведене критеријуме. Детаљније информације за сваки од критеријума представљене су у одељцима Б и Ц (као што је наведено у даљем тексту).

Дефиниције сектора

Европски савет доставио је следеће смернице о дефиницијама сектора:

„Сектор би требало да дефинише влада и да је релевантан за приступање ЕУ, односно национални друштвено-економски развој. У погледу приступања то значи да би циљеви секторске политике требало да решавају конкретне политичке, односно правне, односно административне реформе које су у протеклим извештајима о напретку утврђене као неопходне за поштовање копенхагенских критеријума у датом држави.“

Девет сектора које је Влада Републике Србије одабрала за усвајање секторског приступа наведени су у табели 1 (одељак А.1) и описани у одељку Б овог документа. Описи дати у одељку Б прате стандардни формат за сваки сектор/ тематску област, као што је приказано у табели 5 у даљем тексту. Сектори су одабрани тако да њихов обухват покрива реформу јавних политика од значаја за приступање ЕУ (као што је описано у одељцима Б.3 за сваки од сектора, „Агенда ЕУ“) и да је довољно широк (као што је описано у одељку Б.1, табела 5) да апсорбује и искористи вишегодишње секторске програме предвиђене у складу са ИПА-2.

Три тематске области такође су важне за национални друштвено-економски развој и приступање ЕУ, међутим, из њиховог релативно ограниченог обухвата оцењено је да би се агенда реформе у овим тематским областима боље реализовала кроз пројекте, уместо вишегодишње програме. Напомињемо да ће се међународном помоћи у овим областима такође управљати под секторским приступом и пројекти неће бити засебни, већ ће се спроводити у оквиру мера као део логике интервенције која прати логику за секторе.

Табела 5: Стандардизовани опис сектора/тематских области у одељку Б НАД

Одељак	Наслов /Садржај
Б.1	Обухват и контекст сектора
Б.2	Стратешки оквир
Б.3	Агенда ЕУ
Б.4	Општи циљеви и приоритети у сектору (2014-20.)
Б.5	Секторске мере за спровођење приоритета у сектору
Б.6	Институционални оквир за спровођење секторског приступа
Б.7	Показатељи за мерење напретка
Б.8	Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи

Осим тога, напомињемо да се поједине хоризонталне теме, као што су коришћење међународне помоћи за подршку приступним преговорима Републике Србије и припрему пројеката, приказују по секторима, док ће се потребе везане за њих програмирати централније. Овај документ покрива потребе дијалога Београд-Приштина. Међутим, пошто ће те потребе тек бити дефинисане, третираће се као неалоциране мере и биће програмиране са централне перспективе.

Секторске стратегије

У погледу спровођења секторских приступа путем програма за подршку секторима, захтеви ЕК јесу да постоје релевантне националне стратегије на нивоу сектора и да су квалитетне.

*„Квалитетни документи секторских политика били би примарни основ за припрему ИПА секторских програма“.*⁴⁴

⁴³ Секторски приступ у претприступној помоћи, реф. Ares(2013)65573 – 18/01/2013 одељак 2.8 'Општа оцена'.

⁴⁴ Генерални директорат за проширење, 'Мапирање секторских стратегија', јун 2013.

Девет сектора и три тематске области који чине секторски приступ у Републици Србији обухваћени су свеобухватним оквирима секторских стратегија које је усвојила Влада, и који укључују читав обухват сваког сектора/тематске области. Стратешки оквир описан у одељку Б.2 заснован је на овим националним стратегијама, али покрива и посвећеност Републике Србије регионалним и транснационалним стратегијама. Националне секторске и под-секторске стратегије наведене су у целости у прилогу 1.

Тренутно постоји 106 стратешка документа у Републици Србији од значаја за секторе НАД-а, од тога 14 покрива више сектора, а 92 је специфично за секторе/тематске области НАД-а. Надлежни органи у Републици Србији препознају да све секторске стратегије нису истог квалитета и да многим међу њима може бити потребно значајно унапређење, нарочито у погледу административног уређења, институционалних одговорности и временских оквира за спровођење. Канцеларија за европске интеграције, уз подршку техничке помоћи ЕУ⁴⁵, тренутно предузима оцену квалитета секторских стратегија са циљем утврђивања оних којима је потребно унапређење или које су сувишне. Развијено је седам референтних показатеља за ову оцену, и од стратегија се очекује да их испуне да би њихов квалитет био оцењен као прихватљив. Ових седам референтних показатеља приказани су у табели 6 у даљем тексту.

Табела 6: Процесни показатељи за оцену квалитета секторских стратегија

Процесни показатељи	Опис
Јасно утврђен обухват	Обухват стратегија треба да буде јасан, описујући везе ка другим стратегијама које су од значаја или су међузависне. Стратегија би требало да се позива на постојеће законе, обавезе, институције и заинтересоване стране.
Анализа полазних вредности	Стратегија би требало да је заснована на чврстим доказима, којима се објашњавају проблеми и потребе које стратегија намерава да реши. Квантитативне и квалитативне информације требало би комбиновати са информисаним тумачењем. Статистички подаци требало би да су најажурнији и квалификовани по дефиницијама и изворима. Трендови и обрасци треба да су оцењени и смештени у контекст ширих друштвено-економских чинилаца.
Дугорочна визија и циљеви	Стратегије би требало да се баве средње-до-дугорочним хоризонтима планирања. Документи треба да артикулишу оствариву визију жељеног будућег стања у сектору по завршетку периода, а циљеви би требало да се усмере на исходе за кориснике сектора.
Пројектовање мера	Стратегија треба да укључује: (i) лекције из раније праксе, укључујући интервенције које ће се надоградити и грешке из којих се учи; (ii) поређење различитих опција због вероватних трошкова и последица; (iii) анализу основних претпоставки, предуслова и ризика који утичу на изгледе за мере.
Приоритизовано планирање акција	Стратегије укључују тешке одлуке у коришћењу ресурса и интервенција које је потребно приоритизовати и поставити у низ у виду плана спровођења којим се за сваку меру наводи одговорна институција, временски оквир, трошкови/буџет и извор финансирања, као и показатељи.
Праћење	Остваривање очекиваних исхода значи јасно навођење смера кретања, крајњег циља и фаза за мерење напретка. Ово захтева ваљано осмишљене (SMART) постављене показатеље учинка/утицаја за меру/ приоритетне циљеве и спровођење система за праћење којим се мере.
Заједничко власништво	Стратегије би требало да су општеприхваћене међу доносиоцима јавних политика и странама на које утичу. Циљ би требало да буде изградња консензуса око решења која превазилазе политичке границе. Требало би се о њима консултовати са заинтересованим странама међу државним органима, друштвено-економским партнерима и цивилним друштвом.

Неопходно је да све будуће стратегије Владе прате ових седам референтних тачака, као и да се одреди унапред да ли документ треба да буде донет у виду стратегије Владе, акционог плана или плана рада министарства у одређеној области.

Институционално окружење и вођство

⁴⁵ Помоћ у припреми пројеката (Project Preparation Facility - PPF5)

Секторски институционални оквири представљени су у одељку Б.6 за сваки од сектора/тематских области. Информације представљене у овим одељцима засноване су на детаљном мапирању свих институција укључених у управљање сектором на основу њиховог законског мандата и одговорности за формулисање и спровођење секторских политика. Одељак Б.6 такође приказује састав секторских радних група (СРГ) и утврђује водеће институције за сваки од сектора. Водеће институције сектора одговорне су за координацију релевантних институција при доношењу секторских политика, спровођењу, праћењу и извештавању. Блиско сарађују са КЕИ и водећим донаторима у координацији рада СРГ. Водеће институције сектора НАД наведене су у даљем тексту у табели 7. Улоге и одговорности водећих секторских институција детаљније су описане у одељку Ц.3 („Водеће секторске институције“).

Табела 7: Водеће институције сектора НАД

Сектор НАД	Водећа институција
Правда	Министарство надлежно за област правосуђа
Унутрашњи послови	Министарство надлежно за област унутрашњих послова
Реформа јавне управе	Министарство надлежно за област државне управе
Конкурентност	Министарство надлежно за област привреде
Енергетика	Министарство надлежно за област енергетике
Животна средина и климатске промене	Министарство надлежно за област заштите животне средине
Саобраћај	Министарство надлежно за област саобраћаја
Људски ресурси и социјални развој	Министарство надлежно за област запошљавања
Пољопривреда и рурални развој	Министарство надлежно за област пољопривреде

Координација сектора и донатора

Секторске радне групе главни су механизам за координацију како сектора, тако и донатора. Као што је описано у претходном тексту, унутрашњу координацију секторских институција спроводе водеће секторске институције док је општа координација одговорност КЕИ. Секторске радне групе су ваљано успостављене, званичне структуре Владе и раде по пословницима које је усвојила Влада. Састају се редовно, најмање четири пута годишње, али често и чешће, нарочито у вези са специфичним задацима као што је израда НАД-а, консултације са представницима донатора/ОЦД, програмирање међународне помоћи. Сваку СРГ води „оперативна група“ сачињена од водеће секторске институције, водећег донатора и КЕИ. Послове секретаријата СРГ обавља КЕИ, која је одговорна за ефикасно функционисање и координацију њихових активности. Детаљније информације о функционисању СРГ дате су у одељку Ц.2 („Секторска координација“).

Поред СРГ, редовна координација са донаторском заједницом осигурава се кроз Састанке за координацију помоћи на општем нивоу. У питању је форум на високом нивоу између директора и заменика директора КЕИ и високих представника донатора (понекад укључује и ресорне министре), који се састаје најмање једном годишње са главним циљем да обезбеди простор за дијалог о јавним политикама на високом нивоу, расправу о приоритетима и програмирању међународне помоћи, праћењу спровођења на секторском и националном нивоу.

Праћење учинка

Основ за успостављање Оквира за оцену учинка за сваки од сектора/тематских области дат је у одељку Б.7, у којем се дефинишу показатељи на нивоу и мера и приоритета и формулише седам годишњих циљева током периода 2014-20. године. До сада постоји релативно мало искустава са праћењем учинка у Републици Србији, пошто је ово први НАД који садржи секторске циљеве, и биће неопходно ревидирати показатеље и њихове циљеве у светлу практичних искустава у раним фазама периода планирања НАД-а, нпр. крајем 2015. године. Према постојећим аранжманима, податке о праћењу достављаће у КЕИ институције одговорне за њихово прикупљање (у складу са одељком Б.7). Подаци ће се анализирати и похрањивати у базу података КЕИ (ISDACON) и користити за израду редовних извештаја КЕИ о коришћењу и учинку међународне помоћи.

Као што је објашњено у одељку Ц.4 („Начини спровођења“), Република Србија је у последњим фазама успостављања структура и поступака за децентрализовано управљање финансијском помоћи ИПА. Очекује се да ће ЕК одобрити пренос овлашћења за управљање у оквиру децентрализованог система са *ex-ante* контролом за ИПА⁴⁶ компоненте I и II до краја 2013. године. То значи да би аранжмани за праћење неопходни за децентрализовано

⁴⁶ Према Уредби о ИПА 2007-13. године

управљање ИПА фондовима требало да буду успостављени и оперативни до почетка 2014. године, односно на време да се користе за праћење учинка међународне помоћи током периода планирања који НАД покрива.

Према процедурама за децентрализован систем управљања које се успостављају у Републици Србији, праћење ће се вршити путем извештаја о спровођењу које испитују две врсте одбора за праћење: (i) „Одбор за праћење ИПА“⁴⁷ (ИПА-ОП) који надзире спровођење, напредак и учинак свих ИПА компонената које се спроводе у Републици Србији; (ii) „Секторски одбори за праћење“⁴⁸ (СОП) који одговарају секторима НАД-а за испитивање делотворности и квалитета спровођења програма и активности. Одбор ИПА-ОП састаје се једном годишње да испита извештаје које достављају СОП и секторски координатор. Према Уредби о ИПА, ИПА-ОП мора: „да се задовољи у погледу опште делотворности, квалитета и кохерентности спровођења свих програма и активности ка испуњавању циљева утврђених споразумима о финансирању, као и у вишегодишњим индикативним планским документима“. Одбори СОП састају се два пута годишње да испитају извештаје које подносе оперативне структуре и извештавају ИПА-ОП о оствареном напретку у спровођењу програма, по приоритетима, мерама и активностима.

Технички посматрано, ови аранжмани за надзор важе само за помоћ програмирану под Уредбом о ИПА (2007-13. године). Међутим, да би се избегло потенцијално преклапање и неефикасност у раду паралелних система за праћење, вероватно је да ће се одбори за ДСУ користити и за праћење све међународне помоћи. У том контексту важно је напоменути да се према постојећим пословницима СРГ планира да састав СРГ и СОП буде исти.

Средњорочни оквир расхода

Док је Средњорочни оквир расхода део постојећег процеса фискалне стратегије, одређује се на нивоу буџетских корисника и не може се непосредно изменити у секторске оквире. Међутим, као што је објашњено у одељку Б.3.1 (Обухват сектора јавне управе), недавно усвојени прописи захтевају спајање стратешког планирања јавних политика са буџетским процесом у оквиру Владе и Народне скупштине. Овим ће се укључити обавезно трогодишње планирање буџета и увођење програмског буџетирања до 2015. године. Планира се да средњорочни оквири расхода за секторе буду развијени уз буџетирање програма. Како би то било изводљиво, биће неопходно осигурати узајамну везу између буџетских програма и сектора НАД-а. У току су дискусије између КЕИ и Министарства финансија по овом питању, и очекује се успостављање секторских средњорочних оквира расхода до краја периода планирања који НАД покрива, односно до 2016-17. године.

⁴⁷ Уредба о спровођењу ИПА (члан 58.)

⁴⁸ Уредба о спровођењу ИПА (члан 59.)

ОДЕЉАК Б: СЕКТОРИ И ТЕМАТСКЕ ОБЛАСТИ

Б1 СЕКТОР ПРАВДЕ

Б1.1. Обухват и контекст сектора

Сектор правде обухвата **правосуђе, спречавање и сузбијање корупције, као и подршку заштити људских и мањинских права.**

Реформа правосуђа у Републици Србији отпочела је 2006. године усвајањем Националне стратегије реформе правосуђа којом су дефинисани кључни принципи и циљеви реформе, заједно са даљом реформом система за извршење кривичних санкција заснованом на Стратегији за реформу система извршења кривичних санкција. Према оцени испуњености мера ове Стратегије⁴⁹ резултата успостављања правног и институционалног оквира у великој мери су остварени. Међутим, само делимично су решена питања која се односе на правосудну мрежу, реизбор судија и тужилаца, капацитете кључних заинтересованих страна, процесних закона, тужилачку истрагу, доступност законодавства и судске праксе. Нова мрежа судија и тужилаца, успостављена 1. јануара 2010. године и спроведени поступак реизбора судија и јавних тужилаца крајем 2009. године требало је да доведе до смањеног броја заосталих предмета, краћег трајања судских поступака и нижих буџетских трошкова. Ова предвиђања нису у потпуности испуњена, те даље унапређење система захтева наставак реформи. У току је преуређење мреже судова и јавних тужилаштава, које је праћено потребом за бољим приступом правди и рационализацијом, и које захтева додатну подршку у правцу окончања уређења правосудног система Србије. Осим тога, предвиђено је увођење нових правосудних професија у правни систем Републике Србије (као што су јавни бележници/нотари и приватни извршитељи), како би се повећала правна сигурност и унапредила ефикасност целокупног правосудног система.

Завршетак претходне фазе **реформе правосуђа** указује да даљи развој концепта демократије и владавине права захтева наставак унапређења правног оквира, институционалних и стручних капацитета новоуспостављених институција. У погледу независности правосуђа, од 1. јануара 2012. године *Високи савет судства и Државно веће тужилаца су преузели* надлежност управљања буџетом судова/јавних тужилаштава. Уставни суд Србије је током 2012. године својим одлукама укинуо све одлуке о одбијању реизбора Високог савета судства и Државно веће тужилаца које су оспорили судије и тужиоци уклоњени са дужности 2009. године, у складу са поступком реизбора, и враћен им је претходни статус. *Правосудна академија*, која је започела са радом јануара 2010. године, наставила је са редовним активностима организовања програма обука у којима се бави основним и актуелним темама у области правосуђа, борбе против организованог криминала и корупције, као и заштите људских и мањинских права, и 2012. године уписала је трећу генерацију нових кандидата за носиоце правосудних функција.

Што се тиче **ефикасности правосудног система**, процесни закони су унапређени, али Република Србија се још увек суочава са великим бројем заосталих предмета, а као што је наведено у последњем Извештају ЕК о напретку⁵⁰ и у препорукама Венецијанске комисије,^{51,52} потребно је усвојити измене и допуне Устава и остварити додатне активности како би се смањило све већи број заосталих предмета. Током 2012. године успостављена је Комора извршитеља, а за септембар 2014. године предвиђена је потпуна примена институције јавних бележника. Неопходне су додатне свеобухватне активности како би се осигурало успешно увођење ових професија. Према статистичким подацима Врховног касационог суда,⁵³ у 2012. години укупан број предмета у раду у свим судовима у Републици Србији био је 5.315.547, од чега је у току исте године примљено 1.969.270 предмета, а решено 2.156.958 предмета. Укупно 3.158.400⁵⁴ предмета остало је нерешено. Због мера предузетих за решавање оптерећености рада судова, подаци показују да су судови обрадили све примљене предмете, и да су чак решили

⁴⁹ Извештај о пројекту Савета Европе „Подршка реформи правосуђа у Србији у светлу стандарда Савета Европе“, као и извештаји Европске комисије о напретку Републике Србије за 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. годину, и Аналитички извештаји који прате документ Саопштење Комисије Европском парламенту и Савету са мишљењем Комисије о захтеву Републике Србије за чланство у Европској унији из октобра 2011. године.

⁵⁰ Извештај о напретку Републике Србије за 2012. годину, уз Стратегију проширења Комисије и главне изазове за 2012-2013, Европска комисија (КОМ(2012) 600 коначни

⁵¹ МИШЉЕЊЕ О НАЦРТУ ИЗМЕНА И ДОПУНА ЗАКОНА О ПРАВОСУЂУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ бр. 709/2013, Венецијанска комисија, Савет Европе, Стразбур CDL-AD(2013)005

⁵² Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), Мишљење о Уставу Републике Србије, усвојила Комисија на 70. пленарној седници (Венеција, 17-18. марта 2007. године)

⁵³ Врховни касациони суд – анализа рада свих судова у Републици Србији (1. јануар -31. децембар 2012. године), <http://www.vk.sud.rs/>

⁵⁴ Виши суд у Зајечару није приказао 189 случајева као неразрешене по завршетку периода извештавања, и у вези са тим износом број неразрешених случајева измењен је у укупном резултату за више судове и укупном резултату за све судове

више предмета од броја примљених. Током 2012. године сви судови примили су 11,55% мање предмета него у 2011. години, и упркос чињеници да су по завршетку периода извештавања имали 5,48% случајева мање него 2011. године, у поређењу са укупним бројем предмета у раду, судови су решили 40,58% случајева, што захтева додатну пажњу и подршку кохерентне правосудне мреже. Систем професионалног оцењивања, делотворна дисциплинска правила и строжија контрола интегритета препозната су као кључни елементи за даље унапређење правосудне ефикасности. У погледу **квалитета правде**, Високи савет судства и Државно веће тужилаца још увек нису усвојили правила о критеријумима, мерилима и поступку за вредновање рада судија и тужилаца. Предвиђена оцена рада судија за прекршаје запослених 2009. године на трогодишњи рок још увек се чека. Потреба за даљим развојем „исправног каријерног система заснованог на заслугама за судије и тужиоце“⁵⁵ препозната је у Извештају ЕК о напретку за 2012. годину и Заједничком извештају ЕУ о напретку Републике Србије ка придруживању.⁵⁶ Правосудна академија спроводи почетну и трајну обуку носилаца правосудних функција и кандидата за носиоце правосудних функција, проширујући мрежу предавача и ментора, унапређујући програм обуке кроз оцену обука коју пружа, техничке опремљености просторија, као и јачањем сарадње са националним и међународним институцијама и организацијама. Управа за извршење кривичних санкција континуирано спроводи активности у вези са проширењем капацитета због преоптерећености затворских објеката, која је смањена за око 10% током 2012. године изградњом новог затворског објекта. Алтернативно решавање спорова недовољно се спроводи. До краја 2013. године очекује се да буде усвојен нови Закон о медијацији како би се дефинисали поступци стандардизације и акредитације основних и специјалистичких програма обуке медијатора, и промовисао систем медијације.

Република Србија успоставила је релевантни институционални и правни оквир за **борбу против корупције**. Агенција за борбу против корупције има примарно превентивне надлежности, али и значајна контролна и надзорна овлашћења, док истрага и обрада случајева корупције захтева унапређену координацију институција са посебним освртом на јавно тужилаштво. Према подацима доступним у Извештају о Стратегији спречавања и сузбијања корупције⁵⁷ у вези са контролом пријаве имовине, Агенција за борбу против корупције извршила је 192 контроле током 2010. године, 513 током 2011. године, и 486 током 2012. године. У 2013. години као резултат контроле имовине Агенција је до септембра 2013. године покренула 283 поступка и поднела укупно 7 кривичних пријава.⁵⁸ У погледу контроле финансирања политичких странака, Агенција је поднела 39 пријаве за неподношење извештаја о изборним кампањама и 78 прекршајних пријава. У погледу контроле финансирања изборне кампање политичких субјеката Агенција је до 30. априла 2013. године поднела 176 захтева за покретање прекршајних поступака. У 2013. години Агенција је примила 877 предмета у области сукоба интереса што је број једнак броју укупно примљених предмета за 2012. годину. Покренуто је 160 поступака по службеној дужности, што је једнако збиру поступака по службеној дужности, што је једнако збиру поступака по службеној дужности који су покренути у 2011 и 2012. години. Покренуто је 135 поступака по пријавама, што је за само 12 поступака мање од броја поступака који су по том основу вођени у току 2011. и 2012. године. Како би се јавним органима помогло да исправно осмисле планове интегритета, Агенција је припремила 69 врста планова интегритета и ставила их у потпуности на располагање за 4500 институција. Током 2012. године поднете су кривичне пријаве против 139 лица Тужилаштву за организовани криминал, које је покренуло истраге против 136 лица, подигло оптужнице против 81 лица за кривична дела, укључујући злоупотребу службеног положаја, узимање и давање мита – случајеви корупције на високом нивоу. Током истог периода и за иста кривична дела изречене су пресуде против 55 лица.⁵⁹ Специјални тужилац за корупцију и организовани криминал покренуо је истраге у 115 случајева корупције у 2011. години. Ово је укључивало неколико случајева средњег до високог нивоа. Постоји приметан пораст у броју случајева корупције на нижем нивоу за које је јавно тужилаштво покренуло истраге у 2011. години, али у већини таквих случајева санкције су биле благе. Република Србија исказује своју посвећеност борби против корупције преузимајући проактивнији приступ истрази и

⁵⁵ Извештај ЕК о напретку за 2012. годину, КОМ

⁵⁶ ЗАЈЕДНИЧКИ ИЗВЕШТАЈ ЕВРОПСКОМ ПАРЛАМЕНТУ И САВЕТУ о напретку Републике Србије у остваривању неопходног степена поштовања критеријума за чланство и првенствено кључних приоритета предузимања корака ка видљивом и одрживом унапређењу односа са Косовом, Европска комисија, JOIN(2013), 22.04.2013.

⁵⁷ Извештај о политици за спречавање и борбу против корупције, резултат мисије за оцену спроведене у Републици Србији између 4. и 8. марта 2013. године, припремила Лаура Стефан

⁵⁸ Агенција је у спроведеним поступцима изрекла: 14 мера упозорења због непреношења управљачких права за време вршења јавне функције у законом прописаном року (члан 35); 2 мере упозорења због необавештавања Агенције у поступку јавне набавке у законом прописаном року (члан 36); 23 мере упозорења одговорном лицу у органу у коме функционер врши јавну функцију због необавештавања Агенције у законом прописаном року да је функционер ступио на функцију односно да му је престала функција (члан 43, став 1); 145 мера упозорења (члан 43, став 2); 16 мера упозорења по престанку јавне функције (члан 43, став 3) и 4 мере препоруке за разрешење због непреношења управљачких права за време вршења јавне функције ни по изреченој мери упозорења (члан 35). Агенција је поднела 4 нове кривичне пријаве, због основане сумње да функционер није пријавио имовину Агенцији или је дао лажне податке о имовини, у намери да прикрије податке о имовини (члан 72). Такође због кршења члана 72, Агенција је до јуна 2013 године поднела три кривичне пријаве Одељењу за борбу против корупције Републичког јавног тужилаштва у Београду. Републичком јавном тужилаштву, односно другим државним органима поднето је 7 извештаја због постојања основане сумње да су други функционери чија је имовина била предмет провера, извршили друго кривично дело предвиђено Кривичним закоником или другим прописима.

⁵⁹ Аналитички извештај о статистикама случајева корупције на високом нивоу, Канцеларија тужиоца за организовани криминал, Београд, 8. март 2013.

гоњењу корупције, док правосуђе мора постепено да изгради јасну евиденцију успешних осуда, укључујући ту и случајеве на високом нивоу, нарочито када је реч о злоупотреби јавних средстава.

Министарство надлежно за правосуђе припремило је заједно са релевантним заинтересованим странама нову Националну стратегију за борбу против корупције⁶⁰ у циљу унапређења политике борбе против корупције на хоризонталном нивоу за период 2013-2018. године. Истовремено се спроводе ГРЕКО препоруке заједно са налазима из Анализе механизма за спровођење Конвенције Уједињених нација против корупције која је у току и која ускоро треба да буде завршена. Стратегијом се узимају у обзир и материјални и процесни аспекти домаћег законодавства и јавних политика. Агенција за борбу против корупције појачала је активности усмерене на превенцију и почела је са применом Закона о финансирању политичких активности. Тужилаштво за организовани криминал почело је са применом нових надлежности у вези са кривичним делима високе и озбиљне корупције. Упркос томе, доступни подаци показују да је **корупција** у Републици Србији још увек распрострањена, а анкета коју је спровела Канцеларија Уједињених нација за борбу против наркотика и криминала у јулу 2011. године⁶¹ показала је да у Србији опстаје висок степен перцепције корупције и политичког утицаја. Осим тога, 2012. године Агенција за борбу против корупције спровела је истраживање, подржано средствима ИПА 2008, које је показало да је током 2011. године 18% становника Републике Србије откривено при учешћу у корупцији, односно давању мита. Према анализи кривичних дела са елементима **корупције** учињених на територији Републике Србије (спровело Министарство унутрашњих послова Републике Србије), број откривених кривичних дела са елементима корупције непрестано расте током протеклих година. Током 2011. године укупно је откривено 3792 кривична дела са елементима корупције, што је 38% више него у шестогодишњем периоду 2000-2005. године (2.748). Злоупотреба службеног положаја (1.699) чини највећи број дела корупције. Број откривених кривичних дела примања и давања мита износио је 152, и укупно 3369 лица је пријављено. Откривене су две организоване криминалне групе са циљем корупцијског деловања са укупно 42 члана. Покренут је низ истрага, укључујући корупцију на високом нивоу, делимично на основу проблематичних случајева приватизације које је раније утврдио Савет за борбу против корупције. У последњем Заједничком извештају Европске комисије наведено је: „... потребно је додатно унапредити учинак Републике Србије у делотворној истрази, гоњењу и осуђивању учиналаца кривичних дела са елементима корупције и организованог криминала, уз обезбеђивање додатних људских и финансијских ресурса, укључујући области заштите сведока, финансијског обавештајног рада и гоњења учиналаца кривичних дела са елементима организованог криминала од стране Тужилаштва за организовани криминал“.⁶²

Заштита и промовисање **људских и мањинских права** унапређени су развојем националних стратегија и законодавства; оснивањем институција које прате спровођење борбе против дискриминације и закона и подзаконских аката о једнакости, као и јачањем институционалних капацитета. Законодавни и институционални оквир за поштовање људских права успостављен је, и спроведене су активности за подизање нивоа свести које циљају цивилно друштво и промовишу толеранцију, борбу против дискриминације и поштовање људских права. Закони против дискриминације углавном су у складу са стандардима ЕУ, иако је потребно додатно усклађивање са правним тековинама ЕУ, нарочито у погледу равноправног третмана и смештаја особа са инвалидитетом. Уопштено, потребно је појачано спровођење постојећег законског и стратешког оквира. Налази Извештаја ЕК о напретку за 2012. годину указују на изазове у области грађанских, политичких, социјалних, економских и културних права. Откривени су и пријављени неодговарајући услови за живот и зостављање лица лишених слободе (на пример, у установама за ментално здравље, центрима за социјалну заштиту и полицијским станицама). Права деце и младих из осетљивих група неједначено се штите, а инклузивно образовање још увек није у потпуности развијено. Групе које су највише дискриминисане су Роми, особе са инвалидитетом и ЛГБТ популација.

Унапређење положаја **мањина и заштита људских и грађанских права** углавном обухватају: правну помоћ и изградњу капацитета ромских група, цивилног друштва и институција; акционе планове за унапређење положаја Рома; помоћ за повећање учешћа мањина у одлучивању и у друштвено-економским процесима; јачање могућности запошљавања и стопе запослености осетљивих група, између осталог и кроз социјалну економију. Резултати се остварују путем: трогодишњег програма за спровођење Стратегије за унапређење положаја Рома у Републици Србији која се спроводи у сарадњи са мисијом ОЕБС у Републици Србији уз финансијску подршку Швајцарске агенције за развој и сарадњу; спровођења Стратегије за унапређење положаја Рома у Републици Србији – ИПА 2012, компонента V; програмом „Спровођење антидискриминаторних политика – ИПА 2011“ који се спроводи од новембра 2012. године до новембра 2014. године у оквиру Канцеларије за људска и мањинска права и канцеларије Повереника за заштиту равноправности; израде Стратегије за борбу против дискриминације подржане пројектом који финансира Влада Велике Британије; програма „Борба против дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета“ са Албанијом, Италијом, Летонијом, Црном Гором и Пољском. „Стажирање за младе – припаднике националних мањина у државним установама у Републици Србији“. Уставна гаранција **приступа**

⁶⁰ Усвојила Народна скупштина Републике Србије 1. јула 2013. године

⁶¹ *Корупција у Србији: Мито по искуствима становништва, УНОДЦ и Републички завод за статистику*, Беч, Београд, 2011.

⁶² ЗАЈЕДНИЧКИ ИЗВЕШТАЈ ЕВРОПСКОМ ПАРЛАМЕНТУ И САВЕТУ о напретку Републике Србије у остваривању неопходног степена усклађености са критеријумима за чланство и првенствено кључни приоритети предузимања корака ка видљивом и одрживом унапређењу односа са Косовом, Европска комисија, JOIN(2013),22.04.2013. године

правди постоји, али је још увек потребно развити законодавство и финансирање за делотворан систем бесплатне правне помоћи.

У Извештају ЕК о напретку за 2012. годину закључено је да је „остварен слаб напредак у погледу правосуђа и основних права“. У Извештају ЕК о напретку истичу се следећи недостаци: ревизија реизбора судија и тужилаца, потреба за новом стратегијом п реформе правосуђа, заостала питања у вези са новом Стратегијом борбе против корупције и акционим планом, потреба за јачим политичким усмерењем, делотворнија међуагенцијска координација и проактиван приступ у истрагама и кривичном гоњењу учинилаца кривичних дела са елементима корупције. Настављено је спровођење правног оквира за борбу против корупције . Што се тиче основних права, наводи се да законодавство постоји, а слобода изражавања је, уопштено, загарантована. Истакнути су следећи недостаци: спровођење медијске стратегије, потреба за развојем додатних мера за борбу против свих облика дискриминације, потреба за проактивним приступом бољем укључивању ЛГБТ популације и већем степену разумевања у читавом друштву, потреба за додатним напорима ради унапређења положаја мањина, укључујући Роме, иако су већ предузети поједини позитивни кораци. Што се тиче усклађивања са правним тековинама ЕУ у области правосуђа и основних права, Република Србија почела је да решава приоритетна питања, док су недовољни капацитети заштитника грађана такође наведени у Извештају ЕК о напретку за 2012. годину.⁶³

Б1.2. Стратешки оквир

Национални стратешки оквир

На основу главних стратешких докумената за овај сектор, представљених у прилогу 1, као и секторске и SWOT анализе, утврђени су следећи приоритети:

(i) Независност правосуђа – Рад правосудних институција и носилаца правосудних функција је ослобођен сваког непримереног / недозвољеног утицаја или притиска који би ометали ток остваривања правде, без обзира на њихов извор. . Посебну пажњу треба обратити на: транспарентно и независно функционисање правосудних органа у пуном капацитету са појачаним аналитичким капацитетима за стратешко планирање; потпуну независност и транспарентност правосуђа у вези са буџетским овлашћењима, поступком избора, унапређења и одговорности носилаца правосудних функција заснованих на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима; увођење каријерног система за носиоце правосудних функција.

(ii) Непристрасност и квалитет правде – прописима који су јасни, разумљиви, одређени, лако доступни и усклађени, како узајамно, тако и са правним тековинама ЕУ и праксом међународних судских институција и са уједначеном и доступном судском праксом. Правосудни систем који осигурава равноправан третман и приступ правди сваком појединцу под истим условима, без дискриминације по било ком основу, као и једнаке могућности заштите и остваривања својих права и интереса. Потребно је обратити посебну пажњу на: стандарде професионалне етике и интегритета правосуђа, транспарентне мере за спречавање сукоба интереса, унапређење приступа правди, јединствености судске праксе са циљем унапређења предвидивости правосудног система, унапређења приступа правди за грађане – одговарајући приступ судској евиденцији и процесима, унапређено информисање и учешће јавности..

(iii) Стручност - правосудни систем у коме се на свеобухватан/организован начин спроводи стручно усавршавање и обука, стичу и усавршавају теоријска и практична знања и вештине носилаца и спроводи обука судијских и тужилачких помоћника и приправника. Носиоци правосудних функција и запослени у правосуђу и представници других правосудних професија свој посао ће обављати професионално/стручно/ /одговорно, доносећи квалитетне одлуке у разумним временским оквирима, уз успостављање проактивне и јасне комуникације са грађанима, што ће постепено водити подизању нивоа поверења грађана у правосуђе. Потребно је посветити посебну пажњу унапређењу почетне обуке у Правосудној академији и повећању њене важности у поступку избора носилаца правосудних функција, док се не установи као обавезан услов приликом првог избора на правосудну функцију, као и јачању капацитета Правосудне академије усмерене на пуну интеграцију њених активности у правосудни систем.

(iv) Одговорност правосудног система – уз механизам за одговорност примењив на правосудне институције и уз критеријуме за одговорност носилаца правосудних функција за квалитет, правичност, резултате рада и употребу додељених јавних ресурса. Објективни и унапред утврђени критеријуми за оцену учинка и унапређење носилаца правосудних функција, јасна и транспарентна правила о дисциплинској одговорности и етичким принципима

⁶³ Стручна Служба Заштитника Грађана и даље је делотворна и повећала је степен приступачности. Мандат Заштитника грађана обновила је Народна скупштина у августу 2012. године . број притужби грађана повећан је. Највећи број пријављених кршења права односи се на повреду права на добру управу. Промене закона о заштитнику грађана, којима би требало да се унапреди независност Заштитника, још нису усвојене. Након усвајања неопходних законодавних измена и допуна, даље јачање ове институције за циљ ће имати унапређење заштите људских и мањинских права.

омогућују носиоцима правосудних функција да се, првенствено, упознају са стандардима које морају да испуњавају у погледу резултата оцене учинка, етике и дисциплине. Функционални ИТ системи за управљање предметима омогућавају ефикасно и правовремено праћење сваке фазе поступка. Овим системима се врши и прикупљање и обједињавање података о свим судским процесима, чиме се обезбеђују информације од значаја за управљање и оцењивање учинка правосудног система.

(v) Ефикасност правосудног система – карактерише делотворно управљање и рационално коришћење ресурса, по предметима се поступа и суди у разумним роковима, примењује се законито прописан поступак, уз поштовање људских и мањинских права и слобода, загарантованих како домаћим тако и међународним прописима. Успостављање делотворне и ефикасне мреже судова и тужилаштва, као и унапређење интерних процедура рада уз побољшање инфраструктуре омогућиће испуњавање потреба правосудног система. Успостављање електронског правосудја представља нови концепт који се односи на метод одговарајућег функционисања правосудног система, у којем су све информације и услуге у складу са прописима, доступне свим заинтересованим странама у складу са њиховим степеном овлашћења, на виртуелни начин у електронском формату, уз изузетак појединих услуга и информација које могу бити изузете од овог правила на основу основаног образложења. У погледу унапређења правосудне ефикасности, важно је додатно јачање професије јавних бележника која ће довести до унапређења правне сигурности као и успостављања делотворног и одрживог система за извршење судских одлука. Пошто ефикасност правосудног система не зависи искључиво од унутрашње организације, већ и од успостављених механизма међународне правосудне сарадње, неопходно је додатно развити међународну правосудну сарадњу. **Даљи развој система извршења кривичних санкција** усклађен је, уз посебну пажњу на даљи развој и ширу примену алтернативних санкција и повећане потребе у систему извршења алтернативних мера и санкција, увођење нових начина извршења алтернативних санкција, обуке за носиоце правосудних функција, поверенике, полицијске службенике итд, као и увођење нових ИКТ.

(vi) Унапређење јавне политике борбе против корупције – у складу са општим начелима: начелом владавине права, начелом „нулте толеранције“ на корупцију, начелом одговорности, начелом свеобухватне примене мера и сарадње субјеката који су дужни да спроводе свеобухватне и усклађене мере у свим областима, и у сарадњи, начелом ефикасности и начелом транспарентности као гаранције јавне природе процеса усвајања и спровођења одлука, као и омогућавања приступа грађана информацијама, у складу са законом. Приоритетне области су утврђене по основу квалитативне и квантитативне анализе показатеља трендова, обухвата, облика и других питања у вези са корупцијом а то су политичке активности, јавне финансије, приватизација и јавно-приватна партнерства, правосудје, полиција, просторно планирање и изградња, систем здравства, образовање, спорт и медији. Потребно је обратити посебну пажњу на: делотворну хоризонталну и вертикалну сарадњу и размену информација између полиције, тужилаца, правосудја, осталих државних органа и институција, контролних и надзорних тела, као и институција ЕУ и међународних институција и организација, успостављање јединствене евиденције (базе) кривичних дела са елементом корупције, заштиту узбуњивача, примену проактивних приступа истражи случајева кривичних дела у вези са корупцијом, са развијеним капацитетима за спровођење финансијских истрага, укључујући стратегије борбе против корупције у области јавне потрошње и приватизације, јавних предузећа, здравства, урбанистичког и просторног планирања и политичке корупције.

(vii) Делотворна заштита и промовисање људских права – приоритетне области на пољу људских и мањинских права остају у области промовисања борбе против дискриминације и заштите мањина. Свеобухватна Стратегија борбе против дискриминације за период 2013-2018. године тренутно је у изради, уз активне консултације са заинтересованим странама. Између осталих, приоритети који ће се решавати Стратегијом укључују даље напоре које је покренуо Повереник за заштиту једнакости: спречавање дискриминације на радном месту уз механизме за праћење и примену; заштиту права лезбејки, геј, бисексуалних и транссексуалних особа (ЛГБТ); даље подизање степена свести заинтересованих страна у цивилном сектору против свих видова дискриминације, насиља и кршења људских права. Такође је потребно обратити пажњу на утврђивање, кажњавање, елиминацију и спречавање злочина мржње мотивисаних основама као што су етничко порекло, вера или сексуална оријентација. Трага се за партнерством са свим секторима друштва, како у погледу мера за борбу против дискриминације, тако и заштиту мањина. Осим тога, изузетно је важно и учешће локалних заједница и мањинских и осетљивих група. **Даљи развој система извршења кривичних санкција** усмерен на даље унапређење услова у којима се санкције извршавају у складу са савременим трендовима у третману осуђених лица, довешће до њихове успешне реинтеграције у друштво и смањења поврата, као и даљег развоја бриге о осуђеним лицима по истеку затворске казне.

Актуелни стратешки оквир за сектор и нова Национална стратегија правосудне реформе за период 2013-2018. године⁶⁴ (уз позив на израду ИКТ стратегије и Стратегије за развој система извршења кривичних санкција) и нова Национална стратегија за борбу против корупције за период 2013-2018. године засновани су на наведеним принципима и приоритетима и на политичком оквиру ЕУ. Изазов у остваривању ових националних приоритета је то да ће захтевати интеграцију широког спектра активности у у читавом сектору.

⁶⁴ Усвојила Народна скупштина Републике Србије 1. јула 2013. године

Да би се пружила подршка националним стратешким циљевима представљеним у претходном тексту и ради усмерења међународне помоћи на најхитнија питања, НАД поставља следећа два приоритета:

НАД приоритет 1: Унапређене правосудниог система, правна сигурност и борба против корупције представљају хоризонталне мере и доприносе свим секторским приоритетима наведеним у претходном тексту.

НАД приоритет 2: Унапређене заштите људских и мањинских права у Републици Србији доприноси приоритету (vii).

Регионалне и транснационалне стратегије

Стратегија ЕУ за Дунавски регион у блиској је вези са националним приоритетима Републике Србије и упућује на широк спектар питања и предложених области за сарадњу подељених у четири стуба, међу којима стуб „Јачање Дунавског региона“ најближе одговара сектору „Правде“ у НАД-у. Приоритетне области релевантне за сектор јесу:

- „Јачање институционалних капацитета и сарадње“ и
- „Заједнички рад на промовисању безбедности и решавању организованог и озбиљног криминала“.

Безбедност и владавина права, обезбеђивање регистра у оквиру Речних информационих услуга ради борбе против кријумчарења и незаконите трговине.⁶⁵

Документа ЕУ и међународни споразуми у вези са сектором

Европско партнерство са Републиком Србијом од 18. фебруара 2008. године (2008/213/ЕК) за циљ има „подршку напорима Републике Србије за јачање демократије и владавине права (члан 1.)“. Такође, њиме се успоставља низ краткорочних и средњорочних приоритета, укључујући кључне приоритете – унапређење рада правосуђа, гаранцију његове независности, одговорности, стручности и ефикасности и осигурање да се каријерни развој и запошљавање судија и тужилаца заснивају на техничким и професионалним критеријумима и без политичког утицаја; јачање борбе против корупције на свим нивоима и у погледу људских права и заштите мањина – испуњавање свих обавеза насталих из чланства у Савету Европе. **Споразумом о стабилизацији и придруживању** (Наслов I, Општи принципи, члан 2.) наводи се „Поштовање демократских начела и људских права, проглашених у Универзалној декларацији о људским правима као и дефинисаних у Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода, Завршном акту из Хелсинкија и Париској повељи за нову Европу“. Такође, у ССП (Наслов VII, Правосуђе, слобода и безбедност, члан 80. – Јачање институција и владавине права) наводи се „Стране ће посебну важност дати консолидовању владавине права и јачању институција на свим нивоима у области управе уопште, а нарочито спровођењу закона и организација и функционисање правосуђа. Сарадња ће нарочито бити усредсређена на јачање независности судства и побољшање његове ефикасности, побољшање рада полиције и других органа за спровођење закона, обезбеђивање одговарајуће обуке и борбу против корупције и организованог криминала“. Република Србија потписница је бројних међународних и регионалних конвенција релевантних за јачање правосуђа, заштиту људских права и механизме превенције, од утицаја на политику борбе против корупције. У погледу правосуђа, Република Србија прати **Конвенције и препоруке УН и Савета Европе**⁶⁶ нарочито закључке **Европске комисије за ефикасност правосуђа у извештајима о оцени правосудних система Европе** и поштује њихове закључке у складу са европским стандардима у погледу интегритета, ефикасности и квалитета правосуђа.

Б1.3. Агенда ЕУ

Европа 2020 представља стратегију за паметан, одрживи и инклузиван раст. Релевантна кључна иницијатива јесте Европска платформа против сиромаштва и социјалног искључивања, којом се наглашава потреба за блиском интеграцијом социјалног укључивања и борбе против дискриминације, и бави се, између осталог, питањима заштите људских права и политике борбе против дискриминације, нарочито у погледу родне равноправности, ромског становништва, као и лица са инвалидитетом и сметњама са менталним здрављем. Остале релевантне политике јесу Оквир ЕУ за Националну стратегију за интеграцију Рома до 2020. године, Стратегија за једнакост мушкараца и жена (2010-2015. године), Европска стратегија за особе са инвалидитетом за период 2010-2020. године. Јавне политике ЕУ у области правосуђа, основних права, грађанског статуса и једнакости засноване су на основним вредностима и принципима ЕУ, као што су демократија, слобода, толеранција, недискриминација и владавина права. Основни документ јесте Европска конвенција о људским правима и основним слободама, уз пратеће резолуције и препоруке. Осим тога, потребно је развијати правосуђе које ваљано функционише, у којем су уклоњене препреке у прекограничним правосудним поступцима и приступу правди у прекограничним ситуацијама, као кључни елемент за подршку и промовисање специфичних циљева и кључних иницијатива стратегије Европа 2020.

⁶⁵IV стуб „Успостављање безбедног система транспорта и афирмација принципа владавине права дуж читавог слива реке Дунав“, УЧЕШЋЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У РАЗВОЈУ ОПШТЕ СТРАТЕГИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА ДУНАВСКИ РЕГИОН, усвојила Влада Републике Србије, Одлука од 10. јуна 2010. године

⁶⁶Препорука СМ/Пр. (2010)12 Савета министара државама чланицама о судијама: независност, ефикасност и одговорности, усвојио Савет министара 17. новембра 2010. године на 1098. састанку представника министара.

Веза са НПАА:

23. Правосуђе и основна права

Успостављање **независног, поузданог и ефикасног правосуђа** од изузетне је важности и препознато је у оквиру правних тековина ЕУ. Првенствено захтева довољне људске ресурсе и обучено особље, одговарајућу и савремену опрему, убрзавање судских поступака, смањење броја нерешених предмета како би се избегла непотребна одлагања, мере, институције и капацитете за осигурање извршења пресуда, као и поступке за осигурање етичког понашања у правосуђу и делотворног приступа правди. Јачањем Европског правосудног подручја, ЕУ између осталог за циљ има и заштиту привреде од организованог криминала јачањем делотворности система за одузимање имовине стечен кривичним делом у оквиру ЕУ. Напредак у овој области доприноси остварењу циљева стратегије Европа 2020, а политика „Правосуђе за раст“ усвојена је увођењем табеле резултата за мерење **учинка националног правосудног система** државе чланице и утицаја на економски раст и економске политике. **Стокхолмским програмом (2010-2014. године)**⁶⁷ и предлогом нове Уредбе о програму правосуђа за 2014-2020. годину, ЕУ је потврдила посвећеност осигурању система правосуђа унутар својих држава чланица,⁶⁸ заштиту грађанских права осигурањем исправне, кохерентне и усклађене примене закона Заједнице у читавој ЕУ.

Копенхагенски политички критеријуми које је Европски савет установио 1993. године, и нови приступ који је увео Европски савет 2011. године у погледу поглавља о правосуђу и основним правима и правди, слободи и безбедности, потврдили су значајну улогу правосудних политика за придруживање ЕУ.

Република Србија поновила је своју посвећеност јачању независности, транспарентности, одговорности и унапређењу ефикасности правосудног система. Значај регионалних иницијатива показао се као кључни фактор при остваривању циљева и приоритета у овом сектору, и довешће до активног учешћа у постојећим иницијативама, као што су Регионална иницијатива за борбу против корупције, као и покретање иницијатива припремљених по узору на ЕУ (успостављање Регионалног налога за хапшење), усмерених ка унапређењу правосудне сарадње.

Усвајање Савета за правосуђе и унутрашње послове (14. април 2005. године) **Саопштења Комисије о свеобухватној јавној политици ЕУ против корупције** (Брисел, 28.5.2003. КОМ (2003) 317 коначни) обухвата 10 принципа за унапређење борбе против корупције у земљама у фази приступања, земљама кандидатима и осталим трећим земљама. Мере борбе против корупције у државама чланицама ЕУ укључене су у **Стокхолмски програм**⁶⁹, **Кривичноправну конвенцију Савета Европе о корупцији, њеном додатном протоколу, Грађанскоправној Конвенцији о корупцији, Конвенцији Уједињених нација против корупције** (коју је ЕУ одобрила 2008. године). Најсвеобухватнији постојећи инструмент од значаја за ЕУ јесте Група држава против корупције Савета Европе (ГРЕКО). Као држава чланица ГРЕКО одбора Савета Европе, Република Србија ускладила је законодавство са државама чланицама ГРЕКО са Кривичноправном конвенцијом о корупцији, њеним додатим протоколом, Грађанскоправном конвенцијом о корупцији и у области финансирања политичких странака.

У складу са чланом 21. **Повеље о основним правима ЕУ**, забрањена је дискриминација припадника националних мањина. Члан 1. **Оквирне конвенције за заштиту националних мањина** потврђује да људска права укључују **мањинска права**. Ова последња укључују право на недискриминације лица која припадају националној мањини; слободу удруживања, окупљања, изражавања; слободу вероисповести; слободу коришћења сопственог језика; као и делотворно учествовање у јавним пословима. Мере против расизма и ксенофобије покривају области као што су антисемитизам, исламофобија или мржња против Рома. Важност спречавања и борбе против ових феномена наглашава се у члану 2. **Уговора о Европској унији**. Након ступања на снагу Лисабонског споразума, од кључног је значаја брзо приступање Заједнице Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода. Овим ће се учврстити обавеза Заједнице, укључујући и њене институције, да осигура да се у свим областима активно унапређују основна права и слободе. Прецедентно право Суда правде Европске уније и Европског суда за људска права моћи ће да се развијају стварање јединственог европског система основних и људских права које је засновано на Европској конвенцији као и на правима утврђеним у Повељи о основним правима Европске уније. Европска правила и препоруке за затворе су праћена реформом затворског система, укључујући и Препоруку за Европска затворска правила⁷⁰ која се односе и на Препоруку о европском етичком кодексу за запослене у затворима⁷¹. У складу са НПАА, од Републике Србије очекује се да испуни очекивања (мере) током наредног

⁶⁷Стокхолмски програм 2010-2014. године, (2010/С 115/01)

⁶⁸ „Табела резултата правосуђа у ЕУ: алат за промовисање делотворног правосуђа и раста“, Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету, Европској централној банци, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона КОМ(2013) 160 коначни

⁷⁰Препорука Пр(2006)2 Савета министара државама чланицама о Европским правилима за затворе

⁷¹Препорука СМ/Пр(2012)5 Савета министара државама чланицама о Европском етичком кодексу за запослене у затворима

периода 2014-2016. године у вези са усвајањем и подношењем националних извештаја о спровођењу међународних споразума у области људских и мањинских права. У том погледу, Република Србија усвојила је мере у складу са приоритетима дефинисаним у **НПАА** и ускладила их је са Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и додатним протоколима, Повељом о основним правима Европске уније, Конвенцијом УН о елиминацији свих видова расне дискриминације (ЦЕРД), Европском конвенцијом о спречавању мучења и нехуманог или понижавајућег опхођења или кажњавања, Декларацијом УН о елиминацији свих облика насиља над женама.

24. Поглавље правде, слободе и безбедности

Правосудна сарадња у оквиру Европског подручја правде наставља са јачањем одговарајућих структура за сарадњу међу државама чланицама по основу ЕУ инструмената, као што је ревизија Уредбе Брисел I и предложена Уредба о прекограничном повраћају дуга. На овај начин ће се допринети смањењу трошкова пословања у складу са циљевима иницијативе Европа 2020, као и међународним и регионалним конвенцијама о правосудној сарадњи у кривичним и грађанским стварима укљученим у правне тековине ЕУ, као што су Европска конвенција о узајамној помоћи у кривичним стварима са додатним протоколима, укључујући даљи напредак у непосредном преносу захтева, именованоу контакт органа за сарадњу, административним преступима, спонтаном информисању, захтевима за изручење, признавању и извршењу грађанских пресуда, као и преносу и извршењу кривичних пресуда.

Приоритети НПАА утврђени поглављима 23. и 24. садрже напоре Републике Србије да заврши усклађивање законодавства у правосудном сектору са међународним и европским стандардима и да унапреди рад правосудних органа у погледу јачања независности, непристрасности, професионализма и ефикасности правосудног система, што су све активности са циљем остваривања општег циља – успостављања демократије и владавине права, унапређења политике борбе против корупције и реафирмације унапређења и заштите основних права.

Приоритети ЕУ за ИПА II биће дефинисани у Заједничком стратешком оквиру (CSF) са циљем бољег усклађивања финансијске помоћи са стратегијом проширења ЕУ. Приоритети за појединачне земље биће утврђени у Стратегији ЕУ за државу корисника (CSP) коју припрема Европска комисија, а основ ће чинити НАД и релевантне националне секторске стратегије.

Б1.4. Општи циљеви и приоритети у сектору (2014-2020. године)

Спроведена је анализа предности, недостатака, претња и прилика, енг. SWOT сектора правде уз анализу ситуације која је представљена у претходним одељцима, како би се утврдили дугорочни циљеви и средњорочни стратешки приоритети уз реалистичне и циљане мере.

Предности	Недостаци
<ul style="list-style-type: none"> Усвојене националне стратегије за усклађивање са правним тековинама ЕУ, као и други релевантни документи. Највећи број правних захтева ЕУ укључени у стратешке документе државе Успостављени механизми за координацију за поглавља 23. и 24. Постојање нове Националне стратегије реформе правосуђа Постојање нове Стратегије за борбу против корупције Постојање новог Нацрта стратегије развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији Постојање спроведених и ажурираних стратегија о заштити и унапређењу људских и мањинских права 	<ul style="list-style-type: none"> Непостојање јасног, усклађеног и стабилног институционалног оквира, Незадовољавајући резултати реизбора носилаца правосудних функција који су умањили поверење јавности Непостојање систематских планских докумената и утврђених јавних политика Недостатак институционалних капацитета Велико административно оптерећење судија чиме се смањује ефикасност и морал запослених у правосуђу Релевантни закони нису усвојени Пораст општег броја заосталих предмета Увећан број поднесака Европском суду за људска права (ЕСЉП) из Републике Србије Увећан број поднесака Европском суду за људска права по основу повреде права на правично суђење и неизвршење судских одлука Недовољни капацитети новоуспостављених институција (ВСС и ДВТ)

	<ul style="list-style-type: none"> • Недовољни капацитети институција за заштиту и унапређење људских и мањинских права • Недовољно смањење преоптерећености затворских капацитета • Неадекватна судска и тужилачка инфраструктура и простор за рад • Неодрживост реформских пројеката због недовољно расположивих јавних средстава
Прилике	Претње
<ul style="list-style-type: none"> • Унапредити поверење јавности у правосуђе • Јачање пословног окружења • Убрзање процеса придруживања ЕУ • Доступност средстава из фондова ЕУ и билатералних фондова • Промовисање јасних ефеката сектора правде на привредни развој Републике Србије • Хоризонтални утицај на све секторе НАД-а пружањем ефикасне правосудне заштите 	<ul style="list-style-type: none"> • Нејасна организациона структура и надлежности релевантних заинтересованих страна • Успоравање процеса усклађивања са ЕУ • Непостојање координације и капацитета администрације надлежне за сектор правде • Непостојање импулса за реформе због недовољних резултата реформи предузетих током претходног периода програмирања • Економска рецесија и смањење буџетских средстава

Како би одражавао наведено и служио за усмеравање програмирања помоћи, општи циљ формулисан је како следи: **Независно, непристрасно, доступно и ефикасно правосуђе које гарантује владавину права, заштиту и унапређење људских права, као и квалитет правде.**

Спровођење наведеног циља захтева да се расположиви ресурси концентришу на мере усмерене на реafirмисање посвећености земље изградњи поверења у правосудни систем, тежње ка ЕУ уз поштовање обавеза које следе из међународних споразума и конвенција, као и јачање конкурентности земље. Неопходне мере морају да обезбеде даљи развој и јачање институција ради стварања правосудног система који је у стању да штити људска права.

Приоритет 1 – Унапређење правосудног система, правне сигурности и борба против корупције

Установљен је релевантни правни оквир који прати и ближе одређује уставна решења која се односе на одредбе у вези са правосудним системом, и спроведене су стратешке реформе за даље јачање правне сигурности и предвидивости, узимајући у обзир релевантне међународне стандарде. Реформе у овом сектору биле су усмерене ка успостављању независних институција и релевантних контролних органа. Према Извештају ЕК о напретку за 2012. годину, низ закона ступио је на снагу са циљем унапређења ефикасности правосуђа и примене међународних стандарда у националним судовима, и остварен је извесан напредак, али углавном у примени новог законодавства усмереног на унапређење ефикасности правосудног система. Наставак ових активности, унапређење усвојеног правног оквира, институционална и професионална изградња капацитета новоформираних институција, као и усклађивање процеса са европским интеграцијама тек предстоји. Такође, рационална организација правосудне мреже предуслов је за делотворно гоњење и пресуде. Делотворно спровођење правде, уз аутоматизацију поступака и развој инфраструктуре, омогућиће испуњење потреба правосудног система. Укупан број **заосталих предмета** у

општим и судовима посебне надлежности износио је преко **три милиона** током више узастопних година⁷². Такође, као што је наведено у Заједничком извештају Европског парламента и Савета о напретку Републике Србије из 2013. године, још увек постоји велика неравнотежа у оптерећењу судија, и дужини трајања поступака које је и даље предуго у многим случајева.

Разноврсност и обим случајева корупције у Републици Србији захтевају да се током наредне фазе реформи јасно дефинишу приоритети и на одговарајући начин расподеле расположива средства. Борба против корупције је приоритетна активност Владе РС и покренут је низ истрага, укључујући и случајеве корупције на високом нивоу.⁷³ Упркос томе, резултате у делотворној истрази, гоњењу и осуђивању учинилаца кривичних дела са елементима корупције потребно је додатно унапредити.

Ипак неефикасност је и даље присутна а један од разлога за то налази се у самом законодавном процесу и у недовољном разматрању финансијских и административних последица спровођења и контроле законодавства, углавном кроз правосуђе и јавну управу. Свеобухватно учешће заинтересованих страна, ефикасна међуинституционална координација и транспарентни поступци усвајања закона суштински су предуслови за законе и прописе који могу да се примењују.⁷⁴ У примени закона такође је неопходно обратити пажњу на наведене процесне услове, институционалне и појединачне капацитете, нарочито у области правосуђа и јавне управе. Организације цивилног друштва могу да играју важну улогу при указивању на неспровођење закона, нарочито у области борбе против корупције. Основане институције још увек нису оствариле пуну примену својих надлежности, а капацитети нису у целости успостављени. Потребно је наставити са процесом реформе. У погледу везе између спровођења владавине права и квалитета живота, као што су питања приступа запошљавању, јавним службама и смањења стопе криминала, потребно је још пуно дога да се достигне. Од кључне је важности унапређење правосудног система у циљу стварања система који делотворно управља ресурсима, правовремено решава предмете и који је у складу са националним правним оквиром, међународним и европским стандардима за ефикасност и квалитет правде. Унапређење правне сигурности и јавних политика за борбу против корупције могу да јачају улогу и статус релевантних институција; повећају њихову независност, али и одговорност. Потребно је обезбедити суштинску независност и поштовање одлука и препорука Агенције за борбу против корупције и других независних институција, те ојачати контролу имовине јавних функционера, откривање сукоба интереса и контролу финансирања политичких партија. Унапређење квалитета и ефикасности правосуђа може да унапреди приступ правди и поврати поверење у правосудни систем, уз ефикасан и транспарентан регулаторни систем као елемент од кључног значаја за даљи развој.

Приоритет 2 – Унапређење заштите и промовисања људских и мањинских права

Уопштено, увођење међународних стандарда и нових регулаторних области, као што су основна права и борба против дискриминације, карактерише унапређење правосудног система у оквиру људских и мањинских права. Развој правног и стратешког оквира за заштиту људских и мањинских права и јачање институционалних капацитета створили су основ за даље унапређење и повећање степена приступа грађанским, политичким, друштвено-економским и културним правима грађана и мањинских група. Овај приоритет биће усмерен на унапређење положаја људских и мањинских права путем: подршке спровођењу постојећег стратешког и правног оквира и даљем стварању и јачању културе толеранције. Како спровођење механизма за људска и мањинска права, тако и даљи допринос интеркултуралним процесима за демократско и отворено друштво засниваће се на интеграцији, координацији и сарадњи у читавом сектору. Партнерства на националном и локалном нивоу са свим релевантним заинтересованим странама у сектору, као и између јавних, приватних и актера цивилног друштва градиће се, односно јачати да би се максимално повећао утицај резултата. Биће осмишљени и реализовани подстицаји и механизми за повећање учешћа организација цивилног друштва и сарадњу са државним институцијама на националном и локалном нивоу.

Б1.5. Секторске мере за спровођење приоритета у сектору

Приоритет 1 – Унапређење правосудног система, правне сигурности и борба против корупције

Мера 1.1: Даља подршка реформи правосудног система у складу са захтевима за приступање ЕУ

⁷²На пример, према Врховном касационом суду – Анализа рада свих судова у Републици Србији (1. јануар – 31. децембар 2012. године), уколико се рачуна број заосталих случајева по датуму пријема у суду, на крају 2012. године судови су имали 1.647.349 заосталих случајева, што је за 18,86% више него на крају 2011. године. Пораст у броју заосталих случајева такође постоји ако се рачуна од датума отварања, и у односу на крај 2011. године износи 18,33%

⁷³У вези са подацима из Аналитичког извештаја о статистикама случајева корупције на високом нивоу, током 2012. године оптужнице за кривично дело злоупотребе службеног положаја покренуте су против 23 лица на званичном положају, и 57 лица са статусом одговорног лица.

⁷⁴ Видети: „Анкета о унапређењу правосудних процеса у Републици Србији“, ГИЗ, Београд 2012. године

Ова мера биће усмерена на поспешивање правосудне реформе у складу са новом Националном стратегијом за реформу правосуђа⁷⁵ чиме ће бити пружена трајна подршка усмерена на јачање независности, непристрасности и професионализма, стручности, одговорности и ефикасности. Биће ојачани људски и технички капацитети у вези са спровођењем стратегије (планирање, буџетирање, статистички систем, анализе итд.), као и у вези са праћењем напретка у спровођењу стратегије. Биће обезбеђена подршка Комисији и Секретаријату за спровођење Стратегије.⁷⁶ Ова мера упућује на недостатке новоформиране правосудне мреже који се одражавају у неравномерном оптерећењу бројем случајева по судовима, што је довело до припреме новог Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, по основу успостављања основних и додатних критеријума за бољи приступ правди и рационализацију, а његово усвајање предвиђа се за 2013. годину. Закон о изменама и допунама Закона о судијама, Закон о изменама и допунама Закона о судовима и Закон о изменама и допунама Закона о јавним тужилаштвима биће усвојени 2013. године ради усклађивања са Уставом Републике Србије, Извештајем ЕК о напретку, као и стручним мишљењима Савета Европе.

Овом мером обезбедиће се подршка Министарству и институцијама надлежним за правосуђе у њиховим активностима везаним за израду законодавства усклађеног са правним тековинама ЕУ и учешћу у приступним преговорима у оквиру поглавља 23 и 24 правних тековина ЕУ. Циљ ће бити јачање капацитета министарства надлежног за правосуђе као водеће институције у овом сектору у погледу преговора са ЕУ, као и регионалне и међународне сарадње. Мером ће такође бити настављена изградња капацитета Високог савета судства (ВСС), Државног већа тужилаца (ДВТ) у области управљања људским ресурсима, укључујући увођење каријерног система за правосудну администрацију, статистичку анализу, успостављање организационе структуре и оперативних поступака за извршење њихових задатака. Јачање професионалних капацитета ВСС и ДВТ за анализу резултата реформе (развој система прикупљања података, обука чланова ВСС и ДВТ у области анализе, статистике и стратешког планирања). Овим ће се наставити подршка јачању стратешких и административних капацитета Високог савета судства и Државног већа тужилаца коришћењем средстава УСАИД и ИПА 2013. Засниваће се на текућим резултатима пројекта усмереног на кључне изазове законске реформе у Републици Србији, као што је пројекат који заједно спроводе ГИЗ (Немачка организација за међународну сарадњу) и Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, за унапређење свеобухватног законодавног процеса, спровођење реформисаних закона и популаризацију законских прописа, нарочито у области грађанског и привредног права, током периода 2008-2018. године.

Такође ће бити пружена подршка за унапређење организације и процеса рада Правосудне академије (ПА) и постојеће структуре ради јачања стручности ПА у вези са почетном и трајном обуком, као и обуке намењене за судијске и тужилачке помоћнике, приправнике административно особље. Потребна је подршка за увођење систематског приступа обуци представника правосудних професија, због тога што су им поверена јавна овлашћења и у питању су нове професије. Такође, у погледу јединствене примене права и усклађивања судске праксе, биће пружена подршка Врховном касационом суду у погледу његове улоге у овом процесу. Ова помоћ ће обезбедити поступак јединствене примене националне судске праксе у правосуђу, његово усклађивање и обуке спроведене кроз Правосудну Академију у вези са методологијом израде судских одлука, одвојено од процеса усклађивања са судском праксом ЕСЛП, која је планирана кроз ИПА 2013. Подршка ће бити обезбеђена и за континуирану обуку у одређеним и важним областима организованог криминала и корупције. У погледу увођења каријерног система за носиоце правосудних функција – јачање и очување квалитета људских ресурса у правосуђу биће обезбеђена подршка, нарочито путем унапређења система професионалног оцењивања и управљања људским ресурсима и промовисања професија судија/тужилаца.

Осим тога, подршка мрежи јавних тужилаца биће обезбеђена уз посебну пажњу на нове надлежности. Подршка ће бити усмерена на унапређење институционалних и техничких капацитета кроз развој инфраструктуре са циљем смештања канцеларија судија и тужилаца у одвојене зграде, узимајући у обзир њихову улогу у правосудном систему и судским поступцима. Биће пружена подршка у погледу функционалних потреба и услова новоуведеног адверсаријалног система којим се наглашава истрага коју воде тужиоци. Мера ће такође подржати успостављање изводљивих, ефикасних и одрживих механизма за алтернативне начине решавања спорова, путем медијације и унапређења промоције алтернативних начина за разрешење спорова.⁷⁷

Узимајући у обзир делотворност правосудног система и са циљем завршетка процеса правосудних реформи, биће пружена помоћ у погледу увођења ефикасног система пробације, даљег развоја и шире примене алтернативних санкција проширењем мреже повереничких канцеларија и стварањем новог организационог оквира у складу са новим законодавством и већим потребама у систему за извршење алтернативних мера и санкција, увођењем нових

⁷⁵ Усвојила Влада РС на дан 18.06.2013. године

⁷⁶ Одговорност за спровођење циљева и активности предвиђених Стратегијом правосудне реформе и акционим планом биће додељена Комисији за спровођење Стратегије. Административну и техничку подршку раду Комисије обезбедиће Секретаријат за спровођење Стратегије. До успостављања Секретаријата, Министарство правде и јавне управе пружаће административну и техничку подршку Комисији.

⁷⁷ У оквиру остваривања приоритета за овај сектор, на основу Националног плана за усвајање правних тековина ЕУ (2013-2016. године), Закон о медијацији би требало да буде усвојен крајем 2013. године

начина извршења алтернативних санкција, као и обуке носилаца правосудних функција, повереника, полицијских службеника итд. Осим тога, биће пружена помоћ у развоју бриге о осуђеницима након отпуста са одслуживања казне као подршка спровођењу новог законодавства, као и увођење нових ИКТ. Приликом спровођења ових активности биће узети у обзир капацитети затворског система у складу са захтевима ЕУ и Препорукама Савета Европе кроз унапређење услова смештаја и здравствене неге.

Мера 1.2: Повећање ефикасности и квалитета правосудног система у складу са међународним и европским стандардима

Мера ће бити усмерена на унапређење правосудног система ради стварања система који је успешан у делотворном управљању ресурсима, решава предмете правовремено, и у складу је са националним правним оквиром, међународним и европским стандардима за ефикасност и квалитет правде. Ово ће се остварити кроз механизме за извршење којима се смањује број заосталих предмета, број предмета за извршење, скраћују дужину трајања поступка, унапређују надзорни капацитети министарства надлежног за правосуђе и модернизује рад релевантних правосудних институција, те подстиче образовни и струковни систем у сектору правосуђа. Ова мера биће усмерена на подршку при изради и примени обједињеног програма за решавање броја заосталих предмета и сталног праћења његове примене на основу плана за смањење броја заосталих предмета који је подржао УСАИД, у складу са водичем за најбоље праксе и предложеном националном стратегијом за смањење броја заосталих предмета. Такође, у складу са новом Националном стратегијом реформе правосуђа и Акционим планом, биће развијен унапређени план за смањење броја заосталих предмета (који би требало да прати нову правосудну мрежу и специфичне критеријуме које би требало узети у обзир у погледу броја судова и судија).

Након успостављања нове правосудне и тужилачке мреже, ова мера ће се на основу синергије са мером 1.1 усмерити на квалитет организације, а под 1.2 бавиће се квалитетом услуга. Осим тога, обухватиће активности усмерене на квалитет система доступности правде у складу са надлежностима ВСС и ДВТ, као што је оцена рада носилаца правосудних функција. Такође ће се одражавати на ефикасност у функционисању ових механизма, на пример кроз спровођење следећег: „Свеобухватна анализа функционисања нове судске мреже потребна је у погледу трешкова, ефикасности и приступа правди. Потребно је унапређење квалитета статистике у правосуђу“.⁷⁸

Интерни капацитети институција у сектору правде, у вези са јачањем професионалних и административних капацитета за израду буџета, планирања и планирања улагања биће унапређени (развој процеса планирања улагања у инфраструктуру на основу приоритета, да би се омогућило министарству надлежном за правосуђе да оцени јасно дефинисан и приоритетан списак инвестиција који подносе ВСС и ДВТ). Биће пружена подршка даљој изградњи и унапређењу јединственог ИКТ система који већ постоји у сектору правосуђа и који ће омогућити аутоматизацију процеса рада, статистике и анализе.

Осим тога, у оквиру ове мере биће предузете активности усмерене на унапређење система извршења судских одлука и унапређење рада новоустановљених правосудних професија (јавни бележници, приватни извршитељи. Ово ће углавном бити спроведено кроз осмишљавање програма обуке за Правосудну академију који су засновани на програму обуке који је већ развијен уз подршку УСАИД-а. Потребно је усмерити се на јачање капацитета за надзор Министарства надлежног за правосуђе у вези са новим правосудним професијама. Свеобухватне мере подизања нивоа свести јавности требало би да допринесу упознавању циљних група и шире јавности са овим професијама и њиховим услугама.

Мера 1.3: Унапређење јавних политика за борбу против корупције у складу са унапређењем превенције, гоњења и процесуирања случајева корупције

Ова мера биће усмерена на ефикасну примену одговарајућег правног оквира у складу са спровођењем нове Стратегије за борбу против корупције усмерене на области осетљиве на корупцију, нарочито јавне финансије и успостављање и јачање механизма унутрашње финансијске контроле у јавном сектору и развој програма обуке за ревизоре у јавном сектору. Такође ће бити пружена подршка за механизме за јачање унутрашње контроле у оквиру сектора полиције, изградњу унутрашње и међусобне компатибилности свих релевантних институција и органа ради ефикасне борбе против корупције, у смеру проактивног приступа истрази и гоњењу случајева корупције и увођења јединствене евиденције (електронске евиденције) кривичних дела са елементима корупције „ тужилаштва тек треба да прикажу способност у истрази како би дошло до осуђујућих пресуда у значајним случајевима где је одбрана одлично финансирана што је наведено у Извештају ЕК о напретку за 2012. годину.

Мером ће бити подржана сарадња и координација различитих националних институција, размена података и приступ релевантним подацима у погледу регистара који се воде о јавним службеницима, њиховој имовини, приходима, поклонима, поступцима јавних набавки, трошковима кампања политичких странака. Биће остварена путем заштите узбуњивача, као и кроз релевантне националне институције у погледу нових надлежности након

⁷⁸ Извештај ЕК о напретку за 2012. годину

у свајања конкретног Закона о заштити узбуњивача. Унапредиће ефикасност и проактиван приступ приликом истраге и гоњења случајева корупције путем усклађивања материјалног кривичног права са међународним стандардима.

Биће пружена подршка спречавању корупције у погледу припреме о образовног програма за борбу против корупције у државним органима и организацијама, аутономним покрајинама и локалним самоуправама, јавним службама, организацијама за социјалну заштиту, као и другим правним лицима. Осим тога, мера ће бити усмерена на развој и спровођење мера за спречавање корупције и механизма за њихово спровођење у јавном и приватном сектору, конкретно на успостављање ефикасних механизма за спровођење, контролу и праћење планова интегритета заснованих на ризику у министарствима и јавним институцијама најугроженијим у погледу корупције. Како би се унапредили превентивни механизми, ова мера такође ће се усмерити на подршку унапређењу планова интегритета, конкретно за сваки од сектора везаних за надлежности различитих институција. Мера ће бити усмерена на подршку увођењу редовних и сталних анализа законодавства у погледу ризика од корупције и организовања неопходних обука ради успостављања делотворне хоризонталне и вертикалне сарадње и размене информација између полиције, јавних тужилаштва, правосуђа и других релевантних институција, контролних тела и надзорних органа, као и европских и међународних организација. У том погледу, бавиће се обавезом Републике Србије у складу са применом Механизма за ревидирање предвиђеног Конвенцијом УН за борбу против корупције и њеним другим циклусом ревизије који почиње 2015. године, покривајући поглавље II о мерама превенције.

Приоритет 2: Унапређење заштите и промовисање људских и мањинских права

Мера 2.1. Спровођење постојећег стратешког и правног оквира за заштиту људских и мањинских права

Овом мером надоградиће се постојећи механизми за спровођење и праћење поштовања људских и мањинских права и појачаће њихово спровођење на националном и локалном нивоу. Овом мером биће подржано спровођење изградње капацитета механизма, решења и услуга за промовисање људских и мањинских права и антидискриминаторних мера. Осим тога, овом мером наставиће се јачање капацитета независних институција (као што је Заштитник грађана, Повереник за заштиту равноправности, Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја), као и Савета националних мањина, и промовисаће се локална и национална партнерства јавних и приватних актера и организација цивилног друштва. Како би се постепено спровођење акционих планова за борбу против дискриминације, биће подржано активно учешће ОЦД као актера који врше спровођење, да би се уклониле препреке и околности које ометају остваривање потпуне једнакости ускраћених и социјално угрожених група: Рома, ЛГБТ особа, особа са инвалидитетом, жена, старијих лица, избеглица и интерно расељених лица (ИРЛ), као и група које су вишеслојно угрожене. Примена поштовања и заштите људских и мањинских права биће омогућена унапређеним националним механизмима за спречавање и елиминисање мучења, злостављања, говора мржње, родног и свих других врста насиља и злостављања у затворима. Како би се унапредио приступ правди, мером ће такође бити подржан даљи рад на нормативним оквиру за систем бесплатне правне помоћи⁷⁹, припреми анализа трошкова система и пружању помоћи приликом дефинисања структуре за надзор и механизма за систем који је у потпуности функционалан.

Мера 2.2. Промовисање културе толеранције, различитости и једнакости ради спречавања кршења људских и мањинских права у запошљавању, образовању, здрављу и јавном информисању

Ова мера биће усмерена на увођење недискриминације, родне равноправности, различитости и ненасилне комуникације у планове и програме наставе и наставна средства, радно окружење, здравствене центре/установе и масовне медије. Оствариваће се кроз координацију и сарадњу више институција и ресорних министарстава како би се гарантовао систематски приступ и интервенције. Биће изграђена/учвршћена партнерства и између локалних и националних актера из ЦД, јавног и приватног сектора. Непосредно укључивање и учешће актера на пољу образовања, здравства, масовних медија и запошљавања биће подстицано, а актери и корисници (школе, ученици, родитељи, наставници, локалне заједнице, послодавци, представници мањинских група, здравствени центри и пружаоци услуга...) биће оснажени и кроз партиципативне, иновативне методе и алате за идентификацију и спречавање дискриминације, насиља и неједнакости, између осталог и путем учешћа у изради решења којима се мења понашање засновано на дискриминаторној пракси и кршењу људских права. Биће усмерена посебна пажња да би се осигурало да јавни емитери и компаније промовишу једнакост, толеранцију и недискриминацију, и да њихови поступци подижу ниво свести јавности и промовишу промене друштвених и културних образаца заснованих на стереотипима и предрасудама против мањинских и маргинализованих група. Биће активирани механизми за праћење како би се осигурало да јавни сервис производе и емитују програме који изражавају културни идентитет националних мањина и етничких група.

⁷⁹ МДПФ-ПСП подржао је министарство надлежно за правосуђе при изради законодавства (Закон о бесплатној правној помоћи) усмереног на осигурање приступа правди за угрожене групе становништва. У мају 2013. године успостављена је нова Радна група која је наставила са даљим унапређењем нацрта припремљеног током претходног периода. Према министарству надлежном за правосуђе, планирано је да се овај закон усвоји до краја 2013. године.

Регионалне, прекограничне и транснационалне теме у сектору правде

Инструменти од важности за регионалну сарадњу, као што су подршка вишекорисничка ИПА, програми прекограничне и транснационалне сарадње, треба да буду обезбеђени за оне активности у којима је предност регионалног приступа очигледна.

Вишекорисничка ИПА

На основу досадашњих искустава у спровођењу вишекорисничке ИПА, важно је да се она усмери првенствено на области у којима се циљеви могу боље остварити на регионалном, него на националном нивоу. Посебно подкомпонента о правосудној сарадњи подразумева важну сарадању, и бољи резултат може бити постигнут комбинованим активностима, што ће такође бити важан секторски приоритет према националном програму. Вишекориснички програм може да се усмери на следеће области: јачање регионалне прекограничне сарадње међу тужиоцима у борби против организованог криминала и корупције, углавном кроз умрежавање, узајамну правну помоћ, пренос поступака, захтеве за изручење, заједничке истражне тимове, програме заштите сведока. Осим тога, у случају будућих активности у вези са реформом затворских објеката које финансирају међународне финансијске институције, очекује се наставак подршке у вези са Инвестиционим оквиром за Западни Балкан.

Прекогранични и транснационални приоритети везани су за следеће тематске циљеве Европског фонда за регионални развој: промовисање запошљавања и подршка за покретљивост радне снаге (тематски циљ 8), промовисање социјалног укључивања и борба против сиромаштва (тематски циљ 9), улагање у образовање, вештине и целоживотно учење (тематски циљ 10), као и унапређење институционалних капацитета и ефикасна јавна управа (тематски циљ 11). У контексту прекограничне сарадње, приоритети би требало да допринесу јачању интеракције међу људима и да одговарају активностима којима се подржава приоритет 2 о заштити и промовисању људских и мањинских права. Могуће области интервенција леже у области промовисања људских и мањинских права, једнаких могућности запошљавања, социјалног и образовног укључивања осетљивих и маргинализованих група (нпр. Рома, лица са инвалидитетом, жена, избеглица и ИРЛ).

Стратегија ЕУ за регион Дунава

Након усвајања инструмената за УПП,⁸⁰ биће унапређена даља регионална административна сарадња, уз даље унапређење квалификација полицијских и правосудних органа за спровођење и изрицање пресуда у питањима прекограничног криминала. Ово се одражава у циљевима Стратегије ЕУ за регион Дунава, постављеним за 2015. годину на пољу примене и обуке за рад са инструментима за узајамну правну помоћ. Везама са релевантним јавним политикама ЕУ, као што је Дунавска стратегија, подржавају се национални органи правосуђа и полиције да остваре циљеве постављене у области борбе против корупције, организованог и озбиљног криминала. Како би се испунили циљеви постављени за оквир до 2015. године (ови циљеви постављени су у вези са кријумчарењем робе, трговином људима, и уклањањем прекограничних црних тржишта). Ово ће захтевати јачање органа за спровођење закона, како унутар, тако и између јурисдикција, путем унапређене размене обавештајних података и веће подршке за међународне активности.

У оквиру прекограничних и транснационалних приоритета биће покривене иницијативе за јачање регионалне сарадње, нарочито:

- регионалне иницијативе за правосудну сарадњу у кривичним стварима,
- регионалне иницијативе за правосудну сарадњу у грађанским стварима,
- иницијативе за заштиту људских и мањинских права.

Б1.6. Институционални оквир за спровођење секторског приступа

За сектор правде у Републици Србији, у контексту секторског приступа, одговорне су следеће институције: Министарство надлежно за правосуђе, независне/аутономне правосудне институције: Високи савет судства, Државно веће тужилаца, Врховни касациони суд, Републичко јавно тужилаштво, Тужилаштво за организовани криминал, Правосудна академија, као и органи у саставу министарства надлежног за правосуђе тј. Управа за извршење кривичних санкција и Дирекција за управљање одузетом имовином, али и Агенција за борбу против корупције, Канцеларија за људска и мањинска права, Заштитник грађана, Повереник за заштиту равноправности, Дирекција за родну равноправност министарства надлежног за рад и социјалну политику. *Водећа институција за овај сектор јесте Министарство надлежно за правосуђе.*

У контексту секторског приступа, Министарство надлежно за правосуђе координише рад свих релевантних институција у сектору у погледу планирања, програмирања, спровођења и праћења мера/активности у сектору

⁸⁰УПП – Узајамна правна помоћ

правде које ће бити подржане средствима ЕУ и другим средствима међународне развојне помоћи. Одговорност за формално подношење и касније спровођење мера/активности зависи од њиховог садржаја и одговорности институција укључених у сектор правде.

Како би се унапредиле и координисале активности у вези са планирањем, програмирањем, спровођењем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи, и повећала ефикасност и делотворност развојне помоћи, основана је Секторска радна група (СРГ) за правду.⁸¹ Секторска радна група за правду одговорна је за координисање активности у вези са планирањем, програмирањем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи, утврђивање релевантних мера/активности и подршку увођењу секторског приступа у сектору правде. Рад, управљање, организација и састав СРГ прецизније су дефинисани *Пословником о раду секторских радних група за програмирање и праћење фондова ЕУ и развојне помоћи*. Националне институције које учествују у СРГ јесу Министарство надлежно за правосуђе, Министарство надлежно за унутрашње послове, Завод за интелектуалну својину, Канцеларија за људска и мањинска права, Заштитник грађана, Повереник за заштиту равноправности, Агенција за борбу против корупције, Дирекција за родну равноправност министарства надлежног за рад, запошљавање и социјалну политику, Министарство надлежно за финансијски и економски развој и Канцеларија надлежна за питања европских интеграција (КЕИ). Чланови СРГ званично су именовани представници наведених ресорних министарстава, на нивоу државног секретара или помоћника министра, или виши службеник за програме помоћи (SPO) и Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије.

Представници донаторске заједнице, укључујући водећег донатора, учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализирањем секторских приоритетних циљева, мера и активности за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи, као и обезбеђивања података о очекиваној помоћи током периода планирања. Водећи донатор одговоран је за подршку раду СРГ и заступа интересе донатора активних у одређеним секторима.

Како би се омогућио инклузивнији и транспарентнији дијалог, консултације и комуникација са свим релевантним заинтересованим странама у њиховим секторима, КЕИ је успоставила механизам за консултације са организацијама цивилног друштва (ОЦД).⁸² Овај механизам заснован је на консултативном процесу са секторским организацијама цивилног друштва (СЕКО), и служи као платформа која омогућује размену информација и доприноса ОЦД у вези са планирањем развојне помоћи, нарочито програмирањем и праћењем Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). СЕКО представља конзорцијум од највише три ОЦД као партнере, од чега се једна јасно истиче као водећи партнер. СЕКО се састоји од ОЦД које имају значајно искуство у јавном заступању, анализама и истраживању у оквиру сектора, као и искуства у непосредном раду са пружаоцима услуга и корисницима. Утичу на јавне политике на основу њиховог успешног умрежавања и партнерског рада са другим локалним и међународним организацијама цивилног друштва, као и конструктивне сарадње са државним институцијама и непрестано надзиру њихов рад. Чланови СЕКО учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализирањем секторских приоритетних циљева, мера и активности за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи. Остале релевантне заинтересоване стране (агенције, приватни и академски сектор, ОЦД итд.) могу да учествују на састанцима СРГ на основу теме, потреба и захтева сваког састанка секторске радне групе.

Према Пословнику о раду секторских радних група, КЕИ⁸³ је одговорна за координацију и обезбеђивање ефикасног рада свих активности секторских радних група. Координацију и вођство СРГ подржава оперативна група коју чине представници водеће секторске институције, водећег донатора и КЕИ. СРГ такође делује као Секторски пододбор за праћење за потребе ИПА.

⁸¹ Уредба о успостављању СРГ од 5.11.2012. бр: 119-01-68/2012-03

⁸² Уведено 2011. године

⁸³ Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојне помоћи

Б1.7 Показатељи за мерење напретка

ПРИОРИТЕТ 1: Унапређење правосудног система, правне сигурности и борба против корупције													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.1. Затворена поглавља 23 и 24 правних тековина ЕУ	Д/Н		Позитивна оцена ⁸⁴	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Привремено затворена поглавља		Да	Извештај Европске комисије о напретку у остваривању услова ЕУ за пуно придруживање	Министарство надлежно за правосуђе
1.2.% правне предвидивости судских поступака (грађански и привредни поступци) (време по случају x трошкови по случају ⁸⁵ x поступци (другостепени, трећестепени))	% н/п	5	4,6	4	3,6	3	н/п	н/п	н/п	н/п	н/п	МПДА, ВСС, ДВТ нови индекс/ Извештај о пословању (извршење уговора)	Министарство надлежно за правосуђе
1.3 % спровођења Националне стратегије за борбу против корупције	%	0	0	50%	60%	70%	80%	90%				Извештај Агенције за борбу против корупције	Агенција за борбу против корупције
МЕРА 1.1: Даља подршка реформи правосудног система у складу са условима за придруживање ЕУ													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.1.1. Напредак остварен у складу са поглављем 23 о квалитету правосудне организације кроз оцену независности, непристрасности и одговорности правосуђа	Д/Н	Извештај о напретку у за 2012	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена			Извештај ЕК о напретку	Министарство надлежно за правосуђе

⁸⁴ Позитивна оцена у Извештају ЕК о напретку, Скрининг извештају, Извештају о праћењу

⁸⁵ Вредност случаја по процени са почетка поступка

1.1.2 Број дисциплинских санкција (коначне одлуке) усвојених против правосудних званичника ⁸⁶	#	5	0								Извештаји јавног тужиоца надлежног за дисциплинске поступке ВСС и ДВТ на годишњем нивоу	ВСС/ДВТ
1.1.3. Потпуно оперативне и оснажене административне канцеларије ВСС до 2017/18. године	#	Извештај ЕК о напретку за 2012 Делимично оперативан	Измене и допуне (нацрти) Пословника	Усвојене дисциплинске мере и механизми интерног управљања и контроле	Опремљени запослени у правосуђу	% особља обучено у области анализе и планирања	% особља обучено у области анализе и планирања	Административна канцеларија ВСС у потпуности оперативна	Аналитичка и планска акта усвојена у складу са међународним стандардима	Аналитичка и планска акта усвојена у складу са међународним стандардима	Извештај Комисије за спровођење Националне правосудне реформе/Годишњи извештај ВСС	Министарство надлежно за правосуђе
1.1.4. Потпуно оперативне и оснажене административне канцеларије ДВТ до 2017/18. године	#	Извештај ЕК о напретку за 2012 Делимично оперативан	Измене и допуне (нацрти) Пословника	Усвојене дисциплинске мере и механизми интерног управљања и контроле	Опремљени запослени у правосуђу	% особља обучено у области анализе и планирања	% особља обучено у области анализе и планирања	Административна канцеларија ВСС у потпуности оперативна	Аналитичка и планска акта усвојена у складу са међународним стандардима	Аналитичка и планска акта усвојена у складу са међународним стандардима	Извештај Комисије за спровођење Националне правосудне реформе/Годишњи извештај ДВТ	Министарство надлежно за правосуђе

⁸⁷Почетна вредност представља број одлука одобрених од стране Високог савета судства. Уз то, ВСС прикупља статистику о броју дисциплинских поступака, броју дисциплинских поступака покренутих од стране дисциплинског тужиоца и броју одлука Дисциплинске комисије. Тренутно, ВСС не може обезбедити прецизне пројекције.

1.1.5. Потпуна независност и транспарентност правосуђа у буџетским овлашћењима до 2016. године		Извештај ЕК о напретку за 2012 Дел имичне надлежн ости ВСС/ДВТ при буџетирању правосуђа		Усвојени извештаји и оцене потреба за планирањем и извршењем буџета правосуђа	Потребни закони и подзаконски акти измењени и допуни/припремљени у погледу нових буџетских надлежности ВСС/ДВТ	Потребни закони и подзаконски акти измењени и допуни/припремљени у погледу нових буџетских надлежности ВСС/ДВТ	Сprovedен предлог ВСС/ДВТ за буџет правосуђа				Извештај Комисије за спровођење Националне стратегије правосудне реформе/Годишњи извештај ВСС	Министарство надлежно за правосуђе
1.1.6. % средстава одређен за Правосудну академију	%	Буџет/међународна помоћ 111.427.000 РСД /1.000.000 РСД	176.838.000 Орсд /4.000.000 rsd	Процент међународне помоћи/1.000.000 Орсд	Процент међународне помоћи/70.000 Орсд	99.99% / 0,01%	99.99% / 0,01%	99.99% / 0,01%	Државни буџет /260.000.000 Орсд (100%)	Државни буџет /270.000.000 Орсд (100%)	ISDA CON-ODA извештај/Буџет РС	Министарство надлежно за правосуђе
1.1.7. % случајева решених медијацијом у поређењу са укупним бројем пресуда у грађанским и привредним питањима	%	n/a	Усвојени закони	Усвојена подзаконска акта и успос	10% случајева разрешено медијацијом	15% случајева разрешено медијацијом	20% случајева разрешено медијацијом	25% случајева разрешено медијацијом			Извештај Комисије за спровођење Националне стратегије правосудне реформе	Министарство надлежно за правосуђе

				тављено удружење									
1.1.8. % алтернативних санкција изречених у судским пресудама (од укупног броја пресуда у кривичним питањима)	%	4.05	5.00	6.40	7.50	8.40	9.30	10.2	11.0	12.0	Извештај Управе за извршење кривичних санкција	Министарство надлежно за правосуђе	
МЕРА 1.2: Повећање ефикасности и квалитета правосудног система у складу са међународним и европским стандардима													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.2.1. Напредак у складу са поглављем 24 о правосудној сарадњи у кривичним и грађанским питањима	Д/Н	Извештај ЕК о напретку у за 2012. годину	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена				Извештај Европске комисије о напретку у испуњавању захтева ЕУ за пуно чланство	Министарство надлежно за правосуђе	
1.2.2. Број предмета (замолница) у области међународне правне помоћи у кривичним стварима до 2020. године покренутих, процесуираних и извршених прекограничних случајева (кривични и грађански случајеви) до 2020. године ⁸⁷	%	10.500	10% - повећање	10% - повећање	10% - повећање	10% - повећање	10% - повећање	10% - повећање	10% - повећање	10% - повећање	Извештај Одељења за МПП у кривичним стварима оквиру Министарства надлежног за правосуђе	Министарство надлежно за правосуђе	
1.2.3 Број предмета (замолница) у области међународне правне помоћи у грађанским стварима до 2020. године	%	10.000	10% повећање	20% повећање	20% повећање	20% повећање	20% повећање	20% повећање	20% повећање	20% повећање	Извештај Одељења за МПП у грађанским стварима у оквиру Министарства надлежног за правосуђе	Министарство надлежно за правосуђе	
1.2.4. % судија и тужилаца обучених у складу са Законом и Програмом ПА за трајну обуку	%	72%	77%	82%	88%	92%	96%	100%			Извештај ПА	Правосудна академија	
1.2.5. Повећана стопа учинка (% примљених и решених случајева)	%	40,58%	50%	55%	60%	70%	75%	80%			Годишњи извештај ВКС ⁸⁸	ВКС	
1.2.6. Смањен број повреда према члану 6. Европске конвенције о људским правима у оквиру поступка пред ЕСЉП	Број	4 повреде од 12	4 повреде	4 повреде	3 повреде	3 повреде	2 повреде	2 повреде	1 повреда	1 повреда	Извештај заступника РС пред ЕСЉП/Годишњи	Министарство надлежно за правосуђе	

⁸⁷ Полазна вредност дата за индикатор 1.2.2 обухвата број послатих/примљених молби. Овај податак може бити класификован у складу са облицима међународне помоћи

⁸⁸ Врховни касациони суд

		пресуда										извештај Европског суда за људска права	
1.2.7. % успешних ⁸⁹ осуда од укупног броја случајева ЈТ у поређењу са претходном годином	%	71,63% 90	72%	73%	73%	74%	77%	78%	80%	83%		Извештај Републичког јавног тужилаштва	РЈТ
1.2.8. 100% судова користи ИКТ за управљање предметима и садржајем	%	65%	70%	75%	90%	100%						Извештај ВСС, Извештај Сектора за правосуђе у Министарству надлежном за правосуђе	Министарство надлежно за правосуђе
1.2.9. 100% јавних тужилаштва користи ИКТ за управљање предметима и садржајем	%	40%	45%	55%	65%	85%	95%	100%				Извештај ДВТ, Извештај Сектора за правосуђе	Министарство надлежно за правосуђе
1.2.10. 100% установа у затворском систему користи ИКТ за управљање предметима	%	0%	60%	70%	80%	100%						Извештај Управе за извршење кривичних санкција	Министарство надлежно за правосуђе
МЕРА 1.3: Унапређење јавних политика за борбу против корупције у складу са унапређењем превенције, гоњења и процесуирања случајева корупције													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.3.1. Напредак у односу на поглавље 23 стратегије за борбу против корупције	Д/Н	Извештај ЕК о напретку у за 2012 (Слаб напредак)	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена					Извештај Европске комисије о напретку у испуњавању захтева ЕУ за пуно чланство/ Извештај Заштитника грађана	Министарство надлежно за правосуђе/Заштитник грађана
1.3.2. Уклоњене законодавне препреке за надзор финансирања политичких странака	Д/Н	н/п	Формулација неопходних измена	Усвојене измене Закона о	Примена Закона	Примена Закона	Примена Закона	Примена Закона				Извештај Министарства надлежног за правосуђе, Извештај АБПК	Министарство надлежно за правосуђе

⁸⁹ „успешно“ се односи на оптужницу праћену осудом

⁹⁰ Полазна вредност је проценат правоснажних пресуда и закључених признања кривице у календарској години, у поређењу са укупним бројем подигнутих оптужница против одраслих и малолетних и броја предложених споразума о признању кривице у тој години. С тим у виду, наглашава се да је тужилаштво подигло оптужнице против 59.824 особе, од којих је против 42.150 особа изречена осуђујућа пресуда, док је од 869 предложених споразума о признању кривице, њих 706 закључено, што чини стопу успешности од 71,63% у случајевима тужилаштва.

			на Закон а о фина нсира њу полит ичких стран ака	фина нсира њу полит ичких стран ака										
1.3.3. Број истрага у случајевима корупције и случајевима са елементом корупције	Број											Извештај МУП/ Извештај Заштитника грађана	Министарство надлежно за унутрашње послове/ Заштитник грађана	
1.3.4. Број гоњених случајева корупције на високом нивоу	Број	139 ⁹¹	140	140	140	140	140	140	140	140	140	Извештај РЈТ	Министарство надлежно за правосуђе	
1.3.5. Број процесуираних случајева корупције и случајева са елементом корупције	Број	3730 ⁹²										Извештај ВКС	Министарство надлежно за правосуђе	
1.3.6. Број коначних пресуда у случајевима корупције и случајевима са елементом корупције	Број	933 ⁹³										Извештај ВКС	Министарство надлежно за правосуђе	
1.3.7. Број установа укључених у образовање о корупцији	Број											Извештај АБПК	Министарство надлежно за правосуђе	
1.3.8. Број покренутих поступака у случајевима предвиђеним Законом о Агенцији за борбу												Извештај АБПК	Агенција за борбу против корупције	
ПРИОРИТЕТ 2: Унапређење заштите и промовисање људских и мањинских права														
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање		
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.				
2.1. Однос између броја упућених и спроведених препорука које су Заштитник грађана и друге независне институције упутили државним органима у области унапређења људских и мањинских права ⁹⁴	Однос	1,66 ⁹⁵	1,60	1,55	1,50	1,45	1,40	1,35	1,30	1,25	Годишњи извештај Парламенту	КЉМГП/ Заштитник грађана/ Повереница за заштиту равноправности		

⁹¹ Потребно је узети у обзир да Извештај о покренутих случајевима и приказана статистика се односе на број особа, а не број прекршаја.

⁹² Приказани подаци су збирни извештај апелационих судова и показују број предмета који нису коначно завршени у провештеном поступку, као и укупан број процесуираних предмета са елементима корупције који су покренути у првостепеним судовима, а који за предмет имају следећа кривична дела: члан 359, 360, 363, 364, 366, 367, 368, 369, 238 и 234 из Кривичног законика Републике Србије

⁹³ Исто као претходно

⁹⁴ (разложено по основу рода, година, верског опредељења, етничке припадности, националности, места порекла и боравка)

⁹⁵ Дефинисане препоруке: 222, спроведене препоруке: 134(60,36%)

МЕРА 2.1: Спровођење постојећег стратешког и правног оквира за заштиту људских и мањинских права												
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
2.1.1. Број кршења мањинских права	Бр	908 ⁹⁶	870	845	800	765	720	680	650	600	Извештај Заштитника Грађана/ Извештај Поверенице за заштиту равноправности	Заштитник грађана/ Повереница за заштиту равноправности
2.1.2. Број пријављених инцидената против мањинских група у односу на ситуацију пре 2013. године	#										Извештаји МУП, Извештај заштитника грађана, Извештај повереника за заштиту равноправности, Извештаји ОЦД	КЉМП или министарство надлежно за правосуђе, Заштитник грађана, Повереник за заштиту равноправности
2.1.3. Успостављени локални акциони планови за борбу против дискриминације и механизми координације на локалном и националном нивоу	Не											
2.1.4. Удео места у локалним скупштинама која држе жене	%											
2.1.5. Жене градоначелници												
2.1.6. Удео места у јавним службама која држе жене												
МЕРА 2.2: Промовисање културе толеранције, различитости, једнакости за спречавање кршења људским и мањинских права у запошљавању, образовању, здравству и јавном информисању												
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
2.2.1 Ниво свести јавности о правима угрожених група у односу на период пре 2013. године											Извештај КЉМП, Извештај ПЗР, Анкета о јавном мњењу о дискриминацији и	КЉМП Министарство надлежно за правосуђе Министарство рада и социјалне политике

⁹⁶ Број притужби поднетих Заштитнику грађана у области родне равноправности (55), права лица лишених слободе (119), права особа са инвалидитетом (98), права детета (425) и права националних мањина (211)

											неједнакости	Заштитник грађана Повереник за заштиту равноправности
2.2.2. Временски оквир и покриће политика и програма за пружање заштите против кршења људским и мањинских права и дискриминаторних пракси											Извештаји уговорним органима УН, Извештаји Савету Европе ⁹⁷	КЉМП Министарство надлежно за правосуђе Министарство рада и социјалне политике Заштитник грађана Повереник за заштиту равноправности
2.2.3. Однос броја девојчица и дечака који завршавају средње образовање												
2.2.4. Стопа прекида средњошколског образовања међу ученицима ромске националности												
2.2.5. Стопа незапослености по полу и циљним групама											Анкета о радној снази	
2.2.6. Број новинара и других медијских лица који су пријавили санкције, политички или корпоративни притисак при објављивању информација												
2.2.7. Удео жена које су искусиле физичко, односно сексуално насиље од актуелног или бившег партнера												
2.2.8. Преваленца/случајеви криминала, укључујући злочине мржње и насиље у домаћинству међу циљним становништвом												

⁹⁷ Коментари и препоруке уговорних органа УН / Комитета УН и Савета Европе, Извештај ЕК, Извештаји националних и међународних организација које се баве заштитом и унапређењем људских и мањинских права.

Б1.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи

Према бази података *ISDACON*, сектор правде примио је током периода 2007-2012. године значајан износ помоћи од међународне донаторске заједнице, са процењеним укупним износом додељених средстава од 91,5 милиона евра. Највећи и најзначајнији донатор у сектору била је ЕУ са укупно додељених 67,38 милиона евра током периода 2007-2013. године у оквиру ИПА компоненте I.

У оквиру седам годишњих програма у периоду 2007-2013. године, **ИПА компонента I** финансирала је пројекте усмерене ка унапређењу ефикасности и транспарентности правосудног система, увођењу система управљања случајевима у судовима и тужилаштву, одузимање имовине стечене кривичним делом, реформи затворског система и јачања алтернативних санкција, борби против корупције и успостављању Правосудне академије. У области људских и мањинских права, пројекти су путем ИПА подржали развој стратешког оквира за заштиту људских и мањинских права, као и јачање институционалних капацитета за спровођење, праћење и извештавање о њиховој примени; али су се ИПА пројекти усмеравали и на економска и социјална права појединачних циљних група: решавање проблема избеглице и ИРЛ проналажењем трајног решења за њихову ситуацију, унапређење извора прихода за живот и осигурање потпуног приступа њиховим правима, осигурање доступности и квалитета образовања за децу из маргинализованих група, социјално укључивање и смањење сиромаштва међу најугроженијим групама у друштву, као и унапређење квалитета живота и приступа правима за ромску, ашкалијску и египатску заједницу. Подршка у оквиру ИПА 2012 структурирана је са циљем унапређења ефикасности, делотворности и квалитета судских процеса, за подршку новоуспостављеном систему извршења судских одлука, омогућавање координисане борбе против свих видова криминала, унапређење капацитета судова за мерење сопственог учинка, укључивање цивилног друштва и шире јавности у оцену кривично-правног система; пружање подршке при затварању преосталих колективних центара, унапређење услова за живот за избеглице, ИРЛ и повратнике према споразумима о реадмисији, као и осигурање одрживог повратка ИРЛ на територију Аутономне покрајине Косово и Метохија (у даљем тексту: Косово и Метохија). Подршка у оквиру ИПА 2013 била је усмерена на унапређење професионализма, управљање људским ресурсима и техничким капацитетима правосудних органа за делотворно и ефикасно спровођење правде, унапређење капацитета и могућности казненог система и на унапређење капацитета у области људских и мањинских права и спровођење борбе против дискриминације и приступа правди за јавне политике усмерене на младе.

Остали донатори, као што су СИДА, УНДП, УНИЦЕФ, Италија и Норвешка, подржали су унапређење приступа Рома социјалним службама на локалном нивоу, спровођење законодавства за борбу против дискриминације, као и борбу против сексуалног и родно заснованог насиља, развој политика и законодавних реформи за осигурање испуњавања и поштовања права деце без родитељске неге и деце са специјалним потребама, као и смештај и интеграцију избеглица. Влада Норвешке такође је подржала унапређење извршења правде и правосудни систем за малолетна лица, као и институционализацију мреже служби за подршку жртвама сведоцима. У области правосудне реформе, успостављен је Мултидонаторски поверенички фонд за подршку сектору правде (МДПФ) којим управља Светска банка, као механизам за координисану доделу иностране помоћи. Главне препоруке Средњорочног извештаја МДПФ⁹⁸ за развој координације и капацитета за секторски приступ и успостављање система за праћење и оцену и поузданих података уз четири препоруке Извештаја о оцени⁹⁹ о унапређењу политика у смислу координације и потребе специфичне за дати сектор, да се морају експлицитно навести везе међу секторима у програму правосудне подршке за ИПА 2014-2020, већ су утврђене усвајањем овог документа, и биће испраћене током читавог процеса спровођења мера из НАД-а. УСАИД и Одељење за правосудје амбасаде САД пружају помоћ у јачању правосудног сектора. УНХЦР, САД и Немачка такође су обезбедили средства за помоћ у решавању проблема са смештајем за избеглице и ИРЛ. Ова подршка била је нарочито важна за консолидацију неопходних статистичких података о циљном становништву и њиховим пребивалиштима.

Према препорукама извештаја о „Оцени делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима“, програмирање будуће развојне помоћи за сектор правде требало би чврсто да повеже институционалне/ техничке аспекте правосудне реформе, решавајући корупцију и борбу против дискриминације у контексту унапређеног квалитета живота, уз унапређење „слабог утицаја на активности у сектору“.¹⁰⁰ Уопштено, процес реформе правосудја у Републици Србији покретало је успостављање новог законодавства и изградња институција. Мање је било предвиђања и улагања у утврђивање капацитета како би се осигурала усклађеност и примена новог законодавства или политика. Финансијске и административне последице спровођења новог законодавства, процедура или институција морају да постоје пре него што се определи финансирање из средстава развојне помоћи, и Министарство надлежно за послове финансија потпише неопходну доделу буџетских средстава. Ово

⁹⁸СРЕДЊОРОЧНИ ИЗВЕШТАЈ О ОЦЕНИ, Светска банка, Мултидонаторски поверенички фонд за подршку сектору правде (МДПФ-ПСП), Република Србија, децембар 2012. године

⁹⁹Оцена делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима, нацрт коначног извештаја, СИДА 2013. године

¹⁰⁰ Ibid.

такође захтева унапређене способности финансијског планирања и буџетирања у свим институцијама како би се делотворно управљало ресурсима и спроводиле јавне политике. У том погледу, међународна развојна помоћ у сектору правде оцењена је као слабо одржива и ефикасна, иако су предузете мере произвеле исходе који су допринели делотворности на средњем нивоу.¹⁰¹

Сектор правде такође игра важну улогу у области конкурентности привреде Републике Србије, повећавајући степен улагања и отварајући нове могућности за запослења. Републици Србији су изузетно неопходна улагања, а нарочито стране директне инвестиције (СДИ). Док је немогуће издвојити један аспект правосудног/законодавног процеса, будућа међународна развојна помоћ требало би да буде снажно усмерена на решавање главних регулаторних и стратешких препрека за изградњу бољег окружења које омогућује пословање, са циљем улагања, чиме се понавља висока релевантност различитих стратешких циљева за владавину права.¹⁰² Извештај о глобалној конкурентности Светског економског форума за 2012-2013. годину, којим се разматра учинак у односу на различите показатеље у 144 земље широм света (при чему је 1. најбоља), рангирао је Републику Србију као 130. у области имовинских права, 116. по заштити интелектуалне својине, 129. по независности судства, 132. по фаворизовању у државних званичника, 133. по ефикасности правног оквира приликом оспоравања прописа, и 138. по ефикасности правног оквира приликом решавања спорова.¹⁰³

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Можда је у поређењу са наведеним изненађујуће да је Република Србија „тек“ 86. по неправилним исплатама и миту, и 85. по трошковима криминала и насиља по пословање, што може да указује и на нижи степен корупције у оквиру приватног сектора, али и ендемску корупцију и криминал у многим другим државама широм света.

B2 СЕКТОР УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

B2.1. Обухват и контекст сектора

Сектор унутрашњих послова бави се безбедношћу и сигурношћу, превенцијом и одбраном од криминала, и покрива јавне политике за заштиту грађана и заједница, борбу против организованог криминала, наркотика, прања новца и финансирања тероризма, трговине људима, управљање и контролу граница, укључујући миграције и азил, као и заштиту људских права избеглица и интерно расељених лица (ИРЛ).

Најчешће врсте организованог криминала у Републици Србији јесу: организовани криминал у области наркотика, организовани финансијски криминал, трговина људима и кријумчарење људи, трговина и кријумчарење ватреног оружја, имовински криминал, отмице, организовани видови високотехнолошког криминала, корупција и прање новца.

Према статистичким подацима за организовани криминал у области наркотика за 2010. годину, откривено је 35 криминалних група и заплењено укупно 1,7 тона наркотика, што је скоро 400 кг више него 2009. године и указује да је кријумчарење хероина и модификоване марихуане у порасту. Током 2011. године откривено је 22 криминалне групе, остварено је 5.253 заплене током којих је конфисковано преко 1,4 тоне наркотика. Током 2012. године, министарство надлежно за унутрашње послове било је укључено у 15 операција на регионалном и међународном нивоу у којима су значајне количине кокаина, хероина, марихуане и синтетичких наркотика заплењене у Републици Србији и иностранству. Осим тога, у Републици Србији откривене су три незаконите лабораторије за производњу синтетичких наркотика. Министарство надлежно за унутрашње послове предузело је обимне мере и активности у борби против свих видова организованог криминала и унапређења међународне полицијске сарадње. Дошло је до пораста броја оптужница за рачунарску превару према новом кривичном закону; око 90 лица оптужено је за подмићивање током 2009. године. Током 2011. године овај број порастао је на 126 лица; број лица оптужених за злоупотребу службеног положаја порастао је на преко 1.500 лица током 2011. године. Као резултат, износ заплењених средстава и конфискованих прихода од криминала достигао је 350 милиона евра. Дошло је од пораста у броју откривених илегалних путника на граничним прелазима, при чему је број четворостручен у току једне године – са 2.797 (2010.) на 10.217 (2011.), у контексту да је укупан број путника (земаљским, ваздушним и воденим путевима) остао исти. Међутим, у Извештају ЕК о напретку за 2012. годину закључује се да организовани криминал и даље представља озбиљан разлог за бригу у Републици Србији. Иако су покренуте кривичне истраге у низу случајева организованог криминала, коначне осуде и даље су ретке.

Почетком 2012. године у министарству надлежном за унутрашње послове постао је оперативан унапређен систем електронске евиденције преступа. Унос података за релевантну оперативну и стратешку анализу усклађен је и унапређен, чиме је омогућен проактиван приступ у борби против организованог криминала и повећање ефикасности кроз спровођење превентивних и репресивних акција.

У погледу организованог финансијског криминала, током 2010. године откривено је 10 организованих криминалних група (три организоване групе специјализоване за прање новца, организоване криминалне активности у области здравства, и пет група укључених у различите злоупотребе у трговини акцизом и потрошном робом). Током 2011. године откривено је четири организоване групе, од чега су две биле укључене у незаконито давање кредита за незапослене грађане и предузећа, а две у избегавање плаћања пореза. Постоји потреба да органи за спровођење закона развију способност спровођења проактивних финансијских истрага.

Организовани криминал још увек је озбиљан разлог за бригу у Републици Србији, и потребно је јачање капацитета за спровођење сложених, нарочито финансијских истрага. Јединица за финансијске истраге у оквиру Службе за борбу против организованог криминала (СБПОК) нема довољно средстава и техничке стручности, што је разлог због којег су потребни додатни семинари, радионице и обука за полицијске службенике.

Предузимају се кораци за модернизацију **рада полиције**, унапређење унутрашње координације, као и међународну и регионалну сарадњу и приближавање полиције грађанима кроз полицијски рад у заједници. Напори за унапређењем координације у оквиру полицијских структура, као и са другим актерима, довели су до усвајања неколико кључних стратегија и закона и успостављања специјализованих међуресорних структура, као што су Комисија за међуресорну координацију у области правосуђа и унутрашњих послова. У септембру 2010. године такође је потписан и споразум о сарадњи у борби против свих врста криминала између министарства надлежног за унутрашње послове, министарства надлежног за финансије и министарства надлежног за правосуђе. **Законом о**

организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала,¹⁰⁴ корупције и других посебно тешких кривичних дела проширена су овлашћења Тужиоца за организовани криминал и полиције. У оквиру министарства надлежног за унутрашње послове за потребе истрага у области финансијског криминала успостављене су јединице за финансијске истраге, високотехнолошки криминал, као и кријумчарење наркотика, чиме се омогућује већа специјализација и стручност.

Међутим, потребно је јачање капацитета за спровођење сложених финансијских истрага. Потребно је унапредити степен међуагенцијске сарадње, тока информација и размене између агенција за спровођење закона. Потребна је шира примена процене ризика и мапирања криминала, и потребно је развити полицијски рад који се руководи обавештајним радом. Међу утврђеним проблемима је и недостатак завршних активности у законодавној области и спровођењу јавних политика. Утврђени чинилац (извор) неделотворности налази се у оквиру самог законодавног поступка, односно законодавство којим слабо управљају јавне политике, које се често пожурује ради решавања хитних питања (захтевајући накнадне измене и допуне), које не прате подзаконска акта и институционални аранжмани за спровођење.

Ангажовање Републике Србије у борби против тероризма је изузетно велико. Недавне измене и допуне Кривичног законика усвојене почетком 2013. године допринеле су усклађивању Републике Србије са међународним правним инструментима у области борбе против тероризма. Република Србија потписница је 14 од 18 таквих инструмената. Иако није ратификовала Измене и допуне Конвенције о физичкој заштити нуклеарног материјала из 2005. године, Република Србија у великој мери је укључила одредбе о криминализацији из тих инструмената у свој Кривични законик. Република Србија такође је изменила и допунила свој Законик о кривичном поступку, а Закон о узајамној правној помоћи¹⁰⁵ такође је примењив на случајеве међународне сарадње у кривичним питањима у вези са терористичким актима. У институционалном погледу, 2012. године основан је Национални савет за безбедност (НСБ), одговоран за општу координацију антитерористичких напора на нивоу јавних политика. Осим тога, специјализована канцеларија тужиоца за организовани криминал бави се злочинима у вези са тероризмом и његовим финансирањем. У погледу борбе против прања новца и финансирања тероризма, Република Србија усвојила је Стратегију за борбу против прања новца 2008. године.

У области борбе против трговине људима, од 2000. године постоји тренд „унутрашњег трафикинга“ који утиче углавном на држављане Републике Србије. Подаци за 2010. годину показују да је од 76 жртава, 73 грађана Републике Србије, што је износило 72 од 74 током 2011. године. Најновији доступни статистички подаци показују да је 2011. године број жртава порастао на 88 жртава, број починилаца значајно се повећао на 198, али је поднето свега 52 кривичне пријаве, а на крају је свега 14 лица и осуђено. Влада Републике Србије успоставила је национални механизам за координацију активности и израду јавних политика за борбу против трговине људима, са активностима на два нивоа – централном (стратешком) и оперативном. У оквиру министарства надлежног за унутрашње послове формиране су посебне полицијске јединице за борбу против трговине људима, у оквиру Службе за борбу против организованог криминала у Управи криминалистичке полиције и у оквиру Одељења за сузбијање прекограничног криминала и криминалистичко-обавештајне послове у Управи граничне полиције. Током 2012. године успостављен је Центар за заштиту жртава трговине људима, као служба за социјалну заштиту, са циљем пружања помоћи и подршке жртвама трговине људима, укључујући децу жртве трговине људима. Исте године, именоване су контакт тачке за гоњење и координацију свих случајева трговине људима у свим канцеларијама виших тужилаца у Републици Србији. Међутим, главни недостатак националних система за упућивање у Републици Србији јесу слаби поступци, како при утврђивању, тако и руковођењу идентификованим жртвама; од жртава се очекује да пријаве злочин и да сведоче пред судовима, али је њихову заштиту и безбедност потребно унапредити. Осим тога, суђења су дуготрајна, а жртве се позивају да дају изјаве током дугог временског периода, пресуде за трговце људима крећу се око прописаног минимума, и тек мали број њих заврши у затвору. У Извештају ЕК о напретку за 2012. годину наводи се да Република Србија остаје земља порекла, транзита и одредишта за трговину људима. Влада Републике Србије предузела је одређене конкретне кораке о којима се расправљало на јавним дебатама у фебруару 2013. године са циљем спровођења акционог плана националне стратегије за борбу против трговине људима, али је још увек потребно осигурати делотворну надокнаду и социјално укључивање жртава путем специјалног фонда, у складу са постојећим стандардима ЕУ. Овим питањима бави се нова Стратегија за спречавање и сузбијање трговине људима и заштиту жртава, чије усвајање се очекује током 2013. године.

Укупна дужина граница Републике Србије износи 2.351,7 км. Република Србија граничи се са: Мађарском, Румунијом, Републиком Бугарском, Републиком Македонијом, Републиком Албанијом, Црном Гором, Босном и Херцеговином и Републиком Хрватском. Укупан број граничних прелаза износи 94.

¹⁰⁴ Службени гласник РС, бр. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 – др. закон, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011 – др. закон, 101/2011 – др. закон 32/2013

¹⁰⁵ Службени гласник РС, бр. 20/2009

Стратегијом за интегрисано управљање границама (2012.) утврђено је успостављање координационог тела и оперативне радне групе за координацију интегрисаног управљања границама на централном нивоу, са шест међусекторских под-група. У оквиру министарства надлежног за унутрашње послове развијен је и на граничним прелазима се користи информациони систем за граничну контролу, уз коришћење аутоматског читавања докумената.

Међутим, утицај мера граничне контроле може да се осигура само уколико постоји интеграција свих граничних служби у један систем за прикупљање обавештајних података и спровођење (гранична полиција, царина, фитосанитарна и ветеринарска инспекција), који покрива све укључене службе.

Од 2009. године Република Србија суочава се са новим видом илегалне миграције – секундарна илегална миграција држављана земаља афро-азијског блока кроз земље Западног Балкана, из Грчке као полазишта. Тренд вишеструког пораста узрокован је прогресивним притиском илегалних миграција дуж грчко-турске границе, што се наставило 2012. године. У поређењу са 2011. годином, када је 10.383 лица спречено да незаконито пређу границу (пораст од 459% у односу на 2010. годину), током 2012. године било је 14.793 лица која су спречена (пораст од 42,5% у поређењу са 2011. годином). Највећи број незаконитих прелазака спречен је на граници са Републиком Македонијом (8.348), што је тачка уласка на територију Републике Србије. Незаконити мигранти пролазе кроз територију државе у покушају да илегално пређу границу са Мађарском, Хрватском и Румунијом, или да остану неко време на територији Републике Србије и злоупотребе право на азил. Најчешћи у овој категорији илегалних имиграната јесу грађани Авганистана, Пакистана и Сомалије.

Од 1. априла 2008. године, када је Закон о азилу¹⁰⁶ ступио на снагу, непрестано расте број лица која траже азил у Републици Србији. Током 2008. године било је 77 забележених захтева, 2009. године 275, док је укупан број регистрованих захтева за азил током 2010. године износио 522, уз даљи раст до 3.134 током 2011. године. До 2011. године постојећи капацитет за обезбеђивање смештаја и основних услова за живот били су одговарајући, али пораст броја азиланата од 600% произвео је додатне изазове по институције у Републици Србији. Током 2010. и 2011. године забележен је долазак читавих породица са малом децом, што раније није био случај; број малолетника који траже азил расте, и тренутно износи 25%; жене чине 15% азиланата; док је током 2011. године сталан ток малолетних лица без пратње која траже азил износио 4% укупног броја. Током 2011. године смештај у центрима за азил обезбеђен је за 771 лице. До септембра 2012. године 1.806 лица тражило је азил у Републици Србији, а 1.021 смештено је у два центра за азил. У Извештају ЕК о напретку за 2012. годину наводи се да је број захтева за азил порастао. Критеријуми за проверу безбедних земаља порекла и списак безбедних трећих земаља и даље је у потпуности усклађен са правним тековинама ЕУ.

Првостепени орган који одлучује о захтевима за азил јесте министарство надлежно за унутрашње послове, а коначну одлуку доноси независна Комисија за азил Владе РС. Лицима која траже азил одобрава се правни основ за останак и право на смештај у Центру за азил (ЦА). У складу са Законом о азилу, лица смештена у ЦА уживају потпуну слободу кретања, здравствену заштиту, право на основно и средње образовање, док лица ван ЦА имају приступа финансијској помоћи коју пружају центри за социјалну заштиту. Током 2012. године, успостављена је база података о азилантима, и Република Србија по први пут одобрила је заштиту за избеглице, односно пружање склоништа (у три случаја).

До 2011. године постојећи капацитети за обезбеђивање смештаја и основних услова живота азилантима били су задовољавајући. Међутим, због наглог пораста броја захтева за азил током 2011. године (пораст од 600% у односу на 2010. годину), Влада Републике Србије одлучила је да повећа постојеће капацитете за 180 места отварањем додатног Центра за азил. Осим потребе да се повећају смештајни капацитети, појавили су се и додатни изазови, нарочито при обезбеђивању одговарајућих објеката за лица са инвалидитетом, малолетна лица без пратње која траже азил, трудне жене и особе које зависе од туђе неге и помоћи. Од априла 2009. године, пријем малолетних лица која траже азил спроводи се у два центра (у Београду и Нишу), за смештај малолетних странаца без пратње родитеља или старатеља током краћег периода (након почетног третмана упућују се у постојећа два центра за азил). Центар је одвојена јединица, основана у складу са Одлуком о мрежи установа за социјалну заштиту Владе Републике Србије.¹⁰⁷

Са становништва УНХЦР, како би се решили недостаци система за азил и заштиту избеглица, државни органи би прво требало да реше следеће изазове: потребно је унапредити ток информација у области азила; организационе структуре још увек нису у складу са Законом о азилу, усвојен је Закон о управљању миграцијама, а систематско праћење јавних политика тек је почело.

Током протекле две деценије, Република Србија суочила се са изазовом решавања проблема великог броја присилних миграната. Након распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, огроман број избеглица дошао је у Републику Србију, углавном из Хрватске и Босне и Херцеговине. Према званичним подацима (УНХЦР и

¹⁰⁶ Службени гласник РС, бр. 108/07

¹⁰⁷ Службени гласник РС, бр. 51/08

КИРС), у Републици Србији постоји око 57.247 избеглица и 210.000 интерно расељених лица (ИРЛ). Након сукоба из 1999. године, велики број Срба и припадника других не-албанских заједница напустио је Косово и Метохију и потражио склониште у јужној и централној Србији, као и суседним земљама. До сада је на територији уже Србије (без територије Косова) регистровано око 210.000 ИРЛ, углавном смештених у јужној и централној Србији и Београду. Као одговор на дуготрајну ситуацију са избеглицима након сукоба 1991-1995. године у бившој Југославији, покренут је „Заједнички регионални програм о трајним решењима за избеглице и расељена лица“, познат под називом „Регионални стамбени програм“ (РСП). У питању је заједничка иницијатива Босне и Херцеговине, Хрватске, Црне Горе и Србије са циљем доприноса решавању дуготрајне расељености најугроженијих избеглица и расељених лица (РЛ), и очекује се да ће 27.000 домаћинстава користити овај програм.

Иако је добровољни повратак најбоље решење за избеглице и ИРЛ, свега четвртина избеглица реализовала је трајно решење путем повратка. Ситуација је лошија у погледу ИРЛ. Према подацима УНХЦР, свега 17.000 Срба и других житеља неалбанске националности вратило се на Косово. Процењује се да је свега 5.000 лица заправо остварило одржив повратак. Поред питања избеглица и ИРЛ, Република Србија такође се суочава са проблемима у области реинтеграције повратника у оквиру споразума о реадмисији.

Интерно расељена лица суочавају се са бројним проблемима при заштити њиховог земљишта, непокретне имовине и других стечених права на Косову због недостатка свеобухватних административних механизма за решење ових питања. Слобода кретања на Косову представља велико ограничење за ИРЛ, као и за адвокате који их заступају, у области коришћења њихових права. Ово је додатни ограничавајући чинилац због пружање правне помоћи ИРЛ на Косову није исто као пружање правне помоћи ИРЛ у остатку Републике Србије. Из ових разлога, међународни надзор и укљученост остају неопходан елемент у пружању правне помоћи за ИРЛ.

Реформе у области одбране осигураће ефикаснији и економски одрживији систем интервенција у погледу заштите и подршке цивилном становништву у случају природних непогода и опасности. У том погледу, може да се размотри могућност развоја регионалних координисаних програма. Трећа мисија Војске Србије је подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности. Министарство Одбране и Војска Србије не развијају посебне капацитете за ангажовање на извршењу задатака заштите и спасавања, већ у случају потребе постојећим капацитетима врше подршку цивилним властима и носиоцима послова заштите и спасавања. Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција врше безбедносне активности од значаја за одбрану, у складу са законима о војнобезбедносним службама, као и другим законима.¹⁰⁸ Најрелевантнији стратешки документ у овом сектору јесте Стратегија за националну безбедност Републике Србије из 2009. године. Тероризам, организовани криминал, корупција, ширење и трговина ватреним оружјем, проблеми са интерно расељеним лицима и избеглицима, као и националне и друге врсте непогода наведене су као главни изазови по националну безбедност које је потребно решити путем система за националну безбедност у ширем и ужем смислу.

B2.2. Стратешки оквир

Национални стратешки оквир

На основу главних стратешких докумената за сектор, представљених у прилогу 1, секторске и SWOT анализе, утврђени су следећи приоритети за овај сектор:

(i) Јачање безбедности грађана путем демократске, одговорне и ефикасне полицијске службе главна је стратешка визија и кључни приоритет описан у Стратегији развоја Министарства унутрашњих послова, у којој се дефинишу и вредности и мисија за наредни период до 2016. године, наглашавајући и потребу за реаговањем на услове за проширење ЕУ. Препознате су и следеће приоритетне области за будући развој: организација и управљање; безбедност појединца, заједнице и државе; партнерства на националном, регионалном и међународном нивоу; систем унутрашње и спољње контроле и транспарентност у раду. Овај кључни приоритет такође је заснован на унапређењу и спровођењу стратешког и нормативног оквира за борбу против криминала и превенцију.

(ii) Превенција и борба против организованог криминала, предвиђа дугорочне трендове и смерове рада структура за организовани криминал, као и капацитете Републике Србије за превенцију и његово сузбијање на најнижу могућу стопу. Према Националној стратегији за борбу против организованог криминала, појам организованог криминала обухвата вршење кривичних дела од стране организоване криминалне групе или њених чланова. Организована криминална група јесте група три или више лица, која постоји током одређеног временског периода и ради у договору са циљем извршења једног или више кривичних дела за која је прописана казна од четири године или озбиљнија санкција, са циљем стицања, непосредно или посредно, финансијске или друге

¹⁰⁸ Устав Републике Србије, Закон о одбрани, Закон о Војсци Србије, Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, Кривични законик, Закон о кривичном поступку и други закони.

добити. Врсте организованог криминала забележене у Републици Србији јесу незаконита трговина наркотицима, изнуде, отмице, уцене, трговина људима, кријумчарење људи, корупција, прање новца, злоупотреба службеног положаја, одузимање девиза и других инструмената плаћања, проституција, незаконита трговина ватреним оружјем и експлозивом, међународно кријумчарење возила и акцизне робе, као и високотехнолошки криминал.

(iii) **Безбедна заједница заснована на професионалној полицијској служби** и сарадња усмерена на смањење и контролу безбедносних изазова, која се остварује путем превенције, полицијског рада на нивоу заједнице, рада усмереног на проблеме и партнерства са другим заинтересованим странама. Концепт полицијског рада на нивоу заједнице заснован је на учешћу грађана у процесу доношења одлука у полицији, као савременом приступу безбедности. Стратешки циљеви у том погледу дефинисани су у Стратегији полиције у заједници усмереној на: савремене стандарде у раду полиције; поверење грађана и заједница; непрестану сарадњу и партнерство са заједницом; делотворну безбедност и превенцију; безбедније заједнице и смањење страха од криминала; приступ усмерен на проблеме и поштовање етичких принципа и различитости. Предуслови за остваривање ових циљева јесу образовање и развој поверења између полиције и грађана.

(iv) **Свеобухватан, ефикасан и делотворан систем за смањење ризика и последица природних непогода и других катастрофа** представља стратешки приоритет који укључује интегрисано управљање непогодама у Републици Србији и наставља да доприноси већој безбедности и одрживом развоју региона. Националном стратегијом дефинисани су и утврђени национални механизми за координацију и програмске смернице за смањење броја непогода узрокованих природним опасностима, као и ризика од несрећа, заштите, реакције и опоравка. Стратегијом се осигурава испуњавање препорука Европске уније за развој националних система за безбедност. За развој интегрисаног система за заштиту и спасавање потребан је виши степен техничких иновација и опреме, као и унапређење инфраструктуре, информатичких и технолошких система, уз примену савремених технологија и стандарда Европске уније. Такође, у Републици Србији не постоји обједињени број који грађани могу да позову у хитном случају, пошто свака од служби поседује сопствени број за хитне случајеве и своју диспечерску службу. Осим тога, потребно је да се оспособи систем утврђивања/лоцирања позива, а база података за праћење свих ризика, случајева, хитних случајева, и непогода није на одговарајући начин развијена. Републички штаб за ванредне ситуације припрема и објављује годишње извештаје о спровођењу Стратегије, при чему се Извештај ставља на увид јавности.

(v) **Одрживо интегрисано управљање границама** којим ће се осигурати свеобухватна и ефикасна безбедност и сигурност кретања лица и робе преко граница, као и осигурање ефикасног интегрисаног управљања границама биће обезбеђено кроз одговарајућу инфраструктуру и техничке услове, који одговарају стандардима и препорукама ЕУ. Биће развијене области од заједничког интереса за све граничне службе и њима ће се управљати путем додатно усклађених и синхронизованих секторских стратегија, изградње капацитета, инфраструктуре, опреме и информационих технологија и телекомуникационих система.

(vi) **Управљање миграцијама и илегалне миграције** кључни су приоритет за развој стратешки, правно и институционално уређене области миграција. Планирано, организовано и интегрисано управљање миграцијама означава праћење екстерних и интерних трендова миграција и спровођење активности којима се подстичу регуларне миграције, уз спречавање незаконите и нерегуларне миграције. Неки од основних елемената управљања миграцијама и борбе против илегалних миграција јесу визна политика, интегрисано управљање границама и регулисан боравак странаца. Предуслов за успешно управљање миграцијама јесте осигурање делотворне координације међу институцијама, централним које су одговорне за израду политика, као и оперативним које их спроводе, уз успостављање система за праћење јавних политика и мера. Овај кључни приоритет такође садржи и активности које се предузимају да би се осигурао координисан, правовремен и свеобухватан одговор на проблем миграната.

(vii) **Одговор на потребе ИРП и избеглица** кључни је приоритет за решавање њихових проблема, као што је утврђено у Националној стратегији за решавање питања избеглих и интерно расељених лица.¹⁰⁹ Ова стратегија представља оквир за стварање иницијатива и спровођење активности са циљем решавања питања избеглих и интерно расељених лица за период 2011-2014. године и покрива две циљне групе: а) избеглице у складу са статусом који дефинише Закон о избеглицама¹¹⁰ и б) ИРП са територије Косова и Метохије који привремено бораве у Републици Србији ван територије Косова и Метохије. Овом стратегијом дефинишу се два смера одрживих активности: подршка за повратак или интеграција. Осим тога, стратешки циљ је и развој услова за повратак избеглица у Републику Хрватску и Босну и Херцеговину, као и институционалних механизма за потпуно остваривање права у земљама порекла. Други стратешки циљ јесте стварање услова за избеглице, нарочито најугроженије групе избеглица (појединце и породице) који одлуче да остану у Републици Србији, како би решили своје проблеме и подржали њихову интеграцију у локалне заједнице.

¹⁰⁹ За период 2011 – 2014. године

¹¹⁰ Службени гласник РС, бр.18/92, 45/02 –СУС и 30/10

(viii) **Борба против трговине људима** уз посебан нагласак на заштиту људских права жртава стратешки је циљ у борби против трговине људима. Велика већина жртава, њих 90%, су из Републике Србије, док су други са Западног Балкана и из земаља бившег Совјетског Савеза. Подаци МУП-а показују да је најчешћа појава при трговини људима сексуално искоришћавање. Трговина људима такође се користи за потребе искоришћавања радне снаге, коришћење жртава да чине кривична дела, присилну прошњу и присилан брак. С обзиром на типологију и методе које се користе, ову врсту организоване криминалне активности није увек могуће спречити коришћењем других приоритета за овај сектор, у складу са дефиницијама из претходног текста. Приоритети су груписани у пет области: институционални оквир, превенција, помоћ, заштита и реинтеграција жртава, међународна сарадња и праћење и оцењивање резултата.

Како би се подржали национални стратешки циљеви наведени у претходном тексту и међународна помоћ усмерила на најхитнија питања, у НАД-у се наводе следећа два приоритета:

НАД приоритет 1 *Унапређење опште безбедности и борба против криминала* у складу са националним стратешким приоритетима за сектор утврђеним у оквиру (i), (ii), (iii) и (iv). НАД предвиђа остваривање овог приоритета усмеравањем и спровођењем стратешког и нормативног оквира за борбу против криминала и превенцију, као и јачањем капацитета државних органа за ефикасно процесуирање случајева организованог криминала, корупције, прања новца и финансирања тероризма, тероризма, ратних злочина и других кривичних дела.

НАД приоритет 2 *који има за циљ да обезбеди интегрисано управљање границама и управљање миграционим токовима* је у складу са националним стратешким приоритетима за сектор утврђеним у оквиру (iv), (v), (vi) и (vii). Овим приоритетом НАД непосредно се решавају кључне теме које покрива национални приоритет интегрисаног управљања границама. Прецизније, мере које се позивају на овај приоритет за циљ ће имати подршку за: спровођење Стратегије интегрисаног управљања границама и унапређење интегрисаних граничних механизма. У првом случају, биће реализовано унапређење организације и управљања границама путем развоја оперативних акционих планова релевантних граничних служби и осигурањем координације приликом њиховог спровођења. Друга мера биће усмерена на унапређење капацитета за управљање миграцијама свих надлежних институција укључујући и оних одговорних за пружање образовања, здравствене заштите, запошљавања, социјалне заштите и административних услуга (као што је издавање докумената) на националном и локалном нивоу. Унапређење узајамне хоризонталне и вертикалне координације свих институција укључених у управљање миграцијама као и јачање њихових капацитета.

Регионалне и транснационалне стратегије

Стратегија ЕУ за Дунавски регион бави се низом питања и предложених области за сарадњу алоцираних на четири стуба међу којима „Јачање региона Дунава“ одговара овом сектору. Приоритетне области релевантне за сектор јесу „Јачање институционалних капацитета и сарадње“ и „Заједнички рад на промовисању безбедности и решавању организованог криминала и тешких злочина“.

Осим тога, Република Србија учествује у раду Савета за регионалну сарадњу. Савет за регионалну сарадњу развио је Стратешки документ за правосудне и унутрашње послове 2011-2013. године са Акционим планом.¹¹¹ Овим документом спајају се и интегришу најрелевантнији стратешки циљеви и активности више програмских докумената (стратегија, акционих планова и јавних политика) из региона.¹¹²

Документи ЕУ и међународни споразуми у вези са сектором

Европским партнерством са Републиком Србијом од 18. фебруара 2008. године (2008/213/ЕК) утврђен је скуп краткорочних и средњорочних приоритета у области правде, слободе и безбедности у вези са визама, контролом граница, азилом и миграцијама; прањем новца; наркотицима; полицијом; борбом против организованог криминала и тероризма. Под *Борбом против организованог криминала* наводи се: „а) Усвојити недостајуће законодавство, б) развити капацитет за заплону имовине, в) спровести националну стратегију против организованог криминала и г) јачати криминалистичко-обавештајни рад; Наставити борбу против трговине људима, укључујући спровођење стратегије за спречавање трговине људима и пружање одговарајуће помоћи и заштите жртвама“. Краткорочни приоритет у оквиру *Правде, слободе и безбедности (визе, гранична контрола, азил и миграције)* истиче важност спровођења Стратегије за интегрисано управљање границама, и јачање сарадње између агенција за интегрисано управљање границама. Средњорочни приоритет јесте наставак јачања капацитета граничне полиције и царинске службе, унапређење објеката на граничним прелазима и унапређење сарадње са суседним земљама у борби против трговине људима.

У Споразуму о стабилизацији и придруживању (члан 6.) наводи се: „Република Србија се обавезује да настави да подстиче сарадњу и добросуседске односе са другим државама региона укључујући и одговарајући степен међусобних уступака у погледу кретања људи, робе, капитала и услуга, као и развој пројеката од заједничког

¹¹¹ Стратешки документ подржали су министри у Будви, у Црној Гори, 18. марта 2011. године

¹¹² Видети: <http://www.rcc.int/docs/0/183/regional-strategic-document-on-justice-and-home-affairs-2011-2013-and-the-action-plan-for-its-implementation>

интереса, посебно оних који се односе на управљање границама и борбу против организованог криминала, корупције, прања новца, илегалних миграција и кријумчарења, укључујући посебно трговину људима, лаким оружјем и забрањеним дрогама. Ова обавеза је кључни фактор у развоју односа и сарадње између страна и стога доприноси регионалној стабилности". Такође, у члану 80. – Јачање институција и владавине права (Наслов VII, Правда, слобода и безбедност), наводи се да ће бити успостављена сарадња са циљем јачања независности правосуђа и унапређења његове ефикасности, унапређења рада полиције и других органа за спровођење закона, пружање одговарајуће обуке и борбе против корупције и организованог криминала. Остали релевантни чланови јесу: члан 82. – Визе, контрола границе, азил и миграције; члан 83. – Спречавање и контрола илегалне имиграције, реадмисија; члан 84. – Прање новца и финансирање тероризма; члан 85. – Сарадња у вези са недозвољеним дрогама; члан 86. – Спречавање и борба против организованог криминала и осталих незаконитих активности и члан 87. – Борба против тероризма.

Кључна иницијатива Сарајевског процеса, Регионални стамбени програм за Западни Балкан, приказује обновљену решеност четири партнерске државе (Србија, Црна Гора, Хрватска и Босна и Херцеговина) да обезбеде сву неопходну подршку за укидање расељености избеглица, повратника и расељених лица, и омогуће им живот као равноправним грађанима, без дискриминације. Ова решеност потврђена је током министарске конференције одржане у Београду у новембру 2011. године када је потписана Заједничка министарска декларација за „Заједнички регионални програм о трајним решењима за избегла и расељена лица“.

У погледу борбе против претњи по јавну безбедност, односно ред и мир, као и у погледу превенције, откривања и полицијске истраге кривичних дела, земље ЈЕЕ усвојиле су Конвенцију о полицијској сарадњи у Југоисточној Европи.¹¹³

Осим тога, под окриљем Иницијативе за сарадњу у Југоисточној Европи (СЕЦИ), државе ЈЕЕ усвојиле су Конвенцију о Центру за спровођење закона за Југоисточну Европу (SELEC)¹¹⁴ којим се успоставља координисана подршка државама чланицама приликом истраживања и превенције злочина.

Б2.3. Агенда ЕУ

Европа 2020

Саопштењем Комисије о програму Европа 2020 утврђена је стратегија за паметан, одрживи и инклузивни раст. Кључна иницијатива Европске платформе против сиромаштва и социјалне искључености јесте наглашавање потребе да се блиско интегришу социјално укључивање и борба против дискриминације, решавајући, између осталог, питања управљања миграцијама, интеграције миграната, очувања људских права и антидискриминаторних јавних политика.

Циљ стратегије унутрашњих послова Европске уније јесте стварање подручја без унутрашњих граница у које људи могу да уђу, крећу се, живе и раде слободно, сигурни да се њихова права у потпуности поштују и да им је безбедност осигурана. Стратешки оквир заснован је на програмима из Тампера (1999-04. године), Хага (2004-09. године) и Стокхолма (2010-14. године) – Отворена и безбедна Европа која служи и штити своје грађане, и садржи неколико стратегија и јавних политика којима се решавају различита питања из области безбедности и сигурности: Стратегија ЕУ за унутрашњу безбедност „Ка европском моделу безбедности“, Европска стратегија за безбедност (2003. године), Стратегија за делотворно спровођење Повеље о основним правима, Стратегија о спољашњој димензији подручја слободе, безбедности и правде (2005. године), Ка општој јавној политици борбе против високотехнолошког криминала (2007. године), Стратегија ЕУ за наркотице (2005-2012. године), Стратегија ЕУ за сузбијање трговине људима (усвојена 2012. године), Директива о сексуалном злостављању, сексуалном искоришћавању деце и дечјој порнографији, Стратегија за високотехнолошку безбедност (2013. године), Трећа директива за борбу против прања новца (усвојена 2005. године), Ревидирана стратегија против финансирања тероризма (усвојена 2008. године) итд. Стратешки оквир проистиче из Наслова V Уговора о функционисању Европске уније којим се уређује „Подручје слободе, безбедности и правде“. Стратегија ЕУ за унутрашњу безбедност („Ка европском моделу безбедности“) наводи изазове, принципе и смернице за решавање питања безбедности у оквиру ЕУ. Са циљем спровођења ове стратегије, Комисија је у новембру 2010. године усвојила Саопштење „Стратегија за унутрашњу безбедност ЕУ у акцији – Пет корака ка безбеднијој Европи“. Њоме се предлаже 41 акција којима се циљају најхитнији безбедносни изазови са којима се Европа суочава. Приоритети Европске уније за развој подручја правде, слободе и безбедности током периода 2010-14. године утврђени су Стокхолмским програмом којим је постављена мапа пута за рад Европске уније у овим областима.¹¹⁵

¹¹³ Беч, 5. мај 2006. године

¹¹⁴ Букурешт, 10. децембар 2009. године

¹¹⁵http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_en.htm

Поглавље 24: Правда, слобода и безбедност

Јавна политика унутрашњих послова ЕУ груписана је у две области: миграција и азил, и унутрашња безбедност. Прво укључује питања која се односе на закониту и незакониту миграцију, интеграцију, реадмисију и повратак. Друга обухвата борбу против организованог криминала и тероризма, полицијску сарадњу и управљање спољашњим границама ЕУ са циљем унапређења заштите грађана и борбе против организованог криминала и тероризма. У духу солидарности, стратегија ЕУ за циљ има унапређење полицијске и правосудне сарадње у криминалистичким питањима, као и сарадње у области управљања границама, цивилне заштите и управљања непогодама. Стратегија за унутрашњу безбедност ЕУ састоји се од проактивног, хоризонталног и мултидисциплинарног приступа са задацима јасно расподељеним између ЕУ и њених држава чланица, усмереног на борбу против прекограничног криминала, као што је трговина људима; сексуално злостављање, сексуално искоришћавање деце и дејча порнографија; високотехнолошки криминал; економски криминал, корупција, кривотворење и пиратерија, као и наркотици.

Подршка и промовисање права лица у оквиру Заједнице, решавање дискриминације и неједнакости и промовисање европског држављанства доприносе унапређењу специфичних циљева и кључних иницијатива стратегије Европа 2020.

Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ - НПАА за период 2013-2016. године дефинише приоритете и мере за наредни период за поглавље 24:

Спољашње границе и Шенген

У погледу управљања границама приоритети су везани за развој организационе структуре и оперативну делотворност граничне полиције на свим нивоима организације, у складу са најбољим праксама и стандардима ЕУ; Ажурирање плана и програма специјалистичке обуке граничне полиције; Изградња и модернизација објеката и инфраструктуре на граничним прелазима, са циљем бржег кретања људи и робе и повећање квалитета контроле на границама; као и додатна модернизација и унапређење инфраструктуре и опреме на граничним прелазима са циљем надзора и обезбеђивања безбедности државних граница, као и других друштвених питања као што су људска права, регионална партнерства и све већа укљученост организација цивилног друштва - ОЦД. Такође, планира се завршетак активности на успостављању и раду заједничких контакт служби/центра на границама са суседним земљама. Успостављање заједничких патрола и заједничких граничних прелаза вршиће се по потреби.

Миграције

Приоритети при управљању миграцијама јесу завршетак регулаторног оквира за спровођење Закона о странцима; Стварање централне базе података страних држављана повезане са свим надлежним органима укљученим у поступак издавања виза, боравишних и радних дозвола (министарство надлежно за спољне послове, министарство надлежно за унутрашње послове, национална служба за запошљавање); Издавање биометријских докумената за стране држављане и развој нове Стратегије и Акционог плана за борбу против илегалне миграције; као и унапређење положаја посебно осетљивих група, нарочито путем социјалног укључивања деце са инвалидитетом и одраслих са интелектуалним сметњама и проблемима са менталним здрављем, као и жртава трговине људима.

Визна политика

У области визне политике, приоритет је успостављање целовитог визног информационог система који би био повезан са дипломатским мисијама, министарством надлежним за спољне послове, министарством надлежним за унутрашње послове, граничним прелазима и областима полицијских управа.

Азил

Током наредног периода, приоритет ће бити потпуно усклађивање националног законодавства у области азила са релевантним директивама ЕУ, као и потпуно спровођење свих стандарда који важе у овој области на територији држава чланица ЕУ. Осим тога, биће у потпуности размотрено проширење постојећих капацитета за смештај азиланата, као и унапређење ефикасности поступка за испитивање оправданости захтева за азил (да би се смањило потребно време за обраду, уз унапређење квалитета обраде захтева), што би, између осталог, при уобичајеном стању ствари довело до смањења ризика од недостатка капацитета.

Полицијска сарадња и борба против организованог криминала

Планира се потпуно успостављање правног оквира за полицијску сарадњу и борбу против организованог криминала до 2016. године, путем усвајања организационе структуре и развојем административних капацитета, нарочито база података потребних ради успостављања националног криминалног информационог система и његове примене у најмање две организационе јединице министарства надлежног за унутрашње послове.

У погледу сарадње у борби против наркотика, планиране активности јесу: израда стратегије за надзор у области контролисаних психотропних супстанци и прекурсора; Измене и допуне Закона о психоактивним контролисаним

супстанцама у складу са Одлуком Савета 2005/387/ПУП; Измене и допуне Закона о супстанцама које се користе у недозвољеној производњи опојних дрога и психотропних супстанци (прекурсорима) у складу са Уредбом (ЕК) бр. 273/2004; припрема подзаконских аката у вези са Законом о психоактивним контролисаним супстанцама; израда подзаконских аката у вези са Законом о супстанцама које се користе у недозвољеној производњи опојних дрога и психотропних супстанци (прекурсорима); успостављање и институционализација националног центра за прикупљање, обраду и извештавање; израда подзаконских аката којима се уређује област спречавања злоупотребе наркотика, третман и рехабилитација; оцена Националне стратегије за борбу против дрога за период 2009-2013. године, као и спровођење ЕСПАД истраживања.

У области царинске сарадње, активности ће бити усмерене на ревидирање Стратегије о информационим и комуникационим технологијама Управе царина за период 2011-2020. године.

Правосудна сарадња у кривичним и грађанским питањима биће усмерена на израду предлога основе за преговоре и закључење споразуме о правној помоћи у кривичним и грађанским питањима, изручења и узајамна извршења судских пресуда у кривичним и грађанским питањима са низом других земаља. Министарство надлежно за правосудје размотриће могућност потпуног усклађивања Кривичног законика са релевантним међународним правним изворима, првенствено правним текovinaма ЕУ, током периода 2014-2016. године. Дирекција за управљање одузетом имовином ће, ради поспешивања управљања имовином смештеном ван Београда, отворити организационе јединице у Нишу и Новом Саду. Осим тога, потребан је даљи развој специјалних истражних техника.¹¹⁶

Потребно је успоставити делотворан демократски надзор над коришћењем специјалних истражних мера (СИМ) с обзиром на то да агенције за спровођење закона користе СИМ. У том погледу, Народна скупштина мора да развије способност коришћења СИМ.

Министарство надлежно за одбрану планира потписивање административног споразума са Европском одбрамбеном агенцијом, а спровођење овог споразума планира се за 2014. годину.

Приоритети ЕУ за ИПА II биће дефинисани у Заједничком стратешком оквиру (JSF) са циљем бољег усклађивања финансијске помоћи са стратегијом проширења ЕУ. Приоритети за појединачне земље биће утврђени у Стратегији ЕУ за државу корисника (CSP) коју припрема Европска комисија, а основ ће чинити НАД и релевантне националне секторске стратегије.

Б2.4. Општи циљеви и приоритети сектора (2014-2020. године)

Поред анализе ситуације представљене у претходним одељцима спроведена је SWOT анализа сектора унутрашњих послова, како би се утврдили дугорочни циљеви и средњорочни стратешки приоритети, уз реалистичне и циљане мере.

Предности	Недостаци
<ul style="list-style-type: none"> • Постоје националне и ЕУ стратегије усклађивања и други стратешки документи • Највећи број правних захтева ЕУ и других међународних стандарда решен је државним стратешким документима • Конкретни секторски планови за полицијску сарадњу и борбу против организованог криминала разрађени су и планира се њихово потпуно успостављање до 2016. године • У оквиру сектора постоји довољан број ваљано обученог особља • Постојање стратегија у сектору унутрашњих послова 	<ul style="list-style-type: none"> • Слаба институционална сарадња и ток информација у области борбе против организованог криминала, прања новца, трговине људима и свим осталим областима сектора унутрашњих послова • Непостојање систематских планских докумената и подзаконских прописа и поступака за борбу против организованог криминала, прања новца и свим осталим областима сектора унутрашњих послова • Одсуство систематског праћења спровођења јавних политика • Непотпуна примене кривичног закона • Недостатак примене стратешког оквира за сектор унутрашњих послова • Одсуство међу- и унутар-институционалне координације за спровођење стратешког оквира • Недовољни капацитети за смештај азиланата • Неодговарајуће професионалне квалификације и специјализовано особље, неприпремљеност и слаби капацитети локалне самоуправе за спречавање

¹¹⁶ Видети НПАА, страна 468 и страна 469

Прилике	ризика и националних непогода Претње
<ul style="list-style-type: none"> • Убрзање процеса приближавања ЕУ • Доступност средстава из фондова ЕУ и билатералних фондова • Развој јасних организационих и координационих институционалних капацитета у оквиру релевантних структура заинтересованих страна одговорних за борбу против организованог криминала • Развој јасних организационих и координационих институционалних капацитета у оквиру релевантних структура заинтересованих страна у области сектора унутрашњих послова • Унапређење способности за ефикасно спровођење јавних политика и правног оквира за релевантне актере • Успостављено одрживо финансирање система за интегрисану заштиту и спасавање • Унапређена функционална сарадња органа система за заштиту и спасавање на националном и локалном нивоу 	<ul style="list-style-type: none"> • Слаби резултати у борби против свих видова криминала • Неодговарајућа реакција на хитне ситуације • Слаби технички и људски капацитети за управљање границама, за спречавање и борбу против криминала • Повећан број избеглица као резултат проширења шенгенских граница. • Пораст броја илегалних миграната • Недовољни капацитети суседних земаља које још увек нису отпочеле поступак европских интеграција • Нејасан правни оквир за координацију истрага организованог криминала

Како би одражавао наведено и усмерио програмирање помоћи, општи циљ формулисан је овако:

Унапредити сигурност и безбедност на појединачном нивоу, на нивоу различитих друштвених група и заједница и државе

Овај општи циљ заснован је на даљем унапређењу безбедног и сигурног окружења као неопходног предуслова за економски, културни и друштвени раст. Како би се остварио, потребна је свеобухватна, усклађена и делотворна реакција ради решавања изазова у области сигурности и безбедности. На основу два приоритета у области унутрашњих послова, тежиште је усмерено на повећану делотворност, усклађивање секторских стратешких и правних оквира, интеграцију и координацију секторских мера и приступа.

Приоритет 1: Унапређење опште безбедности и борба против криминала

За остваривање овог приоритета потребно је испунити опште предуслове: унапредити правни и стратешки оквир у сектору, појачати институционалну организацију и координацију. Како би се обезбедило сигурно и безбедно окружење, нарочито на појединачном нивоу, али и нивоу различитих друштвених група и заједница, потребна је ефикасна и делотворна реакција у решавању претњи озбиљног и организованог криминала, прања новца и финансирања тероризма, тероризма, високотехнолошког криминала, трговине људима и других претњи, уз брзу реакцију на новонастале кризе узроковане вештачким или природним непогодама.

Приоритет 2: Осигурање интегрисаног управљања границама и управљање токовима миграција

Унапредити оперативну делотворност граничне полиције и сродних служби на свим нивоима, са циљем подстицања кретања људи и робе, али и осигурања безбедности и заштите од свих прекограничних криминалних активности које би могле да угрозе сигурност и стабилност у региону. Управљање токовима миграција уз претње по безбедност представља изазове који ће морати да буду решени осигурањем ефикасног рада интегрисаног управљања границама. Биће спроведене свеобухватне, кохерентне и делотворне мере ради исправног решавања изазова миграција и илегалних миграција. Осим тога, биће успостављен ефикаснији систем азила који штити азиланте, и биће спроведене мере у погледу основних права и потреба свих миграната (укључујући ИРЛ, избеглице и повратнике).

Б2.5. Секторске мере за спровођење приоритета у сектору

Приоритет 1: Унапређење опште безбедности и борба против криминала

Мера 1.1: Унапређење и спровођење стратешког и нормативног оквира за борбу против криминала и превенцију

Овом мером биће подржана превенција и борба против криминала путем даљег усклађивања стратешког и законодавног оквира са поглављем 24 правних тековина ЕУ, њиховим делотворним спровођењем и даљим

усклађивањем са другим међународним стандардима. Биће остварена се кроз јачање институционалних капацитета за стратешко планирање и развој кохерентног стратешког оквира у министарству надлежном за унутрашње послове, као и путем унапређења спровођења стратешког и правног оквира за превенцију и борбу против криминала. Овом мером такође ће се подржати и спровођење акционих планова, како у људском, тако и у техничком смислу, кроз систем за праћење, оцењивање и извештавање. Осим тога, јачаће се капацитети оперативних јединица релевантног министарства надлежног за унутрашње послове непосредно одговорних за спровођење наведеног. Овом мером биће подржан развој ефикасне координације и сарадње у оквиру министарства надлежног за унутрашње послове и одговарајућих институција и органа, као и успостављање ефикасног праћења спровођења стратегија и закона. Оквирна стратегија за ову меру јесте Стратегија за развој Министарства унутрашњих послова (2011-2016. године) са Акционим планом за спровођење стратегије.

Мера 1.2: Јачање капацитета државних органа за ефикасно процесуирање случајева организованог криминала, корупције,¹¹⁷ прања новца, финансирања тероризма, тероризма, ратних злочина и других кривичних дела

Овом мером јачаће се правни и институционални капацитети ради извршења сложених истрага и унапређења учинка у борби против свих видова криминала. Потребно је обратити посебну пажњу на проактивност, ефикаснију размену информација, стварање националног Система за криминално обавештајни рад, јачање аналитичког рада, унапређење капацитета за истраге и вештачење на месту злочина, унапређење капацитета за финансијске истраге, оцене ризика, високотехнолошки криминал, статистичке податке о криминалу, мапирање криминала, прикупљање и обраду података, као и успостављање јединствених база ради развоја обавештајно-полицијског рада као полицијског модела изграђеног око оцене и управљања ризицима. Осим тога, обавештајно полицијски рад требало би да је у вези са Стратешким одлучивањем и Дугорочним планирањем. Мером би требало да се унапреди координација између свих релевантних заинтересованих страна, укључујући оне унутар министарства надлежног за унутрашње послове. Као што је наведено у претходном тексту, према Националној стратегији за превенцију и борбу против организованог криминала, појам и врсте организованог криминала утврђени су као извршење кривичних дела које врши организована криминална група или њени чланови, при чему се за организовану криминалну групу сматра група од три или више лица која постоји током одређеног временског периода и делује у договору са циљем извршења једног или више кривичних дела. Посебан захтев према Кривичном закоником јесте осуда од четири године или више за сврху стицања, непосредно или посредно, финансијске и друге добити. Сви ови материјални елементи мораће се на одговарајући начин применити у оквиру јасних поступака за истрагу и гоњење, током даљег институционалног и законодавног развоја.

Мера 1.3 Јачање капацитета полиције, државних органа, локалних општина, мањина и цивилног друштва за свеобухватну и ефикасну заштиту људских и мањинских права, сигурности и безбедности грађана.

Овом мером осигураће се јачање Полицијског рада у заједници у Републици Србији кроз развој полицијских компетенција, способности и етике у области поштовања људских права, различитости, као и професионалног и законитог деловања; Успостављање и развој партнерстава са локалним заједницама и њихово укључивање у решавање безбедносних питања; Заједнички развој превенције и рада полиције и заједнице усмереног на решавање проблема. Путем спровођења Стратегије полицијског рада у заједници са Акционим планом и уз унапређење професионалних знања, биће створени услови за нову полицијску културу која делује проактивно при осигурању безбедности заједнице путем поштовања ставова грађана. Ова мера такође укључује: развој превенције ради опште заштите деце, ученика, жена и других потенцијалних жртава насиља у породици; мањинске групе и друге угрожене групе; ефикасно спречавање и борбу против насиља на јавним и спортским манифестацијама; развој метода за полицијски рад усмерен на решавање проблема; ефикасну контролу полицијских органа (током хапшења и притвора), развој изградње професионалних и етичких капацитета полиције са циљем јачања професионалног интегритета и одговорног полицијског рада.

Мера 1.4: Унапређење капацитета државних органа за ефикасно реаговање у хитним ситуацијама и делотворну заштиту грађана

Овом мером наставиће се развој и подршка за спровођење ефикасног и делотворног система интегрисане заштите и спасавања у хитним ситуацијама, кроз смањење ризика и последица природних непогода и других катастрофа на локалном, националном и регионалном нивоу. Мером ће се: јачати утврђивање, оцена и праћење ризика и унапредити рано упозоравање путем развоја и примене стандарда и методологије за оцену при утврђивању ризика од природних непогода и других катастрофа у складу са препорукама ЕУ¹¹⁸ за развој националних безбедносних система: успостављање институционалних, организационих и кадровских услова за спровођење заштите у хитним

¹¹⁷ Видети сектор правде, приоритет 1, мера 1.3

¹¹⁸ Путем Одлуке Савета 2007/779/ЕЗ, Европска унија успоставила је Механизам за цивилну заштиту ЕК (у даљем тексту: Механизам). Механизам је усмерен на посепивање сарадње у интервенцијама помоћи у хитним случајевима цивилне заштите, када припремљеност земље на коју утиче непогода није довољна за одговарајућу реакцију због недовољних доступних ресурса. Пошто је чланом 10. Механизма предвиђено да је Механизам отворен за учешће будућих држава чланица,

ситуацијама; обезбеђивање ваљано обученог особља; успостављање и обука постојећих ватрогасних и спасилачких јединица; успостављање система 112 за хитне позиве и подршка реорганизацији праћења, система раног узбуђивања, као и смањење фактора ризика путем унапређених метода за предвиђање, оцену и друштвено-економску анализу вишеструких ризика; као и успостављање ефикасне реакције на хитне случајеве на свим нивоима. Овом мером биће подржана изградња механизма за међуинституционалну координацију за брзе реакције у хитним ситуацијама, нарочито за све кључне актере, као што су Министарство одбране, уз унапређење њихових капацитета у погледу механизма за хитно реаговање. Даље ће се развити поступци за контролу оружја и муниције и спровођење активности за уклањање неексплодираних убојитих средстава, складиштење и уништење експлозивних направа.

Приоритет 2: Осигурање интегрисаног управљања границама и управљање токовима миграција

Мера 2.1: Унапређење интегрисаног управљања границама (спровођење Стратегије за интегрисано управљање границама (ИУГ))

Ова мера допринеће спровођењу регулаторног оквира усклађеног са моделима, стандардима и препорукама ЕУ, као и препорукама за Западни Балкан,¹¹⁹ да би се осигурале безбедне и заштићене границе и сузбиле све прекограничне криминалне активности које би угрозиле сигурност и стабилност у региону. Мера ће бити усмерена на унапређење организације и управљања границама путем развоја оперативних акционих планова за релевантне пограничне службе и обезбеђивање сарадње приликом њиховог спровођења – реорганизацију граничних служби и развој и спровођење заједничке оцене ризика. Мером ће бити усклађене постојеће административне процедуре, развијене недостајуће процедуре за заједнички рад граничних служби током редовног рада и у хитним ситуацијама и осигурати њихово практично спровођење. Ова мера такође ће допринети развоју система за кадровско планирање у граничним службама, прилагођавању модела обуке програмима обуке за граничне службе у државама чланицама ЕУ и спровођењу програма обуке. Осим тога, мером ће се осигурати синхронизован развој телекомуникационих и информационих технологија у делу који се односи на систем подршке интегрисаном управљању границама. Резултати у контроли граница могу да се осигурају само уколико постоји интеграција свих граничних служби у јединствен систем за прикупљање обавештајних информација и спровођење (гранична полиција, царина, фитосанитарна и ветеринарска инспекција), који покрива све укључене службе.

Мера 2.2: Унапређење механизма за управљање миграцијама

Овом мером биће подржана даља изградња капацитета у области управљања миграцијама и усмериће се на координацију у свим релевантним институцијама, допринећи унапређењу система за управљање миграцијама у Републици Србији и његовој потпуној усклађености са стандардима ЕУ и координисаним спровођењем јавних политика у области миграција, од уласка у земљу до интеграције одређених категорија миграната. Усмерење ће бити на унапређењу капацитета за управљање миграцијама свих надлежних инстанци на националном и локалном нивоу које су одговорне за обезбеђивање образовања, здравствене заштите, запошљавања, социјалне заштите и административних услуга (као што је издавање докумената). Осим тога, биће унапређено прикупљање и размена статистичких података и праћење токова миграција, а постојећи прописи биће усклађени са EUROSTAT стандардима. Механизми за извештавање EUROSTAT-у, Европској миграционој мрежи и другим релевантним мрежама биће развијени, као и размена најбољих пракси и релевантних искустава. Овом мером биће подржан даљи развој законског и стратешког оквира и стварање механизма за успешно спровођење јавних политика у области азила, илегалних миграната и радних миграната, и усклађивање са правним тековинама ЕУ уз посебан нагласак на стварање неопходних предуслова за неометано коришћење свих права миграната.¹²⁰ Како би се подстакла синергија између миграција и развоја, биће остварена свеобухватна партнерства са земљама порекла и транзита легалне и неправилне миграције, уз размену искустава и сарадњу у оквиру држава чланица ЕУ. Како би се спречиле секундарне миграције, биће развијене додатне мере за успешну реинтеграцију повратника у складу са споразумима о реадмисији, а биће унапређени и капацитети за рад институција на локалном и националном нивоу надлежних за управљање миграцијама, запошљавање, здравствену заштиту, локалну самоуправу, унутрашње послове и социјалну заштиту. Осим тога, биће успостављени програми и делотворни механизми за добровољан повратак лица која незаконито бораве на територији Републике Србије. Обезбедиће се одговарајући услови за смештај азиланата и лица којима је одобрена заштита, у складу са стандардима ЕУ у погледу количине и квалитета уз успостављање поступака и неопходне инфраструктуре за помоћ у кризним ситуацијама узрокованим неочекиваним токовима миграција, путем изградње неопходних објеката. Овом мером биће подржан добровољан одрживи повратак интерно расељених лица са Косова и Метохије у место порекла. Осим тога, сва ИРЛ, избеглице и лица из реадмисије за која постоје неразрешена правна питања (имовинска права, кршење људских права, недостатак личних докумената итд.) и питања у вези са подршком за њихов повратак, биће подржана путем бесплатне правне помоћи. Биће подржани

¹¹⁹ Смернице за интегрисано управљање границама на Западном Балкану прво је установила Европска комисија (ЕК), 2004. године, а ажурирала 2007. године

¹²⁰ Видети НПАА, страна 459 и страна 463

ток информација и институционална сарадња; Биће додатно развијене организационе структуре усклађене са релевантним законима и систематским праћењем јавних политика и спровођењем мера.

Регионалне, прекограничне и транснационалне теме у сектору унутрашњих послова

Потребно је обезбедити инструменте од важности за регионалну сарадњу, као што су подршка из вишекорисничке ИПА, прекогранична сарадња (СВС) и транснационални програми, за оне активности у којима је вредност регионалног приступа очигледна.

Вишекорисничка ИПА

Приоритет у регионалној сарадњи уз подршку инструмената као што је вишекорисничка ИПА јесу стварање неопходних правних, институционалних, финансијских и људских ресурса како би се осигурала ефикасна регионална полицијска сарадња, нарочито у области надзора граница, управљања миграцијама, заштите сведока, борбе против организованог криминала и управљања хитним ситуацијама.

Регионални програм „Заједнички програм за приоритетна трајна решења за избегла и интерно расељена лица – регионална сарадња“ пружа трајна решења за смештај расељеног становништва и у великој мери је допринео приступу њиховим правима.

Ради разрешења дуготрајне ситуације расељености, четири партнерске земље (Босна и Херцеговина, Црна Гора, Република Хрватска и Република Србија), уз међународну заједницу, покренуле су регионалну иницијативу усмерену ка обезбеђивању добровољног повратка и реинтеграције или локалне интеграције избеглих и интерно расељених лица (ИРЛ) којима је то потребно. Као део ове регионалне иницијативе, партнерске земље развиле су Регионални стамбени програм којим ће се обезбедити трајна и одржива решења за смештај за процењених 27.000 домаћинстава, односно 74.000 појединаца. Овај програм требало би да се спроводи током петогодишњег периода, почевши од 2012. године. Према почетним проценама, укупна цена инвестиција у програм требало би да износи 583 милиона евра и да се распореди на петогодишњи период.

Прекогранична сарадња

У овом сектору, могуће области за прекограничне и транснационалне програме везане су за тематски циљ 5 Европског фонда за регионални развој (ЕРДФ). Промовисање прилагођавања на климатске промене, спречавање ризика и планови управљања везују се за мере управљања у хитним случајевима, уз посебно усмерење на шумске пожаре, поплаве и друге природне непогоде и катастрофе. Борба против организованог криминала, као што је трговина људима, или сарадња пограничних органа, од посебне су важности за спровођење тематског циља 11 – Унапређење институционалних капацитета и ефикасна јавна управа уз посебно усмерење на органе који се баве интегрисаним управљањем границама.

Транснационалне теме

Према Акционом плану **Стратегија ЕУ за Дунавски регион**: „За подршку дунавским земљама у административној сарадњи и унапређењу квалификација служби за спровођење закона, правосудних и других служби“, приоритет јесте унапређење сарадње у региону Дунава у областима: Циљано прикупљање и размена кључних криминалистичких информација; Утврђивање најозбиљнијих претњи; Оцена претње од озбиљног и организованог криминала; Гоњење интернет криминала (високотехнолошки криминал); Царинске информације; Уклањање мина у подручјима за која се сумња да су минирана; Управљање миграцијама.

Б2.6. Институционални оквир за спровођење секторског приступа

За сектор унутрашњих послова, у контексту секторског приступа, одговорне су следеће институције: министарство надлежно за унутрашње послове (укључујући и Управу полиције и Управу криминалистичке полиције), министарство надлежно за правосудје (укључујући Дирекцију за управљање одузетом имовином и Канцеларију државног тужиоца), министарство надлежно за спољне послове, министарство надлежно за одбрану (укључујући Инспекторат одбране, Војнобезбедносну агенцију, Војнообавештајну агенцију), министарство надлежно за финансије (укључујућу Управу царина, Управу за спречавање прања новца), јавне агенције (Агенција за борбу против корупције, Безбедносно-информативна агенција), Комесаријат за избеглице и миграције Републике Србије и Канцеларија за Косово и Метохију. Водећа институција за овај сектор јесте министарство надлежно за унутрашње послове.

У контексту секторског приступа, министарство координише рад свих релевантних институција у сектору у погледу планирања, програмирања, спровођења и праћења мера/активности у сектору унутрашњих послова које ће бити подржане средствима ЕУ и другим средствима међународне развојне помоћи. Одговорност за формално подношење и касније спровођење мера/активности зависи од њиховог контекста и одговорности институција укључених у сектор унутрашњих послова.

Како би се унапредиле и координисале активности у вези са планирањем, програмирањем, спровођењем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи и повећала ефикасност и делотворност развојне помоћи, уведени су додатни механизми, односно успостављена је секторска радна група (СРГ) за унутрашње послове.¹²¹ Секторска радна група за унутрашње послове одговорна је за координацију активности у вези са планирањем, програмирањем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи, предлагање релевантних мера и активности, као и за подршку увођењу секторског приступа у сектору унутрашњих послова. Рад, управљање, организација и састав СРГ прецизније су дефинисани *Пословником о раду секторских радних група за програмирање и праћење фондова ЕУ и развојне помоћи*. Институције које учествују у СРГ јесу министарство надлежно за унутрашње послове, министарство надлежно за правосуђе и јавну управу, министарство надлежно за финансије, министарство надлежно за привреду, министарство надлежно за спољне послове, министарство надлежно за одбрану, канцеларија надлежна за Косово и Метохију, Комесар за избеглице и миграције и канцеларија надлежна за питања европских интеграција (КЕИ). Чланови СРГ званично су именовани представници наведених ресорних министарстава, на нивоу државног секретара или помоћника министра, или виши службеник за програме помоћи (SPO) и Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије.

Представници донаторске заједнице, укључујући водећег донатора, учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализирањем секторских приоритетних циљева, мера и активности, за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи, као и обезбеђивања података о очекиваној помоћи током периода планирања. Водећи донатор одговоран је за подршку раду СРГ и заступу интересе донатора активних у одређеним секторима.

Како би се омогућила већа укљученост и транспарентнији дијалог, консултације и комуникација са свим релевантним заинтересованим странама у њиховим секторима, КЕИ је успоставила механизам за консултације са организацијама цивилног друштва (ОЦД).¹²² Овај механизам заснован је на консултативном процесу са Секторским организацијама цивилног друштва (СЕКО), и служи као платформа која омогућује размену информација и доприноса ОЦД у вези са планирањем развојне помоћи, нарочито програмирањем и праћењем Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). СЕКО представља конзорцијум од највише три ОЦД као партнере, од чега се једна јасно истиче као водећи партнер. СЕКО се састоји од ОЦД које имају значајно искуство у јавном заступању, анализама и истраживању у оквиру сектора, као и искуства у непосредном раду са пружаоцима услуга и корисницима. Утичу на јавне политике на основу њиховог успешног умрежавања и партнерског рада са другим локалним и међународним организацијама цивилног друштва, као и конструктивне сарадње са државним институцијама и непрестано надзиру њихов рад. Чланови СЕКО учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализирањем секторских приоритетних циљева, мера и активности за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи. Остале релевантне заинтересоване стране (агенције, приватни и академски сектор, ОЦД итд.) могу да учествују на састанцима СРГ на основу теме, потреба и захтева сваког састанка секторске радне групе.

Према Пословнику о раду секторских радних група, КЕИ¹²³ је одговорна за координацију и обезбеђивање ефикасног рада свих активности секторских радних група. Координацију и вођство СРГ подржава оперативна група коју чине представници водеће секторске институције, водећег донатора и КЕИ. СРГ такође делује као Секторски подбор за праћење за потребе ИПА.

¹²¹ Акт о оснивању СРГ од 5. новембра 2012. године, бр. 119-01-68/2012-03

¹²² Уведено 2011. године

¹²³ Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојне помоћи

Б2.7. Показатељи за мерење напретка

Приоритет 1: Унапређење опште безбедности и борба против криминала													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.1. Ниво перцепције безбедности грађана	%	58%	Повећан	Повећан	Повећан	Повећан	Повећан	Повећан	Повећан	Повећан	Повећан	Извештај ОЕБС	Министарство надлежно за унутрашње послове
1.2 Ниво безбедности према националним институцијама, број злочина забележених у МУП-у	Да / Не		Позитивна оцена ¹²⁴	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивно затворена поглавља	Привремено затворена поглавља			Годишњи извештај ЕК о напретку	Министарство надлежно за унутрашње послове
Мера 1.1: Унапређење и спровођење стратешког и нормативног оквира за борбу против криминала и превенцију													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.1.1. Процент спроведених НПАА мера у сектору унутрашњих послова на годишњем нивоу	%		100%	100%	100%	100%	100%					Годишњи извештај КЕИ	КЕИ
Процена усклађености са поглављем 24 правних тековина ЕУ	%	XX									100%		
1.1.2. Број евидентираних кривичних дела од стране полицијепо Еуростат методологији	Индекс 100 (Индекс кривичних дела)	100	95	90	85	83	80	75	70	65		Еуростат извештаји	Републичко јавно тужилаштво/ Министарство надлежно за унутрашње послове
1.1.3. Процент спровођења активности датих у Акционом плану Развојне стратегије Министарства унутрашњих послова (2011 – 2016) на годишњем нивоу	%	80%	повећан	повећан	повећан	повећан	100%					МУП – Извештај о спровођењу	Министарство надлежно за унутрашње послове
1.1.4. Успостављен и делотворан систем за праћење	Број стратегија	1	пове	повећ	пове	повећ	пове	пове	редов	редо		Годишњи извештај	Министарство надлежно за

¹²⁴ Позитивна оцена у Извештају ЕК о напретку, Скрининг извештају, Извештају о праћењу

			ћан	ан	ћан	ан	ћан	ћан	ан	ван	МУП	унутрашње послове
МЕРА 1.2: Јачање капацитета државних органа за ефикасно процесуирање случајева организованог криминала, прања новца и финансирања тероризма, тероризма, ратних злочина и других кривичних дела												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.2.1. Успостављање јасне евиденције о активностима организованог криминала	Број	Не постоји статистичка евиденција за све типове организованог криминала	Методологија статистичких евиденција успостављена на централном нивоу	Статистички подаци обезбеђени на централном нивоу	Методологија статистичких евиденција успостављена на Националном нивоу	Статистички подаци обезбеђени на Националном нивоу	Статистички подаци обезбеђени на Националном нивоу	Мапирање организационих група на Националном нивоу	Мапирање организационих група на Националном нивоу		Годишњи извештај МУП	Министарство надлежно за унутрашње послове
1.2.2. Број оптужница подигнут у случајевима организованог криминала	Број	Не постоји статистичка евиденција за све типове организованог криминала									Извештај РЈТ	Министарство надлежно за правосуђе
1.2.3. Процент проактивних случајева вођених обавештајним радом наспрам реактивно отворених случајева	%	Не постоји јасна евиденција	Успостављена јасна евиденција								Годишњи извештај МУП	Министарство надлежно за унутрашње послове
1.2.4. Износ замрзнутих средстава	Евра/динара Вредност	Не постоји	Успостављен	Увећан	Увећан	Увећан	Увећан				Дирекција за управљање	Министарство надлежно за праводуђе

	имовине стечене криминалним активностима	јасна евиденција	јасна евиденција									одузетом имовином / Министарство правде и државне управе	
МЕРА 1.3: Јачање капацитета полиције, државних органа, локалних општина, мањина и цивилног друштва за свеобухватну и ефикасну заштиту људских и мањинских права, сигурности и безбедности грађана.													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.3.1. % спровођења активности предвиђених Стратегијом за полицијски рад у оквиру заједнице и Акционим планом	%	0	30%	50%	75%	80%	100%					Годишњи извештај МУП	Министарство надлежно за унутрашње послове
1.3.2. Успостављена је и спроводи се обука постављених полицајаца за спровођење програма полицијског рада у оквиру заједнице,	Број постављених полицајаца који је прошао обуку	0	100	300	500	700	850					Годишњи извештај МУП	Министарство надлежно за унутрашње послове
1.3.3. Полицијске станице/јединице за рад у заједници и партнерство са локалним заједницама функционалне и ефикасне	Број полицијских станица за рад у заједници на свим нивоима	0					170					Годишњи извештај МУП	Министарство надлежно за унутрашње послове
1.3.4. Повећано поверење грађана у полицију	Смањење броја инцидената у оквиру јавне безбедности	41%	50%	55%	60%	65%	70%	75%	75%	805	Истраживање ОЕБС	Министарство надлежно за унутрашње послове	
МЕРА 1.4: Унапређење капацитета државних органа за ефикасно реаговање у хитним ситуацијама и делотворну заштиту грађана													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.4.1. Број успостављених јединица одговорних за хитне реакције	Број успостављених јединица	159	162	165	168	172	177	182	184	186	Годишњи извештај МУП	Министарство надлежно за унутрашње послове	
1.4.2. Време одзива јединица за хитне реакције	Минута	9,7	9,5	9,0	8,5	8,0	7,5	7,0	6,5	6	Годишњи извештај МУП	Министарство надлежно за унутрашње послове	
1.4.3. Број заплетењеног малокалибарског ватреног оружја и лаког оружја	Број	1292									Годишњи извештај МУП	Министарство надлежно за унутрашње послове	
ПРИОРИТЕТ 2: Осигурање интегрисаног управљања границама и управљања токовима миграција													

Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
2.1. Број илегалних миграната смањен	Број	20.000 (2010/2011)	смањен	смањен	смањен	смањен	смањен	смањен	смањен	смањен	смањен	Годишњи извештај МУП/ Годишњи извештај Комесаријата за избеглице	Министарство надлежно за унутрашње послове
2.2. Унапређена инфраструктура и опремљеност граничних прелаза	Да / Не	Координационо тело за спровођење интегрисаног управљања границама је постало оперативно	Позитивна оцена ¹²⁵	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Позитивна оцена	Извештај ЕК о спровођењу предприступних захтева ЕУ	Министарство надлежно за унутрашње послове
МЕРА 2.1: Унапређење интегрисаног управљања границама (спровођење Стратегије за интегрисано управљање границама)													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
2.1.1. Смањен број забележених незаконитих прелазака граница	Број	3083	смањен	смањен	смањен	смањен	смањен	смањен	смањен	смањен	смањен	Годишњи извештај МУП	Министарство надлежно за унутрашње послове
2.1.2 Број усвојених оперативних акционих планова релевантних граничних служби за осигурање реорганизације граничних служби	Број	Стратегија за интегрисано управљање границама усвојена	Акциони план усвојен и спроводи се									Извештај координационих тела	Министарство надлежно за унутрашње послове/ Координациона тела

¹²⁵ Позитивна оцена у Извештају ЕК о напретку, Скрининг извештају, Извештају о праћењу

2.1.3. % броја граничних прелаза покривених синхронизованим ИТ системом	%	80%	85%	90%	95%	100%						Годишњи извештај МУП	Министарство надлежно за унутрашње послове
МЕРА 2.2: Унапређење механизма за управљање миграцијама													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
2.2.1. Број потписаних протокола о реадмисији и Билатералних споразума о реадмисији	Број	26	Повећање	Повећање	Повећање	Повећање	Повећање	Повећање				Извештаји МСП и МУП	Министарство надлежно за унутрашње послове
2.2.2. Усклађивање статистичке методологије за прикупљање података о токовима миграција са захтевима Еуростата.		17745 (Извештај Еуростат 2012)	Смањење	Смањење	Смањење	Смањење	Смањење	Смањење	Смањење	Смањење	Смањење	Еуростат извештај	Министарство надлежно за унутрашње послове /КИРС
2.2.3. Јединствени систем за праћење, прикупљање, организовање и размену података о миграторним кретањима функционалан	Да/Не	Успостављен законски основ	Усвојена подзаконска акта за спровођење Закона	Обезбеђени технички капацитети за спровођење Закона	Подаци из релевантних евиденција укључени у систем	Статистички подаци обезбеђени	Статистички подаци обезбеђени	Статистички подаци обезбеђени	Статистички подаци обезбеђени	Статистички подаци обезбеђени	Статистички подаци обезбеђени	Миграциони профил РС Годишњи извештаји КИРС	КИРС
2.2.4. Број Савета за миграције успостављених у складу са Законом о миграцијама, подржаних из буџета	Број	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	Годишњи извештаји КИРС	КИРС
2.2.5. Број неформалних колективних центара смањен	Број	40				36	32	28	24	20		Годишњи извештаји КИРС	КИРС
2.2.6. Укупан број решених предмета ИРП (правних и осталих у складу са њиховим потребама) са Косова и Метохије	Број	620	1100	1650	2250	2850	3450	4000	4600	5200		Годишњи извештај КИРС	КИРС
2.2.7. Број годишње одрживих повратника на Косово и Метохију	Број	442	200	300	300	300	300	300	300	300		Годишњи извештаји КИРС и ККИМ	КИРС/ККИМ

Б2.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи

Према бази података ISDACON, сектор унутрашњих послова примио је током периода 2007-2012. године значајан износ помоћи од међународне донаторске заједнице, са процењеним укупним износом реализованих средстава од 88,25 милиона евра. Највећи и најзначајнији донатор у сектору била је ЕУ са укупно реализованих 29,4 милиона евра током периода 2007-2013. године у оквиру ИПА компоненте I.

У оквиру седмогодишњег програма за период 2007 – 2013. године, ИПА компонента I финансирала је пројекте усмерене на увођење система за управљање случајевима у судове и тужилаштво, заплону криминалом стечене имовине, реформу казненог система и јачање алтернативних санкција, борбу против корупције, борбу против прања новца и финансирања тероризма, спречавање и сузбијање илегалних миграција, унапређење стандарда контроле граница, развој информационог система за контролу граничних прелаза, јачање министарства надлежног за унутрашње послове. Осим тога, ИПА подршка била је усмерена на стварање одговарајућих услова за живот и очување интеграције присилних миграната који су одабрали да остану у Републици Србији уз подршку одрживом повратку оних који желе да се врате на Косово, као и на успостављање система за праћење законитих миграција путем успостављања Централне базе података. Пружена је подршка и јачању капацитета институција за спровођење закона (Управа криминалистичке полиције и Канцеларија јавног тужиоца) ради истраживања и гоњења организованог криминала, унапређења услова живота, осигурања интеграције и приступа правима азиланата и пружања правне помоћи неопходне за унапређење приступа ИРЛ, избеглица и лица из реадмисије имовинским правима, здравству, образовању, запошљавању и социјалној заштити.

Регионални програм „Заједнички програм за приоритетна трајна решења за избегла и интерно расељена лица – регионална сарадња“ обезбеђује трајна решења за смештај расељеног становништва и у великој мери је допринео приступу њиховим правима. Више пројеката у оквиру вишекорисничке ИПА бави се релевантним питањима у оквиру сектора унутрашњих послова са циљем: промовисања координисане и усклађене употребе процедуралних и ван-процедуралних мера заштите сведока на регионалном и европском нивоу, ради борбе против организованог криминала и корупције кроз јачање институционалних капацитета јединица за заштиту сведока и других релевантних агенција; за јачање оперативних капацитета и способности канцеларија јавних/државних тужилаца у земљама корисницама ради гоњења и истраге прекограничног организованог криминала и сродних случајева економског и финансијског криминала и корупције; приближавања држава корисница Механизму за цивилну заштиту Заједнице и допринос развоју њихових капацитета за цивилну заштиту и регионалну сарадњу.

Поред наведених ЕУ ИПА пројеката, сектор унутрашњих послова користио је помоћ других донатора коју су у оквиру тематских пројеката пружили ОЕБС, Министарства спољних послова САД и Светска банка, као и у оквиру пројеката страних амбасада у Београду, као што су амбасаде УК, Француске и Немачке, као и Влада Норвешке. Ови пројекти били су усмерени на: јачање лабораторијског испитивања и истрага на месту злочина; обуку стручњака који раде у области трговине људима; промовисање интегрисаних механизма за управљање хитним случајевима; унапређење извршења правде и правосудног система за малолетнике, као и институционализацију мреже за подршку жртвама сведоцима; унапређење кључних капацитета за стратешко планирање и управљање; обуку о новом Законику о кривичном поступку и истраживању финансијског криминала; стручној помоћи у изради и јавном представљању Дисциплинских правила, Етичког кодекса итд.

Током протеклих седамнаест година значајан износ финансијске помоћи коју су пружили различити донатори, углавном ЕУ и УНХЦР и билатерални донатори, био је усмерен на обезбеђивање стамбеног решења, унапређење услова живота, осигурање пуног приступа правима избеглица и ИРЛ. Ограничену подршку пружило је УНХЦР у области система азила. Влада Швајцарске Конфедерације (SDC) требало би да подржи Комесаријат за избеглице и миграције у пружању психосоцијалне подршке азилантима кроз различите радне активности и промовисање толеранције у локалним заједницама. Осим тога, биће обезбеђен систем за надзор ради унапређења безбедности у смештају азиланата.

На основу препорука Извештаја о „Оцени делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима“, програмирање будуће међународне помоћи сектору унутрашњих послова требало би чврсто да повеже институционалне/техничке аспекте реформе и подршке унутрашњим пословима у контексту унапређења квалитета живота. Подршка би требало да укључује и услове за кориснике да развију механизме за комуникацију са јавношћу и да о предностима реформе комуницирају са широм јавношћу. Уопштено, није било довољно предвиђања и улагања у утврђивање капацитета како би се осигурало поштовање и примена новог законодавства или јавних политика. Морају се обезбедити финансијске и административне импликације спровођења новог законодавства, поступака или институција пре одређења додатних средстава министарства надлежног за финансије. Ово захтева и веће способности финансијског планирања и буџетирања у свим институцијама унутрашњих послова, ради делотворног управљања ресурсима и остваривања јавних политика.

Б3. СЕКТОР РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Б3.1. Обухват и контекст сектора

Најшире посматрано, сектор реформе јавне управе (РЈУ) укључује низ институција у јавном сектору, укључујући извршну грану власти на централном нивоу (министарства и органе унутар министарстава, посебне организације, јавне службе, јавне агенције, јавне институције итд.) и на нивоу аутономних покрајина, органе локалне самоуправе (Град Београд као посебна територијална јединица, 23 града и 150 општина), комунална предузећа и службе, као и Народну скупштину Републике Србије као законодавни облик државне власти. Сектор обухвата трајни процес реформе јавне управе у Републици Србији, односно низ области које се односе на делотворно управљање и ефикасан рад управе на свим административним нивоима, финансијско управљање и контролу, као и друге области које омогућавају несметан рад државних органа (као што су јавне набавке, управљање информацијама, статистика, људски ресурси, е-управа). Реформа јавне управе односи се на све нивое власти, укључујући и процес преноса надлежности са централног нивоа. Увођење система индиректног управљања средствима ЕУ такође чини део овог сектора. Реформа јавне управе укључује и области којима се баве независни државни органи, као што је државна ревизија, скупштинске надлежности, централна монетарна политика и банкарство, као и релевантне аспекте реформи који се односе на борбу против корупције, заштиту права грађана и приступ информацијама од јавног значаја.

Модернизација јавне управе делимично је обухваћена овим сектором у смислу припреме правног оквира којим се омогућује увођење и спровођење процедура у оквиру система е-управе. Главни напредак остварен до сада односи се на увођење општег стандардизованог система за плаћање услуга; механизме и инструменте за поспешивање процеса покретања, регистрације и управљања предузећима; унапређивање пореске администрације и наплате пореза итд. Остварен је напредак и у унапређењу постојећих и увођењу нових регистара (регистар пореских обвезника, јединствени адресни код итд.) Планирано је и спровођење низа функционалних анализа у појединачним институцијама, укључујући израду заједничке методологије, што је делимично учињено, али се нужно наставља и у предстојећем периоду.

Са циљем промовисања **професионализације** јавне управе, активности су биле усмерене на унапређење система запошљавања у односу на претходни период. Пажња је првенствено била усмерена на реформу система управљања људским ресурсима и на стручно усавршавање државних службеника. Влада је усвојила нови програм обуке за државне службенике током 2013. године и спроведено је више курсева. Обука је такође допринела значајном унапређењу процеса управљања средствима ЕУ. Међутим, само је мали проценат државних службеника, а нарочито мали проценат руководилаца, учествовао у обуци. Уводна обука није системски обезбеђена, а посебан програм за руководиоце је у припреми. Очекује се да ће, у складу са Стратегијом стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији, водећу улогу у развоју обуке за државне службе имати министарство надлежно за јавну управу.

Систем **запошљавања и каријерног развоја** још увек нису у потпуности засновани на заслугама. Унапређена је транспарентност процеса именовања; припремљени су нови оквир за компетенције и систем каријерног развоја, и потребно их је укључити у правни систем. Локалне власти немају стручне кадровске службе чији би се рад заснивао на заслугама. Поступак избора не примењује се усклађено, а руководиоци још увек имају доста дискреције у поступку избора кандидата са спискова које након конкурса припрема конкурсна комисија. Привремено запошљавање и запошљавање на одређено време се још увек не реализује у складу са критеријумима конкуренције, а ови уговори се додељују без интерног или јавног конкурса.

У области поједностављивања рада администрације и стварања **окужења погодног за пословање** важну улогу имају функције и послови који се односе на регулаторну реформу и анализу ефеката прописа, а који се обављају у координацији свих органа у процесу израде прописа. У том смислу, током 2009. године спроведен је једнократан поступак укидања, односно измене и допуне (гиљотина) прописа који су неповољни по привреду земље, или су застарели и сувишни. Упркос томе, још увек нису спроведене све препоруке Владе Републике Србије, те се очекује да ће преостале препоруке бити спроведене и укључене у постојећи правни систем током наредног периода¹²⁶.

¹²⁶ Канцеларија за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа је надлежна за контролу спровођења анализе ефеката прописа у читавој управи, јер је преузела послове из делокруга некадашњег Секретаријата Савета за регулаторну реформу привредног система Републике Србије (овај савет је био привремено тело Владе Републике Србије). Ова канцеларија је преузела и послове Јединице за спровођење свеобухватне реформе прописа у делу праћења примене препорука ове јединице, која је такође била успостављена као привремено тело Владе Републике Србије. У складу са Законом о изменама и допунама Закона о министарствима који је усвојен августа 2013. године, члан 10. предвиђа да и Министарство правде и државне управе обавља послове државне управе који се односе на анализу ефеката прописа.

Реформске мере усмерене ка **децентрализацији** до сада су спровођене по одређеним темама приоритетним за Владу у појединим областима (нпр. у финансијама), остављајући тиме значајан простор за унапређење и системско спровођење свеобухватније децентрализације. Административни капацитети на локалном нивоу су релативно слаби, и у том погледу постоје и даље значајне разлике између јединица локалне самоуправе (ЈЛС). Закон о државним службеницима се не примењује на запослене у органима локалних власти. Не постоји исцрпан преглед функција делегираних општинама; надлежности се и даље преносе без претходног обезбеђивања адекватних капацитета и ресурса на локалном нивоу. Средином 2013. године покренуто је реконституисање Националног савета за децентрализацију и редефинисање његове улоге у процесу израде и примене Стратегије децентрализације Републике Србије. Очекује се да ће ове измене, као и јачање техничких веза са министарством надлежним за локалну самоуправу које обавља стручне и административне послове за потребе Савета, интензивирати како улогу Савета, тако и читав процес израде поменуте стратегије.

Предузет је низ активности у области **стратешког планирања и координације јавних политика**. Смернице за израду стратешких докумената достављене су у виду препорука, а јединствени информациони систем уведен је ради прикупљања података неопходних за израду програма рада Владе. Такође, припремљен је и нацрт *Методологије интегрисаног стратешког планирања*, а његово усаглашавање са методолошким упутством за израду програмског буџета и формализација, очекује се у предстојећем периоду. Унапређење стратешког планирања и координације јавних политика потребно је поставити као један од приоритетних задатака Владе у предстојећем процесу реформе јавне управе. Потребно је обратити пажњу на јачање везе између политичких приоритета и планирања у оквиру управе, као и на боље усклађивање стратешког планирања и циклуса планирања буџета. Унапређење система стратешког планирања и координације политика неопходно је ради бољег праћења реализације политика, као и ради постизања усклађености у изради планова рада јавне управе.

Законодавни оквир упућује на **повезивање** стратешког планирања и спровођења јавних политика са **процесом припреме буџета** у оквиру Владе и у Народној скупштини, и предвиђа обавезно трогодишње планирање буџета и објављивање капиталних расхода, као и увођење програмског буџетирања до 2015. године. Истовремено, потребно је додатно јачање административних капацитета институција на свим нивоима власти за обављање делотворног, ефикасног и одговорног фискалног и финансијског управљања у складу са унапређеним правним оквиром. Републички завод за статистику Републике Србије (РЗС) треба да интензивира припреме за масовну производњу података о Националним рачунима у складу са Европским системом рачуна 95 и плановима за усвајање овог система. Иако РСЗ већ две године израчунава БДП на регионалном нивоу, питање одобравања регионалне статистичке класификације (будући НУТС) остаје отворено док се не постигне политички договор о регионалној структури.

Правни и институционални оквир којим за **управљање јавним финансијама** успостављен је и у великој мери усклађен са европским и међународним стандардима. Влада сваке године усваја *Фискалну стратегију* за наредне три буџетске године, којом дефинише макроекономски и фискални оквир, стратегију управљања јавним дугом и структурне реформе привреде и јавног сектора, приоритетне области финансирања и средњорочни оквир расхода, укључујући јасна фискална правила. Упркос томе, Република Србија суочава се са озбиљним потешкоћама у очувању одрживог фискалног положаја. Постојећи буџетски дефицит износио је 5,7% током 2012. године, у поређењу са планираним буџетским дефицитом од 4,25%. Дуг опште државе у 2012. години од 61% БДП далеко превазилази фискално правило које рацио дуга ограничава на 45% БДП. Потребно је унапређење фискалног управљања да би се у потпуности искористиле предности строгих фискалних прописа.

Унапређен је правни оквир у области **јавних набавки и јавно-приватних партнерстава (ЈПП)**. Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, као другостепено тело у поступку контроле, значајно је појачала своје административне и извршне капацитете, и додељена јој је додатна одговорност одлучивања о жалбама у вези са доделом ЈПП и концесија. Даље унапређење потребно је у погледу доследности у извршењу и поштовању одлука Комисије, што је од кључног значаја за оцену о успешности спровођења релевантних прописа. Новим Законом о јавним набавкама предвиђене су додатне надлежности Управе за јавне набавке, а функције органа за централизовану набавку додељене су Управи за заједничке послове републичких органа. Осим тога, бољи резултати у надзору над јавним набавкама очекују се од буџетске инспекције при министарству надлежном за финансије, што подразумева значајно јачање капацитета ове службе. Основана је међуресорна Комисија за јавно-приватно партнерство, као јавно тело, оперативно независно у свом раду, које пружа стручну помоћ при реализацији пројеката ЈПП и концесија. Реализација пројеката ЈПП је још увек изузетно скромна, те је један од кључних предуслова обука запослених у управи за домен доделе уговора за ЈПП.

Након усвајања Уредбе о **децентрализованом управљању** средствима развојне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента претприступне помоћи (ИПА),¹²⁷ Република Србија отпочела је последње фазе успостављања система за управљање средствима развојне помоћи Европске уније, као и дефинисање надлежности и односа између органа и одговорних лица у погледу припреме, координације, спровођења, праћења и извештавања о спровођењу.

¹²⁷ Службени гласник РС, бр. 70/2011 и 49/2012

Подношењем захтева за пренос управљачких овлашћења и достављањем акредитационог пакета за ИПА у јуну 2012. године, затворено је четири од пет фаза за успостављање система децентрализованог управљања средствима ЕУ. Последња, пета фаза, која подразумева проверу и пренос овлашћења за управљање средствима са ЕК на Републику Србију почела је у новембру 2012. године ангажманом ревизора Европске комисије и настављена је у пролеће 2013. године на основу нацрта ревизорског извештаја. Рок за завршетак свих фаза се процењује на период од шест до осам месеци. Очекује се да ће до краја 2013. године Република Србија бити спремна за управљање ИПА средствима.

У области **контролних механизма**, подзаконски прописа о интерној ревизији и финансијском управљању и контроли додатно су усклађени са међународним стандардима, а Централна јединица за хармонизацију наставила је да усмерава техничке активности, нарочито обуку и издавање сертификата за интерну ревизију. Државна ревизорска институција (ДРИ) наставила је постепено да гради своје капацитете. ДРИ је након четири године функционисања још увек у фази развоја, будући да у наредном периоду предстоји даље проширење обухвата ревизије као и почетак спровођења ревизије учинка. У области пореза, највећи напредак остварен је са оперативним капацитетима и компјутеризацијом Пореске управе Републике Србије, док је потребан даљи развој делотворних алата за борбу против избегавања плаћања пореза и преваре, уз смањење обима неформалне економије. Остварен је добар напредак у области царина, усвајањем нових закона и даљим напорима за унапређење административних капацитета, нарочито у секторима ревизије и контроле након царинења.

Независни контролни органи су успешно успостављени и функционишу као део сталног административног окружења за контролу одговорности управе у њеном раду. Стручне службе заштитника грађана наставиле су да ефикасно послују и унапређена је њихова доступност заинтересованим странкама. Број притужби грађана је повећан, а највећи број пријављених кршења права односи се на повреду права на добру управу. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности наставио је активни ангажман у домену своје надлежности. Остварен је изванредан напредак у спровођењу прописа којим се осигурава приступ информацијама од јавног значаја. Међутим, спровођење и поштовање препорука независних контролних органа треба значајно побољшати. У том смислу, важно је наставити са обезбеђивањем одговарајућих услова (правних, политичких, организационих) за унапређење положаја и учинка ових државних органа. Народна скупштина, кроз вршење законодавне, контролне и изборне функције редовно, на одборима и у пленуму, размтра годишње извештаје независних органа и доноси закључке којима обавезује органе управе да спровођењем и поштовањем препорука које произилазе из тих извештаја унапреде стање у појединим областима. Стварање механизма и услова за спровођење препорука независних контролних органа кључни је изазов за наредни период.

Извештај о резултатима управљања јавним финансијама који садржи **Оцену јавних расхода и финансијске одговорности** (Public Expenditure and Financial Accountability Assessment (PEFA) – ПЕФА) из 2010. године, указао је на значајне изазове који су у великој мери и даље актуелни. Међу најслабије оцењеним областима је буџетско планирање, укључујући буџетирање засновано на јавним политикама и планирање инвестиционих циклуса. Тренутно се предузимају важни кораци у овом смеру са припремама за програмско буџетирање које према закону мора да се уведе 2015. године за све буџетске кориснике. Извештај је позитивнији у погледу оцене капацитета и модернизације пореске и царинске администрације. Осим тога, констатује се да је успостављена интерна контрола јавних финансија, али да је у овом домену нужен даљи развој, изградња капацитета, као и јачање управљачке одговорности. У области јавних набавки, истакнут је недостатак капацитета и потреба да се жалбени поступак боље осмисли.

СИГМА оцене и извештаји такође указују на недовољан степен свести о потреби да се подршка програмском буџетирању адресира кроз различите реформске процесе јавног управљања, као и да је планирање расхода за капиталне пројекте још незадовољавајуће. Указује се и на недовољне капацитете за припрему буџета, планирање и пројекције. СИГМА констатује и да се у буџетској процедури не оставља довољно времена за разматрање буџета од стране Народне скупштине, као и да су технички капацитети за овај део процедуре изузетно лимитирани. Најчешће изостају и повратне информације о томе на који начин се налази до којих се дође кроз различите врсте финансијских контрола даље користе у смеру уклањања уочених системских недостатака. Уопштено, СИГМА оцене и даље наглашавају недостатак усклађености између различитих стратегија и јавних политика, укључујући и припрему и спровођење стратегија реформе управе.

У **Извештају ЕК о напретку за 2012. годину** закључује се да у начелу реформа јавне управе тече споро, а наводи се и низ предстојећих изазова. Потребно је довршити законодавни оквир и у потпуности га ускладити са међународним стандардима. Наглашава се нужност успешнијег спровођења постојећих закона и стратегија у управи. Потребно је развити и спровести системе за запошљавање и напредовање на основу заслуга. Препоруке независних контролних органа морају се доследније поштовати и спроводити.

Многи аспекти политика и стратегија јавне управе тесно су повезани са приоритима и мерама које Влада утврђује у сврху превазилажења актуелне економске кризе, те не изненађује да је први и основни приоритет да у „јавној управи“ мора да се редукује бирократизација, елиминишу непотребни органи и тела, као и неефикасни расходи.

Фискална стратегија утврђује структурне мере за ограничавање пораста плата и пензија, као и правила за стандардизацију поступка одређивања плата у читавом јавном сектору. Такође се упућује на рационализацију постојећег броја запослених у државним агенцијама и јавним службама на републичком, покрајинском и локалном нивоу, првенствено у образовању, здравству, јавним агенцијама и локалној управи. Ове мере инкорпориране су и у нацрт нове Стратегије РЈУ и Акционог плана.

Б3.2. Стратешки оквир

Национални стратешки оквир

На основу нацрта Стратегије реформе јавне управе, других стратешких докумената за сектор РЈУ приказаних у прилогу 1, првенствено Фискалне стратегије за период 2014-16. године и секторске и SWOT анализе, утврђено је следећих пет приоритета за сектор РЈУ као области којима се на најбољи начин обједињује велики број националних циљева:

- (i) **Унапређење ефикасности и делотворности јавне управе** – овај широко постављен приоритет укључује организационе мере за унапређење процеса у оквиру управе, убрзавање поступка децентрализације, смањење јавних расхода управе, као и смањење административног оптерећења по грађане и привреду. *Оптимизација административних поступака и уклањање непотребних административних препрека* може да захтева усвајање нових закона, али и унапређење постојећих правних прописа и спровођење одговарајућих организационих мера, уз најширу могућу примену савремених информационих технологија за подршку убрзању и побољшању процедура и јачању оперативних капацитета јавне управе. У циљу унапређења процеса управног одлучивања неопходно је осигурати одговарајућу обуку у оквиру професионалног развоја запослених у јавној управи. Усклађивање управних поступака на нивоу централног управног система, система локалне самоуправе и јавних служби допринеће стварању окружења погодног за пословање и промовисање приватних улагања. У погледу *унапређења вертикалне организационе структуре система ЈУ*, Устав Републике Србије предвиђа могућност да се поједини послови путем јавних овлашћења законом могу поверити предузећима, организацијама и појединцима, што у процесу деконцентрације подразумева да се након обављене одговарајуће функционалне анализе, један део ових послова може пренети и на субјекте приватног права (уз одговарајућу контролу од стране органа државне управе), а одређени послови би се могли препустити приватном сектору. Поред тога, потребно је извршити детаљну анализу статуса широког низа органа јавне управе како би се утврдили одговарајући организациони облици на централном и локалном нивоу. У погледу рада државне управе, кључно је питање осигурање одговарајуће организације система на централном нивоу, и повезивање и усклађивање рада система државне управе како на централном, тако и на нижим нивоима власти. Темелјна правна и статусна анализа видова организације органа јавне управе требало би да доведе до унапређења организационе структуре система јавне управе уређивањем постојећих видова организације и доследном контролом успостављања нових организационих структура у читавом систему ЈУ. Осим напора усмерених на децентрализацију, *остваривање равномерног регионалног развоја* приоритетни је задатак који деле сви нивои управе. Ово је могуће остварити кроз профилисање важности регионалног развоја у поступку планирања, осмишљавања, координације и извршења јавних политика; унапређењем прописа ради подстицања регионалног раста усмереног на одрживи општи друштвено-економски развој; унапређењем координације и извршења јавних политика на локалном нивоу и између централног, регионалног и локалног нивоа.
- (ii) **Професионализација и модернизација јавне управе** – основно усмерење треба да буде ка повећању капацитета јавне управе на свим нивоима власти, ширењу примене савремених решења е-управе, као и ка деполитизацији поступака именована и одлучивања у оквиру управе, те унапређењу система стручног усавршавања. *Даљи развој система управљања људским ресурсима* једна је од најважнијих активности и приоритета у процесу реформе јавне управе. У складу са тим, од кључне је важности осигурати даљи развој система управљања људским ресурсима у управи, првенствено путем даље деполитизације система државних службеника и потпуне примене „*принципа заслуга*“, увођењем основних компетенција државних службеника у погледу пријема у радни однос и напредовања. Поред развоја службеничког система на централном нивоу, за одговарајуће функционисање система јавне управе потребно је усклађивање и унапређење управљања људским ресурсима и стручног усавршавања у целом систему јавне управе. У контексту процеса професионализације, чврсто постављен службенички систем подразумева усклађен и равноправан статус запослених на свим нивоима јавне управе. Потребна је и професионализација јавних предузећа, а у складу са принципима корпоративног управљања, што подразумева унапређено финансијско обавештавања, као и обуку из корпоративног управљања и лиценцирање генералних директора и чланова одбора директора. *Коришћење информационих и комуникационих технологија (ИКТ)* у процесу рада система ЈУ директно утиче на

унапређење ефикасности и делотворности јавног сектора у целини. Коришћење ИКТ нарочито доприноси развоју модела ЈУ у којем сви елементи система сарађују како би се осигурало боље испуњавање њихових функција или постављених циљева. Ради се заправо о пружању техничке подршке за квалитетне доношење одлука на свим нивоима система јавне управе. Главни изазови у развоју е-управе нису технички (иако овај аспект не би требало занемарити), већ се првенствено тичу промене културе у опхођењу, свести и бољег разумевања у државним, односно јавно-правним органима, као и између запослених у управи и грађана. Ово захтева координисан рад на нивоу државе и појединачних институција, уз усклађено спровођење низа кључних аспеката планирања и спровођења овог процеса, укључујући усвајање нове стратегије и акционог плана за развој е-управе.

- (iii) **Унапређење стратешког планирања и координације јавних политика** – поступак стратешког планирања и израде, координације и спровођења јавних политика на централном, регионалном и локалном нивоу потребно је додатно развијати, а посебно њихову везу са припремом и спровођењем буџета, због релевантности ових процеса за општи рад државе и њиховог утицаја на свим нивоима управе. Овај приоритет односи се на унапређење стратешког планирања на централном нивоу; увођење секторског приступа; унапређење израде, координације и спровођења јавних политика на централном нивоу, као и између централног, регионалног и локалног нивоа; везивање ових процеса за процесе јавних финансија (нпр. приликом припреме и извршења буџета); унапређење контролних процеса и праћења спровођења јавних политика; координацију спровођења јавних политика на централном нивоу и између јавне управе, односно локалне самоуправе и различитих организационих облика за остваривање јавног интереса и вршење јавних овлашћења (нпр., савети, комисије).
- (iv) **Унапређење управљања јавним финансијама** – Фискална стратегија посебно наглашава *смањење дефицита* кроз одговарајуће промене пореских политика и кроз фискално прилагођавање на расходној страни. Фискална консолидација на страни прихода предвиђа повећање директних пореза (добит) и пореза на потрошњу (ПДВ, акцизе). Политика расхода биће усмерена ка смањењу релативног учешћа текуће јавне потрошње кроз ограничавање пораста плата и пензија као највећих категорија јавних расхода, као и релативним смањењем дискреционих категорија расхода. Потребно је успорити раст дуга сектора државе централне власти и, у дугорочнијем оквиру, спустити учешће у БДП на око 45%. Поред општих фискалних правила, овај приоритет такође се односи и на шире *унапређење ефикасности и делотворности јавних финансија* кроз сврсисходно повезивање са системом стратешког планирања и припреме, координације и спровођења јавних политика; развој и увођење програмског буџетирања; унапређење транспарентности, ефикасности и делотворности система јавних набавки; унапређење регулаторног оквира финансијског управљања и контроле; унапређења ефикасности, делотворности, капацитета, услова рада и организације финансијске контроле, интерне ревизије и Централне јединице за хармонизацију. Унапређење *управљања и одговорности у области јавних финансија на локалу* је од кључне важности, будући да су органи локалне власти одговорни за извршење 70% или више услуга ЈУ ка грађанима. Искорак у овом меру чини се путем ограничавања даље запошљавања, повећања плата и субвенција у локалним самоуправама, повећањем ефикасности услуга које пружају локалне самоуправе кроз пораст улагања у локални развој, као и преношењем одређених надлежности са републичке власти на локалну самоуправу у области саобраћајне инфраструктуре, образовања, здравства и социјалне заштите; убрзане реституције имовине локалним самоуправама; унапређења локалне пословне климе кроз уклањање административних препрека и борбом против корупције. Закон о финансирању локалне самоуправе биће измењен и допуњен да би се појачала фискална одговорност локалних самоуправа и успоставила веза између обима средстава која се трансферишу ЈЛС и обима изворних прихода наплаћених на територији те ЈЛС. Такође је неопходно усклађивање радних пракси на локалном нивоу путем усклађивања оперативних стандарда и процеса. На крају, потребно је убрзати реформе *предузећа у државном власништву* ради повећања ефикасности и професионализације јавног сектора. Реформа сектора државних и јавних предузећа односи се на: завршетак поступка реструктурирања државних предузећа (у року утврђеном Законом о приватизацији); убрзавање процеса приватизације и окончање реструктурирања преосталих предузећа из портфолија Агенције за приватизацију; унапређење правила корпоративног управљања јавним предузећима; унапређену транспарентност у раду државних предузећа редовним објављивањем њихових финансијских резултата и учинка; јачања професионализма руководилаца и оперативне независности државних предузећа избором руководилаца искључиво по основу професионалних критеријума и лиценцирањем чланова одбора директора и генералних директора ових предузећа у области корпоративног управљања.
- (v) **Јачање транспарентности и одговорности јавне управе** – потребно је обратити посебну пажњу на осигурање услова (правних, политичких, организационих, материјалних и просторних) за унапређење положаја и учинка независних контролних органа. Закони који уређују статус и рад независних контролних тела још увек имају одређене недостатке, те је потребно је уложити напоре у отклањање истих. Нарочито је важно осигурати да појединачни органи ЈУ предузимају одговарајуће кораке након коначних одлука независних тела, односно да поштују њихове препоруке. Народна скупштина требало би да детаљно расправља о годишњим извештајима независних државних тела, као и да настоји да предлози, односно измене и допуне прописа које сугеришу ова

тела, буду подржани. Унапређен правни, институционални и организациони оквир за рад независних контролних тела и јача међуинституционална сарадња ових тела са органима у систему јавне управе, кључни су елементи активности реформе јавне управе.

Актуелни стратешки оквир за сектор и нацрт стратегије РЈУ почивају на европским принципима успостављања правно поузданог, отвореног, транспарентног, одговорног, ефикасног и делотворног система ЈУ. Визија у оквиру нацрта нове стратегије РЈУ јесте да ће ЈУ функционисати професионално, ефикасно, делотворно и транспарентно у пружању квалитетних јавних услуга како би испунила потребе грађана, привреде итд. Јавна управа тиме ће дати свој допринос за даљи одрживи социјални и економски развој Републике Србије.

Како би се постигао бољи фокус у великом броју националних стратешких циљева и међународна помоћ усмерила на најбитнија питања, у оквиру НАД-а су утврђена следећа три приоритета:

НАД приоритет 1 *„Повећана делотворност и ефикасност јавне управе“* у складу је у највећем делу са првим приоритетом заснованим на националним стратешким документима, из горњег текста.

НАД приоритет 2 *„Јачање стратешког планирања и координације јавних политика“* првенствено ће допринети остваривању трећег стратешког приоритета наведеног у претходном тексту.

НАД приоритет 3 *„Унапређена транспарентност, ефикасност и одговорност у управљању јавним финансијама“* претежно доприноси остваривању четвртог стратешког приоритета.

Конкретни циљеви стратешких приоритета представљени у претходном тексту, као и главни недостаци сектора РЈУ, адресирају се појединачним мерама у оквиру приоритета НАД-а, у складу са текстом који следи. Теме обухваћене другим и петим стратешким приоритетом (управљање људским ресурсима, изградња капацитета, транспарентност, одговорност и контролни механизми) третирају се као хоризонтална питања кроз више мера у оквиру појединачних НАД приоритета.

Регионалне и транснационалне стратегије

Стратегија ЕУ за Дунавски регион усвојена 2011. године, разврстава значајан број потреба и могућих области сарадње у четири стуба, од којих Стуб 4 *„Јачање Дунавског региона“* укључује приоритет *„Јачање институционалних капацитета и сарадње“* који се посебно релевантан за сектор РЈУ. Констатује се да је потребно унапређење структура и капацитета за доношење одлука како у приватном тако и у јавном сектору, укључујући и добро планирање и међународну сарадњу, што је могуће на адекватан начин подржати кроз макро-регионални приступ. Оптимално коришћење ресурса од суштинске је важности. Размена добрих пракси у јавној управи је важна како би се регион учинио сигурнијим и безбеднијим, као и да би се побољшала његова интеграција у ЕУ. Током 2010. године Влада Републике Србије усвојила је одлуку у вези са изградњом и будућим спровођењем Дунавске стратегије. Ова одлука усвојена је пре коначног усвајања Стратегије како би се дефинисали приоритети и стубови релевантни за Републику Србију, и да би се потврдила стратешка посвећеност Републике Србије чланству у Европској унији. У оквиру приоритетних области Стратегије постоји више области усмерених на унапређење у оквиру сектора РЈУ, између осталог: развој ИКТ, сарадња између органа управе на централном, регионалном и локалном нивоу, као и успостављање националне дирекције лука као државног регионалног органа у области управљања лукама, итд.

Документа ЕУ и међународни споразуми у вези са сектором

Европско партнерство у области реформе јавне управе као један од средњорочних приоритета дефинише *„наставак потпуног спровођења закона у службеничком систему и систему јавне управе, спровођење мера за развој људских ресурса у службеничком систему, јачање капацитета за доношење јавних политика и координацију у јавној управи...“*

У оквиру **Споразума о стабилизацији и придруживању** између ЕУ и Републике Србије, члан 114. (Поглавље VIII – Политике сарадње), посвећеног јавној управи, наглашава се да ће сарадња између ЕУ и Републике Србије: *„имати за циљ да се обезбеди развој ефикасне и одговорне јавне управе у Републици Србији, а нарочито пружање подршке примени владавине права, одговарајућем функционисању државних институција у корист целокупне популације Републике Србије, као и несметаног развоја односа између ЕУ и Србије. Сарадња у овој области ће превасходно бити усредсређена на изградњу институција, укључујући развој и примену транспарентног и непристрасног система запошљавања, управљања кадровима и напредовања у државној служби, континуирану обуку и промовисање етике у јавној управи. Сарадња ће обухватити све нивое јавне управе...“*

Б3.3. Агенда ЕУ

Посвећеност ЕУ запошљавању и паметном, одрживом, инклузивном расту презентована је у оквиру Стратегије Европа 2020. Утицај на сектор реформе јавне управе је углавном посредан, али видљив посебно кроз унапређење

обуке и образовања, широкпојасни приступ брзом интернету, унапређење социјалног укључивања, за младе и старије особе, као и националне мањине. Многе промене предложене стратегијом Европа 2020 захтеваће интеракцију различитих стратешких сектора и актера (јавних, приватних и организација цивилног друштва). Сектор РЈУ ће најдиректније допринети остваривању циљева стратегије Европа 2020 у смислу унапређења пословног окружења и функционисања унутрашњег тржишта.

Активности неопходне за даљу хармонизацију прописа наведене су у Националном програму за усвајање правних тековина ЕУ за период 2013-2016. године (НПАА). Иако реформа јавне управе не представља одвојено поглавље у оквиру НПАА, нацрт Стратегије РЈУ позива се на стандарде Европског административног простора, а подразумева се и нужност унапређења капацитета јавне управе у циљу успешног вођења преговора и поступка усклађивања прописа Такође, бројне одреднице Политичкох критеријума у структури НПАА релевантне су за сектор РЈУ, а посебно одељци о Уставу, Народној скупштини, Влади и јавној управи. НПАА у том смислу садржи приказ кључних изазова и главних предстојећих реформских корака. Неколико поглавља НПАА односи се на модернизацију управе, као и на управљање јавним финансијама и ова поглавља, са прегледом основних повезаних јавних политика и правних тековина ЕУ, описана су у даљем тексту уз коришћење НПАА као извора.

Поглавље 10 – подпоглавље 10.2 Информационо друштво

Област информационог друштва у Републици Србији првенствено је уређена **Законом о електронској трговини** („Службени гласник РС”, број 41/2009), **Законом о електронском потпису** („Службени гласник РС”, број 135/2004) и **Законом о електронском документу** („Службени гласник РС”, број 51/2009). Хармонизација са правним тековинама ЕУ које се односе на информационо друштво је релативно напредна, с’тим да предстоји усвајање тековина из домена електронске трговине и условног приступа.

Смер јавних политика ЕУ

Дигитална Агенда ЕК чини један од седам стубова Стратегије Европа 2020. У овом стубу, постављају се циљеви за успешан раст и напредак ЕУ до 2020. године и указује се на потенцијал ИКТ за напредак у иновацијама, бољи економски раст и просперитет. Главни смер ове политике јесте учешће свих заинтересованих појединаца и заједница у свим аспектима информационог друштва, са циљем да се смање неравномерности у коришћењу ИКТ, повећа инклузивност, отворе нове могућности за запошљавање, унапреди квалитет живота, итд.

Главне релевантне правне тековине ЕУ

Закон о електронској трговини: Директиве 2000/31/ЕЦ, 98/48/ЕЦ, 98/34/ЕЦ, 98/48/ЕЦ, 98/34/ЕЦ

Директиве уређују поједине аспекте услуга у оквиру информационог друштва, а посебно електронску трговину на унутрашњем тржишту, и успостављају предуслове за пружање услуга у погледу техничких стандарда и правила. Закон о електронској трговини је у начелу хармонизован са овим Директивама, с’тим да предстоје одређене измене и допуне мањег обима.

Закон о електронском потпису и Закон о електронском документу: Директива 1999/93/ЕЦ

Из НПАА произлази да предстоји успостављање националне листе услуга од поверења, израда Националног оквира интероперабилности, правно уређење регистроване електронске поште, правно уређење наплате провизије код плаћања такси и доприноса платним картицама. Такође се предвиђа и доношење Закона о платним услугама и електронском новцу ради даљег усклађивања са Директивом о платним услугама. Републички завод за статистику планира наставак спровођења редовних годишњих истраживања о употреби ИКТ-а у Републици Србији, у домаћинствима/појединачно и предузећима. Поменута истраживања се редовно спроводе од 2006. године и оба истраживања су спроведена и у 2012. години и у потпуности су усаглашена са основном Уредбом 808/2007/ЕЦ укључујући и амандмане.

Поглавље 17: Економска и монетарна политика

Република Србија је кроз десет системских закона¹²⁸ успоставила правни оквир који уређује економску и монетарну политику, банкарски и порески систем. Измене и допуне Закона о Народној банци Србије усвојене су у 2012. години. Уопште узев, остали системски закони из домена економске и монетарне политике који су предмет правне хармонизације са ЕУ, оцењују се као добро усаглашени са овим правним тековинама.

¹²⁸ Закон о Народној банци Србије, Закон о банкама, Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о буџетском систему, закони који регулишу порески, царински и финансијски систем, Закон о јавном дугу, Закон о јавним предузећима, Закон о јавним набавкама, Закон о државној ревизорској институцији и др.

Смер јавних политика ЕУ

Влада сваке године усваја **Фискалну стратегију** за предстојећи трогодишњи период, дефинишући при томе макроекономски оквир, фискални оквир, стратегију управљања јавним дугом и структурне реформе привреде и јавног сектора, приоритетне области финансирања у оквиру средњорочног оквира расхода и прецизна фискална правила.

НБС сваке године усваја **Програм монетарне политике** који садржи основне циљеве и задатке НБС за наредну годину у складу са Меморандумом о циљању (таргетирању) инфлације као монетарној стратегији и Споразумом НБС и Владе о циљању (таргетирању) инфлације (од 2009. године) као и Меморандуму НБС о циљаним стопама инфлације на средњи рок.

У претприступној фази европских интеграција економска и монетарна политика утврђиваће се наведеним документима који немају снагу закона. Израда ових докумената је у складу са добром праксом држава чланица ЕУ, која се показала ефикасном у стварању предвидивог оквира економске и монетарне политике у средњорочном периоду.

Главне релевантне правне тековине ЕУ

Економска политика: државе кандидати за чланство треба да испуне економске критеријуме приступања ЕУ (критеријуми Европског Савета из Копенхагена 1993. и Мадрида 1995.) у смислу постојања функционалне тржишне економије и способности да се издржи притисак конкуренције и тржишних снагама унутар ЕУ. У периоду 2014-2016 обухваћеним кроз НПАА Република Србија ће наставити да учествује у претприступном надзору економске политике кроз усвајање Фискалне стратегије и Претприступног економског програма. У том смислу, потребно је даље развијати капацитете за формулисање и координацију економске политике уз одговарајуће усклађивање са правним тековинама ЕУ.

Монетарна политика: У периоду 2014-2016 (НПАА) НБС ће, у могућој мери, наставити усаглашавање операција и инструмената монетарне политике са операцијама и инструментима ЕЦБ, дефинисаним у ЕЦБ смерницама о инструментима монетарне политике и поступцима Евросистема (ЕЦБ/2001/14 и ЕЦБ/2012/25), као и другим релевантним прописима ЕУ. Крајње усаглашавање монетарних операција и инструмената НБС везано је за прединтеграцију њених монетарних операција у Евросистем.

Комунитарно право, укључујући Смернице ЕЦБ (ЕЦБ/2000/15, ЕЦБ/2006/4, ЕЦБ/2008/5, ЕЦБ/2009/11 и ЕЦБ/2003/12) дефинишу управљање девизним резервама ЕЦБ-а и централних банака домицилних земаља. Прописи НБС о управљању девизним резервама биће даље (али не у потпуности) усклађени са релевантним ЕЦБ прописима.

Поглавље 18: Статистика

Званична статистика Републике Србије уређена је Законом о званичној статистици¹²⁹, при чему је спровођење великих статистичких акција – пописа регулисано посебним законима и то: Законом о попису становништва, домаћинства и станова и Законом о попису пољопривреде 2012. године.

Смер јавних политика ЕУ

Главни циљ званичне статистике јесте успостављање и ажурирање националних рачуна и статистике Владе у складу са системом националних рачуна (SNA) и европским системом рачуна (ESA), као и статистичко извештавање о кључним економским агрегатима и показатељима (индикаторима) друштвеног развоја, укључујући пољопривредни и регионални развој.

Главне релевантне правне тековине ЕУ

Званична статистика: Уредба Европске уније бр. (ЕК) 322/97 о статистици Заједнице, (ЕК) 223/2009 И (ЕК) 1059/2003

Закон о званичној статистици усклађен је са поменутиим Уредбама ЕК, као и са Основним начелима званичне статистике (UNSCЕ 1994) и European Statistics Code of Practise. Према НПАА, очекује се усвајање прописа о регистру територијалних јединица у складу са класификацијом (ЕК) број 1059/2003 (NUTS).

Поглавље 22: Регионална политика и координација структурних инструмената

Правни оквир укључује **Закон о потврђивању Оквирног споразума** између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици

¹²⁹ Службени гласник РС, БРОЈ 104/2009

Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи (ИПА); **Уредбу о децентрализованом управљању средствима** развојне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента претприступне помоћи (ИПА) и **Закон о регионалном развоју**.

Смер јавних политика ЕУ

Након усвајања Уредбе о децентрализованом управљању средствима развојне помоћи ЕУ у оквиру Инструмента претприступне помоћи (ИПА), Република Србија отпочела је последње фазе успостављања система за управљање средствима развојне помоћи Европске уније. Очекује се да ће до краја 2013. године Република Србија бити спремна за управљање ИПА средствима.

Главне релевантне правне тековине ЕУ

Планира се доношење **Закона о изменама и допунама закона о регионалном развоју** како би се осигурало успостављање система за управљање националном политиком регионалног развоја који је комплементаран са системом планирања националног буџета и системом за управљање претприступним фондовима ЕУ. Приликом доношења овог Закона узеће се у обзир одредбе Оквирног споразума, Оквирне уредбе и Уредбе ЕК (ЕЗ) бр. 718/2007 о спровођењу Уредбе Савета (ЕЗ) бр. 1085/2006 о успостављању Инструмента за претприступну помоћ. Такође, узимајући у обзир да ће у току 2013. године бити донета Уредба Савета (ЕЗ) о успостављању ИПА II која се односи на период 2014-2020 узеће се у обзир и релевантне одредбе овог прописа. Планирано је и усвајање **Закона о управљању програмима финансираним из инструмента за претприступну помоћ Европске уније (ИПА)**, ради уређивања уреди начин управљања програмима финансираним из средстава претприступне помоћи и утврде одговорности и међусобни односи тела и за њих одговорних лица у вези са програмирањем, спровођењем, праћењем и извештавањем о спровођењу програма. Финализација и усвајање закона планирано је након усвајања нових ИПА уредби за финансијску перспективу 2014-2020.

Поглавље 32: Финансијска контрола

*Правни оквир обухвата **Закон о државној ревизорској институцији**¹³⁰, **Закон о буџетском систему**¹³¹ и подзаконске акте за уређивање и спровођење интерне финансијске контроле. Смер јавних политика ЕУ*

Државна ревизорска институција Републике Србије је пуноправан члан Међународне организације врховних ревизорских институција - ИНТОСАИ (од новембра 2008) и Европске организације врховних ревизорских институција - ЕУРОСАИ (од јуна 2009), тако да кроз чланство у овим организацијама такође ради на усаглашавању свог пословања са међународним и ЕУ стандардима.

Интерна финансијска контрола у јавном сектору (ИФКЈ) укључујући интерну ревизију (ИР) и финансијско управљање и контролу (ФУК), за циљ има да се управљање и контрола јавних средстава, укључујући и стране фондове, устроје у складу са прописима, буџетом, и принципима доброг финансијског управљања односно ефикасности, ефективности, економичности и јавности.

Главне релевантне правне тековине ЕУ

Екстерна ревизија: У погледу екстерне ревизије, од држава кандидата за чланство у ЕУ се очекује да примењује норме дефинисане од стране ИНТОСАИ, посебно Декларације из Лиме и Декларације из Мексика, које предвиђају функционалну, институционалну и финансијску независност институција врховне ревизије и њихову обавезу да одговарају само Парламенту. У извештају ЕК о напретку РС за 2012. годину, констатује се да Закон о ДРИ не предвиђа потпуну финансијску и оперативну независност, у складу са ИНТОСАИ.

Интерна финансијска контрола у јавном сектору: релевантни подзаконски прописи даље су усклађени са међународним стандардима за ИР и ФУК децембра 2011. године. Изменама и допунама Закона о буџетском систему 2012. године додатно је прецизирана дефиниција управљачке одговорности. У периоду обухваћеном НПАА наставиће се са праћењем измена стандарда интерне контроле, интерне ревизије и најбоље праксе и уграђивање истих у успостављени законодавни оквир ИФКЈ.

Поглавље 33: Финансијске и буџетске одредбе

Законодавни оквир обухвата превасходно **Закон о буџетском систему** и **Закон о јавном дугу**, док се подзаконским актима обезбеђује спровођење ових закона и посебно се кроз њих врши усклађивање са правним тековинама ЕУ које је на задовољавајућем нивоу.

¹³⁰ Службени гласник РС 101/05, 54/07 и 36/10

¹³¹ Службени гласник РС 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012 и 62/2013

Смер јавних политика ЕУ

Амандманима на Закон о буџетском систему од 2009. године на даље, посебно се инсистирало на усмерењу ка фискалној одговорности и јачању фискалне дисциплине ради одрживости јавних финансија на средњи рок. Закон о јавном дугу прописује успостављање управљања јавним дугом и извештавањ на свим нивоима власти, са циљем да се унапреди праћење и контрола тоталног нивоа дуга у Републици Србији.

Главне релевантне правне тековине ЕУ

У периоду 2014-2016 (НПАА) предстоје анализе Закона о буџетском систему и релевантних подзаконских аката, ради сагледавања даљих праваца за потпуно усклађивање одредаба о буџетском рачуноводству са Међународним рачуноводственим стандардима

Поглавље 16 - Опорезивање

Пореско законодавство у Републици Србији уређује 13 Закона, од чега пет уређује области опорезивања које подлежу прописима директива ЕУ. Ови закони подлежу даљем усклађивању са циљем потпуне хармонизације са правним тековинама ЕУ.

Смер јавних политика ЕУ

Док регулисање опорезивања не подлеже потпуној хармонизацији у оквиру ЕУ, постоје важне текуће иницијативе за координацију јавних политика. Главни циљ јесте уклањање пореских препрека за све врсте прекограничних економских активности у оквиру унутрашњег тржишта, смањење штетне пореске конкуренције и промовисање сарадње између пореских управа. Напори у области координације политика такође су усмерени на осигуравање да пореска политика подржава шире стратешке циљеве ЕУ, наведене у стратегији Европа 2020.

Главне релевантне правне тековине ЕУ

Порез на додату вредност (ПДВ): директиве 2006/112/ЕЗ, 2009/132/ЕЗ, 86/560/ЕЕЗ, 2007/74/ЕЗ, 2006/79/ЕЗ и 2008/9/ЕЗ

Директиве за циљ имају регулисање заједничког оквира за национално законодавство у области ПДВ, а **Закон о ПДВ-у**¹³² углавном је усклађен. Делимично су усклађене одредбе којима се утврђују принципи за дефинисање места извршења услуга, списка робе и услуга које подлежу нижој стопи ПДВ, као и одређене одредбе о изузећу без права на одбијање пореза на додату вредност плаћеног у процесу набавке.

Акцизе: директиве 2011/64/ЕУ, 2003/96/ЕЗ, 95/60/ЕЗ, 92/83/ЕЕЗ, 92/84/ЕЕЗ, 2008/118/ЕЗ и Уредба Комисије (ЕК) бр. 3199/93

Директиве за циљ имају регулисање општег аранжмана, структуре и стопа акциза. **Закон о акцизама**¹³³ делимично је усклађен. Потребно је даље усклађивање износа и обухвата дажбина и оперативних аспеката њихове примене.

Порез на добит правних лица: директиве 2003/49/ЕЗ, 2009/133/ЕЗ и 90/435/ЕЕЗ измењене и допуњене путем 2011/96/ЕУ

Директиве су усмерене на регулисање конкретних карактеристика опорезивања корпоративног реструктурирања капитала, подружница, камата и исплата прихода. **Закон о порезу на добит правних лица**¹³⁴ уопштено је усклађен, иако се још чекају поједине измене и допуне.

Порески поступак и пореска администрација¹³⁵: Директива 77/799/ЕЕЗ измењена и допуњена путем 2004/106/ЕЗ и укинута путем 2011/16/ЕУ, 2003/48/ЕЗ и 2008/55/ЕЗ

Директиве су усмерене на регулисање правила и поступака за сарадњу међу државама чланицама у размени информација релевантних за управљање и извршење опорезивања. **Закон о пореском поступку и пореској администрацији**¹³⁶ је потребно ускладити.

Поглавље 29 - Царинска унија

Царину регулишу три закона и подзаконска акта за спровођење, који су углавном усклађени са правним тековинама ЕУ.

¹³² Службени гласник РС, бр. 84/04, 86/04 – исправке, 61/05, 61/07 и 93/12

¹³³ Службени гласник РС, бр. 22/01, 73/01, 80/02, 43/03, 72/03, 43/04, 55/04, 135/04, 46/05, 101/05, 61/07, 5/09, 31/09, 101/10, 43/11, 101/11, 6/12, 43/12, 76/12, 93/12, 119/12, 8/13 и 47/13

¹³⁴ Службени гласник РС, бр. 25/01, 80/02, 80/02, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12 и 47/13

¹³⁵ Службени гласник РС, бр. 80/2002, 84/2002 - исправке, 23/2003 - исправке, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 – други закони, 62/2006 - други закони, 63/2006 - други закони, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - други закони, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - исправке, 93/2012

¹³⁶ Службени гласник РС, бр. 80/2002, 84/2002 - исправке, 23/2003 - исправке, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 – други закони, 62/2006 - други закони, 63/2006 - други закони, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - други закони, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - исправке, 93/2012 и 47/13

Смер јавних политика ЕУ

Главни циљ јесте уклањање царинских дажбина на производе као важан први корак ка подручју слободне трговине Републике Србије са ЕУ. Споразум о стабилизацији и придруживању такође садржи одредбе о административној сарадњи у области царине (Протокол 6), као и о правилима о пореклу која је потребно поштовати како би се користиле преференце у трговини (Протокол 3).

Главне релевантне правне тековине ЕУ

Царина: Комбинована номенклатура ЕУ 32012R0927 и одговарајуће уредбе Комисије

Царински закон¹³⁷ уопштено је усклађен са номенклатурама. Република Србија мора да осигура исправно спровођење на административној граници са Косовом, спровођење безбедносног законодавства у области царина и унапређење система за обраду.

Поглавље 5: Јавне набавке

Законодавни оквир укључује **Закон о јавним набавкама**¹³⁸ и **Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама**.¹³⁹

Смер јавних политика ЕУ

Реформа законодавства у области јавних набавки приоритет је у оквиру Акта о јединственом тржишту из 2011. године. Циљ је увођење флексибилних, једноставних инструмената који омогућавају државним органима да спроводе транспарентне, конкурентне уговоре уз најекономичније услове. Такође је потребно подржати специфичне стратешке циљеве, као што су „зелена“ набавка, подршка МСП и јачање конкуренције.

Главне релевантне правне тековине ЕУ

Јавне набавке и јавно-приватна партнерства: Уговор о функционисању Европске уније (чланови 26. и 114.), директиве 2004/18/ЕЗ, 2004/17/ЕЗ, 2007/66/ЕЗ, 2009/81/ЕЗ, 92/13/ЕЕЗ, и 89/665/ЕЕЗ, и уредбе (ЕК) бр. 2195/2002 и (ЕК) бр. 1564/2005

Директиве за циљ имају регулисање правила и поступака за доделу јавних уговора и правне заштите за предузећа у поступцима јавне набавке. Новим **Законом о јавним набавкама** примењен је највећи део оквира ЕУ. Потребно је обратити пажњу на спречавање корупције и злоупотребе јавних средстава приликом набавке.

Приоритети ЕУ за ИПА II биће дефинисани у Заједничком стратешком оквиру (*JSF*) са циљем бољег усклађивања финансијске помоћи са стратегијом проширења ЕУ. Приоритети за појединачне земље биће утврђени у Стратегији ЕУ за државу корисника (*CSP*) коју припрема Европска комисија, а основ ће чинити НАД и релевантне националне секторске стратегије.

Б3.4. Општи циљеви и приоритети у сектору (2014-2020. године)

Ради утврђивања дугорочних циљева и средњорочних стратешких приоритета и реалистичних и циљаних мера спроведена је *SWOT* анализа сектора РЈУ, уз анализу ситуације представљену у претходним одељцима.

<i>Предности</i>	<i>Недостаци</i>
<ul style="list-style-type: none">Основни правни и институционални оквир углавном постојиУ току је добро координисан поступак формулисања стратегије РЈУ који укључује све главне актереВлада је усвојила јасну средњорочну фискалну стратегијуКапацитет за апсорпцију помоћи на нивоима власти испод националног	<ul style="list-style-type: none">Сложеност и нестабилност структуре јавне управе са нејасном поделом надлежностиНеодговарајућа координација државних органа приликом планирања и формулисања јавних политика и стратегијаНепостојање буџетирања на основу јавних политикаСлаб напредак процеса децентрализације и неједнаки капацитети на нивоима власти испод националног
<i>Прилике</i>	<i>Опасности</i>
<ul style="list-style-type: none">Убрзавање реформи почетком формалног поступка преговора за приступање ЕУ	<ul style="list-style-type: none">Недостатак посвећености трајним реформама јавне управе

¹³⁷ Службени гласник РС, бр. 18/2010 и 111/2012

¹³⁸ Службени гласник РС, бр. 124/2012

¹³⁹ Службени гласник РС, бр. 88/2011

<ul style="list-style-type: none"> • Подстицање улагања стварањем административног окружења погодног за пословање • Приближавање услуга јавне управе грађанима • Општа подршка за даљу модернизацију и професионализацију државне службе • Унапређење услова за привлачење инвестиција повећањем делотворности и капацитета на нивоима управе испод националног • Увођење свих елемената секторског приступа 	<ul style="list-style-type: none"> • Наставак економске кризе који доводи до умањења средстава расположивих за реформу јавне управе • Неефикасна потрошња јавних средстава • Висок степен интерног и екстерног одлива запослених у јавној управи • Недовољан квалитет јавних услуга на локалном нивоу
---	---

Општи циљ за сектор РЈУ који одражава претходно анализирано и усмерава програмирање помоћи формулисан је на следећи начин:

Остваривање стандарда „доброг управљања“ стварањем ефикасне, делотворне, транспарентне и професионалне јавне управе која одговара потребама грађана и привреде и доприноси одрживом социјалном и економском развоју Републике Србије.

Реформа управе је трајан процес, као и процес развоја државе и друштва уопште. Окончањем претходне фазе реформе државне управе треба да започне фаза комплетирања и „прецизног подешавања“ усвојеног правног оквира, институционална и професионална изградња административних капацитета, а посебно проширивање реформских процеса на читаву јавну управу као и везивање процеса реформе јавне управе са процесом европских интеграција. Дакле, фаза даљих реформских активности је усмерена на унапређење рада система јавне управе (његове реформе) и повезивање овог процеса са процесом европских интеграција, али и са процесом рационализације јавних расхода. Сходно томе, предстојећи период у овом процесу може да се означи превасходно као период спровођења усвојеног правног оквира у пракси, али и захватања шире области, тј., читавог јавног сектора реформским процесима.

Овај општи циљ указује на тежњу да се целокупна јавна управа постави као ефикасан, делотворан и професионални механизам који одговара потребама грађана и других заинтересованих страна, апарат који пружа квалитетне јавне услуге на транспарентан и професионалан начин ради остваривања стандарда тзв. „доброг управљања“ у оквиру „европског административног простора“. У том смислу, јавна управа ће значајно подржати трајни и одрживи економски развој земље.

Спровођење овог циља значи концентрисање ресурса за све утврђене мере, чиме ће се омогућити решавање најбитнијих изазова за сектор РЈУ током наредног периода. Предложена је следећа подела датих активности у низ приоритета:

Приоритет 1: Унапређење делотворности, ефикасности и транспарентности јавне управе

Током периода спровођења Стратегије РДУ у периоду 2004-2012. године, успостављен је правни и институционални оквир за спровођење ефикасних реформи у јавном сектору. Наредна фаза реформе јавне управе усмериће се на додатно прилагођавање правног оквира, уз даље унапређење ефикасности и делотворности јавне управе. Овај приоритет усмерен је на унапређење квалитета услуга ради остваривања резултата који испуњавају потребе друштва уз најбоље искоришћење расположивих ресурса. Свеобухватна реорганизација система јавне управе потребна је на свим нивоима; рационализација система, одређени степен преноса надлежности на ниже нивое система управе, даље унапређење управних процеса и поступака јесу активности предвиђене у оквиру овог приоритета ради остваривања једног од главних принципа доброг управљања – делотворности и ефикасности, ради стварања јавне управе способне да реагује на променљиве услове и захтеве шире јавности.

Приоритет 2: Јачање стратешког планирања и координације јавних политика

Потребно је унапредити стратешко планирање и координацију јавних политика на начин којим се осигурава усклађеност при одређивању средњорочних стратешких циљева Владе и формулисања акционих и инвестиционих планова у оквиру средњорочног фискалног оквира. Ово унапређење потребно је остварити на свим нивоима власти, путем ревизије постојећег стратешког оквира, успостављања правила и поступака за припрему стратешких планова и јавних политика, приоритизовања активности и пројеката за њихово спровођење, планирања ресурса за њихово финансирање и праћења резултата и утицаја. Синхронизација средњорочног буџетског планирања са стратешким планирањем и планирањем активности на свим нивоима власти осигурава консолидацију јавних финансија како на централном, тако и локалном нивоу, са циљем смањења фискалног дефицита и промене структуре потрошње, путем смањења текућих буџетских расхода и повећања капиталних расхода.

Приоритет 3: Унапређење транспарентности, ефикасности и одговорности у управљању јавним финансијама

Током протекле деценије Република Србија усвојила је низ важних закона за успостављање транспарентног, ефикасног и одговорног управљања јавним финансијама на свим нивоима власти. Постепено спровођење

законодавства којим се уређују јавне финансије зависно је од административних капацитета и техничких знања службеника на свим нивоима власти. Амбициозни циљеви националне економске и фискалне политике и одговарајуће активности усмерене ка придруживању ЕУ захтевају значајно јачање административних капацитета и техничких знања у областима планирања и извршења буџета, праћења, рачуноводства и извештавања, јавних набавки и јавно приватног партнерства, као и финансијске и буџетске контроле на свим нивоима власти.

Б3.5. Секторске мере за спровођење приоритета у сектору

Приоритет 1: Повећање делотворности, ефикасности и транспарентности јавне управе

Мера 1.1 Реорганизација структура и оптимизација процеса на свим нивоима јавне управе

Мера се односи на даље побољшање организационе структуре, као и ефикасности и ефективности органа државне управе и других органа јавне управе (имаоци јавних овлашћења, као што су: јавне агенције, јавни фондови и фондације, савети, комисије, итд. и вршиоци јавних служби – јавна предузећа и сл.) уз подршку за ефикасну употребу нових механизма предвиђених Стратегијом реформе јавне управе и припадајућим Акционим планом. У временском периоду који претходи спровођењу ове мере, две кључне анализе које ће бити основа укупне реорганизације јавне управе треба да буду спроведене, и то: анализа послова и анализа правно-статусних организационих облика на централном и локалном нивоу управног система. У складу са ове две кључне анализе израдиће се евиденција свих органа јавне управе са детаљним подацима о врсти органа, делокруг, послови, извори финансирања, и друго што треба да доведе до дефинисања препорука за нови правни оквир који треба да дефинише структуру целокупне јавне управе. На овај начин ће се уједно вршити и надзор над законитошћу рада органа јавне управе. Такође, ова мера ће подржати конкретан рад на реорганизацији кроз упоредну проверу постојећих законских прописа и дефинисање неопходних измена и/или кроз израду нових закона или подзаконских аката. Осим тога, нове организационе структуре (и последично смањење укупног броја органа државне управе и носилаца јавних овлашћења) ће морати да буду адекватно документовани и доступни јавности, уз одговарајуће мапирање ових органа са тачним бројем запослених који раде у њима. Средства ће такође морати да буду уложена у ревизије и евалуације спроведене реорганизације. У складу са Уставом Републике Србије који даје могућност да се поједини послови путем јавних овлашћења законом могу поверити и предузећима, организацијама и појединцима, што у процесу деконцентрације подразумева да ће се један део ових послова јавне управе након обављене одговарајуће функционалне анализе пренети и на субјекте приватног права (уз одговарајућу контролу од стране органа државне управе), а одређени послови би се потенцијално могли препустити приватном сектору.

У циљу оптимизације процеса на различитим нивоима јавне управе, Стратегија реформе јавне управе и Акциони план предвиђају успостављање одговарајућег система и методологију вршења надзора над радом организација којима се поверавају јавна овлашћења. Законодавни оквир ће морати да се прилагоди тако да одражава нове хоризонталне функције и да систематизује деконцентрацију административних овлашћења, тако да мера може бити искористићена и у том правцу, као и за подршку органима управе у остваривању ових задатака. Узимајући у обзир очекивано отпочињање и планирани напредак преговора о приступању, реално је очекивати њихов утицај на организационе структуре у хоризонталним и секторским политикама и областима као производ процеса европских интеграција, при чему ће ова мера обезбедити неопходну експертизу у складу са таквим захтевима.

Поред тога, фокус ће бити на даљем усклађивању процедура за побољшање координације између централног нивоа и других нивоа управног одлучивања. Мера ће такође пружити подршку даљем побољшању квалитета управног одлучивања и поједностављивању административних процедура и то кроз анализу и усклађивање аката којима се уређују посебне процедуре и усклађују се са ЗУП и кроз реформу инспекцијског надзора. За побољшање система управног одлучивања потребно је обезбедити одговарајућу обуку за професионални развој запослених у јавној управи. Ово се нарочито односи на службенике који непосредно одлучују у управним поступцима (у првом и другом степену), као и управне инспекторе. Поједностављење управних поступака ће битно допринети и стварању окружења повољног за пословање и промовисање приватног инвестирања, што ће имати утицаја на бржи економски развоја земље. Осим тога, овим приступом битно ће се смањити трошкови поступка и за физичка лица – странке у управним поступцима.

У складу са будућим изменама и допунама Закона о регионалном развоју ова мера ће обухватити стварање услова за оснивање субјеката регионалног развоја укључујући помоћ за модификације законодавног оквира који се односи на регионални развој и развој институционалних капацитета субјеката регионалног развоја.

Мера 1.2 Приближавање функција јавне управе грађанима и привреди у оквиру процеса децентрализације и децентрализације

Ова мера се односи на примену стратешког и правног оквира процеса децентрализације и правног оквира децентрализације. Иако се повећање потреба за подршком очекује у периоду након усвајања стратегије која се односи на децентрализацију и одговарајућег законодавства, ова мера може да интервенише и у неким од аспеката у вези са припремом поменутих докумената. Овом мером подржаће се јачање функције управних округа као облика децентрализације власти и јачање капацитета на суб-националном нивоу како би се одговорило на изазове преношења функција/надлежности, посебно, али не искључиво, у области управљања финансијама и јавном имовином, животне средине, образовања, социјалне инклузије и здравља. Поред тога, ова мера може да интервенише у изради упоредних анализа модела децентрализације у земљама ЕУ као и унапређење правног оквира којим би се појачали управни окрузи у циљу приближавања функција државне управе грађанима. Администрација на националном и нижим нивоима је носилац нових законских решења која утичу на грађане и привреду, као и главни непосредни саговорник у дијалогу са грађанима и привредом, због чега треба да буде подржана да у свом функционисању развија приступ оријентисан на клијенте. Економски и друштвени напредак и уравнотежени територијални развој зависи колико од централног нивоа власти, толико и од ефикасности администрације на свим нивоима (координиране у оба правца, одозго на доле и одоздо на горе). Стога, ова мера би требало да подржи децентрализоване и децентрализоване управне структуре у даљем јачању власништва над функцијама које им се додељују, што значи подршку за правилно разумевање њихове улоге у побољшању пословног окружења и о важности стратешког и оперативног планирања, подршку у препознавању и уклањању препрека за спровођење локалних акционих планова и за обезбеђивање одрживости механизма успостављених за те сврхе.

Мера 1.3 Унапређење система управљања/развоја људских ресурса на свим нивоима јавне управе

Ова мера има за циљ унапређење система управљања и развоја људских ресурса у службеничком систему на централном нивоу управе, као и успостављање и приближавање концепта јавног службеника субјектима на свим осталим нивоима јавне управе, укључујући јавне агенције, јавне фондове и друге организационе облике којима се обезбеђује остваривање јавног интереса. Једна од полазних тачака у том смеру јесте спровођење анализе постојећег правног оквира који уређује радно-правни статус запослених и дефинисање препорука за усклађивање радно-правног статуса запослених у јавној управи. Наставак развоја система управљања људским ресурсима подразумева даљу професионализацију и деполитизацију државних службеника и потпуну имплементацију „мерит принципа“ (принцип напредовања према заслугама), при чему је увођење базичних компетенција државних службеника у вези са пријемом у радни однос и напредовањем, један од могућих праваца деловања. Коначна одређења у том смислу, зависе од претходне анализе и препорука за унапређење службеничког система. Такође, ова мера се односи на спровођење Стратегије стручног усавшавања државних службеника у Републици Србији, а подржаће и спровођење одговарајуће стратегије о стручном усавшавању запослених у јединицама локалне самоуправе, чија се усвајање очекује у 2013. години. Подршка ће бити усмерена на јачање капацитета руководиоца и јединица за људске ресурсе кроз обуке у вези са запошљавањем, системом оцењивања, накнада и бенефиција, развојем каријере и другим областима укључујући и проширење облика неформалног образовања (давања инструкција – коучинг, менторство, е-образовање). Посебна пажња ће бити усмерена на израду свеобухватног и континуираног програма обуке за службенике на руководећим позицијама. Добар и ефикасан систем стратешког управљања људским ресурсима претпоставља и употребу савремене информационе технологије („е-Управе“) и повезаност целокупног система јавне управе. У том смислу, развој интегрисаног и јединственог система за управљање људским ресурсима на свим нивоима управе (систем евиденције јавних службеника) представља један од услова за успостављање ефикасне и професионалне јавне администрације.

Мера 1.4 Модернизација пружања услуга јавне управе кроз даље унапређење информационих и комуникационих технологија на свим нивоима управљања

Ова мера требало би да се усмери на спровођење нове Стратегије за развој е-Управе и одговарајући Акциони план. Предуслов за даље спровођење, а нарочито за међународну помоћ у том погледу, биће дефинисање одговарајућег институционалног оквира и даље унапређење координације и сарадње између ЈУ и подређених тела у вези са развојем е-Управе, што је један од кључних изазова током предстојећег периода. Мера ће допринети даљем унапређењу постојећих услуга и развоју нових у оквиру општег система е-управе. Мера је усмерена на спровођење плана оптимизације државне ИКТ инфраструктуре и система е-рачуна и е-плаћања за службе јавне управе. Даљим унапређењем оквира за интероперабилност информационих система органа јавне управе биће утврђене методе размене информација унутар Владе и јавне управе. Потребно је увести и спровести обједињени (стандардизовани) систем електронског управљања документима у органима државне управе. Подршка у оквиру ове мере такође ће се усмерити на унапређење електронских матичних служби на локалном нивоу и увођење система медицинске

евиденције. Даљи развој капацитета за прикупљање и електронску обраду података и уједначавање одговарајућих процедура, такође је планиран у оквиру ове мере. У складу са европским стандардима нужно је да се за све заинтересоване стране обезбеди доступност база података и успостави функционалан систем размене података између органа управе. Широка примена ИКТ и е-управе мора да допринесе и унапређеној комуникацији и информисању јавности.

Мера 1.5 Јачање механизма контроле рада јавне управе и повећање транспарентности

Ова мера усмерена је на даље унапређење рада независних контролних органа (Управе за јавне набавке, Заштитника грађана, Агенције за борбу против корупције, Комисије за заштиту конкуренције, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, Управе за родну равноправност, Државне ревизорске институције и других) и на стварање услова за ефикасно спровођење њихових препорука. Упркос унапређењу процеса и институционалног оквира екстерне контроле јавне управе током претходне фазе РЈУ, важећи правни и институционални оквир још увек није потпуно задовољавајући. Подршка у оквиру ове мере треба да се усмери на обезбеђивање услова (правних, политичких, организационих), којима би се унапредио положај и учинак ових органа. Потребно је уложити напоре како би се елиминисали различити недостаци у законодавном оквиру којим се уређује статус и рад независних контролних органа. Мера ће допринети унапређењу процеса инстанционе контроле и редовног званичног надзора како би се омогућио ефикаснији, рационалнији, економичнији, бржи и прецизнији рад јавне управе. Потребно је посебно осигурати поштовање и спровођење одлука и препорука независних органа, што значи појачати дисциплину појединачних органа управе на које се одлуке/препоруке односе. Овај аспект нарочито је истакнут у Извештају ЕК о напретку за 2012. годину, као елемент значајан за повећање одговорности јавне управе. Мера ће такође допринети јачању капацитета за транспарентне правне процесе, за доследну анализу ефеката прописа, бољу укљученост јавности и надзор приликом спровођења прописа.

Приоритет 2: Јачање стратешког планирања и координације јавних политика

Мера 2.1 Унапређење административних капацитета за делотворно и ефикасно стратешко и фискално планирање и њихову координацију

Мера је усмерена на унапређење институционалних капацитета и процедура за осигурање усклађености средњорочних стратегија, инвестиционих планова и средњорочног фискалног оквира, као и на синхронизовану припрему и спровођење планова рада на свим нивоима јавне управе и целог јавног сектора, укључујући тела као што су јавне агенције, јавни фондови и фондације, као и други организациони облици за остваривање јавних интереса. Са организационог становишта, још увек постоји потреба за успостављањем или јачањем функција стратешког и финансијског планирања у свим органима јавне управе и њихово повезивање са функцијама/јединицама за ЕУ интеграције и за координацију јавних политика. Ово би требало да доведе до смањења фрагментације координационих центара. Мера је потребно употребити у смеру унапређења институционалних и административних капацитета приликом увођења секторског приступа, израде закона и других прописа, осигуравајући првенствено ефикасно спровођење. Ово би такође укључивало и унапређење механизма за консултације између органа различитих уставних облика територијалне организације (држава, покрајина, град, општина), као и са цивилним друштвом и приватним сектором у вези са формулисањем јавних политика и усвајањем законодавства. Мера треба да резултира успостављањем планова за спровођење приоритизованих средњорочних стратегија јавних политика са јасним пројекцијама коштања (трошкова) њиховог спровођења и користи/прихода, као и израдом усаглашеног, објективног и транспарентног годишњег законодавног плана.

Овом мером предвиђа се развој капацитети државних службеника кроз интензивне обуке у областима: формулисања јавних политика/стратегија, израде закона и прописа; приоритизације и одређивања редоследа програма, пројеката и мера на основу прорачуна свих трошкова и користи који се очекују у спровођењу истих; средњорочног буџетирања капиталних расхода; дефинисања акционих планова за реализацију јавних политика/стратегија прилагођених расположивим финансијским средствима; утврђивања и формулисања одговарајућих показатеља/индикатора и развијања функција праћења; ефикасне сарадње у приоритизацији одређених програма, пројеката и мера.

Важан саставни део мере јесте праћење утицаја/ефеката јавних политика, што је нужан предуслов за унапређење ефикасности и делотворности јавних политика у остваривању циљева. Праћење утицаја/ефеката јавних политика посебно захтева капацитете за управљање и координацију, за преглед и прикупљање података, за анализу података и припрему извештаја и за представљање резултата праћења креаторима политика (Народна/локална скупштина, Влада) и другим актерима (цивилно друштво и приватни сектор).

Мера 2.2 Унапређење институционалних и техничких капацитета за праћење и пројекције друштвено-економских трендова

Мера је усмерена на унапређење административних капацитета и техничких знања у областима статистике, анализе и пројекција које су од кључне важности за формулисање поузданих економских и развојних политика утемељених на тачним подацима. У области статистике, то првенствено укључује националне рачуне и званичну статистику

Владе у складу са стандардима Система националних рачуна и Европског система рачуна, као и статистичко извештавање о кључним економским збирним подацима и показатељима друштвеног развоја, укључујући пољопривреду и регионални развој. У области анализе и пројекција, нагласак је на разумевању и праћењу пословног циклуса и анализи конкурентности, затим на антиципирању краткорочних и средњорочних економских трендова, као и на пројекцијама дугорочних демографских, друштвених и економских трендова. Такође је потребно унапредити процедуре за осигурање транспарентности, независности и кредибилности у информисању јавности. Правовремена продукција и ажурирање података и адекватне пројекције треба да омогуће поуздане параметре за доношење стратешких одлука, и за заузимање ставова кроз приступне преговоре са ЕУ.

Приоритет 3: Унапређење транспарентности, ефикасности и одговорности у управљању јавним финансијама

Мера 3.1 Унапређење процеса планирања и припреме буџета

Овом мером допуњује се мера 2.1 кроз повезивање средњорочних стратешких политика са годишњим циклусом планирања и извршења буџета. Циљ је унапређење институционалних капацитета и процедура за осигурање усклађености између фискалних правила и трогодишњих лимита расхода (средњорочни оквир расхода), утврђених као део годишње фискалне стратегије, као и циљева и приоритета стратешких политика. Кључна активност јесте развој процедура и капацитета за програмско буџетирање и буџетирање засновано на учинку, на основу праћења извршења и мерења делотворности политика, као и утврђивања ових корака као саставних делова процеса припреме буџета. Унапређење квалитета анализе ефеката, трошкова и користи, омигућиће доношење добро утемељених стратешких одлука. Делотворније планирање и управљање средствима ЕУ такође резултираће бољим повезивањем стратешких и краткорочних перспектива.

Мера 3.2 Побољшање управљања јавним приходима

Мера је усмерена на изградњу капацитета и модернизацију органа јавне управе задужених за управљање и администрирање јавних прихода како би се повећао доток прихода. Ово се постиже унапређењем ефикасности, прецизности и правовремености прикупљања јавних прихода и смањењем стопе избегавања плаћања пореза и обима сиве економије. Нагласак јесте на унапређењу одговарајућег и ефикасног прикупљања прихода, транспарентних правила и добровољног придржавања истих; затим на спречавању, контроли и оцени ризичности пореских обвезника. Предвиђа се и далје јачање оперативних процеса и боље управљање ИТ системом од стране административних органа надлежних за администрирање јавних прихода.

Мера 3.3 Побољшање управљања јавним расходима и извршења буџета

Мера је усмерена на јачање административних капацитета и техничких знања у областима извршења буџета, праћења, рачуноводства и извештавања, јавних набавки, јавно-приватног партнерства и финансијске и буџетске контроле на свим нивоима власти. У области извршења буџета, приоритет јесте унапређење ефикасне и одговорне потрошње одобрених средстава одређених из буџета, предвиђање расположивости средстава за преузете обавезе током буџетске године, поуздана евиденција и управљање дуговањима, трајно праћење и извештавање у извршењу буџета и модернизација ИТ система за извршење буџета. Унапређењем административних капацитета за одговорне и економичне јавне набавке допуњавају се напори за побољшање ефикасности и одговорности у извршењу буџета. Ова мера укључује и развој вештина за дефинисање, организовање, договарање и спровођење великих пројеката јавно-приватног партнерства и концесија које имају дугорочан импликације на управљање расходима. Далје усклађивање буџетског рачуноводства и извештавања са међународним стандардима веома је важно ради повећања транспарентности буџета, његове видљивости и доступности грађанима и доносиоцима одлука (корелација са мером 1.5). Потребно је унапредити област интерне ревизије, интерне и екстерне финансијске и буџетске контроле, укључујући контролу државне помоћи, путем јачања контроле учинка и њеним проширењем на локалне власти и јавна предузећа. Потребно је оптимизовати механизме финансијске контроле и инспекције. Унапређења у управљању јавним расходима у великој мери ће допринети остваривању уштеда у текућим расходима кроз повећање капиталних расхода на свим нивоима власти, као и кроз одржавање стабилног односа јавног дуга и БДП.

Регионалне, прекограничне и транснационалне теме у сектору реформе јавне управе

Инструменте од важности за регионалну сарадњу, као што су подршка у оквиру вишекорисничке ИПА, прекогранична сарадња и транснационални програми, потребно је обезбедити за оне активности у којима је предност регионалног приступа очигледна.

Вишекорисничка ИПА

У сектору РЈУ, подршку из вишекорисничке ИПА потребно је усмеравати ка флексибилним краткорочним активностима сарадње на основу потреба, првенствено кроз инструменте SIGMA, TAIEХ и кроз оквир ReSPA-e. Према томе, сарадња, контакти и размена међу корисницима ИПА II углавном ће бити обезбеђени за различита питања од заједничког интереса за унапређење реформе јавног сектора и управљање, као и усклађивање јавног сектора са европским принципима управљања, али без програмирања стандардних пројеката, осим у случају

статистичке сарадње у којој би регионална подршка требало да се настави на начин као у претходној перспективи а у координацији EUROSTAT.

Прекогранична сарадња

Подршка за прекограничну сарадњу (СВС) такође би требало да допринесе одређеним областима сектора РЈУ. Могуће области за прекограничну сарадњу и ТН програме, у вези са тематским циљем 11 ЕФРР – Унапређење институционалних капацитета и ефикасна јавна управа – јесу улагање у промовисање правне и административне сарадње и сарадње између грађана и институција, уз посебно усмерење на урбанистичко и просторно планирање и окружење погодно за пословање. Царинска сарадња и улагања у граничне прелазе важни су ради изградње капацитета за учешће на унутрашњем тржишту.

Транснационалне теме

Акциони план **Стратегије ЕУ за Дунавски регион** укључује активности и примере програма од непосредног значаја за сектор РЈУ. Активност „превазилажење проблема у институционалним капацитетима и јавним службама у Дунавском региону“ за циљ има унапређење квалитета јавних служби и оптимизацију механизма управљања за међународну сарадњу на свим нивоима власти. Укључује, између осталог, и унапређење управљања јавним финансијама. Још једна важна област јесте промовисање употребе ИКТ у јавним и приватним службама, укључујући е-управу и коришћење електронских потписа.

Б3.6. Институционални оквир за спровођење секторског приступа

За сектор РЈУ у Републици Србији, у контексту секторског приступа, одговорне су надлежне следеће институције: министарство надлежно за јавну управу, министарство надлежно за финансије (укључујући Сектор за међународну сарадњу, Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ и Сектор за национални фонд за управљање средствима ЕУ), министарство надлежно за регионални развој, министарство надлежно за локалну самоуправу, министарство надлежно за телекомуникације, Генерални секретаријат Владе Републике Србије, Служба за управљање кадровима, Високи службенички савет, Републички секретаријат за законодавство, Републички завод за статистику, Народна банка Србије и Народна скупштина. Водећа институција у сектору јесте министарство надлежно за јавну управу.

У контексту секторског приступа, министарство координира рад свих релевантних институција у сектору у погледу планирања, програмирања, спровођења и праћења процеса реформе јавне управе и мера/активности које ће бити подржане средствима ЕУ и друге међународне развојне помоћи. Одговорност за формално подношење и накнадно спровођење мера/активности зависи од њиховог садржаја и одговорности институција укључених у сектор РЈУ.

Министарство надлежно за јавну управу задужено је за доношење политика у области система централне јавне управе, организацију и рад министарстава и специјалних организација, предлоге и израду нацрта закона и других прописа у области јавне управе, заштитника грађана, управне инспекције, управних поступака и спорова, питања рада у централној јавној управи и управљање и развој кадрова у јавној служби. Како сектор РЈУ укључује и јавне финансије, министарство одговорно за финансије игра важну улогу у координацији активности и процесу реформе управљања јавним финансијама (приоритет 3). Потребно је истаћи и улоге Генералног секретаријата Владе Републике Србије (мера 2.1), као и Народне скупштине (мера 1.5).

Како би се унапредиле и координирале активности у вези са планирањем, програмирањем, спровођењем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи и повећала ефикасност и делотворност развојне помоћи, уведени су додатни механизми, односно успостављена је Секторска радна група (СРГ) за реформу јавне управе.¹⁴⁰ СРГ за РЈУ одговорна је за координацију активности у вези са планирањем, програмирањем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи, предлагање релевантних мера и активности и за подршку увођењу секторског приступа у сектору РЈУ. Рад, управљање, организација и састав СРГ прецизније су дефинисани *Пословником о раду секторских радних група за програмирање и праћење фондова ЕУ и развојне помоћи*. Националне институције које учествују у СРГ јесу министарство надлежно за јавну управу, министарство надлежно за регионални развој и локалну самоуправу, министарство надлежно за финансије, министарство надлежно за телекомуникације, министарство надлежно за одбрану, Генерални секретаријат Владе Републике Србије, Служба за управљање кадровима, Републички секретаријат за законодавство, Републички завод за статистику, Републички геодетски завод, Народна скупштина, Народна банка Србије, орган јавне управе надлежан за родну равноправност, Управа за јавне набавке, Канцеларија за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа, Комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, Агенција за борбу против корупције, Завод за интелектуалну својину, Стална конференција градова и општина и Канцеларија надлежна за питања европских интеграција (КЕИ). Чланови СРГ званично су именовани

¹⁴⁰ Уредба о оснивању СРГ од 5. новембра 2012. године бр: 119-01-68/2012-03

представници наведених ресорних министарстава, на нивоу државног секретара или помоћника министара, или виши службеник за програме помоћи (SPO) и Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије.

Представници донаторске заједнице, укључујући водећег донатора, учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализирањем секторских приоритетних циљева, мера и активности, за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи, као и обезбеђивања података о очекиваној помоћи током периода планирања. Водећи донатор одговоран је за подршку раду СРГ и заступа интересе донатора активних у одређеним секторима.

Како би се омогућила већа укљученост и транспарентнији дијалог, консултације и комуникација са свим релевантним заинтересованим странама у њиховим секторима, КЕИ је успоставила механизам за консултације са организацијама цивилног друштва (ОЦД).¹⁴¹ Овај механизам заснован је на консултативном процесу са Секторским организацијама цивилног друштва (СЕКО), и служи као платформа која омогућује размену информација и доприноса ОЦД у вези са планирањем развојне помоћи, нарочито програмирањем и праћењем Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). СЕКО представља конзорцијум од највише три ОЦД као партнере, од чега се једна истиче као водећи партнер. СЕКО се састоји од ОЦД које имају значајно искуство у јавном заступању, анализама и истраживању у оквиру сектора, као и искуства у непосредном раду са пружаоцима услуга и корисницима. Утичу на јавне политике на основу њиховог успешног умрежавања и партнерског рада са другим локалним и међународним организацијама цивилног друштва, као и конструктивне сарадње са државним институцијама и непрестано надзиру њихов рад. Чланови СЕКО учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализирањем секторских приоритетних циљева, мера и активности за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи. Остале релевантне заинтересоване стране (агенције, приватни и академски сектор, ОЦД итд.) могу да учествују на састанцима СРГ на основу теме, потреба и захтева сваког састанка секторске радне групе.

Према Пословнику о раду секторских радних група, КЕИ¹⁴² је одговорна за координацију и обезбеђивање ефикасног рада свих активности секторских радних група. Координацију и вођство СРГ подржава оперативна група коју чине представници водеће секторске институције, водећег донатора и КЕИ. СРГ такође делује као Секторски пододбор за праћење за потребе ИПА.

¹⁴¹ Уведено 2011. године

¹⁴² Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојне помоћи

Б3.7. Показатељи за мерење напретка

ПРИОРИТЕТ 1: Унапређење делотворности, ефикасности и транспарентности јавне управе												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
Показатељ Светске Банке за делотворност управљања за Републику Србију	Индекс	- 0,15 (2011)	- 0,10	- 0,06	- 0,01	0,05	0,12	0,2	0,3	0,4	Интернет страна СБ	Министарство надлежно за јавну управу
1.2 Позитивна оцена напретка у спровођењу процеса Реформе јавне управе	Д/Н	Н	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Извештаји о раду Владе Извештај ЕК о напретку	КЕИ
МЕРА 1.1: Реорганизација структура и оптимизација процеса на свим нивоима јавне управе												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.1.1 Органи и организације јавне управе унети у базу података послова и организационе типологије	%	н/п				100%					Годишњи извештај о раду	Министарство надлежно за јавну управу
1.1.2 Усвојени закони у складу са НППР и СРР	Не	н/п									Извештај о напретку НППР	Министарство надлежно за регионални развој
МЕРА 1.2: Приближавање функција јавне управе грађанима и привреди у оквиру процеса деконцентрације и децентрализације												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.2.1 Управни капацитети и услуге за грађане у области социјалне заштите унапређени у јединицама ЛСУ	Бр.	н/п									Годишњи извештаји о раду релевантних институција	Министарство надлежно за социјалну политику, СКГО
1.2.2 Управни капацитети и услуге за грађане у области заштите животне средине унапређени у јединицама ЛСУ	Бр.	н/п									Годишњи извештаји о раду релевантних институција	Министарство надлежно за заштиту животне средине, СКГО
1.2.3 Управни капацитети и услуге за грађане у области локалног економског развоја унапређени у јединицама ЛСУ	Бр.	н/п									Годишњи извештај о раду	Министарство надлежно за локалну самоуправу, СКГО
МЕРА 1.3: Унапређење управљања/развоја људских ресурса на свим нивоима јавне управе												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.3.1. Успостављање функције управљања кадровима у јединицама ЛСУ у складу са новим Законом о запосленима у јединицама ЛСУ	%	н/п						100%			Годишњи извештај о раду	Министарство надлежно за локалну самоуправу

1.3.2 Попуњавање положаја путем јавног конкурса у складу са одредбама Закона о државним службеницима (однос између укупног броја положаја и броја положајапопуњених по спроведеном јавном конкурсy)	%	н/п	36%	45%	55%	65%	75%	85%	95%	96%	Евиденција СУК	Служба за управљање кадровима (СУК)
1.3.3Поузданост података у званичном информационом систему за управљање људским ресурсима (централна кадровска евиденција) мерена према ажурности уноса од стране органа државне управе	%		51.3%	60%	80%	100%					Годишњи извештаји генерисани из информационог система за управљање људским ресурсима	СУК
МЕРА 1.4: Модернизација пружања услуга јавне управе кроз даље унапређење информационих и комуникационих технологија на свим нивоима управе												
Показатељ	Једи ница	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.4.1 Показатељ Европске комисије о степену развоја сервиса електонске управе	%	н/п ¹⁴³									Годишњи извештај ЕК о степену развоја сервиса еУправе (eGovernment Benchmark)	Министарство надлежно за државну управу
1.4.2 Број успостављених/унапређених „јединствених приступних тачака“ у јединицама ЛСУ	Бр.	н/п									Годишњи извештај о раду министарства надлежног за ЛСУ, СКГО	Министарство надлежно за локалну самоуправу, СКГО
1.4.3 Функционисање јединственог регистра грађана	Да/ Не	Н	Н	Д ¹⁴⁴	Д ¹⁴⁵	Д ¹⁴⁶	Д	Д	Д	Д	Годишњи извештај о раду министарства надлежног за ДУ	Министарство надлежно за јавну управу
МЕРА 1.5: Јачање механизма контроле рада јавне управе и повећање транспарентности												
Показатељ	Једи ница	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.5.1 Однос између броја упућених и спроведених препорука које су упутили независни контролни органи	%	н/п									Годишњи извештај Народној скупштини	Народна скупштина (алтернативно Заштитник грађана и други независни

¹⁴³ Европска комисија је тек од 2013. године укључила у мерење Републику Србију, тако да ће подаци упоредиви са државама чланицама ЕУ за РС постати доступни тек након 2013. године

¹⁴⁴ у 2014. години очекује се: Доношење Закона о јединственом регистру грађана; Успостављање и имплементација Регистра; Усклађивање еИнфраструктуре за пружање еУслуга у циљу успостављања и имплементације Регистра грађана;

¹⁴⁵ у 2015. години очекује се: реинжењеринг информационих система за регистрацију података о грађанима; Миграција постојећих система и интергација са Регистром грађана;

¹⁴⁶ у 2016. години очекује се интеграција са другим евиденцијама које се воде на основу закона и других прописа (извора података о грађанима)

1.5.2 Позитивна оцена улоге независних контролних органа	Да/ Не	Н	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Извештај ЕК о напретку	контролни органи КЕИ
--	-----------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	------------------------	-------------------------

ПРИОРИТЕТ 2: Јачање стратешког планирања и координације јавних политика													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
2.1 Квалитет прописа (Показатељ управљања Светске банке)	Индекс	0,01 (2011)	0,15	0,22	0,30	0,37	0,44	0,51	0,59	0,66	Интернет страна СБ	Министарство надлежно за привреду	
2.2 Удео капиталних трошкова у националном буџету	%	3,5	3,6	3,5	3,7	3,9	4,2	4,5	5	5	Билтен о јавним финансијама	Министарство надлежно за финансије	
МЕРА 2.1: Унапређење административних капацитета за делотворно и ефикасно стратешко и фискално планирање и њихову координацију													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
2.1.1. Вишегодишња перспектива у фискалном планирању, политици расхода и буџетирању (PI-12)	Резултат	С						В			PEFA оцена и Извештај о учинку управљања јавним финансијама	Министарство надлежно за финансије	
2.1.2. Процент директних буџетских корисника чији одобрени финансијски планови прате методологију стратешког планирања	%	н/п						70		80	Извештај ГС	Генерални секретаријат	
2.1.3 Реализација планираних расхода у стратешким документима	%	н/п						50		75	Извештај ГС	Генерални секретаријат	
МЕРА 2.2: Унапређење институционалних и техничких капацитета за праћење и пројекције друштвено-економских трендова													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
2.2.1 Обим измена/ревизије података о дефициту Владе	% по ена	н/п				1,5	1,25	1,0	0,75	0,5	Публикација РЗС о Националним рачунима	РЗС	
2.2.2 Средња апсолутна грешка пројекције раста БДП за наредну годину	% по ена	н/п			2,5	2,25	2,0	1,75	1,5	1,35	Фискална стратегија	Министарство надлежно за финансије	

ПРИОРИТЕТ 3: Унапређење транспарентности, ефикасности и одговорности у управљању јавним финансијама													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
3.1 Фискални суфицит/дефицит као део БДП	%	-6,4	-5,6	-5,5	-4,2	-2,3					Републички завод за статистику и Билтен	Министарство надлежно за финансије	

3.2 Индекс отворености буџета	Индекс	39		45		55		65		70	јавних финансија Интернет страна Међународног партнерства за буџет	Министарство надлежно за финансије	
МЕРА 3.1: Унапређење процеса планирања и припреме буџета													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
3.1.1 Класификација буџета (PI-5)	Резултат	В						А			А	PEFA оцена и Извештај о учинку управљања јавним финансијама	Министарство надлежно за финансије
3.1.2 Транспарентност међуресорних фискалних односа (PI-8)	Резултат	В						А			А	PEFA оцена и Извештај о учинку управљања јавним финансијама	Министарство надлежно за финансије
3.1.3 Процент буџета заснован на прецизним показатељима учинка	%	н/п					50	50	60	70	80	Билтен јавних финансија	Министарство надлежно за финансије
3.1.4 Процент нових закона са спроведеном <i>ex-ante</i> оценом регулаторног утицаја	%	н/п						40			65	Интернет страна Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа	Канцеларија за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа
МЕРА 3.2: Побољшање управљања јавним приходима													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
3.2.1 Транспарентност обавеза и одговорности пореских обвезника (PI-13)	Резултат	В+						А			А	PEFA оцена и Извештај о учинку управљања јавним финансијама	Министарство надлежно за финансије
3.2.2 Делотворност наплате доспелих пореза (PI-15)	Резултат	Д+						В			А	PEFA оцена и Извештај о учинку управљања јавним финансијама	Министарство надлежно за финансије
3.2.3 Показатељ „Плаћање пореза“ у извештају „ <i>Doing Business</i> “	Индекс	49,5	50	52,5	55	60	65	70	70	70	70	Интернет страна Светске банке са извештајем „ <i>Doing Business</i> “	Министарство надлежно за финансије
3.2.4 Показатељ „Прекогранична трговина“ у извештају „ <i>Doing Business</i> “	Индекс	63,3	64	66	69	72	75	75	75	75	75	Интернет страна Светске банке са извештајем „ <i>Doing Business</i> “	Министарство надлежно за финансије

МЕРА 3.3: Побољшање управљања јавним расходима и извршења буџета												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
3.3.1 Коришћење конкурентних поступка набавки изражено као % укупног броја поступака	%	76% (2010)	78	80	83	86	90	90	90	90	Годишњи извештај Управе за јавне набавке	Управа за јавне набавке
3.3.2 Обим и природа екстерне ревизије и накнадно поступање (PI-26)	Резултат	С					В			В+/А	PEFA оцена и Извештај о учинку управљања јавним финансијама	ДРИ
3.3.3 Делотворност интерне ревизије (PI-21)	Резултат	В					А			А	PEFA оцена и Извештај о учинку управљања јавним финансијама	Министарство надлежно за финансије
3.3.4 Обим екстерне ревизије као удео у укупним буџетским расходима	%	н/п					75			90	Годишњи извештај ДРИ	ДРИ

* За све PEFA показатеље, полазна година је 2010.

Б3.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи

Према бази података ISDACON, сектор РЈУ био је други највећи прималац помоћи међународне донаторске заједнице током периода 2007-2012. године, уз процењену укупну реализацију у износу од 1.078 милиона евра. Највећи и најважнији донатор у сектору била је ЕУ са укупном реализацијом у оквиру ИПА компоненте I у износу од 86 милиона евра током периода 2007-2013. године.

У оквиру седам годишњих програма у периоду 2007-2013. године, **ИПА компонента I** била је усмерена како на конкретну техничку помоћ у циљаним областима (финансијска контрола, управљање приходима и финансијски надзор, статистике итд.), тако и на хоризонталну реформу јавне управе у ширем смислу, на централном и локалном нивоу. Приступ у оквиру ИПА био је вишестран, са појединачним пројектима сачињеним од низа повезаних компоненти које су покривале реформу институционалних структура, јачање људских ресурса и покретање нових система и алата. ИПА је допринела унапређењу извршења буџета и компонентама надзора над буџетом у буџетском циклусу путем подршке за јавне набавке и интерну контролу јавних финансија, као и повећању капацитета ДРИ. ИПА је допринела остваривању циљева сектора РЈУ у области управљања приходима и финансијског надзора, кроз успостављене институционалне структуре у Пореској управи и Управи царина, као и путем развоја људских ресурса, система и алата. У погледу хоризонталне реформе јавне управе на централном нивоу, ИПА је подржала успостављање система запошљавања заснованог на заслугама, улогу Службе за управљање кадровима, и обезбедила је оперативни и законодавни основ за е-Управу. Израда прописа и стратегије децентрализације финансирано је из ИПА средстава паралелно са стварањем система и алата и обимним развојем људских ресурса (у областима као што су јавне финансије, буџет, дуг, пројекти, управљање средствима итд.) на локалном нивоу. Подршка у оквиру ИПА 2013 за циљ има јачање реформе јавне управе, нарочито јавних финансија, у областима финансијске контроле, управљања приходима и финансијског надзора. Подршка у оквиру ИПА 2013 посебно ће се усмерити на јачање даље модернизације Управе царина; осигурање делотворнијег учинка интерне контроле јавних финансија поспешивањем институционалних капацитета буџетских корисника и јачањем институционалног, организационог и методолошког оквира за систем јавних набавки (како применом релевантног законодавства, тако и унапређењем професионализма, стручности и техничких капацитета заинтересованих страна у јавним набавкама). Подршка у оквиру **вишекорисничке ИПА** у сектору РЈУ углавном је била усмерена на унапређење капацитета јавне управе, нарочито у области спровођења закона, усклађивања националних статистичких система са правним тековинама ЕУ, али и путем обуке и припреме за учешће у агенцијама Заједнице.¹⁴⁷

Поред ИПА средстава из ЕУ, главни извор међународне подршке за сектор РЈУ јесте **билатерална помоћ из САД, Немачке, Швајцарске, Шведске, Норвешке и Уједињеног Краљевства**. Средства билатералних донатора допринела су сектору РЈУ путем унапређења одрживог локалног развоја, припреме за програмско буџетирање и израду макроекономских модела за пројекције, развоја статистика, припрема за боље програмирање и праћење ЕУ помоћи, реформе финансијског сектора, фактичког спровођења РЈУ, као и дугорочне помоћи за ДРИ.

Према извештају,¹⁴⁸ **релевантност** мера била је **изузетно висока**. Од највећег броја интервенција у сектору РЈУ очекивало се да повећају капацитете и способности корисника, а у појединим случајевима и да обезбеде нове или ефикасније службе или произведу конкретне резултате. Ово је углавном и остварено, често уз помоћ ИТ решења. Стратегијом РЈУ из 2004. године утврђени су процесни индикатори у односу на које се мери делотворност званичне развојне помоћи на стратешком нивоу, кроз пет принципа рационализације, модернизације, професионализације, деполитизације и децентрализације. Узимајући збирно стратешке оцене и оцене на нивоу пројекта, општи учинак у погледу **делотворности** је на **средњем** нивоу. У погледу подршке ЕУ, као најзначајнијег донатора за РЈУ, извештај о праћењу усмереном на резултате који је израђен за овај сектор бележи значајан проценат пројеката са проблемима у управљању, виши од било ког другог сектора. У светлу овога, учинак у погледу **ефикасности се у просеку сматра за нижи средњи**. Јачање области статистике, опорезивања, царине, трезора, финансијске контроле, екстерне ревизије, заштите грађана и функција ЕУ програмирања и управљања, кроз званичну развојне помоћи у периоду 2007-2011. године покренуло је трајне и систематске промене у надлежним телима (РЗС, МФЕ и различите управе, ДРИ, КЕИ итд.), између осталог и у погледу очекивања корисника (друга министарства и агенције, општине, јавност и наравно, институције ЕУ). Међутим, ово не значи да су ови резултати коначни, нарочито у смислу организационог преуређења (спајања или укидања институција), смањења броја запослених или недостатка запослених, неуспеха у праћењу законодавства подзаконским актима, или недостацима у трајном финансирању из националног буџета. Осим тога, велики део развојне помоћи током периода 2007-2011. године био је у виду техничке помоћи при изради закона, спровођењу анализа, припреми стратегија и производњи пројектних

¹⁴⁷ Оцена сектора РДУ коју врши ЕУД још увек није завршена, у току је припрема и биће завршена током 2013. године

¹⁴⁸ Оцена делотворности и ефикасности развојне помоћи за Републику Србију по сектору, нацрт завршног извештаја, СИДА 2013. године

докумената, што није имало очигледан одрживи ефекат на развој капацитета, пошто су исте институције поновиле захтеве за помоћ у припреми нових закона, стратегија и других докумената, што указује да је мало тога учињено да би се заправо осигурало задржавање вештина планирања, анализе и израде докумената. У светлу тога, **сматра се да је одрживост слаба**. Последице интервенција развојне помоћи, од којих неке нису завршене, тек треба у потпуности да се осете; према томе, **утицај** је оцењен као **изузетно слаб**.

У складу са препорукама Извештаја, приоритет за наредни период требало би да буде оснаживање Владе да **унапреди планирање и координацију политика**, успешно **увођење програмског буџетирања** у читавој Влади од 2015. године, даља **подршка Пореској управи и Управи царина** у испуњавању стандарда ЕУ и унапређење услуга грађанима и привреди путем **е-Управе**. Бољи развој стратегија, јаснија подела функција и дијалог између институција (укључујући дијалог између централног и локалног нивоа), као и увођење културе праћења и оцењивања са потребним системима представљаће предуслове за успешно увођење програмског буџетирања. Програмски буџети ће преbacити терет одговорности на финансијско управљање и контролу у низу аспеката: путем захтева од руководилаца у јавном сектору да дају оцене о економичности, ефикасности и делотворности; кроз нужност да као основ у одлучивању користе информације о извршењу буџета добијене у реалном времену, да разумеју последице потрошње и да оправдају значај преласка ДРИ на ревизију учинка, као управног алата за унапређење одлучивања.

Б4 СЕКТОР КОНКУРЕНТНОСТИ

Б4.1. Обухват и контекст сектора

Конкурентност је свеобухватан сектор и обухвата питања која утичу на способност привреде да на најбољи начин искористи расположиве потенцијале: слободно кретање робе и капитала, одговарајућу политику конкуренције, регулисано право привредних друштава, заштиту потрошача и безбедне производе, пружање услуга, висококвалитетна истраживања и развој, напредне политике иновације и реформисане прописе о правима интелектуалне својине. Унапређења у области ИКТ, стране директне инвестиције, развој кластера и пословних мрежа саставни су део сектора конкурентности, уз регионални развој као мултидимензионалну тему. Развој предузећа налази се у средишту сектора, а степен његове продуктивности непосредно утиче на привреду земље.

Глобализација тржишта доводи до све израженије потребе да предузећа постану и остану конкурентна. Бројне земље одговориле су на то јачањем својих привреда, укључујући усредсређене напоре у смеру преласка на економију засновану на знању, привлачење инвестиција и повећање обима извоза. Овим променама успостављени су основни предуслови за дугорочан економски развој. Већа конкурентност од посебне је важности за мале земље чије унутрашње тржиште није довољно да би покретало економски развој. Конкурентност је, према томе, кључно питање за Републику Србију.

Конкурентна привреда јесте она која остварује висок и сталан раст продуктивности који води порасту животног стандарда. Бројни чиниоци утичу на продуктивност,¹⁴⁹ укључујући степен конкуренције, прилике које реформе тржишта пружају за подстицање улагања и способност за иновације, како кроз већа улагања у истраживање и развој, тако и путем развоја људског капитала, првенствено путем образовања и обуке. Други важни чиниоци укључују капацитет за брзо претварање технолошких и не-технолошких иновација у привредна добра и реорганизацију пракси у раду путем усвајања информационих и комуникационих технологија и приступа савременој инфраструктури. Прописи о конкурентности и заштити потрошача утичу на то да се притисак конкурентног тржишта испољи у потпуности, чиме се одржава подстицај за већу продуктивност. Напокон, интегрисано тржиште за робу и услуге неопходно је како би се осигурало остваривање свих потенцијалних користи.

Република Србија имала је сталан раст до почетка глобалне економске кризе 2008. године, након чега је економија земље доживела брз пад и током 2009. године ушла је у рецесију. Опоравак је почео 2010. године уз забележених реалних 1% раста БДП-а (3,5%),¹⁵⁰ у великој мери због повећаног извоза у ЕУ. Привреда земље поново се успорила средином 2011. године због негативних последица другог таласа глобалне економске кризе и потешкоћа у Еврозони. Међутим, упркос погоршаним економским околностима током 2011. године, у Републици Србији остварен је реалан раст БДП од 1,6%, заснован на порасту индустријске и пољопривредне производње, као и раду грађевинске индустрије, сектора саобраћаја и телекомуникација, и порасту улагања. Највећи позитиван допринос порасту бруто додате вредности од 1,5% потекао је из информационих и комуникационих подсектора и из индустрије, док је највећи негативан допринос потекао из подсектора велепродаје и малопродаје. У погледу регионалне дистрибуције, регион Београда учествовао је у БДП са скоро 40%, док су Шумадија и регион Западна Србија допринели са свега 19%, а регион Јужна и Источна Србија са мање од 15%. Скроман економски раст није био довољан да се смањи стопа незапослености; према Анкети о радној снази из априла 2013. године, стопа незапослености достигла је 24,1%¹⁵¹ и представља један од кључних изазова економских јавних политика у земљи.

Индустријска структура БДП Републике Србије заснована на бруто додатној вредности (БДВ) састоји се од: пословање некретнинама, изнајмљивање и пословних активности (18%), прерађивачка индустрија (17%), трговина на велико и мало и поправке (13%), пољопривреде, шумарства, водопривреде и рибарства (11%), саобраћаја, складиштења и комуникација (9%), здравства и социјалног рада (6%), образовања (5%), грађевинарства (5%), јавне управе, одбране и социјалне заштите (4%), комуналних служби (електрична енергија, гас и водовод) (4%), финансијског посредовања (3%), осталих активности у заједници, социјалних и личних услуга (3%), рударство (1%), као и хотела и ресторана (1%). Очигледно је да услуге заузимају највећи удео у БДВ, што је упоредиво са европским привредама – индустрија у целини веома је близу просеку за ЕУ 27 (18%).¹⁵² У погледу продуктивности рада, Република Србија заостаје за ЕУ; крајем 2011. године, просечна продуктивност у ЕУ била је три пута виша него у

¹⁴⁹ Саопштење Комисије Савету и Европском парламенту: Поједина кључна питања у конкурентности Европе – Ка интегрисаном приступу (2003.)

¹⁵⁰ Фискална стратегија за 2013. годину, са пројекцијама за 2014. и 2015. годину

¹⁵¹ Стопа незапослености у региону Београда износи 19%, у региону Војводине 24%, у региону Шумадије и Западне Србије 25,9%, а регион Јужна и Источна Србија достиже невероватних 26,3%.

¹⁵² Подаци Еуростата

Републици Србији.¹⁵³ Међутим, тренд током периода 2005-2011. године бележи пораст процента продуктивности Републике Србије у просеку за ЕУ са 17% до скоро 32%,¹⁵⁴ што указује на стално унапређење ефикасности у прерађивачкој индустрији.¹⁵⁵ Постоји изражена корелација између БДВ сектора у привреди Републике Србије и броја лица запослених у тим секторима. Највеће разлике бележе се у активностима пословања непокретностима, изнајмљивања и пословања, као и пољопривреде (где проценат БДВ далеко премашује број запослених), као и у прерађивачкој индустрији (већи проценат запослених, у поређењу са БДВ, може да се објасни радно интензивном прерадом хране и другим прерађивачким активностима).¹⁵⁶

У том погледу, сектор МСП, који представља 99,8% свих предузећа, производи свега 55,2% бруто додате вредности. База МСП Републике Србије релативно је слична по структури као и у ЕУ-27, али је њена продуктивности значајно нижа. Просечна БДВ по запосленом у европским МСП износи 41,3¹⁵⁷ док у Републици Србији достиже свега 10,9.¹⁵⁸ Обрт и профит по запосленом подједнако су ниски у поређењу са просеком за ЕУ, што чини сектор МСП у Републици Србији неконкурентним и смањује његов утицај на привреду. У погледу регионалне дистрибуције унутар Републике Србије, удео предузећа са седиштем у Београду у укупном обрту износио је 46% током 2010. године, док је допринос предузећа из региона Јужне и Источне Србије износио свега 10,1%. Обрт Београда у односу на обрт региона Јужне и Источне Србије више од 4,5 пута је већи. Удео Шумадије и Западне Србије такође је слаб са 15,3%, док је удео Војводине износио 28,5% током 2010. године. Уколико се врши анализа по степену БДВ по запосленом, вредност за сектор МСП у региону Београда 2,0 пута је виша од региона Шумадије и Западне Србије, а 1,7 пута виша од региона Јужне и Западне Србије.¹⁵⁹

Током периода 2009-2011. године стопа запослености у сектору МСП у Републици Србији опала је брже него што је био просек за нефинансијски сектор (-5,8% у поређењу са -4,8%), међутим, ово није довело до пораста продуктивности мерене у виду БДВ по запосленом (-0,8% у поређењу са 0,5%). Према томе, МСП још увек представљају најмање профитабилан део привреде са стопом профитабилности од 36,1% у поређењу са 42,9% за велика предузећа.

Модернизацијом постојећих метода производње, предузећа у Републици Србији могла би да прошире свој асортиман производа како би се надметала са увозом. У том погледу, машине и опрема представљају значајан елемент производне ефикасности; најсавременије машине доприносе бољем квалитету производа и већој продуктивности. Просечна машина у Републици Србији стара је 30 година. Привреда Републике Србије је, у том погледу, 29,5 година иза Европске уније, што је потврђено путем репрезентативног узорка од 154 предузећа у областима обраде текстила, прераде хране, фармацеутске, машинске, хемијске, као и индустрије грађевинских материјала.¹⁶⁰ Према истраживању, фармацеутске компаније, компаније у сектору производње хране и оне са иностраним капиталом имале су најсавременију опрему. Супротан резултат забележен је у машинској индустрији, са машинама старим у просеку 35 година – преко двоструко више у поређењу са земљама ЕУ. Очигледан узрок застареле опреме јесте чињеница да су предузећа у Републици Србији изузетно зависна од интерних извора финансирања. Око 70% МСП финансира се из сопствених извора, како у случају обртних средстава (73%), тако и улагања (69%). Спољне изворе финансирања користи свега 26% МСП, а недостатак финансија један је од најчешће изнетих проблема у вршењу пословних активности¹⁶¹ (рангиран оценом 2,5). Постоји изражена потреба за бољим приступом различитим механизмима финансирања и унапређеној подршци како би се осигурала могућност обезбеђивања финансирања. Ово би омогућило улагања у производну базу, укључујући усвајање нових технологија. Оваква модернизација и унапређење производа и процеса довели би до одговарајућег унапређења продуктивности и квалитета, због чега би предузећа у Републици Србији била конкурентнија.

Још један важан допринос унапређењу продуктивности јесте приступ савременој инфраструктури за подршку пословању са заједничким објектима и одговарајућим услугама којима се смањују трошкови и обезбеђују прилике за сарадњу између предузећа. У извештају који је припремила Национална агенција за регионални развој током 2011. године утврђено је 92 индустријске зоне, два технолошка парка (уз четири планирана), четири слободне зоне и 66 браунфилд пословних локација у Републици Србији. Износ опредељен из Националног инвестиционог плана (НИП) за улагања у индустријске зоне у периоду 2007-2010. године износио је преко 20 милиона евра. Општине су определиле значајну количину земљишта за пословне сврхе, али у пракси је мали проценат тог земљишта заправо развијен, са оперативним објектима за пословање за стартап предузећа или друге намене у процесу развоја

¹⁵³ Српска предузећа и глобални изазови конкурентности, Дејан Ђорђевић, Драган Ђоћкало, Савина Ђурин, користећи Републички завод за статистику Републике Србије; EUROSTAT као изворе

¹⁵⁴ Српска предузећа и глобални изазови конкурентности, Дејан Ђорђевић, Драган Ђоћкало, Савина Ђурин, користећи Републички завод за статистику Републике Србије; EUROSTAT као изворе

¹⁵⁵ Не постоје подаци за МФП (мултифакторску продуктивност) за Републику Србију

¹⁵⁶ Нацрт Оперативног програма за економски развој Републике Србије у периоду 2012 – 2013. године

¹⁵⁷ У хиљадама евра

¹⁵⁸ *Ibid*

¹⁵⁹ Извештај о МСП и предузетницима за 2012. годину, МФЕ и НАРР

¹⁶⁰ Српска предузећа и глобални изазови конкурентности, Дејан ЂОРЂЕВИЋ, Драган ЂОЋКАЛО, Савина ЂУРИН

¹⁶¹ Услови, потребе и проблеми МСП 2012. године, НАРР 2013. године

пословања. Квалитет доступне инфраструктуре и услуга није стандардизован, првенствено због разлика у фазама развоја; због ограничених финансијских ресурса, нерешених имовинских питања, недостатка свести о предностима овакве инфраструктуре, недостатка стручног особља итд. Осим тога, економски потенцијал постојећих објеката није у потпуности искоришћен због недостатка допунске понуде којом би се решиле потребе предузећа, нарочито иновативних предузећа којима су непрестано потребне пословне услуге које захтевају велику количину знања. Према томе, неопходно је повећати број предузећа у пословним објектима, путем привлачења предузећа да искористе унапређену синергију и предности заједничког коришћења ових објеката и пратећих услуга високог квалитета. У суштини, предузећа би могла да повећају степен ефикасности стопе производње и могућност успеха на домаћем и међународном тржишту.

Још једна врста инфраструктуре која доприноси расту продуктивности и потоњем порасту извоза јесте приступ широкопојасном интернету. Према Међународној унији за телекомуникације, Република Србија достигла је 57. позицију са 10,8 претплатника на 100 становника; стопа пенетрације телекомуникационих услуга током 2012. године износила је 19%, што оставља значајан простор за унапређења. Међународне студије показују да предузећа у сектору производње са омогућеним широкопојасним приступом интернету остварују 6% више иностране продаје, док су у сектору услуга резултати још повољнији са 7,5-10% пораста извоза.

Важно је напоменути да у извозу Републике Србије углавном преовлађују сировине и полупроизводи са релативно ниском тржишном вредношћу. Неопходна је значајна промена извозне структуре тако да се повећа удео готових или полупроизвода. Свега свако пето предузеће на тржиште је изнело нов производ/ услугу, односно увело нов производ процес током 2012. године.¹⁶² Свако седмо сарађивало је са другим пословним телима или институцијама у области иновација. Неопходно је унапредити недовољну извозну понуду Републике Србије путем повећања квалитета производа и услуга, што у великој мери зависи од дотока улагања (нарочито страних директних инвестиција) и одговарајућих информација о тржишту, али и од комерцијализације домаћих истраживања путем пораста технолошких трансфера и одговарајуће иновационе активности.

Према Извештају о глобалној конкурентности за период 2013-2014. године, Република Србија поседује ограничене капацитете у скоро свим аспектима иновација и преноса технологије.¹⁶³ Унапређена комерцијализација домаћег истраживања захтеваће унапређење квалитета истраживања и развоја којесе обавља и оријентацију ка мање базичном (основном), а више примењеном истраживању и развоју у државним организацијама за истраживања (универзитети и истраживачки институти). Захтеваће се промена од истраживања ради подучавања ка израженијој култури истраживања које испуњава међународне стандарде објављивања, заштити резултата истраживања коришћењем система патената и комерцијализацији истраживања путем технолошких трансфера и активности размене знања; што је у овом тренутку у Републици Србији на изузетно ниском нивоу. Овим се одражава и слаб квалитет и индустријска примењивост истраживања, као и недостатак структура за подршку ради бољег усклађивања предмета истраживања са потребама комерцијалних предузећа која утичу на трансфер, односно центри за технолошки трансфер, инкубатора и службеника за односе са индустријом. Република Србија дуго није довољно улагала у јавну инфраструктуру за истраживање и развој, нити је модернизовала образовни систем, укључујући систем за докторанте и губила је талентоване истраживаче који су одлазили у друге земље. Недовољан степен помоћи доступне јавним организацијама за истраживање и развој носи одговарајући ефекат по предузећа која би иначе могла да улажу у активности истраживања и развоја са националним јавним партнером.

Од 0,78% БДП колико је уложено у истраживање и развој у Републици Србији током 2011. године¹⁶⁴ највећи проценат потекао је из средстава Владе, са доприносом од 0,26% БДП. Истраживање и развој у високом образовању допринели су са 0,44% БДП, док су истраживање и развој у пословном сектору допринели свега са 0,08% БДП. Недовољна улагања у истраживања и развој у вези су са недостатком расположивих средстава за иновације на нивоу предузећа и недовољним степен помоћи јавних организација за истраживање, као што је наведено у претходном тексту. Ово је довело до слабог степена развоја домаћих технологија, што значи да се предузећа у Републици Србији углавном ослањају на увезене технологије, али као што је приказано у даљем тексту, њихов постојећи капацитет усвајања савремених технологија и даље је слаб, без обзира на њихову доступност.

У Извештају о глобалној конкурентности за период 2012-2013. године, Република Србија рангирана је на 127. месту од 144 земље у погледу доступности најновијих технологија, док слаб капацитет српских предузећа да апсорбују технологије смешта земљу на 142. место (од 144). Осим тога, трансфер технологија из страних директних инвестиција рангиран је на 132. месту, што показује слаб учинак Републике Србије у коришћењу најновијих технологија иностраних улагача. Количина нове високотехнолошке робе и услуга пореклом из резултата националних програма истраживања и развоја и даље је мала.

Током протеклих година више пројеката ЕУ и билатералне техничке помоћи спроведени су са циљем реформе

¹⁶² Услови, потребе и проблеми МСП 2012. године, НАРР 2013. године

¹⁶³ Капацитет за иновације – 133, Потрошња предузећа на истраживање и развој – 127, Сарадња универзитета и привреде у истраживању и развоју - 104

¹⁶⁴ Републички завод за статистику Србије

законодавног и институционалног оквира у областима најрелевантнијим за сектор конкурентности (слобода кретања робе, услуга и капитала, право привредних друштава, конкуренција и државна помоћ, заштита потрошача), али ефекти су ограничени и често нејасни. У појединим областима законодавна реформа обављена је више пута, што је негативно утицало на пословно окружење због смањене предвидивости и правне извесности, као и већег регулаторног ризика, чиме се повећавају трошкови пословања предузећа. На пример, Закон о заштити конкуренције усвојен је 1996. године, 2005. године, а затим 2009. године; Закон о заштити потрошача усвојен је 2002. године, затим 2005. године, а затим поново 2010. године, при чему се нове измене и допуне оба закона очекују 2013. године. Упркос оснивању бројних нових институција и запошљавању бројних државних службеника, спровођење ових закона остаје проблематично, а спровођење недовољно.

Према последњем Извештају о глобалној конкурентности (период 2012-2013. године), Република Србија рангирана је на 95. месту од 144 земље (непромењено у поређењу са 2011-2012. године). Ова оцена указује на потребу за даљим унапређењем и структурним променама у свим аспектима привреде. Појединачни показатељи указују да су нарочито потребне институционалне промене: оптерећење прописима рангирано је на 136. месту (од 144), а ефикасност правног оквира у разрешењу спорова на 138. месту (од 144). Осим тога, Извештај *Doing Business* показује да је Република Србије унапредила лакоћу пословања за шест места (рангирана на 92. месту 2012. године, а на 86. месту 2013. године) и истакнута као једна од 10 привреда које су се највише унапредили у три или више области. Највеће унапређење било је у области оснивања предузећа – забележена је позитивна промена позиције за 49 места, што је углавном резултат смањења броја корака потребних за отварање предузећа у Републици Србији и уклањања потребе за уплатом минималног капитала.¹⁶⁵ Међутим, након што се предузеће оснује, суочава се са претераним бирократским оптерећењима у погледу законодавства у области рада, пореским дажбама и бројним другим административним обавезама. Осим тога, упркос значајном скоку позиције у области решавања несолвентности – раст од 17 места на 103. место, још увек постоји много простора за унапређење. У Републици Србији потребно је 635 дана како би се разрешио спор и извршио уговор, са 36 поступака и ценом 31,3% укупне вредности уговора.

Уложени су значајни напори у смањење административног и регулаторног оптерећења предузећа, укључујући ревидирање постојећег скупа прописа, Свеобухватна реформа прописа (СРП), као и увођење анализе ефеката прописа. Упркос томе, рад на стварању окружења које поспешује пословање у Републици Србији далеко је од завршетка и потребно је одржати ове напоре и у будућности, пошто још увек остаје слаб степен предвидивости, недостатак транспарентности, неусклађеност у спровођењу законодавства и уплитање владе у тржиште. Опште радно окружење за предузећа још увек представља важан изазов; потребно је решити поремећаје тржишта и активности које нарушавају конкуренцију, и унапредити окружење за пословање. Потребно је обратити посебну пажњу на осигурање боље везе између интензивних регулаторних активности које се врше као део поступка транспозиције правних тековина ЕУ и осигурања максималне регулаторне и административне упрошћености путем делотворне анализе ефеката прописа (како *ex-ante*, тако и *ex-post* анализа ефеката), али и путем коришћења других законодавних техника. Поједностављење администрације и прописа биће предмет сектора Репорте јавне управе, док сектор Конкурентности за циљ има осигуравање исправне примене ових процеса на радно окружење предузећа.

Предузећа у Републици Србији често нису ни свесна, или нису у стању да препознају понашање које нарушава конкуренцију, с обзиром да је до почетка транзиције такво понашање представљало стандард у односима између предузећа.¹⁶⁶ Оваква анти-конкурентска култура може да се сматра најважнијим наслеђем централистички планиране привреде. Последња деценија двадесетог века, уз рат и економске санкције, довела је до селективног отварања тржишта заснованог на привилегијама, при чему је, на пример, право на увоз и извоз било додељивано само одабраном броју актера, чиме су погоршани већ постојећи економски проблеми, између осталог путем подстицања неформалног сектора. Напокон, додатни ефекти који нарушавају конкуренцију произашли су из проблема у процесу приватизације, у којем су већ подељена тржишта (као феномен централистички планиране привреде – нпр. додела једног локалног тржишта једном локалном продавцу) просто преузели приватни власници, често без икаквог подстицаја или тенденције релевантног тржишта да подстакне конкуренцију. У суштини, тржиште је било поремећено, а држава није била у стању да делотворно реши ове изазове због недовољних капацитета за анализу и разумевање основних узрока. Осим тога, недостатак усвајања јавних политика на основу доказа, слабо ослањање на анализу као основ за обликовање политика и фрагментиран приступ државе сектору конкурентности подвлаче неуспех државе да се делотворно бави овим питањима током претходног периода. Проблеми су често погоршавани увођењем новог законодавства које ремети тржиште и није у складу са тековинама ЕУ у одређеним секторима, без одговарајуће оцене и разумевања веза и утицаја таквог латералног законодавства на кључне јавне политике у области конкурентности (нпр. увођење нових схема државне помоћи које нису у складу са стандардима ЕУ под изговором економске кризе, чиме се стварају даљи поремећаји на тржишту). Према томе, у будућности је

¹⁶⁵ Уплаћени минимални капитал одражава износ који предузетник мора да уплати у банку или бележнику пре регистрације и до три месеца након оснивања, и бележи се као проценат прихода привреде по глави становништва; Извештај *Doing Business* за 2013. годину

¹⁶⁶ Нпр. по социјалистичком начину мишљења сматрало би се чак и етички неискривним одређивање цене без консултација са другим друштвеним предузећима у истом сектору, која се у сваком случају нису сматрала за конкуренте на тржишту

потребан свеобухватнији, аналитички и усмерен приступ како би се осигурале синергијске активности државе у области јавних политика које утичу на сектор конкурентности.

У области **слободног кретања робе**, значајан део релевантних правних тековина ЕУ већ је пренет у правни систем Републике Србије, чиме је успостављен основни правни оквир. Створене су основне институционалне структуре. Након завршетка транспозиције законодавства, даљи рад треба да буде усмерен на унапређење институционалне структуре, на спровођење/извршење усклађеног законодавства, као и на техничке прописе у областима које нису усклађене на нивоу ЕУ (нехармонизовано подручје) како би се осигурало да ови прописи не постану препреке слободном кретању робе са ЕУ.

Бројни српски производи, који би иначе били погодни за извоз, имају слаб резултат у погледу испуњавања захтева међународних стандарда, што заузврат смањује могућност њиховог продора на нова тржишта. У погледу одобрених пријава за бесповратна средства извозницима, преко 60% односи се на добијање сертификата, стандардизацију и увођење система квалитета, нарочито у секторима за које је уочено да имају упоредну предност (нпр. производња хране и пића, производња аутомобила и прерада дрвета). Ипак, потребно је уложити додатни рад у даљу транспозицију техничких прописа ЕУ и њихову примену, нарочито путем јачања капацитета за пружање услуга у области инфраструктуре квалитета, довршавања система за надзор тржишта и реформе инспекције.

Општи оквир за **пружање услуга** још увек је питање којим се правни систем Републике Србије није бавио, нарочито у погледу услова Директиве 2006/123/ЕЗ о услугама на унутрашњем тржишту, упркос чињеници да су њене одредбе сложене и да је њено транспонување, генерално, изузетно захтевно. Искуства показују да је овај процес био дуготрајан чак и у већини држава чланица ЕУ. У овом тренутку није покренута чак ни оцена недостатака у транспонувању Директиве и јачања координације за будуће успостављање „тачке јединственог контакта“.

Што се тиче **Закона о привредним друштвима**, Агенција за пословне регистре успоставила је једношалтерски систем за регистрацију 2009. године, чиме је олакшан поступак уписа у пословни регистар и пријаве у пореској управи, као и пријаве на социјалне и здравствене фондове. У будућности је потребно усмерити се на извршење постојећих прописа. Током периода 2014-2016. године планира се потпуна операционализација електронског поступка за регистрацију и успостављање нових регистара. Могуће су и промене овог закона да би се обезбедило корпоративно управљање у предузећима где држава има власништво а која нису јавна предузећа.

У области **слободног кретања капитала** подржан је принцип постепене либерализације кретања капитала. Тиме је осигурана либерализација дугорочних капиталних активности, док су активности са депозитима грађана делимично либерализоване.

У погледу **конкуренције**, након почетних правних и институционалних проблема са законом из 2005. године, усвојено је законодавство усклађено са прописима ЕУ које се показало задовољавајуће, иако тек предстоји унапређење резултата спровођења. Комисија за заштиту конкуренције још увек не поседује предвидива и одговарајућа финансијска средства како би, између осталог, запослила врхунски квалификоване адвокате и економе са неопходним знањем и вештинама да спроводе захтевне надлежности институције. Посебан проблем представља недовољан учинак секторских анализа, од којих је до сада спроведено свега неколико, уз израду смерница за процедуре Комисије. Постоји изражена потреба за обуком судија и приватног сектора, као и напорима у погледу заступања јавних политика у области конкуренције. Иако је основни правни и институционални оквир у области **државне помоћи** успостављен, неопходни су додатни напори у спровођењу, укључујући подизање нивоа свести и обуку у јавном сектору, уз смањење општег износа државне помоћи у Републици Србији. Поштовање правила за државну помоћ и спречавање даљих поремећаја тржишта требало би да су у жижи даљих напора. Неопходно је и додатно усклађивање инструмената државне помоћи са ЕУ, посебно за уредбе о додели субвенција и подстицаја инвеститорима, као и доношење нове Уредбе о анализи ефеката државне помоћи.

Иако је највећи део правних тековина ЕУ у области **заштите потрошача** пренет у законодавство Републике Србије, јавили су се бројни проблеми у фази спровођења. Проблеми се углавном односе на недовољне административне капацитете, слабо разумевање у предузећима, неефикасно и необучено правосуђе. Упркос чињеници да се у Закону о заштити потрошача наводи алтернативно решавање потрошачких спорова, у пракси нема таквих механизма (укључујући механизме на интернету), што конкретно омета заштиту у погледу малих потраживања. Организације потрошача још увек су недовољно развијене. Неопходни су додатни напори у погледу регулације и заштите осетљивих група потрошача. Иако је Национални савет за заштиту потрошача формиран 2012. године, још увек није препознат као централно координационо тело с обзиром на вишесекторски значај потрошачке политике.

Б4.2. Стратешки оквир

Национални стратешки оквир

На основу најважнијих секторских стратешких докумената, представљених у прилогу 1, секторске и SWOT анализе, утврђени су следећи приоритети за сектор Конкурентности:

- (i) **Динамичан и стабилан економски раст заснован на порасту улагања и извоза** – усмерен на ревитализацију, рехабилитацију, реструктурирање и модернизацију производње усмерене на извоз у Републици Србији и даљу подршку привлачењу улагања. Приоритет је усмерен на повећану извозну конкурентност индустријских производа и услуга са високом додатом вредношћу, заснованих на знању, иновацијама и истраживању. Економски раст и повећање конкурентности привреде представљају реалистичан основ за пораст стопе запослености и животног стандарда становништва. Очекује се да ће са даљим напретком у транзицији и реструктурирању привреде, уклањањем институционалних и структурних ограничења и ефикаснијим управљањем економским јавним политикама, брже расти стопа запослености и животни стандард.
- (ii) **Стварање националног система иновација и развој националне изузетности у истраживању** – усмерен је на развој Републике Србије као иновативне земље, у којој научници достижу европске стандарде, доприносе општем степену знања у друштву и унапређују технолошки развој привреде. Ово ће бити остварено путем промовисања примењених истраживања и технолошких трансфера и подстицањем партнерстава између јавног сектора за истраживање и развој и индустрије. Осим тога, приоритет је планирање активности за реорганизацију института за истраживање и развој, осигурање примене иновација заснованих на знању на производе и услуге како би се Република Србија позиционирала као конкурентна економија заснована на знању.
- (iii) **Усклађивање националног законодавства са правним тековинама ЕУ ради поспешивања реформи усмерених на стварање окружења погодног за пословање и интеграције у ЕУ** – тежња је ка стварању институционалног оквира и пословног окружења за даљи подстицај индустријском и предузетничком развоју путем смањења или уклањања административних и регулаторних препрека које ограничавају Републику Србију у остваривању функционалне економије са отвореним тржиштем.

Изазов у остваривању ових националних приоритета јесте то што ће захтевати интегрисање низа активности у читавом сектору, и усклађивање са другим секторима. Спроведена анализа указује да ће усмеравање на свега један или два наведена приоритета на уштрб осталих створити проблеме у оквиру сектора, уместо да обезбеди жељена решења.

НАД приоритет 1: Повећање степена продуктивности и унапређење квалитета производа и услуга подржаће спровођење приоритета (i) и (ii) усмеравањем на непрестано унапређење производа и услуга српских предузећа ради повећања њихове конкурентности и способности да испуне захтеве међународних стандарда.

НАД приоритет 2: Унапређење степена иновација и унапређење квалитета јавног и приватног сектора у складу је са секторским приоритетом (iii) и има исти циљ, односно допринос развоју Републике Србије као економије засноване на знању. НАД предвиђа остваривање овог приоритета усмеравањем инвестиција на повећање квалитета истраживања и развоја и промовисања примењених истраживања и технолошких трансфера.

НАД приоритет 3: Унапређење радног окружења за пословање, уз нагласак на јавним политикама заснованим на доказима и поједностављењу прописа допринеће остваривању секторског приоритета (iii) путем усредсређивања на транспозицију и примену правних тековина ЕУ у областима конкуренције (укључујући државну помоћ), заштите потрошача, привредног права и слободног кретања робе, капитала и услуга. Паралелно са тим, подржаће и стварање окружења које подстиче пословање путем интервенција у постојећем административном и регулаторном оквиру како би се Републици Србији помогло да постане земља у којој је лако улагати, иновирати и стварати предузећа отклањањем административних препрека и новим подстицајним радним законодавством и ефикаснијим прописима у области планирања и изградње..

Регионалне и транснационалне стратегије

Стратегија ЕУ за Дунавски регион промовише друштвено-економски развој у Дунавском региону, и приоритети сектора конкурентности у корелацији су са стубом 3, *Изградња просперитета у Дунавском региону* усмереним на развој друштва знања путем истраживања, образовања и информационих технологија и подршке за конкурентност предузећа, укључујући развој кластера. Република Србија је 2010. године усвојила одлуку Владе¹⁶⁷ којом су дефинисани њени сопствени стубови приоритета за **Дунавски регион у Републици Србији**, усмерени на остваривање циљева поспешивањем економског развоја и јачања регионалне сарадње и партнерстава у Дунавском региону, као и стварањем економије засноване на знању путем сарадње у Дунавском региону и активне улоге науке у остваривању циљева стратегије.

Документа ЕУ и међународни споразуми који се односе на сектор

¹⁶⁷ Учешће Републике Србије у развоју Опште стратегије ЕУ за Дунавски регион, 10. јун 2010. године

У оквиру **Европског партнерства са Републиком Србијом** од 18. фебруара 2007. године (2008/213/ЕЗ) наводи се низ релевантних краткорочних и средњорочних приоритета, укључујући унапређење стечајних поступака како би се убрзао излазак са тржишта неодрживих предузећа и подстакле структурне промене, уз довршетак либерализације преосталих регулисаних цена са циљем унапређења ефикасности тржишних механизма и расподеле средстава. У питањима унутрашњег тржишта документ предвиђа даље усклађивање са правним оквиром за стандардизацију, сертификацију, метрологију, акредитацију и оцењивање усаглашености са европским стандардима; усвајање европских стандарда и успостављање националног координационог тела за инфраструктуру квалитета одговорног за јачање читаве области. Потребно је јачање административних капацитета у области заштите потрошача. Потребно је успоставити систем међународних платних операција у складу са међународним правилима. Потребне су даље активности и јачање система регулисања државне помоћи, као и поступака контроле спајања предузећа путем јачања Комисије за заштиту конкуренције. Европским партнерством дефинисана су неопходна унапређења у погледу истраживања и развоја путем јачања заштите права интелектуалне својине и административних капацитета за доделу патената и одрживо спровођење и примену права интелектуалне својине. Република Србија би требало да спроведе Европску повељу о малим предузећима и смањи административне препреке за МСП, уз јачање Савета МСП као инструмента за јавно-приватну и међуресорну сарадњу ради утицаја на развој и извршење јавних политика у области МСП.

Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) између Републике Србије и ЕУ потписан је 2008. године, и њиме је утврђена обавеза успостављања подручја слободне трговине и усклађивања законодавства са правом ЕУ. Споразумом је створено подручје слободне трговине између Републике Србије и ЕУ током прелазног периода од шест година. Крајњи рок за либерализацију трговине утврђен је у складу са капацитетима индустрије и пољопривреде у Републици Србији да се прилагоде на слободну трговину, али и жељом Републике Србије за бржим завршетком реформи и приступања ЕУ. Стопа либерализације и степен заштите зависе од степена производне осетљивости индустрије у Републици Србији. Осим тога, СПП предвиђа посвећеност Републике Србије усклађивању домаћег законодавства са правним тековинама ЕУ. Утврђене приоритетне области имају непосредан утицај на стварање подручја слободне трговине са ЕУ и заштиту конкуренције и контроле државне помоћи (субвенције), права интелектуалне својине, јавних набавки, стандардизацију и заштиту потрошача.

Акт о малој привреди

Акт о малој привреди за Европу одражава политичку вољу Комисије да препозна средишњу улогу МСП у привреди ЕУ и њиме се успоставља свеобухватан стратешки оквир за МСП у ЕУ и њеним државама чланицама. За циљ има унапређење општег приступа предузетништву, трајно укоренивање принципа „прво мисли о малима“ у доношењу јавних политика, од регулације до јавне службе, и промовисање раста МСП тако што им се помаже да решавају преостале проблеме који ометају њихов развој. Заснован је на 10 принципа који би требало да руководе осмишљавањем и спровођењем политика и на нивоу ЕУ и на националном нивоу. Ови принципи укључују стварање подстицајног окружења у којем предузетници могу успешно да се развијају, планирање правила у складу са принципом „прво мисли о малима“, навођење јавне управе да одговара на потребе МСП, поспешивање учешћа МСП у јавним набавкама и боље примене могућности државне помоћи за МСП, поспешивање приступа МСП финансирању и развој правног и пословног окружења које подржава правовремена плаћања, помоћ МСП да боље искористе прилике које нуди јединствено тржиште, унапређењем знања и вештина, иновацијама, еко-иновацијама и подршком за МСП и њихово учешће на тржиштима. Република Србија остварила је значајан напредак у реструктурирању својих јавних политика у области МСП, и области у којима Република Србија има учинак на нивоу просека ЕУ укључују предузетништво и приступ финансирању. Међутим, постоји простор за даљи напредак у областима као што су ажурна администрација, интернационализација, животна средина, вештине и иновације, као и друга шанса.

Споразум о слободној трговини у централној Европи (CEFTA) потписан је 2006. године под покровитељством Пакта за стабилност Југоисточне Европе и њиме су државе Западног Балкана створиле подручје слободне трговине. Удружиле су снаге у тежњи ка економском развоју и преузеле одговорност за будућност читавог региона и његову европску перспективу.

Остали споразуми о слободној трговини – у овом тренутку преко 86% иностране трговине Републике Србије остварује се између земаља и трговинских блокова са којима поседује споразуме о слободној трговини (скоро 95% извоза Републике Србије, од чега 57% одлази у ЕУ, а око 30% у *CEFTA*). Остали споразуми о слободној трговини које је Република Србија потписала јесу са земаљама *EFTA*, Турском, Руском Федерацијом, Белорусијом и Казахстаном (последње три земље образовале су царинску унију, што значи да је Република Србија ускладила свој режим слободне трговине са читавом унијом Русије, Белорусије и Казахстана). У току су преговори о споразумима за слободну трговину са Украјином, док је поступак приступа Републике Србије Светској трговинској организацији близу окончања.

Б4.3. Агенда ЕУ

Јединствено тржиште основ је процеса европских интеграција. Оно додаје 600 милијарди евра годишње привреди ЕУ, а од 1992. године допринело је отварању скоро 3 милиона нових радних места у Европи.¹⁶⁸ Функционално и интегрисано јединствено тржиште игра кључну улогу у остваривању циљева стратегије Европа 2020 којима се тежи претварању ЕУ у паметну, одрживу и инклузивну економију, која остварује висок степен запослености, продуктивности и друштвене кохезије. Међутим, интеграција у јединствено тржиште захтева законодавне промене и економске подстицаје у државама чланицама. У подједнакој мери, законодавне промене, снажне институције и структурне економске реформе отварају пут земљама кандидатима да се приближе ЕУ.

„Паметан раст“, као један од циљева стратегије Европа 2020, усмерен је на унапређење учинка ЕУ у стварању нових производа и услуга којима се генеришу раст и радна места и доприноси решавању друштвених изазова, као и коришћењу информационих и комуникационих технологија. Како би остварила паметан раст, ЕУ би требало да улаже 3% БДП у истраживање и развој и иновације, и да оствари стопу запослености од 75% за жене и мушкарце у распону годишта 20-64. Ово се одражава кроз три кључне иницијативе.

- **„Дигитална агенда“** којом се утврђује агенда за стварање јединственог тржишта заснованог на брзом/ ултрабрзом интернету и интероперабилним апликацијама са широкопојасним приступом за све до 2013. године, много већим брзинама интернета за све и интернет везама бржим од 100Mbps за 50% или више домаћинства у Европи до 2020. године;
- **„Унија иновација“** усмерена је на јачање свих веза у ланцу иновација, од основног истраживања до комерцијализације и преусмеравања истраживања и развоја и иновационих политика на решавање изазова као што су климатске промене, енергетска ефикасност и ефикасност ресурса, здравство и демографске промене;
- **„Индустријске политике за доба глобализације“** одређују основ по којем Комисија припрема оквир за савремене индустријске политике, ради подршке предузетништву, усмеравања и помоћи индустрији да се понесе са овим изазовима, промовисања конкурентности европских примарних, производних и услужних индустрија, и помоћи да искористе прилике које носе глобализација и „зелена“ економија.

Поглавље 20: Предузетништво и индустријска политика

Стратегија Европа 2020 и њене кључне иницијативе оствариваће се путем финансирања инструмената и програма у оквиру Вишегодишњег финансијског оквира за период 2014-2020. године, укључујући структурне фондове, нарочито Европски фонд за регионални развој. Инструментима се наводе активности усмерене на стварање окружења погодног за оснивање и раст предузећа уз Акт о малом бизнису и јачање принципа „прво мисли о малима“ приликом припреме јавних политика, као језгра националног развоја МСП. Биће обезбеђена подршка за економско искоришћење нових идеја и пословних модела и поспешивање отварања нових предузећа. Обезбеђивање финансијских инструмената за МСП представљаће основ за промовисање динамичнијих и међународно конкурентнијих МСП и повећати њихово самопоуздање приликом израде врхунских производа и услуга.

Приоритети НПАА Републике Србије прате смер политика ЕУ предвиђених за конкурентност у новој финансијској перспективи. Република Србија појачала је напоре усмерене на унапређење пословног окружења, као што су поступци за добијање грађевинских дозвола и реформа инспекцијских служби. Влада ће развити дугорочни акциони план за унапређење пословног окружења за наредни период. Полазна тачка биће претходни рад на унапређењу пословног окружења и регулаторних реформи, као и релевантни прописи ЕУ. Посебан нагласак биће стављен на уклањање административних препрека и такси за МСП, као наставак процеса покренутих 2012. године. Република Србија радиће на спровођењу нове Стратегије развоја предузетништва и конкурентности 2014-2020, која ће нагласити развој МСП и пратити Акт о малој привреди, као и Стратегије и политике развоја индустрије, која је усклађена са кључном иницијативом ЕУ о „Индустријским политикама за доба глобализације“.

Поглавље 25: Наука и истраживање

Приоритетним активностима за „паметан раст“ додатно ће се унапредити пословно-технолошка истраживања и иновације у државама чланицама ЕУ, уз изражено усмерење на коришћење улагања приватног сектора у истраживање и развој ради решавања проблема специфичних за МСП. Осим тога, улагања ће бити усмерена на унапређење инфраструктуре за истраживање и развој, као и капацитета за развој изузетности у научној бази, како би се очувала конкурентна предност Европе. Напокон, унапређење приступачности и квалитета ИКТ путем

¹⁶⁸ 20 година јединственог тржишта у Европи: постигнућа, изазови и препоруке, Гвидо Лобрано

проширења развоја широкопојасног приступа и развоја ИКТ производа и услуга омогућиће грађанима и привреди Европе да на најбољи начин искористе дигиталне технологије.

У складу са НПАА, Република Србија додатно ће усмерити спровођење својих политика истраживања, развоја и иновација ка „иницијативи заједнице иновација“. Она предвиђа подршку за развој и усвајање нових технологија; умрежавање и каријерни развој истраживача, приступ и развој приоритетних истраживачких инфраструктура, као и унапређење пословних истраживања и иновација у области технологија, услуга и нових сектора. Изузетно је усмерена на коришћење улагања приватног сектора у истраживање и развој ради решавања проблема специфичних за МСП и пружања подршке за иновације у МСП са високим потенцијалом за раст.

Наведени инструменти захтевају структурне економске промене које би требало да доведу до повећане конкурентности привреде ЕУ. Република Србија, као земља кандидат, оптимизује своје политичке активности у истом смеру, док у исто време наставља са усклађивањем законодавства и стварањем законодавних предуслова за придруживање јединственом тржишту.

Поглавље 1: Слободно кретање робе

Један од камена темељаца јединственог тржишта јесте слободно кретање робе засновано на спречавању стварања нових препрека за трговину, узајамном признавању изузетних ограничења и усклађивању техничког законодавства у читавој ЕУ. Усклађено европско законодавство за производе засновано је на тзв. „старом“ и „новом“ приступу, који утврђује детаљне (егзактне) односно опште (суштинске) захтеве за производе. УФЕУ, нарочито у члановима 34-36, 114(4) – 114(9) и 346-348 уз Директиву Комисије 70/50/ЕЕЗ и нови пакет мера за трговање производима усвојен 2008 године (768/2008/ЕЗ, 765/2008/ЕЗ и 764/2008/ЕЗ), главни су елементи законодавства у овој области. Уредбом 764/2008/ЕК дефинисана је примена националних техничких правила за производе који могу законито да се пуштају на тржиште у другим државама чланицама.¹⁶⁹ Процедуралне мере захтевају административне капацитете у складу са Директивом 98/34/ЕК за обезбеђивање информација у области техничких стандарда и прописа, измењеном и допуњеном Директивом 98/48/ЕЗ, Уредбом 765/2008/ЕК, као и Уредбом Савета 93/7/ЕЕЗ о повраћају културне баштине противзаконито уклоњене са територије државе чланице.¹⁷⁰

Република Србија је у процесу припреме Стратегије развоја инфраструктуре квалитета за период 2014-2020. Након усвајања Стратегије, припремиће се и спроводити акциони планови за њено спровођење у циљу јачања капацитета надлежног министарства, институција за стандардизацију, акредитацију и метрологију и тела за оцењивање усаглашености производа са прописаним захтевима. Паралелно са тим биће припремљене измене и допуне Закона о стандардизацији и Закона о метрологији како би се ускладили са правним тековинама ЕУ и како би се Институту за стандардизацију Републике Србије омогућило чланство у Европском Комитету за стандардизацију и Европском Комитету за електротехничку стандардизацију. Након завршетка усклађивања прописа о безбедности прописа са усклађеним европским законодавством до 2015 године, биће припремљен план за прилагођавање техничких прописа у областима које нису усклађене на новоу ЕУ, почевши од оцене усклађености техничких прописа Републике Србије са члановима 34-36. УФЕУ.

Поглавље 3: Право на оснивање и слобода пружања услуга

У погледу права на оснивање и слободе пружања услуга, чланови 49. и 56. УФЕУ представљају примарне законодавне изворе. Директивом 2006/123 (Директива о услугама) захтева се од држава чланица да поједноставе поступке и формалности које пружаоци услуга морају да поштују. Државе чланице у обавези су да спроведу законодавне и ван-законодавне мере због њене хоризонталне природе. Осим тога, поглавље покрива регулисане струке и одређује правила за узајамно признавање квалификација међу државама чланицама у оквиру Директиве 2005/36/ЕЗ о признавању професионалних квалификација. У погледу секторских директива, Директива о поштанским услугама (Директива 97/67/ЕЗ, измењена и допуњена Директивом 2002/39/ЕЗ и Директивом 2008/6/ЕЗ) захтева отварање поштанских услуга, које се отварају на постепен и прецизно одређен начин.

НПАА предвиђа развој посебног закона о услугама до четвртог тромесечја 2014. године, чиме ће се пренети Директива о услугама 2006/123. Такође предвиђа посебан закон о признавању квалификација за регулисане струке (усклађивање са Директивом 2005/36/ЕЗ) за четврто тромесечје 2013. године. У другом тромесечју 2013. године (30. априла 2013. године) усвојена је Стратегија развоја поштанских услуга у Републици Србији за период 2013-2016.

Поглавље 4: Слободно кретање капитала

¹⁶⁹ Законодавство у области производа у вези са новим приступом остварено је у оквиру Одлуке 768/2008/ЕЗ о заједничком оквиру за пуштање производа на тржиште уз Уредбу 765/2008/ЕЗ којом се утврђују захтеви за акредитацију и надзор тржишта у вези са пуштањем производа на тржиште.

¹⁷⁰ Још један релевантан пропис јесте Уредба (ЕУ) бр. 1025/2012 о европској стандардизацији, којом се мењају и допуњују директиве Савета 89/686/ЕЕЗ и 93/15/ЕЕЗ и директиве 94/9/ЕЗ, 94/25/ЕЗ, 95/16/ЕЗ, 97/23/ЕЗ, 98/34/ЕЗ, 2004/22/ЕЗ, 2007/23/ЕЗ, 2009/23/ЕЗ и 2009/105/ЕЗ и укида Одлука Савета 87/95/ЕЕЗ и Одлука бр. 1673/2006/ЕЗ.

Обавеза држава чланица у области слободног кретања капитала јесте да уклоне сва ограничења на кретање капитала у оквиру ЕУ, али и у погледу трећих земаља, уз одређене изузетке утврђене правним тековинама ЕУ. Како би се створило обједињено тржиште за плаћања у читавој Заједници, Директивом 2007/64/ЕЗ о платним службама на унутрашњем тржишту успостављен је широк спектар правила. На тај начин обезбеђен је основ за Јединствено подручје плаћања у еврима. Уредбом 924/2009/ЕЗ која важи за сва електронска плаћања поспешују се прекогранична плаћања у еврима. Створени су административни и извршни капацитети за борбу против финансијског криминала. У оквиру ССП наводе се обавезе које Република Србија мора да испуни.

Слободно кретање капитала наводи се у члановима 63. до 66. УФЕУ, док се врсте кретања капитала опширније описују у прилогу I Директиве 88/361/ЕЕЗ. Остало релевантно законодавство које је неопходно пренети и применити укључује: Директиву 2007/64/ЕЗ о платним службама на интерном тржишту, Уредбу (ЕК) бр. 924/2009 о прекограничним плаћањима у ЕУ, Директиву 2009/110/ЕЗ о предузимању, раду и пажљивом надзору над радом институција за електронски новац, којом се мењају и допуњају директиве 2005/60/ЕЗ и 2006/48/ЕЗ и укида Директива 2000/46/ЕЗ. Остали важни прописи јесу: Директива Комисије 2006/70/ЕЗ којом се утврђују мере за спровођење Директиве 2005/60/ЕЗ у погледу дефиниције „политички изложеног лица“, технички критеријуми за поједностављене поступке одговарајуће контроле потрошача и изузеће по основу финансијских активности спроведених у ограниченој мери, као и Директива 2005/60/ЕЗ о спречавању коришћења финансијског система за сврхе прања новца и финансирања тероризма. Осим тога, релевантне су и Уредба (ЕК) 1889/2005 о контроли готовинских средстава која улазе у Заједницу или је напуштају, Уредба (ЕК) 1781/2006 о информацијама о платиоцу у вези са трансферима средстава, Заједничка акција 98/699/ПУП о прању новца, утврђивању, праћењу, замрзавању, одузимању и конфисковању средстава и прихода криминала, Оквирна одлука Савета 2001/500/ПУП и Одлука Савета 2000/642/ПУП у вези са аранжманима за сарадњу између јединица за финансијску контролу држава чланица у погледу размене информација.

НПАА предвиђа израду новог закона којим се регулишу платне службе током 2013. године. У истом периоду биће припремљен и Закон о коначности поравнања у платним системима и система за поравнање хартија од вредности, којим се транспонује Директива 98/26/ЕЗ. Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма биће усвојена 2013. године, уз Акциони план. У средњорочном периоду (2014-2016. године) биће припремљен и усвојен нови Закон о девизном пословању, усклађен са Директивом 88/361/ЕЕЗ.

Поглавље 6: Право привредних друштава

Прва директива о закону о привредним друштвима обухватала је сигурносне мере које предвиђају захтеве за обавезно откривање података и сигурносне мере у погледу подружница. Осим тога, другом директивом уведена су правила за оснивање јавних предузећа са ограниченом одговорношћу и очување тока њиховог капитала. Трећом и шестом директивом усклађена су национална правила у погледу домаћих спајања и подела предузећа са ограниченом одговорношћу како би се заштитили акционари и повериоци. Осим тога, док десета директива садржи правила и поступке којима се поспешују спајања јавних и приватних предузећа са ограниченом одговорношћу преко граница, тринаестом директивом усклађују се правила за убрзање преузимања предузећа у оквиру ЕУ.

Поглавље 7: Право интелектуалне својине

Заштита интелектуалне својине представља кључни састојак успеха обједињеног тржишта. Њоме се промовишу иновације и креативност, стварају прилике за запошљавање и повећава конкурентност. Овим делом правних тековина ЕУ наводе се усклађена правила за правну заштиту права на умножавање и сродних права.

НПАА предвиђа измене и допуне Закона о ауторским и сродним правима који ће бити у складу са Директивом 2011/77/ЕЗ којом се уређују дужи рокови за заштиту одређених сродних права у односу на захтеве Директиве 2006/116/ЕЗ. Изменама у допунама закона биће узети у обзир коментари стручних служби ЕК о усклађености закона са Директивом 96/9/ЕЗ и Директивом 2009/24/ЕЗ. Планира се даље усклађивање законодавства са Директивом 2004/48/ЕЗ Европског парламента и Савета министара од 29. априла 2004. године о примени права интелектуалне својине. Осим тога, планирано је трајно унапређење капацитета јавне управе ради напретка у оквиру усклађивања националног законодавства и његове примене.

Поглавље 8: Политика конкуренције

Правне тековине ЕУ које се односе на стратегије конкуренције садрже правила и процедуре које се непосредно примењују у читавој Заједници и обухватају антимонополске јавне политике и јавне политике за контролу државне помоћи. У погледу Републике Србије, обавезе у овој области проистичу из Прелазног споразума и ССП.

Главни извори закона које је неопходно узети у обзир у области конкурентности јесу: члан 37. (државни монополи комерцијалног карактера), чланови 101-105. (правила која важе за предузећа), члан 106. (јавна предузећа и предузећа са посебним или ексклузивним правима) и чланови 107-109. (правила која важе за државну помоћ) Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ). Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између

Европске заједнице, са једне стране и Републике Србије, са друге стране – Протокол бр. 27 у односу на члан 3. УФЕУ.

НПАА предвиђа ревидирање Закона о заштити конкуренције до краја 2013. године како би се даље унапредио правни оквир, узимајући у обзир остварен степен транспозиције правних тековина и релевантне административне и правосудне праксе, као и недостатке наведене у годишњем Извештају ЕК о напретку за 2012. годину. Даља транспозиција биће остварена до 2016. године, путем подзаконских аката.

У области државне помоћи, НПАА предвиђа остваривање пуне усклађености схема државне помоћи са правом ЕУ, даље активности у погледу јачања независности Комисије за контролу државне помоћи, као и обезбеђивање обуке даваоцима државне помоћи.

Поглавље 9 Финансијске услуге

Правне тековине ЕУ у области финансијских услуга укључују правила о давању овлашћења, раду и надзору финансијских институција у области банкарства, осигурања, добровољних пензија, инвестиционих услуга и тржишта хартија од вредности и инфраструктури финансијског тржишта. Финансијске институције могу да послују широм ЕУ у складу са „системом јединственог пасоша“ и са начелом „контроле матичне земље“, било кроз успостављање филијала или кроз пружање прекограничних услуга.

Национални програм за усвајање правних тековина (2013-2016) предвиђа да Народна банка Србије у периоду 2014-2016 приступи доношењу прописа којима ће се извршити усклађивање са Базел III стандардима у складу са Уредбом о капиталним захтевима и Директивном о капиталним захтевима IV које ће се примењивати од 1. јануара 2014. године. Такође биће настављено унапређење пружања финансијских услуга, како у области банкарства и осигурања, тако и у другим областима.

Поглавље 28: Заштита потрошача и здравља

Поглавље правних тековина о заштити потрошача и здравља обезбеђује темељан оквир за механизме и стратешке инструменте неопходне ради управљања финансирањем, применом и надзором. Ово поглавље такође покрива и опште аспекте опште безбедности потрошача, од квалитета производа до комерцијалних пракси, како би се осигурала одговорност предузећа у читавом ланцу производње, пласману производа на тржиште и конкуренцији у оквиру тржишта заједнице. Правни оквир покрива низ потрошачких и здравствених питања која је потребно решити и осигурати њихову примену у националном законодавству.¹⁷¹

У оквиру НПАА наводи се да ће даље усклађивање са правним тековинама ЕУ (нарочито недавно усвојеног, као и законодавства које се припрема у ЕУ) бити остварено путем ревидирања Закона о заштити потрошача до краја 2013. године. Нова Стратегија заштите потрошача (2013-2018. године) заједно са Акционим планом за реализацију стратегије, усвојена је 31. јула 2013. године („Службени гласник РС“ број 71/2013). Измене и допуне Закона о заштити корисника финансијских услуга биће припремљене и усвојене у периоду 2014-2016. године.

Поглавље 22: Регионална политика и координација структурних инструмената

У погледу поглавља 22 Регионална политика и координација структурних инструмената, Влада Републике Србије и Европска комисија потписале су 29. новембра 2007. године Оквирни споразум који је 26. децембра 2007. године ратификовала Народна скупштина Републике Србије, усвајањем Закона о потврђивању Оквирног споразума¹⁷² између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). Влада Републике Србије усвојила је Уредбу о децентрализованом систему управљања¹⁷³ средствима развојне помоћи Европске уније у оквиру ИПА.

Пет компоненти постојеће регулативе за циклус 2007-2013. године се за период 2014-2020. године мењају у стратешке области: (а) процес транзиције ка чланству у Заједници и изградња капацитета; (б) регионални развој; (в) запошљавање, социјалне политике и развој људских ресурса; (г) пољопривреда и рурални развој и (д) регионална и територијална сарадња. Главни принцип за ИПА II биће секторски приступ.

¹⁷¹ Члан 169. УФЕУ, резолуција Европског парламента о стратегији за јачање права угрожених потрошача (2011/2272(INI)); Директива 85/577/ЕЕЗ о уговорима о којима се преговара ван пословних објеката, Директива 93/13/ЕЕЗ о неправедним условима у потрошачким уговорима, Директива 97/7/ЕЗ о заштити потрошача у погледу уговора на даљину, Директива 1999/44/ЕЗ о одређеним аспектима продаје потрошне робе и одговарајућих гаранција, Директива 2005/29/ЕЗ о неправедним комерцијалним праксама у односу предузеће-потрошач на унутрашњем тржишту, Директива 2008/48/ЕЗ о потрошачком кредиту, Директива 2011/83/ЕУ о правима потрошача, Предлог Уредбе Европског парламента и Савета о заједничком закону о продаји КОМ/2011/0635 коначни, Предлог директиве Европског парламента и Савета о алтернативном разрешењу спорова за потрошачке спорове којом се мења и допуњује Уредба (ЕК) бр. 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕЗ (директива о алтернативном решавању потрошачких спорова), Предлог уредбе Европског парламента и Савета о разрешењу спорова преко интернета за потрошачке спорове (Уредба о решавању потрошачких спорова путем интернета).

¹⁷² Службени гласник РС – Међународни споразуми, бр. 124/07.

¹⁷³ Службени гласник РС бр. 70/2011, 49/2012

Приоритети ЕУ за ИПА II биће дефинисани у Заједничком стратешком оквиру (JSF) са циљем бољег усклађивања финансијске помоћи са стратегијом проширења ЕУ. Приоритети за појединачне земље биће утврђени у Стратегији ЕУ за државу корисника (CSP) коју припрема Европска комисија, а основ ће чинити НАД и релевантне националне секторске стратегије.

Б4.4. Општи циљеви и приоритети у сектору (2014-2020. године)

Уз анализу ситуације представљену у претходним одељцима предузета је SWOT анализа сектора конкурентности како би се утврдили дугорочни циљеви и средњорочни стратешки приоритети, уз реалистичне и циљане мере.

Предности	Недостаци
<p>Развој МСП</p> <ul style="list-style-type: none"> • Постоји национална стратегија за оснивање и раст МСП, а у току је израда нове Стратегије за развој предузетништва и конкурентности 2014-2020, с нагласком на развој МСП • Стратешки документи Владе за МСП засновани на принципу „прво мисли о малима“ потврђују посвећеност развоју МСП • Напредак у унапређењу окружења погодног за оснивање и раст МСП <p>Истраживање, развој и иновације</p> <ul style="list-style-type: none"> • Унапређени закони о патентима и појава снажних организација за подршку иновацијама и пројеката за подршку финансираних средствима ЕУ • Снажна традиција истраживања и развоја омогућује постојање центара за научну изузетност (Београд, Нови Сад, Ниш); • Удвостручење броја студената од деведесетих година прошлог века, и преко 10.000 запослених предавача на универзитетима <p>Функционално тржиште</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пренет значајан део законодавства ЕУ, успостављен основни правни оквир (осим области услуга) • Највећи број институција већ успостављен, а поједине су и испитане у погледу делотворности (осим за област услуга) 	<p>Развој МСП</p> <ul style="list-style-type: none"> • Производња робе и услуга на недовољном нивоу (према показатељима продуктивности), а квалитет робе и услуга је слаб (према показатељима увоза/извоза) • Слаба међуресорна сарадња у развоју МСП <p>Истраживање, развој и иновације</p> <ul style="list-style-type: none"> • Општи стандард јавно финансираних истраживања и развоја на ниском је нивоу у поређењу са међународним стандардима (на шта указују публикације и цитати) • Исходи примењеног истраживања и развоја јавних организација за истраживање нису погодни за комерцијализацију и не обезбеђују основ за нове производе и услуге које могу да се заштите како би се осигурао монопол на тржишту и конкурентна предност (на шта указује мали број пријава за патенте у складу са Уговором о сарадњи у области патената и одобрених патената на другим националним територијама, као и недовољан број предузећа потеклих са универзитета и стартап предузећа, као и уговора о лиценцирању) • Фрагментиран и неуспешан национални систем за иновације <p>Функционално тржиште</p> <ul style="list-style-type: none"> • Наслеђе централно планиране привреде – анти-конкурентска култура, недовољни капацитети јавне управе, недостатак одговорности, слаб систем доношења јавних политика, висок степен корупције, велик неформалан сектор – сива економија
Прилике	Претње
<p>Развој МСП</p> <ul style="list-style-type: none"> • Подстицање сектора у којима Република Србија има постојећу или нову упоредну предност, као што су производња хране и пића, аутомобила, као и прерада дрвне грађе • Самозапошљавање и стартап предузећа све више се сматрају за креативну прилику за развој нових бизнис идеја или иновација, уместо за реакцију на недостатак других радних места • Предузећа која користе локалне ланце набавке да би смањили трошкове производње, што омогућује веће износе СДИ • Споразуми о међународној трговини воде порасту страних директних инвестиција <p>Истраживање, развој и иновације</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Даља економска криза чини развој МСП изузетно тешким и смањује износ државних средстава доступних за подршку МСП • Притисак за додатне мере штедње у јавној потрошњи доводи до смањења подршке за МСП и истраживање и развој • Успоравање процеса европских интеграција и слабење њихове покретачке снаге за реформе • Трајни поремећаји тржишта у случају неуспеха у решавању проблема корупције • Обновљен одлив мозгова истраживача ка боље финансираним лабораторијама и универзитетима ван Републике Србије

<ul style="list-style-type: none"> • Реструктурирање јавних организација за истраживање и улагање у нове моделе рада праћене савременим објектима <p>Функционално тржиште</p> <ul style="list-style-type: none"> • Највећи број релевантних области правних тековина ЕУ веома су видљиве доносиоцима јавних политика и спадају у приоритетне области у складу са ССП • Доступност средстава ЕУ • Боље повезивање привреде и просвете 	
---	--

Ови средњорочни изазови утврђени у претходном делу и путем *SWOT* анализе артикулисани су у виду општег циља и низа стратешких приоритета. За **сектор конкурентности** утврђен је следећи циљ:

- **Повећање конкурентности и иновативности предузећа у оквиру функционалне тржишне економије**

Овим циљем утврђује се јасан смер и указује на одлучност Републике Србије да јача свој приватни сектор како би значајније утицао на привреду повећањем конкурентности и капацитета за иновације, као и путем осигурања интегритета отвореног тржишта. Циљ ће се спроводити путем три приоритета:

Приоритет 1: Унапређење квалитета производа и услуга и повећање степена продуктивности

Овај приоритет за циљ има унапређење конкурентности предузећа у Републици Србији путем повећања квалитета производа и услуга и степена продуктивности. „Продуктивност одређује дугорочни раст извоза и производње“, а кључни састојак јесте усвајање нових технологија и непрестана унапређења производа и процеса. Како би се ово остварило, предузећима у Републици Србији потребан је бољи приступ изворима финансирања, одговарајућа савремена инфраструктура и ажурирана производна база уз циљане услуге подршке како би се омогућило њихово усвајање и сврсисходно коришћење

Приоритет 2: Унапређење степена иновација и квалитета истраживања и развоја у јавном и приватном сектору

Циљ приоритета јесте допринос развоју Републике Србије као иновативне земље, у којој научници достижу европске стандарде, доприносе општем нивоу знања друштва и унапређују технолошки развој привреде. Ово ће бити остварено тако што ће се подстаћи и обезбедити нове технолошке робе и услуге које су резултата националних активности у области истраживања и развоја, и омогућити да се они успешно пренесу у комерцијални сектор и комерцијализују у корист привреде, животне средине и друштва. Приоритет ће бити усмерен на унапређење свести јавног сектора о потребама предузећа за новим технолошким решењима, и стварање прилика за повећање нивоа примењених истраживања, нарочито у интердисциплинарним областима које имају потенцијала да значајно утичу на конкурентност српских предузећа и националне привреде.

Приоритет 3: Унапређење радног окружења за пословање путем јавних политика заснованих на доказима и поједностављења прописа

Овај приоритет усмерен је на осигуравање да се одговарајућа транспозиција и примена правних тековина ЕУ у областима конкуренције (укључујући државну помоћ), заштите потрошача, привредног права и слободног кретања робе, капитала и услуга користи као алат за стварање тржишне економије која ваљано функционише. Паралелно са тим, тежи се стварању окружења погодног за пословање путем интервенција у оквиру постојећих административних и регулаторних оквира. Бави се како недостацима јавног сектора у вези са планирањем и спровођењем јавних политика и законодавства, тако и пропустима приватног сектора у погледу поштовања правних оквира. У оквиру читавог овог приоритета, различите области ће се различито третирати, у зависности од фазе транспозиције законодавства и фазе развоја институција за спровођење и примену.

Б4.5. Секторске мере за спровођење приоритета у сектору

Приоритет 1 – Унапређење квалитета производа и услуга и повећање степена продуктивности

Мера 1.1 Обезбеђивање приступа изворима финансирања

Овом мером биће унапређена доступност и употреба средстава неопходних за финансирање раста и иновација. Предузећа којима су неопходна улагања за раст и она која не могу да се квалификују за банкарски зајам (нису у стању да обезбеде неопходне гаранције, имају кратку кредитну историју, предвиђено време повраћаја улагања премашује стандардне захтеве за отплату дуговања итд.) захтевају друге видове финансирања који нису довољно развијени у Републици Србији, укључујући приступ предузетном капиталу. Такође, повећаће се средства за гаранције зајмова што ће смањити цену банкарских зајмова. Тражиће се начини за повећање капацитета МСП да

разумеју специфичне захтеве финансијских институција, одлике различитих финансијских инструмената и да могу да одговоре на њихове захтеве. Сарађиваће се са Европским инвестиционим фондом, Европском инвестиционим банком, Европском банком за обнову и развој и других институцијама а са циљем што повољнијег финансирања раста МСП.

Мера 1.2 Осигурање приступа одрживој савременој пословној инфраструктури

Мером ће се јачати економске активности и резултати осигуравањем приступа савременој инфраструктури неопходној ради унапређења и одржавања конкурентности предузећа широм Републике Србије. Подршка у оквиру ове мере биће усмерена на унапређење ефикасности (капацитета, квалитета и атрактивности) постојеће инфраструктуре и успостављање нове инфраструктуре, где је недостатак дате инфраструктуре препрека за извоз, развој предузећа и улагања. Активности ће бити усмерене на финализацију пројектне документације коју су делимично развили други извори, изградњу и осигурање оперативности објеката. Укључиваће индустријске зоне, индустријске паркове, пословне зоне, пословне инкубаторе и развој широкопојасних веза.¹⁷⁴ Сви кораци пратиће процедуре и критеријуме за утврђивање и селекцију пројеката за улагања која утврди НИПАК ТС.

Мера 1.3 Осигурање конкуренте производне базе

Ова мера биће усмерена на ревитализацију, рехабилитацију и модернизацију извозно оријентисаних сектора у оквиру привреде Републике Србије, у складу са националним индустријском политиком. Ово ће се остварити подршком МСП да унапреде своје производе и услуге и уведу савремене и ажурне методе производње, процесе и стандарде који им омогућају да се надмећу са конкуренцијом на међународним тржиштима. Мером ће се помоћи предузећима у Републици Србији да појачају своје пословне везе предузимањем неопходних корака за интеграцију у међународне ланце вредности и искористе потенцијал за раст путем активности кластера и организација за подршку пословању. Мером ће се подржати предузећа у Републици Србији да постану конкурентна кроз унапређење њихових капацитета потребних да би имали квалитетне и безбедне производе, услуге и системе управљања, усклађене са техничким стандардима, у које потрошачи имају поверења. Мером ће се даље развити комплементарна саветодавна пословна подршка путем увођења услуга са високом додатном вредношћу усмерених на повећање истраживања тржишта, оперативних капацитета, продуктивности и максимизације производног потенцијала МСП, као и обезбеђивањем свеобухватних информација о извозу ради интернационализације МСП.

Приоритет 2 – Унапређење степена иновација и унапређење квалитета истраживања и развоја у јавном и приватном сектору

Мера 2.1 Повећање квалитета базе за истраживање и развој у сврхе економског развоја

Ова мера усмерена је на повећање квалитета истраживања и развоја који врше организације за истраживање финансиране из јавних средстава до нивоа међународних стандарда, путем улагања у инфраструктуру за истраживање и развој, укључујући развој центара за изузетност, технолошких паркова и подршку академским истраживачким центрима, те развој људског капитала и интеграцију српских истраживача из дијаспоре у националне активности истраживања и развоја, као и међународне сарадње са другим истраживачким установама и приватним сектором. Усмерава се на подршку активностима примењених истраживања која имају потенцијал да постигну научну изузетност и остваре значајан утицај на привреду Републике Србије. Усмерење на економски утицај осигураће се кроз конкурентно финансирање пројеката иновација у области истраживања и развоја, систематску подршку за међународне размене и међународну сарадњу врхунског квалитета. Такође ће се подстаћи коришћење патентних система и система за публикације, система за лиценцирање и признавање других активности комерцијализације, укључујући подршку за истраживања и развој у оквиру предузећа како би се остварио академски и каријерни развој. Мером ће се додатно повећати капацитети националних институција путем стварања оквира за праћење и оцену, како би се мерио утицај улагања у истраживање. Сви кораци који се односе на инфраструктуру пратиће процедуре и критеријуме за одређивање и селекцију инвестиционих пројеката које одређује НИПАК ТС.

Мера 2.2 Већа разноликост механизма за подршку комерцијализацији

Мера се бави фрагментираним и неодговарајућим Националним системом иновација путем подршке активностима организација које промовишу примењена истраживања и технолошке трансфере и подстичу партнерства између јавног сектора за истраживање и развој и привреде, као што су центри за трансфер технологије. Тиме ће се диверсификовати број и врста организација за подршку иновацијама и унапредити њихови капацитети за пружање низа услуга за подршку иновацијама. Такође би требало да се подстакне развој глобалног и секторских иновационих система ради проширења обухвата и осигурања специјализације.

Приоритет 3 – Унапређење окружења за пословање путем јавних политика заснованих на доказима и поједностављења прописа

¹⁷⁴ Према истраживањима Светске банке, пораст од 10% пенетрације широкопојасног интернета производи пораст БДП од 1,3%. Процене указују да се за свако радно место које се укине увођењем информационих технологија отвори 2,6 нових радних места.

Мера 3.1 Унапређење стратешког, регулаторног и институционалног оквира применом приступа заснованог на доказима на доношење јавних политика и поједностављење администрације и прописа

Овом мером подржаће се израда јавних политика и законодавство у релевантним областима (слободно кретање робе, оснивање предузећа и пружање услуга, слободно кретање капитала, право привредних друштава, финансијске услуге, конкуренција, укључујући државну помоћ и заштиту потрошача) заснованих на одговарајућем истраживању проблема у оперативном окружењу за предузећа у Републици Србији, утврђивању решења заснованих на доказима, као и робусној анализи ефеката прописа као важном елементу при доношењу јавних политика заснованих на доказима. Ово значи да ће бити подржана истраживања и развој како би се обезбедила основа за развој будућих законодавних и институционалних решења, чиме се осигурава усвајање најефикаснијих, најекономичнијих и одрживих решења у процесу доношења јавних политика и припреми законодавства, у зависности од специфичних потреба појединачних области. Осим тога, нагласак ће бити на реформама пословног окружења, путем поједностављења администрације и процедура (уклањање бирократије) на националном и нижим нивоима, уводећи решења за е-управу где год је то могуће. У истом маниру, биће пружена подршка за поуздано праћење и оцену усвојених јавних политика и прописа заснованих на доказима.

Мера 3.2 Унапређење административних капацитета уз одговарајућу процену потребних кадровских и других ресурса, знања и вештина у управи и правосуђу

Овом мером се проширује мера 3.1 тако што се осигурава да се јавне политике и законодавство припремају на одговарајући начин, и да за њих постоји осмишљен одговарајући институционални оквир, који ефикасно могу да спроведу и примене способни и обучени запослени у управи и правосуђу. Приликом спровођења ове мере потребно је обратити посебну пажњу на прецизну процену потребних кадровских и других ресурса (нпр. путем функционалних анализа), као и знања и вештина, потребних за делотворно и ефикасно спровођење политика и законодавства. Пажња ће истовремено бити усмерена на реформу инспекција, усредсређујући се на њихову делотворност у борби против сиве економије, консолидацију система надзора над тржиштем, као и на јачање административних капацитета за делотворну борбу против кршења прописа у области интелектуалне својине. Мером ће се подржати и јачање капацитета у функцији успостављања делотворног система у области финансијских услуга.

Такође ће се јачати капацитети организација цивилног друштва, нарочито потрошачких организација, у светлу њихове улоге у осигуравању исправног спровођења законодавства.

Мера 3.3 Унапређење оквирних услова и капацитета предузећа за поштовање законодавства усклађеног са ЕУ Мера се бави проблемима који се односе на функционисање тржишне економије у Републици Србији из перспективе приватног сектора. Док мера 1.3. за циљ има обезбеђивање класичних механизма пословне подршке предузећима, ова мера усмерена је на пуну примену техничких прописа усаглашених са прописима ЕУ и повећање капацитета предузећа да у потпуности испоштују регулаторни оквир, који се интензивно мења у процесу приступања ЕУ. Овом мером биће понуђена подршка релевантним пружаоцима услуга подршке предузећима како би развили делотворне и ажурне програме обуке и саветовања у областима конкуренције, интелектуалне својине, заштите потрошача и инфраструктуре квалитета, као области у којима предузећа непосредно спроводе законодавство, чиме се предузећима омогућује да боље поштују ново и захтевније радно окружење, између осталог и путем саморегулације. Ова мера ће, такође, уз јачање капацитета за оцењивање усаглашености производа у лабораторији за еталонирање, помоћи српским предузећима да постану конкурентнија. У исто време, обука и саветодавне услуге обезбеђени овом мером помоћи ће српским предузећима да утврде и искористе предности и прилике за потпуно поштовање новог законодавства у наведеним областима, укључујући оне који позитивно утичу на њихову способност извоза. Посебна пажња биће усмерена на примену правила о државној помоћи, како се не би стварали даљи поремећаји тржишта.

Регионалне, прекограничне и транснационалне теме у сектору конкурентности

Инструменте од важности за регионалну сарадњу, као што су подршка кроз вишекорисничку ИПА, прекограничну сарадњу и транснационалне програме, потребно је обезбедити за оне активности у којима је предност регионалног приступа очигледна.

Приоритети у вези са **вишекорисничком ИПА** укључују повећање регионалне конкурентности путем бољег приступа изворима финансирања за МСП блиском сарадњом са МФИ. Потребно је обратити пажњу на даље јачање Програма за развој и иновације предузећа на Западном Балкану и његове способности да пружи неопходну подршку за МСП. Подршка би требало да обезбеди даљу изградњу капацитета институција у области инфраструктуре квалитета и надзор тржишта и да допринесе потпуном функционисању и спровођењу *CEFTA* споразума, као и његовим аспектима који се односе на конкуренцију, државну помоћ, заштиту потрошача и права интелектуалне својине. С обзиром да је *CEFTA* више од простог трговинског споразума који се састоји од уклањања царина и квантитативних ограничења, и да на неки начин припрема земље Западног Балкана за приступање јединственом тржишту ЕУ, трговинске аспекте *CEFTA* потребно је додатно подржати и решити и на регионалном нивоу.

Прекогранична сарадња и транснационални приоритети односе се на следеће тематске циљеве Европског фонда за регионални развој: јачање технолошког развоја и иновација (тематски циљ 1); и унапређење конкурентности МСП (тематски циљ 3). Могуће области за интервенције са високим потенцијалом за спровођење јесу опремање истраживачке инфраструктуре; иновативни или регионални и развојни пројекти који доводе до нових или значајно унапређених производа на тржишту или у предузећима; иновативни или регионални и развојни пројекти који користе приватна улагања. Фокус би требало да буде на образовним установама и истраживачким институцијама. Такође би било важно искористити приватна и јавна улагања и подршку за МСП и новооснована предузећа. Посебна пажња требало би да се усмери на развој локалне пословне инфраструктуре, као што је туристичка инфраструктура. Приоритети би такође требало да укључују подршку за прекограничне иницијативе у области заштите потрошача.

Приоритетне области под стубом 3 **Стратегије ЕУ за Дунавски регион** укључују развој друштва знања (истраживање, образовање и ИКТ) и подршку за конкурентност предузећа. Циљана подршка за истраживачку инфраструктуру, јаче умрежавање универзитета, предузећа и доносилаца политика и боље искоришћење информационих и комуникационих технологија биће средишњи елемент подршке како би се подстакло раст региона. Нагласак је потребно ставити на унапређење размене информација и знања између предузећа, академске заједнице, управе и грађана. Додатно усмерење требало би да буде на подстицању изузетности у истраживању и развоју, сарадњи између пружалаца знања, предузећа и јавног сектора, а потребно је развити и подстицаје за јачу сарадњу. Потребно је подстицати развој кластера и центара за изузетност, и подстаћи сарадњу кластера преко граница и између сектора, уз институционалне капацитете агенција за подршку пословању и привредних удружења.

Б4.6. Институционални оквир за спровођење секторског приступа

За сектор конкурентности у Републици Србији у контексту секторског приступа, одговорне су следеће институције: министарства надлежна за привреду, министарства надлежног за финансије, министарство надлежно за регионални развој, министарства надлежна за просвету, науку и технолошки развој, министарства надлежна за пољопривреду, министарства надлежног за трговину, министарства надлежна за информационо друштво, Фонд за иновациону делатност, Народна банка Србије, Агенција за осигурање и финансирање извоза (АОФИ), Агенција за страна улагања и промоцију извоза Републике Србије (СИЕПА), Национална агенција за регионални развој, Завод за интелектуалну својину, Институт за стандардизацију Републике Србије, Акредитационо тело Србије, Дирекција за мере и драгоцене метале, Комисије за контролу државне помоћи, Комисија за заштиту конкуренције, Национални савет за заштиту потрошача, Национално савет за регионални развој, као и ново саветодавно тела за конкурентност који ће бити успостављен. Водећа институција у сектору јесте министарство надлежно за привреду.

Како би се унапредиле и координисале активности у вези са планирањем, програмирањем, спровођењем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи и повећала ефикасност и делотворност развојне помоћи, уведени су додатни механизми, односно успостављена је секторска радна група (СРГ) за конкурентност.¹⁷⁵ СРГ за конкурентност одговорна је за координацију активности у вези са планирањем, програмирањем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи, предлагање одговарајућих мера и активности и за подршку увођењу секторског приступа у сектору конкурентности. Рад, управљање, организација и састав СРГ прецизније су дефинисани *Пословником о раду секторских радних група за програмирање и праћење фондова ЕУ и развојне помоћи*. Институције које учествују у СРГ јесу орган јавне управе надлежан за европске интеграције, Народна банка, министарство надлежно за привреду, министарство надлежно за трговину, министарство надлежно за телекомуникације, министарство надлежно за информационо друштво, министарство надлежно за пољопривреду, министарство надлежно за науку и технолошки развој, министарство надлежно за регионални развој, министарство надлежно за локалну самоуправу, министарство надлежно за рад и запошљавање, јавно тело надлежно за интелектуалну својину и јавно тело надлежно за родну равноправност.

Представници донаторске заједнице, укључујући водећег донатора, учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализом секторских приоритетних циљева, мера и активности, за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи, као и обезбеђивања података о очекиваној помоћи током периода планирања. Водећи донатор одговоран је за подршку раду СРГ и заступа интересе донатора активних у одређеним секторима.

Како би се омогућила већа укљученост и транспарентнији дијалог, консултације и комуникација са свим релевантним заинтересованим странама у њиховим секторима, КЕИ је успоставила механизам за консултације са

¹⁷⁵ Уредба о оснивању СРГ од 5. новембра 2012. године бр: 119-01-68/2012-03

организацијама цивилног друштва (ОЦД).¹⁷⁶ Овај механизам заснован је на консултативном процесу са Секторским организацијама цивилног друштва (СЕКО), и служи као платформа која омогућује размену информација и доприноса ОЦД, укључујући пословна удружења у вези са планирањем развојне помоћи, нарочито програмирањем и праћењем Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). СЕКО представља конзорцијум од највише три ОЦД као партнере, од чега се једна јасно истиче као водећи партнер. СЕКО се састоји од ОЦД које имају значајно искуство у јавном заступању, анализама и истраживању у оквиру сектора, као и искуства у непосредном раду са пружаоцима услуга и корисницима. Утичу на јавне политике на основу њиховог успешног умрежавања и партнерског рада са другим локалним и међународним организацијама цивилног друштва, као и конструктивне сарадње са државним институцијама и непрестано надзиру њихов рад. Чланови СЕКО учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализирањем секторских приоритетних циљева, мера и активности за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи. Остале релевантне заинтересоване стране (агенције, приватни и академски сектор, ОЦД итд.) могу да учествују на састанцима СРГ на основу теме, потреба и захтева сваког састанка секторске радне групе.

Према Пословнику о раду секторских радних група, КЕИ¹⁷⁷ је одговорна за координацију и обезбеђивање ефикасног рада свих активности секторских радних група. Координацију и вођство СРГ подржава оперативна група коју чине представници водеће секторске институције, водећег донатора и КЕИ. СРГ такође делује као Секторски подбор за праћење за потребе ИПА.

¹⁷⁶ Уведено 2011. године

¹⁷⁷ Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојне помоћи

Б4.7. Показатељи за мерење напретка

ПРИОРИТЕТ 1: Унапређење квалитета производа и услуга и подизање степена продуктивности												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.1 Бруто додата вредност (БДВ) по запосленом	Евро	15,041	15,341.82	15,863.44	16,497.98	17,157.90	17,844.21	18,557.98	19,300.30	20,072.31	Статистички годишњак ¹⁷⁸	Министарство надлежно за привреду
1.2. Годишња вредност извоза	Милиони евра	8,843	9,656.56	10,680.15	11,865.65	13,182.73	14,646.02	16,271.73	18,077.89	20,084.53		Министарство надлежно за привреду
1.3. Извештај Светског економског форума (Индекс глобалне конкурентности)	Резултат/ранг	3,9/95	3,8/101	3,7/99	3,7/98	3,6/97	3,6/96	3,5/95	3,4/94	3,1/90	Индекс глобалне конкурентности	Министарство надлежно за привреду
МЕРА 1.1: Обезбеђивање приступа изворима финансирања												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.1.1. Доступност финансијских услуга	Резултат/ранг	4,0 /97 ¹⁷⁹	3,9/99	3,8/97	3,8/96	3,7/95	3,6/94	3,6/93	3,5/92	3,1/89	Индекс глобалне конкурентности	Министарство надлежно за привреду
1.1.2. Приступачност финансијских услуга	Резултат/ранг	3,7 / 100	3,6/112	3,5/110	3,5/109	3,4/108	3,3/107	3,2/106	3,2/105	3,2/101	Индекс глобалне конкурентности	Министарство надлежно за привреду
МЕРА 1.2: Осигурање приступа одрживој савременој инфраструктури												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.2.1. Успостављање одрживе пословне инфраструктуре ¹⁸⁰	Број										Годишњи извештај Министарства надлежног за регионални развој	Министарство надлежно за регионални развој
1.2.2. Припремљени пројекти пословне инфраструктуре ¹⁸¹	Број вредност										Годишњи извештај Министарства надлежног за регионални развој	Министарство надлежно за регионални развој
1.2.3. Број привредних друштава и предузетника који користе објекте пословне инфраструктуре											Годишњи извештаји ресорних министарстава	Министарство надлежно за регионални развој

¹⁷⁸ Подаци и показатељи доступни су у интернет бази података Републичког завода за статистику

¹⁷⁹ Број земаља варира у годишњим извештајима. Према томе, потребно је истовремено коришћење ранга и резултата.

¹⁸⁰ Изграђена инфраструктура је изводљива и одржива (у погледу рада и одржавања) у контексту студије о изводљивости и критеријума за стратешку оцену које утврђује НИПАК ТС

МЕРА 1.3: Осигурање конкурентне производне базе												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.3.1. Трговински биланс са ЕУ	Милиони УСД	4,355	4,237	4,025	3,824	3,632	3,451	3,278	3,114	2,959	Статистички годишњак	Министарство надлежно за привреду
1.3.2. Апсорпција технологија на нивоу предузећа	Резултат/ранг	3,6/142	3,7/137	3,6/136	3,6/135	3,5/134	3,4/133	3,4/132	3,3/131	3,2/128	Индекс глобалне конкурентности	Министарство надлежно за привреду
1.3.3. СДИ и трансфер технологије	Резултат/ранг	3,8/123	3,9/115	3,8/114	3,7/113	3,7/112	3,6/111	3,5/110	3,5/109	3,4/105	Индекс глобалне конкурентности	Министарство надлежно за привреду

ПРИОРИТЕТ 2: Унапређење степена иновација и унапређење квалитета истраживања и развоја у јавном и приватном сектору												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
2.1. Бруто домаћи расходи на истраживање и развој (БДРИ)	БДРИ/БДП (2011.) % ЕУ27 просека (2011.)	0,777% 38,3%									Статистички годишњак	Министарство надлежно за науку и технолошки развој
2.2. Расходи пословних предузећа на истраживање и развој (РППИ)	РППИ/БДП (2011.)	0,073%									Статистички годишњак	Министарство надлежно за науку и технолошки развој

МЕРА 2.1: Повећање квалитета базе за истраживање и развој са циљем економског развоја												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
2.1.1. Квалитет научноистраживачких институција	Резултат/ранг	3,6/ 67									Индекс глобалне конкурентности (2.33)	Министарство надлежно за науку и технолошки развој
2.1.2. Сарадња универзитета и привреде у области истраживања и развоја	Резултат/ранг	3,2/ 99									Индекс глобалне конкурентности (12.04)	Министарство надлежно за науку и технолошки развој
2.1.3. Сарадња у истраживању између универзитета и привреде	Резултат/ранг	40,5/ 78									Индекс глобалних иновација (5.2.1)	Министарство надлежно за науку и технолошки развој

МЕРА 2.2: Већа разноликост механизма подршке за комерцијализацију												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		

2.2.1. Капацитет за иновације	Резултат/ранг	2,5/120										Индекс глобалне конкурентности (12.03)	Министарство надлежно за науку и технолошки развој
2.2.2. Иновационе везе	Резултат/ранг	27,1/ 114										Индекс глобалне конкурентности (5.2)	Министарство надлежно за науку и технолошки развој
ПРИОРИТЕТ 3: Унапређење пословног окружења путем политика заснованих на доказима и поједностављења прописа													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
3.1. Тржишна ефикасност робе	Резултат/ранг	3,6 од 7/ 136 од 144										Индекс глобалне конкурентности (6)	Министарство надлежно за привреду
3.2. Оптерећење прописа Владе	Резултат/ранг	2,4 од 7/ 136 од 144										Индекс глобалне конкурентности (1.09)	Министарство надлежно за привреду
3.3. Лакоћа пословања	Ранг	86 од 185										Индекс <i>Doing Business</i> СБ	Министарство надлежно за привреду
МЕРА 3.1: Унапређење стратешких, регулаторних и институционалних оквира применом приступа заснованог на доказима у припреми јавних политика и поједностављење администрације и прописа													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
3.1.1. Делотворност стратегије за борбу против монопола	Резултат/ранг	2,8 од 7 /142 од 144										Индекс глобалне конкурентности (6.03)	Министарство надлежно за привреду
3.1.2 Број поступака неопходних за покретање предузећа	Резултат/ранг	7 од 17/ 74 од 141										Индекс глобалне конкурентности (6.06)	Министарство надлежно за привреду
3.1.3 Транспарентност доношења јавних политика Владе	Резултат/ранг											Индекс глобалне конкурентности (1.12)	Министарство надлежно за привреду
МЕРА 3.2: Унапређење административних капацитета уз одговарајућу процену неопходних кадровских и других ресурса, знања и вештина у управи и правосуђу													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			

3.2.1. Фаворизовање у одлукама државних службеника	Резултат/ранг	2,3 од 7/132 од 144	127	122	117	112	107	102	97	92	Индекс глобалне конкурентности (1.07)	Министарство надлежно за привреду
3.2.2 Напредак у оцени капацитета Републике Србије да преузме обавезе чланства у ЕУ у 6 релевантних поглавља	„Одређени напредак“ у 6 поглавља (6 од 6)	5/6	6/6	6/6	6/6	6/6	6/6	6/6	6/6	6/6	Извештај ЕК о напретку	КЕИ
МЕРА 3.3: Унапређење оквирних услова и капацитета предузећа за поштовање законодавства усклађеног са ЕУ												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
3.3.1. Пружање услуга Владе ради унапређења пословног учинка	Резултат/ранг	2,8 од 7/ 126 од 139+									Индекс глобалне конкурентности (1.13)	Министарство надлежно за привреду
3.3.2. Кршења законодавства у области конкуренције од стране предузећа	Број										Годишњи извештај КЗК	Министарство надлежно за трговину
3.3.3 Прекршајни поступци у области заштите потрошача које је покренула тржишна инспекција	Број		9.835	9.000	8.900	8.500	8.000	7.500	6.500	6.000	Извештај тржишне инспекције	Министарство надлежно за трговину

Б4.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи

Према бази података ISDACON, сектор конкурентности налази се међу највећим примаоцима помоћи међународне донаторске заједнице током периода 2007-2012. године, уз процену укупне реализације у износу од 993,46 милиона евра.

У оквиру седам годишњих програма за период 2007-2013. године, из ИПА компоненте I финансирани су пројекти у сектору конкурентности у вредности око 120,83 милиона евра, усмерени на делотворан рад тржишта: јачање система надзора тржишта за непрехрамбене и прехрамбене производе путем транспозиције директива ЕУ, успостављања одговарајућег система управљања, усклађивања смерница за инспекторе и вођења обуке, као и подизања степена свести јавности; унапређење заштите потрошача у Републици Србији уз помоћ израде закона, поспешивања институционалне сарадње, развоја информационих система за доносиоце јавних политика и спровођења информативне кампање о правима потрошача; подршка у примени права интелектуалне својине. Помоћ у оквиру ИПА такође доприноси квалитету, избору и доступности услуга за подршку пословању, подржава развој кластера, развој ланца набавке, промовисање извоза и иновација у оквиру МСП и трансфера технологије путем унапређеног институционалног оквира, унапређује инфраструктуру за подршку пословању, јача структуре за оцену усаглашености и развој инструмената за финансирање иновација МСП, и обезбеђује подршку активностима којима се везује туристички потенцијал за економски развој и повећава атрактивност Дунавског региона у Републици Србији. **Подршка у оквиру ИПА 2013** за циљ има јачање улоге јавног сектора у стварању предуслова за модернизацију и раст привреде Републике Србије усмеравањем на пословно окружење, конкурентност предузећа и капацитете за истраживање, развој и иновације, као и сарадњу. Подршка у оквиру ИПА 2013 нарочито ће се усмерити на јачање пословног окружења и обезбеђивање инфраструктуре за оцењивање усаглашености производа са прописаним захтевима, стварње стратешког оквира за истраживање, развој и иновације, и промовисање сарадње између истраживачких институција и приватног сектора. **Вишекориснички ИПА програми** спроведени током периода 2007-2013. године били су усмерени на јачање иновативних капацитета Западног Балкана путем подстицаја за истраживање и развој коришћењем регионалних потенцијала. Подстакнута је сарадња и постепена либерализација трговине услугама и извршен је допринос спровођењу Акт о малом бизнису за Европу, нарочито путем унапређења општег стратешког приступа предузетништву. Осим тога, вишекорисничка ИПА поспешила је усклађивање законодавног оквира и механизма за примену прописа у области слободног кретања робе како би се унапредила трговина у оквиру региона и између региона и ЕУ. Напокон, подршка вишекорисничке ИПА у оквиру Инвестиционог оквира за Западни Балкан допринела је припреми и спровођењу приоритетних пројеката за улагања у инфраструктуру и обезбедила неопходна средства економским актерима, односно финансијским институцијама и предузећима како би им се омогућило да понуде конкурентне производе и услуге и суоче се са изазовима након економске кризе.

У погледу **осталих донатора**, подстицај расту на националном нивоу повећањем конкурентности МСП, јачањем пословног окружења, подршком за предузећа да достигну међународне стандарде и обезбеде потребне сертификате, подршком за продају и маркетинг (сајмови и истраживања тржишта), стварањем привредних група и удружења, подстицањем пословних кластера, успостављањем корпоративних мрежа јавних и приватних актера и подстицањем развоја е-управе путем стандардизације интернет страна, пружили су донатори као што су Немачка, Аустрија, Данска, Италија, Словачка, Швајцарска, Сједињене Америчке Државе и Светска банка.

Сектор конкурентности захтеваће додатну подршку како из средстава државног буџета, тако и међународних средстава. Широки спектар активности предвиђених за спровођење захтевају трајно финансирање.

Скорашњим СИДА извештајем о „Оцени делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији“¹⁸² утврђено је да је **релевантност** помоћи **изузетно висока** и у складу са националним стратегијама и циљевима донатора. Упркос томе, једно од главних ограничења јесте недостатак јасне и усклађене развојне визије Владе Републике Србије о жељеним исходима у сектору конкурентности. **Делотворност** је била **висока**, производећи бројне резултате који су допринели усмереним циљевима у сектору конкурентности. Интервенције су допринеле капацитетима Владе да унапреди окружење за пословање, осим у областима које су у вези са спровођењем новог законодавства/јавних политика и одрживости остварених резултата. У оквиру СИДА извештаја наглашен је **висок** степен **ефикасности** у спровођењу пројеката у овом сектору. Међутим, на ефикасност су утицали бројни чиниоци, од недостатка доследне развојне агенде (недостатак континуитета), преко потешкоћа у међуресорној координацији и сарадњи, до слабих капацитета јавне управе да брзо реагује на захтеве у оквиру пројектног циклуса. Док је **утицај** помоћи оцењен као **слаб** делимично због економске кризе, забележени су поједини позитивни примери, као што је уклањање препрека за пословање или непосредна подршка приватном сектору. **Одрживост** развојне помоћи оцењена је на **средњем** нивоу, и изузетно зависи од капацитета Владе да укључи остварене резултате у стратешке

¹⁸² СИДА, Оцена делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима, Коначни извештај

интервенције, или од политичке воље да се пружи подршка институцијама и службама развијеним коришћењем помоћи.

У складу са препорукама из СИДА извештаја, постоји потреба за општим консензусом о **дугорочним, секторским развојним приоритетима**. Поред тога, постоји потреба за унапређењем стратешког оквира за подршку пословним кластерима, пословним инкубаторима, индустријским, научним и технолошким парковима, регионалном развоју, е-трговини и широкопојасној инфраструктури. Влада би требало да комбинује промену јавних политика са непосредном финансијском и нефинансијском помоћи предузећима, нарочито у стратешким секторима (пољопривреда) или у географским областима од посебног интереса (као што су угрожене области са високом стопом незапослености).

Развојна помоћ требало би даље да се усмери на: развој квалитета пословних саветодавних услуга лицима у приватном сектору; промовисање извоза и продор на тржиште; СДИ и унутрашња улагања; развој пословне инфраструктуре; трансфер технологије и повећање продуктивности и иновација. Међутим, будућа подршка мора да се усмери на тржиште, и да буде утемељена на јасним доказима. Развојна помоћ такође би требало да подржи иницијативе Владе за развој економије засноване на знању коју покрећу иновације (трансфер технологије, јачање веза између истраживања и приватног сектора) како би се искористиле утврђене нове прилике на тржишту. Активности за решавање препрека у изградњи широкопојасне инфраструктуре у читавој земљи од кључног су значаја у том погледу. Стварање **климе погодне за пословање** требало би да остане апсолутни приоритет за будућу развојну помоћ. Приоритети за подршку требало би да су осигурање равноправне конкуренције, стварање предвидивог и транспарентног правног система,¹⁸³ борба против корупције (нарочито утицаја на стране инвеститоре) и реформа јавне управе. Решавање ових питања захтева координацију са реформским активностима у другим секторима, првенствено са реформом јавне управе и владавином права.

Осим тога, Делегација ЕУ је у овом сектору покренула трајни процес оцењивања. Припрема Извештаја о Техничкој помоћи за оцену сектора конкурентности спроведеној и финансираној путем ИПА програма и других донатора у Републици Србији тренутно је у току.

Посебну пажњу захтева **територијални развој** са општим циљем смањења великих регионалних разлика у Републици Србији. Ове иницијативе требало би да имају снажно економско и тржишно оправдање како би се осигурала одрживост.

Развојна помоћ требало би даље да јача капацитете Владе за **надзор тржишта, безбедност производа и заштиту потрошача**. Потребно је наставити изградњу лабораторија за контролу квалитета и промовисање стратешког оквира и људских капацитета у оквиру инспектората, али са већим усмерењем на спровођење и оцену података како би се обезбедиле информације за будуће стандарде и јавне политике.

¹⁸³ Постоје случајеви делимичне примене законодавства, што производи нестабилности и несигурност у пословању.

B5 СЕКТОР ЕНЕРГЕТИКЕ

B5.1. Обухват и контекст сектора

Сектор енергетике обухвата електричну и топлотну енергију, угаљ, нафту, гас, обновљиве изворе енергије. Узимајући у обзир својствене екстерналије у сектору енергетике у погледу животне средине, изузетно је важно приоритете заштите животне средине усмеравати кроз инструменте јавних политика сектора енергетике и рада предузећа која послују у овом сектору.

Производња примарне енергије обухвата експлоатацију, односно коришћење домаћих ресурса угља, сирове нафте, природног гаса и обновљивих извора енергије (хидропотенцијал, геотермална енергија, и биомаса). У Србији је у 2011. години произведено 11,163 Мтое примарне енергије. Овом производњом задовољено је готово 70% од укупних потреба за примарном енергијом. Структура домаће производње примарне енергије је следећа: производња угља износи 7,823 од укупне домаће производње примарне енергије, а остали део се односи на производњу сирове нафте, хидропотенцијал, производњу нафте, огревно дрво и природни гас. Укупна потрошња примарне енергије у 2011. години износила је 16.192 Мтое. Увозна зависност Србије у 2011. години износила је 30,28%. Током 2011. највише се увезло сирове нафте и нафтних деривата 52%, природног гаса 24%, угља 14% итд. Производња и коришћење електричне енергије на годишњем нивоу оквирно су уравнотежени. Електроенергетски систем Републике Србије релативно је добро увезан са суседним земљама; међутим, потребна је боља интеграција како би се поспешило несметано функционисање регионалног и европског тржишта електричне енергије.

Енергију у Републици Србији углавном троше домаћинства,¹⁸⁴ док се мање енергије троши у активностима које доприносе стварању БДП и запошљавању. Укупна крајња потрошња енергије за енергетске потребе у Републици Србији 2011. године износила је 9.252 милиона тона еквивалента нафте (*million tons of oil equivalent - mtoe*). "Сектор домаћинства има удео од 35% у потрошњи финалне енергије, индустрија 29,3%, саобраћај 21,4% а остала потрошња се остварује у јавним и комуналним делатностима, пољопривреди и потрошњи енергије у неенергетске сврхе."

Деривати нафте највећи су извор енергије у структури крајње енергетске потрошње (представљају 30% укупне крајње потрошње енергије), након чега следи електрична енергија (27%) и дрвно гориво (12%).¹⁸⁵ Зграде су највећи потрошач енергије у Републици Србији, уз приватна возила, при чему су годиште и енергетска ефикасност зграда и возила неповољни. Системи за грејање домаћинстава коришћењем дрвних горива (што је технологија за грејање коју користи највећи број домаћинстава) изузетно су неефикасни, чиме се ствара изузетна потражња за дрвним горивом и подиже цена дрвне масе, уз велик притисак на индустрију прераде дрвета. У исто време, ова неефикасност значи да се домаћинства допунски греју електричном енергијом, и смањује сигурност снабдевања. Преко 50% електричне енергије искористе домаћинства.¹⁸⁶ Скоро сва топла вода у домаћинствима производи се коришћењем електричне енергије. Просечно домаћинство у Републици Србији искористи преко 4.700 kWh електричне енергије годишње, што је међу највишим просечним потрошњама електричне енергије по домаћинству у Европи.¹⁸⁷ Стамбену енергетску ефикасност потребно је решити у раним фазама модернизације сектора како би се испунили секторски циљеви. Дистрибуција и потрошња топлотне енергије у системима за даљинско грејање такође може да се опише као неефикасна. Дуговања потрошача предузећима која обезбеђују електричну и топлотну енергију изузетно су висока, а такав је и дуг топлана достављачима горива и скоро је једнак годишњим приходима свих предузећа. Влада Републике Србије издала је Уредбу о енергетски заштићеном купцу током 2013. године, која означава почетак борбе против енергетског сиромаштва у земљи.

Током 2011. године удео обновљивих извора у укупној потрошњи енергије износио је 17,5%, са главним изворима из дрвне грађе (око 10%), и нешто више од 7% електричне енергије произведене у хидроелектранама. Циљна вредност националног удела обновљивих извора у укупној енергетској потрошњи¹⁸⁸ за 2020. годину износи 27%. Циљ је повећање коришћења обновљивих извора енергије за 6% у поређењу са уделом обновљивих извора 2009. године, која је одабрана као полазна година. Развој стратешког оквира за сектор енергетике одражава утврђене потребе

¹⁸⁴35% крајње потрошње енергије током 2010. године. Потрошња домаћинстава у енергетском билансу за 2011. годину представљена је уз пољопривреду, јавне и комуналне активности и друго као „остало“.

¹⁸⁵Угаљ представља 11%, док су грејање и природни гас допринели по 10%

¹⁸⁶Извор: ЕПС, МЕРЗ

¹⁸⁷Прорачуни засновани на подацима ЕПС и МЕРЗ о потрошњи и подацима Пописа из 2011. године о броју домаћинстава

¹⁸⁸ Рачунато у складу са Директивом 2009/28/ЕЗ

повећања енергетске ефикасности и коришћења обновљивих извора енергије. Национални акциони план за обновљиве изворе енергије усвојила је Влада Републике Србије у јуну 2013. године, Током 2013. године, Влада Републике Србије је усвојила Први национални акциони план за енергетску ефикасност за период 2010 – 2012. године (1. АПЕЕ). Акциони план је успоставио индикативне циљеве за овај период у вредности од 1,5% потрошње финалне енергије рачунато у односу на базну 2008. годину (0,1254Mtoe) тј. циљ од најмање 9% уштеде у потрошњи финалне енергије у периоду 9. године примене (до 2018. године). Краткорочни циљ од 1,5% треба да буде постигнут кроз имплементацију мера за унапређење енергетске ефикасности у секторима домаћинства и јавни и комерцијални (0,0235Mtoe), индустрији (0,0566Mtoe) и саобраћају (0,0453Mtoe). Други национални акциони план за енергетску ефикасност за период 2013 – 2015. године (АПЕЕ) је припремљен и треба да буде усвојен у трећем кварталу 2013. године. Други АПЕЕ задаје индикативне циљеве за период 2013. – 2015. година, извршена је редистрибуција циљева по секторима потрошње и мера за унапређење енергетске ефикасности по секторима потрошње. Закон о ефикасном коришћењу енергије усвојен у марту 2013. године, увео је инструменте који треба да доведу до енергетских уштеда у складу са АПЕЕ, и до испуњења обавеза према Енергетској заједници у смислу имплементације релевантних директива. Закон је дефинисао: обавезу успостављања Система енергетског менаџмента, оснивање Фонда за енергетску ефикасност, енергетске прегледе, енергетско означавање, захтеве за екодизајн, критеријуме енергетске ефикасности у јавним набавкама, енергетске услуге и ЕСКО, захтеве у производњи, преносу и дистрибуцији енергије, као и у саобраћају.

Степен коришћења угљена и енергетски интензитет привреде Републике Србије изнад су европског просека и очекује се да ће се нова Енергетска стратегија која ће покривати период од најмање 15 година¹⁸⁹ озбиљно бавити овим питањима.

Енергија се крајњим корисницима доставља путем система за пренос/саобраћаји дистрибутивним мрежама. Губици у дистрибуцији достигли су 13,6%, а у преносу електричне енергије 3,14% током 2011. године,¹⁹⁰ док су губици у транспорту и дистрибуцији природног гаса износили 23 милиона Stm³,¹⁹¹ што представља 1% бруто унутрашње потрошње.

Важно је напоменути да ће усклађивање националног законодавства са правним тековинама и стандардима ЕУ у сектору енергетике захтевати значајне напоре на свим нивоима управе и захтевати огромна капитална улагања. Међутим, користи које ће се стећи тим путем оцењене су као много веће од потребних улагања.¹⁹² Министарство надлежно за енергетику појачало је припреме законских и стратешких докумената током периода 2012-2013. године како би се створио стратешки оквир за убрзавање модернизације сектора. Постоји потреба и за изградњом капацитета стручних организација (и заинтересоване јавности) за учешће у процесу припреме јавних политика, спровођења и праћења, како би се обезбедила стручна подршка напорима у доношењу јавних политика и управљању, и тиме допринело модернизацији сектора. Министарство је припремило дугачак списак од 46 приоритетних пројеката за овај сектор¹⁹³ који садрже пројекте у различитим фазама развоја, груписане у три кластера (стратешки, национални и локални), и којима је укупно потребно више од 12 милијарди евра средстава, од чега пројекти за производњу електричне енергије достижу скоро 11 милијарди евра (92%).¹⁹⁴

Неопходна су значајна финансијска средства у циљу спровођења мера заштите животне средине у постројењима енергетског сектора Србије, како би се њихов рад усагласио са одговарајућом националном и ЕУ регулативом у области заштите животне средине. Колика су та средства дефинисано је и кроз документ Енергетске заједнице под називом Студија о потреби модернизацији великих ложишта и у којем се наводи да та средства у смислу усклађивања са граничним вредностима према Директиви о великим ложиштима 2001/80/ЕЦ износе око 650 милиона евра, а са граничним вредностима према Директиви о индустријским емисијама 2010/75/ЕЦ износе око 700 милиона евра.

Потребно је даље усклађивање законодавства и стандарда како би се поспешила улагања у ове или друге могуће пројекте, с обзиром да би енергетско тржиште Републике Србије требало да се све више интегрише у европска енергетска тржишта. Према Извештају ЕК о напретку за 2012. годину, потребни су даљи напори ради постизања стварног отварања тржишта, раздвајање управљања инфраструктуром од пружања услуга (unbundling) и тарифа које одражавају трошкове. Биће потребне институционалне и структурне промене енергетских предузећа, нарочито ЕПС-а и Србијагаса, како би се осигурало да су улагања у енергетске активности у складу са стандардима ЕУ за енергетику, животну средину и конкуренцију, и да узимају у обзир релевантне социјалне аспекте.

¹⁸⁹ Услов у складу са Законом о енергетици

¹⁹⁰ Процент бруто потрошње, Извор: Регулаторна агенција за енергетику

¹⁹¹ Извор: Агенција за енергетику

¹⁹² Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине

¹⁹³ Без предложених за подршку путем ИПА 2013 оквира

¹⁹⁴ Извор: МЕРЗ, сопствени прорачуни на основу података МЕРЗ.

Б5.2. Стратешки оквир

Приоритети су дефинисани како следи:

- (i) Трајна технолошка модернизација постојећих енергетских постројења/система/извора у подсекторима нафте, природног гаса и угља; са површинском и подземном експлоатацијом у оквиру електроенергетског сектора; модернизацијом термоенергетских постројења, хидроенергетских постројења, и комбинованих постројења за електричну и топлотну енергију и система за пренос и дистрибуцију.
- (ii) Рационално коришћење квалитетних извора енергије и унапређење енергетске ефикасности у производњи, дистрибуцији и крајњој потрошњи енергије.
- (iii) Коришћење обновљивих извора енергије и нових и ефикаснијих енергетских технологија и уређаја/опreme који штите животну средину.
- (iv) Ванредна/хитна улагања у нове изворе енергије са технологијама на гас (комбинована гасно-парна термоенергетска постројења).
- (v) Изградња нових енергетских постројења и извора електричне и топлотне енергије у оквиру сектора енергетике у Републици Србији, уз капитално интензивну енергетску инфраструктуру у оквирима регионалних и пан-европских система инфраструктуре повезаних са системима Републике Србије.

Важно је поменути да је припремљен нацрт нове Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године а чије се усвајање од старне владе очекује до краја 2013 односно од старне Скупштине почетком 2014. године. Нова Стратегија енергетике дефинише три основна приоритета даљег развоја српског енергетског сектора: развој домаћег и регионалног тржишта, обезбеђење енергетске безбедности и одрживи развој. Документ је у потпуности усклађен са свим обавезама које произилазе из Уговора о Енергетској Заједници.

Узимајући у обзир национални стратешки оквир, *SWOT* анализу и чињеницу да је постојећи национални оквир основан пре потписивања Уговора о оснивању Енергетске заједнице, утврђени су следећи приоритети за НАД.

НАД приоритет 1: „Унапређење институционалног, законодавног и оквира јавних политика како би се осигурао одрживи развој у енергетском сектору“ утврђен је као приоритет с обзиром да недостаци у овим оквирима стварају препреке за остваривање националних приоритета (i)-(v) утврђених у националном стратешком документу.

НАД приоритет 2: „Обезбедити поуздан, квалитетан и ефикасан ланац снабдевања енергијом“ указује да су технолошко унапређење, ефикасније коришћење енергије и коришћење обновљивих извора енергије потребни како би се остварили приоритети (i), (ii), (iii), националне енергетске стратегије.

НАД приоритет 3: „

Ублажити негативан утицај енергетског сектора на животну средину смањењем загађења, ремедијацијом земљишта и припремним активностима усмереним на поспешивање будуће одрживе производње енергије“ усмерава се ка решавању проблема заштите животне средине у сектору енергетике и на коришћење одговарајућих техника управљања којима се спречава појава даљег нарушавања животне средине како би се допринело националним приоритетима (ii), (iii), и (v).

Приликом развоја НАД мера за спровођење приоритета, у обзир су узети следећи циљеви утврђени националним документима за период 2014-2020. године:

- Национални индикативни циљ уштеде енергије од најмање 9% крајње потрошње енергије за период од 2010. до 2018. године (1% годишње, у просеку), што значи да би земља требало да осигура уштеду енергије од 0,752 Mtoe
- Удео обновљивих извора енергије у електроенергетском сектору достићи ће 37%, у секторима грејања и хлађења 30%, а у сектору саобраћаја 10% до 2020. године. Сви ови појединачни циљеви омогућиће остваривање заједничког циља од 27% укупне потрошње финалне енергије (*GFEC*).

Регионалне и транснационалне стратегије

Енергетска стратегија Енергетске заједнице уз стратешки документ који прате Пројекти од интереса за Енергетску заједницу и одговарајуће стратешке мере. Главни циљеви јесу стварање конкурентног интегрисаног регионалног енергетског тржишта, привлачење инвестиција у енергетском сектору и обезбеђивање сигурног и одрживог снабдевања енергијом за кориснике.

Стратегија ЕУ за Дунавски регион за циљ има подстицање развоја Дунавског региона и предложила ју је Европска комисија 8. децембра 2010. године. Државе чланице подржале су Стратегију ЕУ за Дунавски регион на Савету општих послова 2011. године. Стратегијом се наводи четири главна стуба, од чега стуб I: Спајање Дунавског

региона, и конкретније приоритетна област (2): Подстицање одрживих извора енергије, бави се енергетским сектором. Влада Републике Србије усвојила је 2010. године¹⁹⁵ одлуку којом су дефинисани њени стубови приоритета за **Дунавски регион у Србији** са циљем бољег искоришћавања потенцијала Дунава као ресурса од значаја за одрживи развој у Републици Србији, између осталог путем развоја система за транспорт и енергетику, као и информационах и комуникационих технологија (ИКТ) дуж Дунава.

Документа ЕУ и међународни споразуми у вези са сектором

Законом о ратификацији Уговора о оснивању Енергетске заједнице¹⁹⁶ ратификован је овај Уговор и интегрисани су важни делови правних тековина ЕУ у области енергетике, животне средине и конкуренције у национално законодавство Републике Србије. Уговором је поред осталог утврђена и обавеза примене Директиве о великим ложиштима 2001/80/ЕЦ до краја 2017. године. **Споразумом о стабилизацији и придруживању** утврђени су следећи смерови за сарадњу: планирање енергетских стратегија, модернизација инфраструктуре, унапређење и диверсификација снабдевања и унапређење приступа енергетском тржишту, поспешивање транзита, преноса и дистрибуције, као и унапређење енергетских интерконекција од регионалне важности са суседним земљама; промовисање енергетских уштеда, енергетске ефикасности, обновљивих извора енергије узимајући у обзир утицај производње и потрошње енергије на животну средину; формулисање оквирних услова за реструктурирање енергетских предузећа и сарадња између предузећа у овом сектору. **Европско партнерство са Републиком Србијом од 18. фебруара 2008. године (2008/213/ЕЗ)** (под: Секторске политике – Енергетика) наводи низ приоритета, укључујући: обавезе у складу са **Уговором о оснивању Енергетске заједнице**.

Остали међународни споразуми

- Закон о потврђивању Споразума између Савезне Владе Савезне Републике Југославије и Владе Руске Федерације о сарадњи на изградњи гасовода на територији Савезне Републике Југославије.¹⁹⁷
- Закон о потврђивању Споразума између Савезне Владе Савезне Републике Југославије и Владе Руске Федерације о сарадњи у секторима нафте и природног гаса¹⁹⁸
- Споразум о економској и техничкој сарадњи у области инфраструктуре између Владе Републике Србије и Владе Народне Републике Кине¹⁹⁹
- Закон о потврђивању Статута Међународне агенције за обновљиву енергију (*International Renewable Energy Agency - IRENA*)²⁰⁰
- Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Италије о сарадњи области енергетике²⁰¹
- Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о испорукама природног гаса из Руске Федерације у Републику Србију.²⁰²

Б5.3. Агенда ЕУ

„Европа која ефикасно користи ресурсе“ једна је од седам кључних иницијатива у оквиру стратегије Европа 2020 која за циљ има обезбеђивање паметног, инклузивног и одрживог раста. Циљ је „да се помогне раздвајању економског раста од коришћења ресурса“ путем подршке преласку на економију са ниским карбонским отиском, повећањем примене обновљивих извора енергије, смањењем емисија CO₂ и промовисањем енергетске ефикасности уз поглавље 21 – Трансевропске мреже (ТЕН-Е енергетске мреже)

Поглавље 15. Енергетика

Смер јавних политика ЕУ

Енергетика 2020: Стратегија за конкурентну, одрживу и сигурну енергију је један од кључних предлога насталих на основу ове иницијативе усмерен на поспешивање **смањења емисија гасова стаклене баште за 20% до 2020. године**, у поређењу са нивоима из 1990. године, **повећања удела обновљивих извора** у укупној потрошњи

¹⁹⁵ Учешће Републике Србије у развоју опште стратегије ЕУ за Дунавски регион, 10. јун 2010. године

¹⁹⁶ Службени гласник Републике Србије, бр. 62/06

¹⁹⁷ Службени гласник СРЈ – Међународни споразуми, бр. 4/96, 6. септембар 1996. године

¹⁹⁸ Службени гласник Републике Србије – Међународни споразуми, бр. 83/08, 18. септембар 2009. године

¹⁹⁹ Још није објављено

²⁰⁰ Службени гласник Републике Србије – Међународни споразуми 105/09, 24. децембар 2009. године

²⁰¹ Службени гласник Републике Србије – Међународни споразуми, бр. 7/2012

²⁰² Службени гласник Републике Србије – Међународни споразуми, бр. 3/2013

енергије на 20%; као и остваривању пораста енергетске ефикасности од 20%. Остале кључне иницијативе релевантне за сектор јесу **Европски план за енергетску ефикасност 2020.**

Најважније релевантне правне тековине ЕУ

Унутрашње енергетско тржиште: Директива 2009/73/ЕЗ за циљ има увођење заједничких правила за пренос, дистрибуцију, испоруку и складиштење природног гаса. Односи се првенствено на природни гас, течни природни гас (ТПГ), биогаз и гас из биомасе. Директива 2009/72/ЕЗ усмерена је на увођење заједничких правила за производњу, пренос, дистрибуцију и испоруку електричне енергије. Такође наводи обавезе универзалног сервиса, права потрошача и разјашњава услове за конкуренцију.²⁰³ Уредба (ЕК) бр. 715/2009 за циљ има утврђивање правила за мреже за пренос природног гаса и објеката за складиштење гаса и течног природног гаса (ТПГ). Бави се приступом инфраструктурама, нарочито путем утврђивања начина за одређивање тарифа (искључиво за приступ мрежама), услуга које се нуде, расподеле капацитета, транспарентности и билансирања мреже. Уредба (ЕК) бр. 714/2009 за циљ има утврђивање правила за прекограничну размену електричне енергије са циљем унапређења конкуренције и усклађивање унутрашњег тржишта електричне енергије.

Енергетска ефикасност: У складу са Уговором о Енергетској заједници и релевантним одлукама Министарског Савета, Република Србија је обавезна да имплементира следеће директиве: Директиву 2006/32/ЕЦ о енергетским услугама и о ефикасности код крајњих корисника; Директиву 2010/31/ЕУ о енергетском перформансама зграда и Директиву 2010/30/ЕУ о увођењу енергетског означавања и стандардних информација о производу о потрошњи енергије и других ресурса код производа који утичу на потрошњу енергије и релевантне делегиране прописе. Иако је у ЕУ Директива 2006/32/ЕУ замењена Директивом 2012/27/ЕУ о енергетској ефикасности, Република Србија као уговорна страна у Уговору о Енергетској заједници, још увек примењује стару директиву у периоду од следећих 2 – 3 године. (Одлука Министарског Савета у вези са имплементацијом Директиве 2012/27/ЕУ се очекује крајем 2014. Године, али ће транзициони период трајати пар година). Директиве 2006/32/ЕЦ и 2012/27/ЕУ циљају на успостављање заједничког оквира мера за промоцију енергетске ефикасности у ЕУ, да би се обезбедио циљ Уније од 20% повећања енергетске ефикасности до 2020. године, и створили услови за даља унапређења енергетске ефикасности после те године. Директиве успостављају правила која треба да отклоне баријере на енергетском тржишту и превазиђу тржишне проблеме који се тичу ефикасности у снабдевању и крајњем коришћењу енергије, и обезбеђују успостављање националних циљева енергетске ефикасности за 2020. годину. Директива 2010/30/ЕУ успоставља оквир за енергетско означавање и информације у вези са потрошњом енергије производа који утичу на потрошњу енергије. Директива 2010/31/ЕУ циља на промоцију енергетских перформанса зграда и делова зграде. Директива 2006/32/ЕЦ представља једну од основних директива у области енергетске ефикасности, а њоме се успоставља: обавеза уштеда енергије од 9% у року од 9 година примене ове директиве за државе чланице ЕУ; обавеза достављања статистичких података о потрошњи енергије од стране дистрибутера енергије, оператера дистрибутивног система и предузећа за малопродају енергије; увођење финансијских инструмената за унапређење ЕЕ и израда ЕСКО модела уговора; увођење мерних уређаја и наплата према стварној потрошњи енергије; обавезан садржај акционих планова за енергетску ефикасност; прорачун уштеда према методологијама “одоздо према горе” и “одозго према доле” и списак одговарајућих мера енергетске ефикасности у стамбеном сектору, саобраћају и индустрији.

Обновљиви извори енергије: Директивом 2009/28/ЕЗ успоставља се заједнички оквир за промовисање енергије добијене из обновљивих извора. Утврђују се обавезни национални циљеви за општи удео енергије из обновљивих извора у бруто крајњој потрошњи енергије и удео енергије из обновљивих извора у транспорту. Утврђују се правила у вези са статистичким трансферима између држава чланица, заједничким пројектима држава чланица и трећих земаља, гаранције порекла, административне процедуре, информисање и обука, као и приступ електроенергетској мрежи за енергију из обновљивих извора. Успостављају се критеријуми одрживости за биогорива и биотечности.

Сигурност снабдевања, спољна димензија и проширење: Директивом 2005/89/ЕЗ успостављају се мере усмерене на очување сигурности снабдевања електричном енергијом како би се осигурао исправан рад унутрашњег тржишта ЕУ за електричну енергију и одговарајући степен веза између држава чланица, одговарајући ниво капацитета за генерисање и равнотежа понуде и потражње. Директивом 2009/119/ЕС намеће се обавеза државама чланицама да држе минималне резерве нафте и/или деривата нафте у циљу осигурања високог нивоа сигурности снабдевања нафтом и дериватима нафте. Уредба (ЕУ) бр. 994/2010 за циљ има очување сигурности снабдевања гасом како спречавањем, тако и координисаним реаговањем у случају нарушавања снабдевања и осигурањем одговарајућег и трајног функционисања унутрашњег тржишта гаса.

Индустријске емисије: Директива 2010/75/ЕУ за циљ има успостављање општег оквира за контролу главних индустријских активности дајући приоритет интервенцијама на извору, осигуравајући смотрено управљање

²⁰³У складу са Уговором о оснивању Енергетске заједнице, Република Србија још увек није у обавези да поштује ову Директиву. Директива која тренутно важи за Републику Србију јесте Директива 2006/32/ЕЗ.

природним ресурсима како би се спречило, ублажило и у највећој могућој мери уклонило загађење настало индустријским активностима у складу са принципом „загађивач плаћа“ и принципом спречавања загађења.

Реформа и развој енергетског сектора у Републици Србији зависе од придруживања Републике Србије ЕУ и од међународне развојне помоћи. Најважнији документ који руководи процесом усклађивања законских одредби са правним тековинама ЕУ јесте **Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА)** усвојен у марту 2013. године.

Енергетском тржишту у Републици Србији предстоји потпуна интеграција у јединствено пан-европско енергетско тржиште, при чему ће институционални и регулаторни оквир Републике Србије бити у потпуности усклађен како би се омогућила улагања, економски развој, сигурност снабдевања енергијом и друштвена стабилност. Док је овај процес део општег процеса придруживања, додатно је појачан учешћем у Уговору о оснивању Енергетске заједнице. Неопходни су огромни напори у погледу законодавног рада, административних капацитета и ресурса, али и политичке и друштвене перцепције ради успешног остварења циљева у овом сектору у процесу придруживања.

Поглавље 21. Транс-европске мреже (ТЕН-Е енергетске мреже)

Смер јавних политика ЕУ

Приоритети за енергетску инфраструктуру за 2020. годину и даље – Нацрт за интегрисану европску енергетску мрежу један је од основних предлога у склопу кључне иницијативе „Европа која ефикасно користи ресурсе“. Овим саопштењем утврђује се план за визију ресурса потребних ЕУ да би њене енергетске мреже биле ефикасне. Излаже се нов метод стратешког планирања ради мапирања неопходне инфраструктуре и квалификовали елементи од интереса за Европу по основу јасне и транспарентне методологије и обезбедили алати за осигуравање њиховог правовременог спровођења, укључујући начине за убрзање процеса одобравања, расподеле трошкова и циљаног финансирања ради искоришћења приватних улагања.

Најважније релевантне правне тековине ЕУ

Уредбом (ЕУ) бр. 347/2013 Европског парламента и Савета од 17. априла 2013. године о смерницама за транс-европску енергетску инфраструктуру којом се укида Одлука бр. 1364/2006/ЕС и мењају и допуњују Уредбе (ЕК) бр. 713/2009, (ЕК) бр. 714/2009 и (ЕК) бр. 715/2009 утврђују се смернице за правовремен развој и интероперабилност приоритетних коридора и подручја транс-европске енергетске инфраструктуре у складу са прилогом I („приоритетни коридори и подручја за енергетску инфраструктуру“). Циљ је да се ово оствари путем: решавања начина за утврђивање пројеката од заједничког интереса, поспешивањем правовременог спровођења ових пројеката, пружањем правила и смерница за прекограничну расподелу трошкова и подстицаја у вези са ризицима, као и утврђивање услова за прихватљиве пројекте за финансијску помоћ ЕУ.

Поглавље 27. Животна средина

Правне тековине ЕУ у области животне средине представљају велики део правних тековина које су већ ушле у национално законодавство путем оквира Уговора о оснивању Енергетске заједнице. Правне тековине које покривају индустријске емисије, ваздух, воду, климатске промене и отпад најрелевантније су за енергетски сектор.

НПАА за период 2013-2016. године дефинише следеће приоритете у наредном периоду: енергетско тржиште и осигурање снабдевања енергијом, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије.

Приоритети ЕУ за ИПА II биће дефинисани у Заједничком стратешком оквиру (*JSF*) са циљем бољег усклађивања финансијске помоћи са стратегијом проширења ЕУ. Приоритети за појединачне земље биће утврђени у Стратегији ЕУ за државу корисника (*CSP*) коју припрема Европска комисија, а основ ће чинити НАД и релевантне националне секторске стратегије.

У погледу поглавља 22 Регионална политика и координација структурних инструмената, Влада Републике Србије и Европска комисија потписале су 29. новембра 2007. године Оквирни споразум који је 26. децембра 2007. године ратификовала Народна скупштина Републике Србије, усвајањем Закона о потврђивању Оквирног споразума²⁰⁴ између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). Влада Републике Србије усвојила је Уредбу о децентрализованом систему управљања²⁰⁵ средствима развојне помоћи Европске уније у оквиру ИПА.

Пет компоненти постојеће регулативе за циклус 2007-2013. године се за период 2014-2020. године мењају у стратешке области: (а) процес транзиције ка чланству у Заједници и изградња капацитета; (б) регионални развој; (в)

²⁰⁴ Службени гласник РС – Међународни споразуми, бр. 124/07.

²⁰⁵ Службени гласник РС бр. 70/2011, 49/2012

запошљавање, социјалне политике и развој људских ресурса; (г) пољопривреда и рурални развој и (д) регионална и територијална сарадња. Главни принцип за ИПА II биће секторски приступ.

Б5.4. Општи циљеви и приоритети у сектору (2014-2020. године)

Уз анализу ситуације представљену у претходним одељцима предузета је *SWOT* анализа енергетског сектора како би се утврдили дугорочни циљеви и средњорочни стратешки приоритети, уз реалистичне и циљане мере.

<i>Предности</i>	<i>Недостаци</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Формално поштовање правних тековина ЕУ у делу законодавства у области енергетике. • Релативно добро повезан систем преноса електричне енергије са суседним земљама. • Поуздани, историјски изграђени технички капацитети сектора енергетике. • Значајан потенцијал за обновљиву енергију уз могућност раста. 	<ul style="list-style-type: none"> • Слаб институционални оквир за спровођење јавних политика и стратешко планирање у сектору енергетике. • Статус јавног предузећа за електричну енергију спречава комерцијалну делатност . • Слаба дисциплина плаћања која доводи до акумулираних дуговања јавним предузећима и снабдевачима извора енергије. • Ниска енергетска ефикасност у највећем броју области (производња и дистрибуција електричне енергије, даљинско грејање, постојеће зграде, индустрија, саобраћај). • У читавом становништву постоји енергетско сиромаштво.²⁰⁶ • Субвенције за фосилна горива стварају препреке за улазак нових технологија. • Висок енергетски и карбонски интензитет привреде. • Слабо учешће јавности у доношењу јавних политика у области енергетике. • Слаби капацитети за спровођење и праћење јавних политика. • Нема излаза на море, са ограниченим опцијама заснабевање нафтом и гасом.
<i>Прилике</i>	<i>Претње</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Придруживање ЕУ може да обезбеди значајне иновације у институционалним, стратешким (на нивоу политика), правним и технолошким аспектима отварајући могућност комерцијалних улагања у енергетски сектор. • Растућа свест о енергетској ефикасности и коришћењу обновљивих извора енергије на општинском нивоу може да покрене развој и спровођење бољих јавних политика у области енергетике. • Унапређено учешће јавности може да унапреди квалитет јавних политика. • Велики простор за унапређење енергетске ефикасности у свим секторима. • Технолошки трансфер у кључним областима може да произведе велике економске користи (ефикасно искоришћење ланца вредности биомасе за грејање, нових технологија даљинског грејања, комбинованог грејања и електричне енергије и соларних фотонапонских елемената). • Потенцијални допринос мера енергетске ефикасности и коришћења обновљивих извора енергије ради макроекономских унапређења (као 	<ul style="list-style-type: none"> • Смањена доступност енергије за домаћинства и привреду. • Потреба за великим улагањима у енергетску ефикасност и ублажавање загађења због генерисања електричне енергије нема одговарајуће изворе финансирања. • Доминантна улога лигнита у производњи електричне енергије може да представља ризик по дугорочну сигурност, нарочито уколико се не реше проблеми животне средине. • Предложене мере поштовања услова за очување животне средине нису економски изводљиве. • Пребацивање одговорност за енергетску ефикасност на општине без одговарајућег развоја капацитета и финансирања.

²⁰⁶Немогућност домаћинстава да приуште одговарајуће услуге, првенствено грејање по разумним ценама, с обзиром на њихове приходе.

Општи циљ одражава анализе сектора, у исто време осликавајући стратешке документе Републике Србије и ЕУ и дефинисан је како следи:

Општи циљ 1: Интеграција у европска енергетска тржишта остваривањем сигурног, безбедног, поузданог и квалитетног снабдевања енергијом и енергентима пратећи принципе одрживог развоја

Животни стандард домаћинстава и економске активности нису могући без безбедног и поузданог снабдевања енергијом и енергентима. Софистицирана индустријска опрема и кућни апарати захтевају висок квалитет снабдевања енергијом. Пошто српска предузећа продају робу и услуге такмичећи се са глобалним конкурентима, конкурентност енергетских тржишта осигурава да цена снабдевања енергијом за крајње кориснике остане минимална, а да су у исто време улагања у енергетску инфраструктуру оптимална из шире перспективе. Интеграција националних енергетских тржишта у обједињено европско енергетско тржиште такође захтева одређена улагања у транс-европске мреже. Енергетска ефикасност и развој обновљивих извора енергије могу да допринесу сигурности снабдевања и свођењу негативних утицаја активности енергетског сектора по животну средину на најмању меру, тиме суштински доприносећи одрживом развоју у енергетском сектору.

Приоритет 1: Унапређење стратешког, институционалног и законодавног оквира како би се осигурао одржив развој енергетског сектора

Сектор енергетике у Републици Србији касни у погледу технолошког развоја. Спровођење социјалних политика везано је за цене које не покривају трошкове производње и испоруке енергије. Енергетски ентитети у Републици Србији нису радили по комерцијалном основу деценијама. Осим тога, сложене процедуре представљају функционалне препреке уласку нових учесника на тржиште. Унапређење технологије потребно је остваривати симултано са потребама које носи процес европских интеграција и комерцијализација јавних оператера. Потребан је јачи стратешки (на нивоу политика), институционални и законодавни оквир како би се омогућило остваривање ових циљева. Спровођење нових закона захтева капацитете за израду подзаконских аката неопходних за операционализацију законодавства, уз нове вештине и средства неопходне за стварно спровођење и надзор. Потребно је унапредити капацитете за стратешко планирање за развој сектора и унутарсекторску и међусекторску координацију, како би се допринело одрживом развоју енергетског сектора.

Приоритет 2: Осигурање поузданог, квалитетног и ефикасног ланца снабдевања енергијом

Неефикасне и застареле технологије које се још увек користе у енергетском сектору могу да представљају претњу по сигурност, поузданост и квалитет снабдевања енергијом. С обзиром на ограничене опције за домаћу производњу енергије и неповољне услове увоза енергије, потребни су интеграција у европска енергетска тржишта, већа енергетска ефикасност и пуштање у рад локално доступних извора обновљиве енергије ради остварења овог стратешког циља који представља предуслов за општи развој. Потребно је усмерити се више на унапређење квалитета снабдевања енергијом.

Приоритет 3: Ублажавање негативног утицаја енергетског сектора на животну средину смањењем загађења, активностима ремедијације земљишта и припремним активностима усмереним на поспешивање будуће одрживе производње енергије

С обзиром на структуру примарне производње енергије у Републици Србији и огромна кашњења са улагањима у прошлости, постоји јасна потреба за концентрисаном подршком за приоритете наведене у претходном тексту. Негативне утицаје производње енергије потребно је ублажити како би се смањили трошкови загађења настали у оквиру здравственог, пољопривредног и других сектора у земљи и ван њених граница. Усклађивање рада јавних предузећа у енергетици и рударству са обавезама из Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине предуслов је за ублажавање негативног утицаја њиховог рада на животну средину.

Б5.5. Секторске мере за спровођење приоритета у сектору

Приоритет 1: Унапређење стратешког, институционалног и законодавног оквира како би се осигурао одрживи развој у енергетском сектору

Мера 1.1: Подршка спровођењу националног законодавства у сектору енергетике и унапређење механизма за праћење и извештавање о спровођењу јавних политика и закона на централном и локалном нивоу

Ова мера усмерена је на подршку примени законодавства којим се обезбеђује испуњавање циљева утврђених најважнијим актуелним законодавним оквирима за овај сектор. Омогућује физичко унапређење сектора, остваривање националних стратешких циљева у области енергетике и циљева европских интеграција, уз успостављање предуслова за редовне промене циклуса јавних политика путем подршке за праћење, извештавање и

оцену јавних политика. Мера је усмерена на подршку развоју и спровођењу **подзаконских аката** за операционализацију националног законодавства усмереног углавном, али не искључиво, на Закон о енергетици и Закон о ефикасном коришћењу енергије Републике Србије; подршку развоју капацитета за стратешко планирање у енергетском сектору и свим подсекторима, укључујући успостављање националних институција са циљем развоја и ширења знања, вештина и добрих пракси у смеру безбеднијег, сигурнијег и одрживијег енергетског система и промовисање јавних интереса путем стратешког планирања у области енергетике заснованог на најбољим моделима, стварним потребама земље, околностима и најбољим праксама. Овом мером такође ће бити подржано праћење тока спровођења нове генерације стратешких докумената дефинисаних у Закону о енергетици: Енергетска стратегија до 2025. године са пројекцијама до 2030. године, национални акциони планови за енергетску ефикасност и национални акциони план за обновљиве изворе енергије. Циљ је успостављање функционалне процедуре за праћење спровођења, оцену и ревидирање тих докумената. Техничка помоћ у овом погледу биће пружена и за даљи развој националних статистика у области енергетике и унапређења квалитета путем подршке Републичком заводу за статистику, Агенцији за енергетику и министарству надлежном за енергетику. Подршка капацитетима инспектората такође је део ове мере, као и подршка планирању на локалним нивоу у области енергетике.

Мера 1.2: Даља подршка енергетском тржишту Републике Србије ради унапређења његове унутрашње и регионалне конкурентности

Ова мера има за циљ да подржи већу конкурентност на тржишту путем спровођења трећег енергетског пакета и поједностављења поступака за исходовање дозвола, чиме се уклањају препреке за улазак на тржиште енергије. Мера се усмерава на подршку раздвајању релевантних јавних органа у сектору енергетике. Мера је намењена за помоћ у смањивању обима бирократије у поступцима за исходовање дозвола како би се унапредило пословно окружење усмерено на поспешивање улагања у енергетски сектор.

Приоритет 2: Обезбеђивање поузданог, квалитетног и ефикасног ланца снабдевања енергијом

Мера 2.1: Унапређење сигурности снабдевања енергијом у преносу електричне енергије и транспорту гаса чиме се омогућује интеграција регионалног енергетског тржишта и успостављање резерви нафте за хитне случајеве

Ова мера усмерена је на промовисање сигурности снабдевања у секторима гаса, нафте и електричне енергије унапређењем интеграције тржишта Републике Србије у регионална и тржишта ЕУ. Мера за циљ има унапређење капацитета интерконекција приликом транспорта гаса потребних како би се унапредила сигурност снабдевања државе.. Подршка унапређењу капацитета интерконекција у области електричне енергије и унапређено управљање мрежом омогућиће бољу оптимизацију доступних ресурса на регионалном нивоу и може допринети улагањима од регионалног значаја у производњу електричне енергије. Осим тога, успостављањем резерви нафте за хитне случајеве унапредиће се сигурност снабдевања у Републици Србији и региону. Главне активности подршке у оквиру ове мере за циљ имају припрему недостајуће техничке/пројектне документације у складу са националним прописима и релевантним међународним стандардима и стандардима ЕУ, као и следствену подршку изградњи отворене инфраструктуре са јавним приступом и набавку потребне опреме и стварања услова за успостављање и рад резерви нафте за хитне случајеве.

Мера 2.2: Унапређење одрживог коришћења свих обновљивих извора енергије уз усмерење на биомасу

Ова мера за циљ има подршку другим инструментима јавних политика поред постојећих „фид-ин“ тарифа које доприносе сигурности снабдевања и одрживом развоју енергетског сектора путем побољшане употребе доступних потенцијала за обновљиву енергију. Посебна пажња биће усмерена на биомасу као најраспрострањенији обновљиви извор са потенцијалом за раст, великим позитивним друштвеним и еколошким екстерналијама и позитивним ефектом на запошљавање и економски биланс. Мера се усмерава на процену најисплативијих опција за коришћење биомасе у даљинском грејању и подршку само за производњу топлотне енергије, или комбиновану производњу топлотне и електричне енергије путем техничке помоћи у виду подршке за потребну техничку/пројектну документацију и изградњу постројења. Потребна је правна и техничка подршка за организационе и структурне промене у комуналним предузећима, укључујући развој одговарајућих модела јавно-приватног партнерства или других институционалних видова погодних за остваривање потребних улагања. Активности на страни набавке које могу да буду подржане укључују, али нису ограничене на следеће: подршку сечи шумског дрвета слабог квалитета, шумског отпада и отпада из дрвопрерађивачке индустрије; подршку производњи струготине или другим економски оправданим видовима трансформације биомасе, подршку успостављању брзо растућих енергетских биљака са брзом ротацијом на маргиналном земљишту и земљишту слабог квалитета како би се избегли сукоби са производњом хране; подршка успостављању предузећа која омогућују везе између произвођача и корисника енергије из биомасе. Процена ресурса и правна и техничка подршка развоју пословања на страни понуде, такође може бити потребна. Још један вид подршке може бити помоћ у акредитацији контролних тела и развој сертификата за лабораторије које надзиру коришћење биогорива као важног извора обновљиве енергије у енергетском миксу који би требало да допринесе остваривању циља од 27% обновљивих извора енергије у *GFEC* до 2020. године. Мером такође може да се подржи коришћење других обновљивих извора енергије.

Мера 2.3: Повећање енергетске ефикасности у секторима даљинског грејања и секторима потрошње енергије уз усмерење на јавне и стамбене зграде

Ова мера треба да подржи имплементацију Закона о ефикасном коришћењу енергије и имплементацију акционих планова. Мера ће обезбедити имплементацију осталих мера у сектору потрошње енергије, дефинисаних у АПЕЕ, као и унапређење енергетске ефикасности у сектору даљинског грејања. У систему даљинског грејања фокус ће бити на пружању подршке успостављању мерења потрошње на нивоу зграде (подстанице) у постојећим зградама, чиме се омогућује наплата по потрошњи по згради на местима на којима таква инфраструктура још увек није оперативна.

Подршка свеобухватној анализи доступних алтернатива за производњу топлотне енергије и операционализацији одабраних опција. Подршка развоју рачунарских алата којима се омогућује оптимално распоређивање и напредна дистрибуција топлотне енергије и управљање снабдевањем (укључујући, али не и ограничено на увођење квантитативног регулисања) надоградила би се на завршена унапређења система за топлотну дистрибуцију чиме се омогућава искоришћење целокупних потенцијала за уштеду подстакнутих ранијим интервенцијама и променом горива. У смислу примене Националног акционог плана за енергетску ефикасност, подршка је потребна за спровођење мера у свим секторима потрошње енергије, са посебним акцентом на јавни и стамбени сектор. Рад на енергетској ефикасности у јавном сектору биће настављен кроз идентификацију пројеката који дају највеће користи у свом спровођењу у погледу енергетске ефикасности, уз могућу подршку за стварање окружења за рад компанија које пружају енергетске услуге са циљем остварења веће енергетске ефикасности и смањења потрошње (ESCO компаније). Подршка за увођење система енергетског менаџмента, посебно у јавном и комуналном сектору, такође треба да буде обухваћена у оквиру ове мере. Мера такође има за циљ да подржи боље коришћење постојећег механизма подршке. Потребно је подржати стамбени сектор да унапреди енергетску ефикасност путем обезбеђивања делотворних савета, меких зајмова (бесповратних средстава за најугроженије становништво) за интервенције за енергетску ефикасност на зградама и механизме подршке за замену неефикасних система за грејање, вентилацију и климатизацију, као и кућних апарата за домаћинство (укључујући и могућу подршку применом лизинг шема). Мером такође могу да се подрже капацитети сектора услуга: занатлије, инжењери, архитекте, банке. Потребно је тражити потенцијалну синергију са процесом легализације.

Приоритет 3: Ублажавање негативног утицаја енергетског сектора на животну средину смањењем загађења, ремедијацијом земљишта и припремних активности усмерених на поспешивање будуће одрживе производње енергије

Мера 3.1 Смањење загађења из енергетског сектора које утиче на квалитет ваздуха, воде и земљишта

Ова мера има за циљ да пружи прилику за решавање дела штете по животну средину узроковане активностима у енергетском и енергетско-рударском сектору који није компензован у прошлости. Ово би требало вршити без штетних утицаја по новонастала конкурентна енергетска тржишта на националном и регионалном нивоу и узимајући у обзир кашњење улагања у заштиту животне средине у енергетском сектору. Мера је усмерена на подршку припреми недостајуће техничке/пројекте документације, у складу са националним законодавством и ЕУ/међународним стандардима, неопходне за даља улагања уз свеобухватне анализе доступних алтернативних решења. Подршка стварању инфраструктуре неопходне за остваривање мера за ублажавање последица неопходних за прибављање интегрисане дозволе у складу са Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, укључујући могуће коришћење отпада као извора енергије. Ова мера укључује активности на дефинисању управљачких процедура у експлоатацији и свим технолошким фазама рударско-енергетских активности, управљања отпадом у рударству, деградације земљишта, загађења земљишта, заштите воде и праћења квалитета вода, као и праћења и анализе отпадних вода и активних и напуштених рудника. Осим тога, ова мера укључује загађење ваздуха, праћење и заштиту од штетних емисија и ерозије ветра на депонијама јаловине. Ова мера неопходна је како би се укључило утврђивање погодних геолошких формација за складиштење CO₂ и других супстанци произведених из рудника и термоелектрана.

Регионалне, прекограничне и транснационалне теме у енергетском сектору

Инструменте од важности за регионалну сарадњу, као што су подршка вишекорисничке ИПА, прекогранична сарадња и транснационални програми, потребно је обезбедити за оне активности у којима је предност регионалног приступа очигледна.

Како би се појачала сарадња и подстакла интеграција регионалног енергетског тржишта, приоритети Републике Србије у погледу **вишекорисничке ИПА** односе се на пројекте са јасним регионалним/прекограничним утицајем. Очекује се подршка у припреми пројеката и техничком пројектовању (*JASPERS*) и спровођењу улагања у оквиру Инвестиционог оквира за Западни Балкан. С обзиром на регионални контекст и потребу за добром координацијом, **JASPERS** (Заједничка подршка пројектима у европским регионима) би требало да пружи подршку и савете о припреми пројеката и финансирању техничких питања.

Програми прекограничне сарадње и транснационални програми у енергетском сектору могу да допринесу остваривању секторских циљева НАД-а и тематског циља 4 Европског фонда за регионални развој – Подршка преласку на економију са засновану на мањем коришћењу угљеводоника у свим секторима. С обзиром на потребе и расположивост ресурса, питања добијања енергије из биомасе најефикасније се могу решити овим програмима.

Спровођење циљева **Стратегије ЕУ за Дунавски регион**, првенствено оних који се односе на стуб I „Повезивање ање Дунавског региона“, а конкретније приоритетну област (2) Подстицање одрживе енергије – захтева усклађене активности за истраживање пораста производње енергије из локалних обновљивих извора. Напоре је потребно усредсредити на економско искоришћење обновљивих извора енергије и припрему одговарајућих пројеката заснованих на релевантним аналитичким студијама. Усмерење Републике Србије у том погледу описано је путем активности предвиђених мером 2.2: *Унапређење коришћења свих обновљивих извора енергије уз усмерење на биомасу.*

Б5.6. Институционални оквир за спровођење секторског приступа

За сектор енергетике у Републици Србији у контексту секторског приступа одговорне су следеће институције: министарства надлежна за енергетику, животну средину, рударство и природне ресурсе, пољопривреду, водопривреду и шумарство, Агенција за енергетику, покрајински и локални органи. Водећа институција у сектору јесте министарство надлежно за енергетику.

У контексту секторског приступа, министарство координира рад свих релевантних институција у сектору у погледу планирања, програмирања, спровођења и праћења мера/активности у енергетском сектору подржаних средствима ЕУ и друге међународне развојне помоћи. Одговорност за формално подношење и следствено спровођење мера/активности зависи од њиховог садржаја и надлежности институција укључених у сектор енергетике. Агенција за енергетику Републике Србије има широк спектар различитих компетенција, укључујући оне које се односе на регулисање цена, лиценцирање енергетских субјеката за обављање енергетских делатности, доношење и одобравање подзаконских аката, одлучивање по жалбама, надзор тржишта енергије и спровођење одређених међународних споразума. Како би се унапредиле и координисале активности у вези са планирањем, програмирањем, спровођењем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи и повећала ефикасност и делотворност развојне помоћи, уведени су додатни механизми, односно успостављена је секторска радна група (СРГ) за животну средину и енергетику.²⁰⁷ СРГ за животну средину и енергетику одговорна је за координацију активности у вези са планирањем, програмирањем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи, предлагање релевантних мера и активности и за подршку увођењу секторског приступа у сектору енергетике. Осим тога, СРГ за енергетику помоћи ће при избору инфраструктурних пројеката за финансирање. Рад, управљање, организација и састав СРГ прецизније су дефинисани *Пословником о раду секторских радних група за програмирање и праћење фондова ЕУ и развојне помоћи.* Институције које учествују у СРГ јесу министарства надлежна за енергетику, животну средину, природне ресурсе, рударство, просторно планирање, регионални развој и локалну самоуправу, као и привреду и финансије, и канцеларија надлежна за питања европских интеграција (КЕИ). Чланови СРГ званично су именовани представници наведених ресорних министарстава, на нивоу државног секретара или помоћника министра, или виши службеник за програме помоћи (SPO) и Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије.

Представници донаторске заједнице, укључујући водећег донатора, учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализом секторских приоритетних циљева, мера и активности, за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи, као и обезбеђивања података о очекиваној помоћи током периода планирања. Водећи донатор одговоран је за подршку раду СРГ и заступа интересе донатора активних у одређеним секторима.

Како би се омогућила већа укљученост и транспарентнији дијалог, консултације и комуникација са свим релевантним заинтересованим странама у њиховим секторима, КЕИ је успоставила механизам за консултације са организацијама цивилног друштва (ОЦД).²⁰⁸ Овај механизам заснован је на консултативном процесу са Секторским организацијама цивилног друштва (СЕКО), и служи као платформа која омогућује размену информација и доприноса ОЦД у вези са планирањем развојне помоћи, нарочито програмирањем и праћењем Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). СЕКО представља конзорцијум од највише три ОЦД као партнере, од чега се једна јасно истиче као водећи партнер. СЕКО се састоји од ОЦД које имају значајно искуство у јавном заступању, анализама и истраживању у оквиру сектора, као и искуства у непосредном раду са пружаоцима услуга и корисницима. Утичу на јавне политике на основу њиховог успешног умрежавања и партнерског рада са другим локалним и међународним организацијама цивилног друштва, као и конструктивне сарадње са државним институцијама и непрестано надзиру

²⁰⁷ Уредба о оснивању СРГ од 5. новембра 2012. године бр: 119-01-68/2012-03

²⁰⁸ Уведено 2011. године

њихов рад. Чланови СЕКО учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализирањем секторских приоритетних циљева, мера и активности за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи. Остале релевантне заинтересоване стране (агенције, приватни и академски сектор, ОЦД итд.) могу да учествују на састанцима СРГ на основу теме, потреба и захтева сваког састанка секторске радне групе.

Према Пословнику о раду секторских радних група, КЕИ²⁰⁹ је одговорна за координацију и обезбеђивање ефикасног рада свих активности секторских радних група. Координацију и вођство СРГ подржава оперативна група коју чине представници водеће секторске институције, водећег донатора и КЕИ. СРГ такође делује као Секторски подбор за праћење за потребе ИПА.

²⁰⁹ Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојне помоћи

Б5.7. Показатељи за мерење напретка

ПРИОРИТЕТ 1: Унапређење стратешког, институционалног и законодавног оквира како би се осигурао одрживи развој енергетског сектора													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.) [*]	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.1. Годишњи проценат завршетка секундарног законодавства предвиђеног за операционализацију а) Закона о енергетици и б) Закона о ефикасном коришћењу енергије	%											Годишњи извештај КЕИ Извештаји са седница Владе Републике Србије Службени гласник Републике Србије	Министарство надлежно за енергетику
1.2. Процент правних аката предвиђених за усвајање у оквиру НПАА на годишњем нивоу	%											Извештај ЕУ о напретку Извештаји Енергетске заједнице Извештаји Регулаторне агенције за енергетику НПАА	Министарство надлежно за енергетику
1.3. Процент обавезних извештаја о праћењу спровођења стратешких докумената (докумената дефинисаних у члану 3. Закона о енергетици) припремљених, одобрених и јавно објављених на време (сва три)	%	33,33%										Извештаји са седница Владе Републике Србије Службени гласник Републике Србије	Министарство надлежно за енергетику
МЕРА 1.1: Подршка спровођењу националног законодавства у сектору енергетике и унапређење механизма за праћење и извештавање о спровођењу јавних политика и закона на централном и локалном нивоу													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.) [*]	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.1.1. Број подзаконских аката припремљених годишње у оквиру активности подршке ²¹⁰	Број	Н/П ²¹¹										Годишњи извештај КЕИ	Министарство надлежно за

²¹⁰У читавој табели са показатељима програми и пројекти који се спроводе уз међународну подршку наводе се као активности подршке.

											Извештаји са седница Владе Републике Србије Службени гласник Републике Србије	енергетику
1.1.2. Број извештаја о праћењу стратешких докумената припремљених, усвојених и дистрибуираних у оквиру активности подршке.	Број	Н/П									Извештаји са седница Владе Републике Србије Извештаји Енергетске заједнице	Министарство надлежно за енергетику
1.1.3 Успостављена институција за стратешко планирање	Н/П	Н/П									Извештаји са седница Владе Републике Србије Службени гласник Републике Србије	Министарство надлежно за енергетику
1.1.4 Број показатеља који се прате и објављених вредности у оквиру активности подршке, у извештајима о спровођењу јавних политика у складу са међународним стандардима (ЕУ, Међународна агенција за енергетику)	Број	Н/П									Интернет страна министарства надлежног за енергетику	Министарство надлежно за енергетику
МЕРА 1.2: Даља подршка енергетском тржишту Републике Србије ради унапређења његове унутрашње и регионалне конкурентности												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.2.1. Сектор гаса у складу са одредбама „трећег пакета“	Н/П	Не									Извештаји са седница Владе Републике Србије Извештаји са скупштинских заседања Службени гласник Републике Србије	Министарство надлежно за енергетику
1.2.2. Успостављен систем обавезних резерви нафте за хитне случајеве	Н/П	Не									Извештаји Републичке дирекције за робне резерве Службени гласник Републике Србије	Министарство надлежно за енергетику
1.2.3. Количина нафте у резервама нафтних деривата	Милион	Н/П									Извештаји	Министарство

²¹¹Основне вредности за мерне показатеље везане за будуће активности подршке не важе

	а тона											Републичке дирекције за робне резерве	надлежно за енергетику
ПРИОРИТЕТ 2: Обезбеђивање поузданог, квалитетног и ефикасног ланца снабдевања енергијом													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
2.1. Инсталисани капацитет за производњу електричне енергије	MW e	7,204										Енергетски биланс Републички завод за статистику) Извештаји Енергетске заједнице, Извештаји Регулаторне агенције за енергетику Извештај Међународне агенције за енергетику	Министарство надлежно за енергетику
2.2. Нето зависност од увоза енергије (процент укупног снабдевања примарном енергијом)	%	32,32										Енергетски биланс Републички завод за статистику) извештаји Регулаторне агенције за енергетику Извештаји Енергетске заједнице, Извештај Међународне агенције за енергетику	Министарство надлежно за енергетику
2.3. Средњи месечни нето капацитет за трансфер (по граници, по смеру)	MW	Доступан н цео списак 212										Извештаји ЕМС, Извештаји Енергетске заједнице	Министарство надлежно за енергетику
2.4. Број међувеза (електрична енергија)	Број	25										Извештаји ЕМС,	Министарство

²¹²Годишњи извештај Регулаторне агенције

											Извештаји Регулаторне агенције за енергетику Извештаји Енергетске заједнице	надлежно за енергетику
2.5. Доступни капацитети за транспорт гаса	милион Stm ³ /да н	20.19									Извештаји јавног предузећа у сектору гаса извештаји Регулаторне агенције за енергетику Извештаји Енергетске заједнице	Министарство надлежно за енергетику
2.6. Број цевовода за међувезе (природни гас)	Број	2									Извештаји јавног предузећа у сектору гаса Извештаји Енергетске заједнице	Министарство надлежно за енергетику
2.7. Удео обновљивих извора енергије у укупној финалној потрошњи енергије (%) по секторима (електрична енергија, топлотна енергија, транспорт)	%	19.98	17,8	19.3	19.7	20.9	21.8	23.1	24.3	25.6	Енергетски биланс Извештаји Регулаторне агенције за енергетику Извештаји Енергетске заједнице, Извештај Међународне агенције за енергетику	Министарство надлежно за енергетику
2.8. Укупна финална потрошња енергије	Mtoe	9.528	10.40 0	10.28 7	10.17 4	10.06 0	9.947	9.834	9.721	9.608	Енергетски биланс Републички завод за статистику) Извештаји Регулаторне агенције за енергетику	Министарство надлежно за енергетику

											Извештаји Енергетске заједнице, Извештај Међународне агенције за енергетику	
2.9. Мрежни губици при дистрибуцији електричне енергије (процент укупне потрошње)	%	13.45									Извештаји јавног предузећа у сектору гаса Извештаји Регулаторне агенције за енергетику	Министарство надлежно за енергетику
2.10. Мрежни губици при дистрибуцији гаса (процент брuto потрошње)	%	1.4									Извештаји система за даљинско грејање Извештаји пословног удружења "Топлане Србије"	Министарство надлежно за енергетику
2.11. Мрежни губици при дистрибуцији топлотне енергије (процент брuto потрошње)	%	-									Енергетски биланс Републички завод за статистику) Извештаји Енергетске заједнице, Извештаји Регулаторне агенције за енергетику Извештај Међународне агенције за енергетику	Министарство надлежно за енергетику
МЕРА 2.1: Унапређење сигурности снабдевања енергијом у преносу електричне енергије и транспорту гаса чиме се омогућује интегрисање регионалног енергетског тржишта												
Показатељ	Једини ца	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
2.1.1. Инкрементална промена нето капацитета за пренос (по граници/по смеру)	MW	Н/П									Извештаји ЕМС Извештаји Енергетске	Министарство надлежно за енергетику

												заједнице	
2.1.2. Инкрементална промена капацитета за транспорт гаса	Stm ³	Н/П										Извештаји јавног предузећа у сектору гаса Извештаји Енергетске заједнице	Министарство надлежно за енергетику
2.1.3 ЕНС (удео неиспоручене електричне енергије због искључења у укупно испорученој електричној енергији)	%	0.005										Извештаји ЕМС Извештаји Регулаторне агенције за енергетику	Министарство надлежно за енергетику
2.1.4. Показатељ за мерење квалитета снабдевања и испоруке природног гаса ²¹³	Биће утврђено	Н/П										Извештаји јавног предузећа у сектору гаса Извештаји Регулаторне агенције за енергетику	Министарство надлежно за енергетику
МЕРА 2.2: Унапређење одрживог коришћења свих обновљивих извора енергије са усмерењем на биомасу													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
2.2.1. Инсталисани капацитет за производњу само топлотне енергије заснован на биомаси у оквиру активности подршке	MWth	0	0	0	18	18	37	56	75	100	Енергетски биланс НАПОИЕ извештај Годишњи Извештај пословног удружења "Топлане Србије" Извештаји Министарства надлежног за енергетику Извештаји пројеката/програма	Министарство надлежно за енергетику	
2.2.2. Инсталисани капацитет за производњу електричне енергије засновани на биомаси у објектима за	MWe	Н/П	0	0	0	0	0	10	15	20	Енергетски биланс НАПОИЕ извештај	Министарство надлежно за	

²¹³Регулаторна агенција у свом годишњем извештају за 2012. годину објавила је скоро увођење овог показатеља.

когенерацију												Извештај Министарства надлежног за енергетику Извештаји пројеката/програма	енергетику
2.2.3. Инсталисана површина соларно-термалних капацитета у склопу активности подршке	m ²	Н/П										Извештаји пројеката/програма	Министарство надлежно за енергетику
2.2.4. Инсталисани капацитети за производњу топлотне енергије засновани на геотермалној енергији у оквиру активности подршке	MWth	11.6	11.6	13.6	15.5	15.5	17.5	17.5	19	19	НАПОИЕ извештај Извештаји пројеката/програма Извештај пословног удружења "Топлане Србије" Енергетски биланс	Министарство надлежно за енергетику	
2.2.5 Број акредитација за контролно тело и сертификата за лабораторије које ће надzirати коришћење биогорива у сектору транспорта развијених у оквиру активности подршке	Број	0										Службени гласник Републике Србије Годишњи извештај министарства надлежног за биогорива	Министарство надлежно за енергетику
2.2.7. Број контролних тела које ће испуњавати критеријуме одрживости за биогорива и биотечности	Број	0										Годишњи извештај министарства надлежног за биогорива- Службени гласник Републике Србије	Министарство надлежно за енергетику
МЕРА 2.3: Повећање енергетске ефикасности у секторима даљинског грејања јавних и стамбених зграда													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
2.3.1. Унапређење ефикасности система даљинског грејања у оквиру подршке (мерено као удео мерене топлотне енергије на нивоу подстанца у укупном	%	77	78	80	82	83	84	85	85	85	Извештај Министарства надлежног за	Министарство надлежно за енергетику	

топлотом улазу постројења)											енергетику Извештаји система за даљинско грејање Извештаји о спровођењу програма Извештај пословног удружења "Топлане Србије"	
2.3.2. Број зграда које су напредовале најмање једну класу ЕП у склопу активности подршке	Број	Н/П									Извештаји о спровођењу програма Извештај Министарства надлежног за послове грађевине Извештаји о спровођењу Акционих планове енергетске ефикасности Извештај Министарства надлежног за послове енергетике	Министарство надлежно за енергетику
2.3.3. Просечно смањење специфичног коришћења енергије у јавним зградама у оквиру помоћи; апсолутно (kWh по квадратном метру грејаног простора, пондерисано по температури) и релативно (% полазне вредности укупне потрошње, пондерисано по температури)	KWh/m ² %	Н/П									Извештаји о спровођењу програма Извештаји о спровођењу Акционих планове енергетске ефикасности Извештаји Министарства надлежног за послове грађевине Извештаји Министарства за	Министарство надлежно за енергетику

											послове енергетике	
2.3.4. Број домаћинстава која су примила бесповратна средства/меке зајмове за унапређење енергетске ефикасности зграда и укупан износ бесповратних средстава/меких зајмова реализованих у склопу активности подршке	Број	Н/П									Извештаји о спровођењу програма Извештаји Министарства надлежног за послове енергетике Извештаји о спровођењу Акционих планове енергетске ефикасности	Министарство надлежно за енергетику
2.3.5. Број појединачних уређаја за грејање на дрва замењених кроз програме подршке	Број	Н/П									НАПОИЕ извештај Извештаји о спровођењу програма Извештаји Министарства надлежног за послове енергетике	Министарство надлежно за енергетику
2.3.6 Број предузећа регистрованих за пружање енергетских услуга (ESCO) ²¹⁴ успостављених у оквиру програма подршке	Број предузећа регистрованих за пружање енергетских услуга (ESCO)	Н/П									Извештаји Агенције за привредне регистре Извештаји о спровођењу Акционих планове енергетске ефикасности Извештаји Министарства надлежног за послове енергетике	Министарство надлежно за енергетику
ПРИОРИТЕТ 3: Ублажавање негативног утицаја енергетског сектора на животну средину смањењем загађења, ремедијацијом земљишта и припремним активностима усмереним на поспешивање будуће одрживе производње енергије												

²¹⁴Предузеће за уштеду енергије према дефиницији из Закона о ефикасном коришћењу енергије

Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
3.1. Број инсталација из енергетског сектора са списка постројења која подлежу издавању Интегрисане дозволе а које премашују ГВЕ ²¹⁵ прописане дозволом у складу са Законом.	Број	N.A	N.A	N.A	0	0	0	0	0	0	Извештаји Извештаји Агенције за заштиту животне средине Републике Србије (SEPA) Извештаји инспекцијске службе у области заштите животне средине до успостављања континуалног мониторинга Подаци Одељења за интегрисане дозволе	Министарство надлежно за енергетику
3.2. ГВЕ премашене у енергетским инсталацијама са списка постројења која подлежу издавању Интегрисане дозволе .	Број	N.A	N.A	N.A	0	0	0	0	0	0	Извештаји SEPA Извештаји инспекцијске службе у области заштите животне средине до успостављања континуалног мониторинга Подаци Одељења за интегрисане дозволе	Министарство надлежно за енергетику
МЕРА 3.1: Смањење загађења из енергетског сектора које утиче на квалитет ваздуха, воде и земљишта												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		

²¹⁵Граничне вредности емисија

3.1.1. Површина земљишта подвргнутој ремедијацији у оквиру активности подршке	ha	Н/П	Н/П	Н/П	Н/П	Н/П	Н/П	Н/П	Н/П	Н/П	Извештаји о спровођењу програма Извештаји <i>SEPA</i>	Министарство надлежно за енергетику
3.1.2. Списак смањених/избегнутих/одложених количина загађујућих супстанци због активности подршке (списак по супстанцама, укључујући смањење CO ²) у енергетским постројењима.	Зависи од супстанце	Н/П	Н/П	Н/П	Н/П	Н/П	Н/П	Н/П	Н/П	Н/П	Извештаји инспекцијске службе у области заштите животне средине до успостављања континуалног мониторинга	Министарство надлежно за енергетику

Б5.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи

Током периода 2007-2012. године сектор енергетике примио је средства у **укупном износу од 654 милиона евра**²¹⁶, док је укупан износ међународне помоћи у периоду 2001-2012. године износио 1,277 милијарди евра.²¹⁷ Потребе овог сектора у значајној мери премашују износ примљене међународне помоћи.

У оквиру **ИПА компоненте I** за сектор енергетике реализовано је укупно 77,4 милиона евра у периоду 2007-2013. године (усклађивање са правним тековинама ЕУ у области енергетике, спровођење захтева Уговора о оснивању Енергетске заједнице, спровођење закона у области контроле индустријског загађења ради унапређења капацитета за усклађивање законодавства са директивама у области животне средине ЕУ, нарочито у циљу превенције и контроле индустријског загађивања (ИРПС). Изградња капацитета у развоју и спровођењу регулаторних политика и стратегија и надзор неопходних реформи енергетског сектора, јачање капацитета оператора система за пренос гаса, промовисање мера за подстицање енергетске ефикасности и коришћења обновљивих извора енергије, заштита животне средине усмерена на смањење емисија из термоелектрана у Републици Србији ради унапређења квалитета ваздуха и воде изградњом постројења за прераду отпадних вода у складу са директивама ЕУ, допринос сигурности снабдевања електричном енергијом у Јужној Србији, спровођење енергетске компоненте Националне стратегије за одрживи развој. **Вишекориснички ИПА програми у периоду 2007-2013. године** обезбедили су подршку за Програм финансирања енергетске ефикасности, Програм подршке инфраструктурним пројектима укључујући техничку помоћ, Програм подршке инфраструктурним пројектима у општинама „Хоризонталну подршку за координацију са међународним финансијским институцијама (ХПК) у ИПА корисницима и за Учешће у Европском фонду за Југоисточну Европу. Путем линије II – Енергетска ефикасност, приоритет је дат промовисању улагања у енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије у МСП и јавном сектору путем искоришћавања активности подржаних националним програмима, усмереним на (i) повећање нивоа јавне свести у погледу енергетске ефикасности и могућности уштеде енергије; (ii) спровођење законодавства у погледу Директиве о енергетском учинку зграда и ефикасности крајње употребе енергије и енергетским услугама (укључујући обновљиве изворе енергије). Подршка је дата и Секретаријату Енергетске заједнице. Тренутно је подршка усмерена на олакшање приступа изворима финансирања за улагања у приоритетне инфраструктурне пројекте у региону, што се одражава кроз развој и спровођење релевантних инвестиционих стратегија. Промовисање улагања у енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије јавило се као потенцијални кључни покретач опоравка након економске кризе и сталног економског раста.

Билатерални донатори у значајној мери су подржали пројекте у енергетском сектору, укључујући Аустрију, Чешку, Немачку, Јапан, Холандију, Шпанију, Шведску, Швајцарску, Норвешку итд. Области које су подржали билатерални донатори јесу: стратешко планирање, основе будућег Закона о ефикасном коришћењу енергије и унапређењу општинског планирања енергетске ефикасности (Норвешка), изградња капацитета за праћење и оцену политика енергетске ефикасности (Немачка); студија енергетског менаџмента и Пројекат одсумпоравања димних гасова за електрану Никола Тесла (Јапан); модернизација система праћења и контроле у термоелектрани (Швајцарска); смернице о спровођењу директива ЕУ о обновљивим изворима енергије усмереним на биомасу и биогорива, али и биогаз и производњу електричне и топлотне енергије из органског отпада и коришћење геотермалне топлоте за грејање јавних зграда у Републици Србији (Холандија); док је Шпанија финансирала студију изводљивости смањења емисије гасова стаклене баште, уз развој капацитета за коришћење и промовисање соларне енергије у Републици Србији. Меке зајмове обезбедили су Европска банка за обнову и развој, KfW (Немачка) и Светска банка.

У скорашњем СИДА извештају о „Оцени делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији“²¹⁸ **релевантност** помоћи оцењена је као **изузетно висока**, делотворност је боље оцењена за пројекте развоја јавних политика и изградње капацитета регулаторних тела, уз подршку Агенцији за енергетику као позитиван пример. У случају активности изградње институција у оквиру „оквира јавних политика“ и „унутрашњег енергетског тржишта“, **ефикасност** коришћења ресурса чини се **високом**: користи по Републику Србију не само непосредне (у погледу остварених циљева), већ и дугорочне (под условом да се исходи операционализују) значајне су у поређењу са улазним елементима. Док је **утицај** помоћи оцењен као **слаб** делимично због релативно кратког периода који покрива Извештај, наведени су поједини позитивни примери, као што су активности предузете у Врбасу и Кули на унапређењу општинског управљања енергијом, поштовање новог закона о ефикасној употреби енергије и остваривању штедње. **Одрживост** помоћи оцењена је као **слаба** првенствено због чињенице да регулаторни оквир за енергетику још увек је далеко од одрживог система са тарифама далеко испод трошкова повраћаја, а трошкови штете по животну средину не одражавају се потпуно у ценама или систему санкција. Оцена сектора коју врши ЕУД у току је и биће завршена током 2013. године, чиме ће бити обезбеђен бољи увид у делотворност помоћи.

²¹⁶Извор: ISDACON: <http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/index.aspx>

²¹⁷ibid

²¹⁸ Оцена делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима (април 2013. године), СИДА

У извештају о оцени делотворности препоручује се да би јачање институција одговорних за јавне политике, регулаторни надзор и спровођење (или реорганизацију, у случају енергетске либерализације) требало синхронизовати са развојем инфраструктуре, с обзиром да су нераскидиво повезани. Најважнији изазови за наредну фазу званичне развојне помоћи биће значајно унапређење (али не потпуно, пошто рокови залазе у 2020. годину и даље) инфраструктуре за животну средину и енергетику на систематски, исправно распоређен и координисан начин.

Још једна препорука оцене јесте да ће, са циљем дугорочне финансијске одрживости, **предуслови** за ова инфраструктурна улагања бити: системи за мерење и наплату који одражавају и коришћење (смањење претеране потрошње и неефикасности у снабдевању) и пуну надокнаду трошкова; укидање државних монопола у области енергетике како би се у одређивању цена увела конкуренција; формирање и примена јединственог тарифног система за производњу, дистрибуцију и снабдевање топлотном енергијом, ширење постојећих система даљинског грејања, институционално повезивање система, промоција промене енергената и њиховог ефикаснијег коришћења, подизања капацитета локалне самоуправе везано за регулацију тржишта; као и политика социјалне заштите којом би се субвенционисала сиромашнија домаћинства ради спречавања да ефекти одрживог одређивања цена подигну цене горива и произведу друге облике сиромаштва.

Б6 ЖИВОТНА СРЕДИНА И КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ

Б6.1. Обухват и контекст сектора

Обухват сектора животне средине и климатских промена дефинисан је тако да одражава националне приоритете, као и потребе настале у процесу придруживања ЕУ засноване на припремама за преговоре у оквиру поглавља 27 – Животна средина. Сектор укључује следеће подсекторе:

- хоризонтални захтеви (процена утицаја на животну средину, стратешка процена утицаја на животну средину, учешће јавности итд.),
- квалитет ваздуха,
- управљање отпадом,
- квалитет вода,
- заштита природе,
- спречавање и контрола индустријског загађења,
- хемикалије,
- бука,
- климатске промене.

Сектору животне средине и климатских промена у Републици Србији, упркос напретку оствареном током протеклих година, још увек су потребна значајна унапређења како би испунио захтеве Европске уније у погледу заштите животне средине. У Извештају ЕК о напретку Републике Србије за 2012. годину²¹⁹ уочено је да је остварен извесан напредак и да је Република Србија почела да се бави приоритетима у области животне средине и климатских промена, али се захтева значајан даљи труд у циљу спровођења националног законодавства, нарочито у области управљања водама, контроле и управљања ризицима индустријског загађења, заштите природе и квалитета ваздуха. Такође се истиче да би јачање административних капацитета требало да остане приоритет. Упркос високим износима улагања, због великих потреба државе, инфраструктура у области животне средине у Републици Србији захтева додатна улагања и даље унапређење. Ово је нарочито уочљиво у подсекторима као што су сакупљање и прерада отпадних вода, прерада и одлагање отпада, смањење загађења ваздуха.

Област хоризонталног законодавства ЕУ је у великој мери пренета у законе Републике Србије. Директиве о процени утицаја на животну средину и стратешкој процени утицаја на животну средину потпуно су пренете у домаће законодавство и спроводе се; Директива о учешћу јавности у потпуности је транспонована 2008. године и спроводи се; транспозиција Директиве о слободи приступа информацијама о животној средини биће завршена Законом о потврђивању Протокола о регистрима испуштања и преноса загађујућих материја уз Конвенцију о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, у октобру 2011. године. Систематско преношење Директиве о одговорности у области животне средине није започето, међутим поређењем домаћег законодавства са директивом, утврђено је да је транспоновано око 60 % директиве. Према НПАА, план транспозиције и имплементације биће израђен до краја 2014. Уочљив је одређени напредак у транспозицији ИНСПИРЕ Директиве (сматра се да је транспоновано 18%, потпуна транспозиција планира се за 2020. годину). У Извештају ЕК о напретку за 2012. годину, истакнуто је да је остварен извесан напредак у погледу хоризонталног законодавства усвајањем Националне стратегије за одрживо коришћење природних ресурса и добара 2012. године, усвајањем Националне стратегије за апроксимацију у области животне средине 2011. године, и потврђивањем Регистра испуштања и преноса загађујућих материја Економске комисије УН за Европу.

У складу са Законом о заштити животне средине и Националним програмом заштите животне средине (чијим спровођењем се обезбеђује и остварује планирање и управљање заштити животне средине) предстоји доношење петогодишњег Акционог плана за реализацију Националног програма заштите животне средине.

Квалитет ваздуха Област мониторинга и оцене квалитета ваздуха је потпуно оперативно уређена имплементацијом Закона о заштити ваздуха ("Сл. гл. РС" бр.36/09 и 10/13), који је имплементирао ЕУ Директиву 2008/50, (DIRECTIVE 2008/50/EC on ambient air quality and cleaner air for Europe), и пратећих уредби чиме се постигла хармонизација домаће и ЕУ праксе.

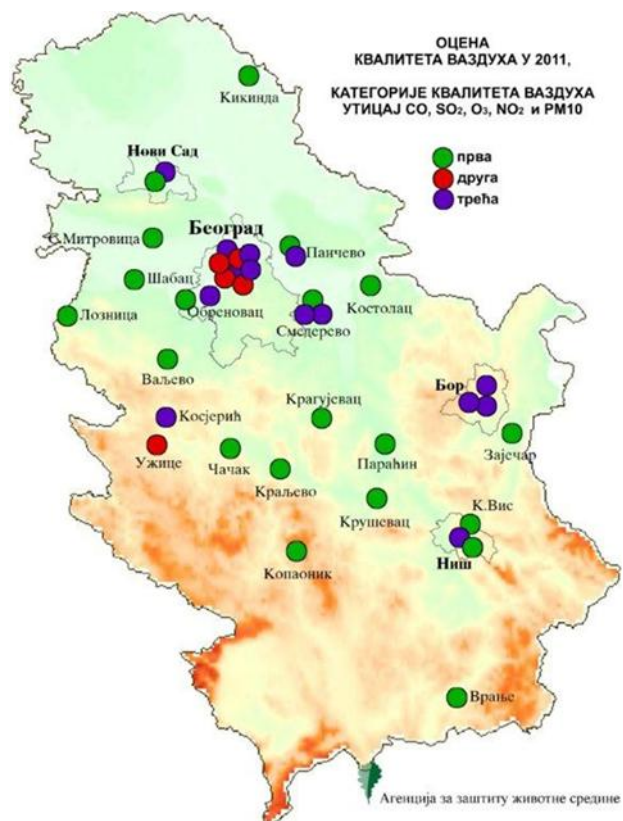
По резултатима аутоматског мониторинга квалитета ваздуха током 2011. и 2012., садржаних у извештајима Агенције за заштиту животне средине, у свим агломерацијама, Београд, Бор, Ниш и Нови Сад, током 2011. године ваздух је

²¹⁹{КОМ(2012)600 коначни},

био III категорије - прекомерно загађен ваздух (прекорачене су толерантне вредности, ТВ, за једну или више загађујућих материја). У агломерацијама: Београд, Бор, Косјерић и Панчево, током 2012. године ваздух је био III категорије, прекомерно загађен ваздух. У Београду су прекорачене толерантне вредности за концентрације суспендованих честица PM10 и азотдиоксид; у Косјерићу и Панчеву су прекорачене толерантне вредности за концентрације суспендованих честица PM10, а у Бору је ваздух био прекомерно загађен сумпордиоксидом.

Током 2011. године резултати указују да су постојала прекорачења ГВ и ТВ; Прекорачења толерантних вредности, ТВ, или прекорачења граничних вредности, ГВ, загађујућих материја у 2011. години имале су 22 годишње вредности од укупно 124 колико их је измерено на 39 АМСКВ.

Током 2012. године резултати указују да су постојала прекорачења ГВ и ТВ; Прекорачења толерантних вредности, ТВ, или прекорачења граничних вредности, ГВ, загађујућих материја у 2012. години имале су 17 годишњих вредности од укупно 114 колико их је измерено на 41 АМСКВ.



Слика 4. Категорије квалитета ваздуха 2011. године у складу са Чл. 21 Закона о заштити ваздуха

Београд и друге урбане агломерације често су имале дневне PM10 и азотних оксида изнад толерантних вредности, што сведочи о присуству ваздуха који је 'Загађен' и 'веома загађен'. Доминантана загађујућа материја у Бору је сумпор диоксид (табела Б6.1).

Табела Б6.1. Процент класа квалитета ваздуха (%) заснован на дневним нивоима концентрације загађивача 2011. године²²⁰

	Београд					Нови Сад					Ниш					Бор				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
CO	93	4	2	1	0	97	1	1	0	0	95	3	2	0	0	100	0	0	0	0
SO ₂	84	9	6	1	0	99	0	0	0	0	97	1	0	1	0	37	7	11	12	33
O ₃	36	22	34	8	0	44	23	28	6	0	52	35	13	0	0	28	27	42	3	0
NO ₂	25	36	25	10	5	56	19	8	4	13	68	26	5	1	0	90	8	1	0	0
PM10	12	14	20	21	34	30	28	24	15	3	6	20	28	16	30	22	24	29	18	7

²²⁰ Агенција за заштиту животне средине Републике Србије, 2012. године

Одличан	1	Добар	2	Прихватљив	3	Загађен	4	Претерано загађен	5
---------	---	-------	---	------------	---	---------	---	-------------------	---

Суспендоване честице PM10 имају доминантан утицај на квалитет ваздуха 2011 и 2012. године у свим урбаним агломерацијама

Највећи извори загађења ваздуха јесу саобраћај и индустрија: термоелектране, нафтне рафинерије, хемијска постројења, машинска и минерална индустрија. Осим тога, неодговарајуће складиштење и одлагање нуспроизвода, као што су пепео из електрана и јаловина из отворених угљенокопа додатно доприносе степену загађења ваздуха. Загађење ваздуха углавном је узроковано застарелом технологијом и недостатком инсталација за смањење загађења, као и slabим квалитетом горива за грејање у инсталацијама у домаћинствима. Транспозиција директива ЕУ у сектору ваздуха или је завршена, или је у одмаклим фазама, осим у случају Директиве о смањењу садржаја сумпора у одређеним течним горивима, за коју је степен усклађености изузетно низак (6%). Највећи део (95%) нове Директиве о квалитету амбијенталног ваздуха већ је пренет 2009. године (Закон о заштити ваздуха), а усклађеност са преосталим одредбама директиве оствариће се путем измена и допуна постојећих прописа планираних за 2013. годину. Спровођење нове Директиве о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху за Европу релативно је унапредовало, уз спровођење Четврте „ћерке“ директиве (именован надлежни орган; утврђене зоне и подручја; успостављен режим оцене; успостављен систем за оцену квалитета амбијенталног ваздуха и очување квалитета ваздуха на местима где су нивои мањи од граница). До приметног напретка у спровођењу дошло је путем прелиминарне оцене квалитета ваздуха у складу са Законом о заштити ваздуха и успостављањем система за праћење у складу са захтевима директиве. Осим тога, локалне самоуправе, у сарадњи са министарством надлежним за животну средину, припремају пилот план за квалитет ваздуха у Београду, Новом Саду и Бору. Директива о максималним националним емисијама делимично је пренета (75%), а уведене су поједине мере за спровођење (утврђени су релевантни органи, успостављена је информациона база података и одређене су казне). Потпуна транспозиција и спровођење утврђени су потврђивањем Гетеборшког протокола.

Упркос чињеници да су током протеклих неколико година развијени и дефинисани национални прописи и ревидирана стратегија за **управљање отпадом**, обезбеђивање развијених и одговарајуће опремљених система за прикупљање отпада остаје један од најважнијих изазова са којима се овај сектор суочава. Укупна количина отпада произведеног у домаћинствима порасла је са 1,73 милиона тона 2007. године на 2,71 милион тона 2011. године. Стопа прикупљања отпада из домаћинства повећана је са 60% на 72%. До сада је изграђено и пуштено у рад девет депонија које одговарају захтевима ЕУ, док се остатак отпада одлаже на депоније без претходне прераде, пре одлагања на локацијама које често функционишу без важећих дозвола и нису опремљене системима за сакупљање процедурних вода, одговарајућом фолијом и системима за прикупљање депонијског гаса. Велики део општинског отпада такође одлази на сметилишта. Постоји преко 3.500 сметилишта у Републици Србији. Постојећи степен рециклаже и поновне употребе отпада није довољан. Процена је да је стопа рециклаже у РС повећана за 10%-15% у односу на период пре доношења Закона о управљању отпадом и свих подзаконских аката који произилазе из наведеног Закона. У Републици Србији, од опасног отпада највише се рециклирају отпадна уља, отпад од електричне и електронске опреме, флуоресцентне цеви које садрже живу, отпадни акумулатори, а у нешто мањој мери отпадна возила. Отпадне батерије (посебно оне које се користе у домаћинствима) се скоро и не рециклирају. Отпад из хемијске индустрије (отпад органског и неорганског порекла) се третирају само у пар постројења поступком неутрализације и солидификације, а амбалажа контаминирана опасним отпадом се третира или поступком са течним азотом и сувим ледом или поступком прања. Нова директива ЕУ о отпаду 2008/98/ЕЗ којом ће бити укинута низ директива о отпаду већ је транспонована до 78%, углавном путем одредби Закона о управљању отпадом,²²¹ Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања,²²² и одређеним подзаконским актима. Транспозиција уредби о посебним отпадима такође је у одмаклој фази (Директива о батеријама 73%; амбалажном отпаду 100%; РСВ/РСТ 70%; дотрајалим возилима 100% итд.). Осим тога, потпуна транспозиција Директиве о депонијама завршена је 2010. године. Међутим, Директива о ограничењу коришћења опасних супстанци у почетној је фази транспозиције, са до сада транспонованих свега 6%, а стање са Директивом о отпаду од електричне и електронске опреме је такво да је 61,5% пријављеног законодавног усклађивања извршено. Најлошије стање је у области рударског отпада: иако је новим Законом о рударству и геолошким истраживањима²²³ обезбеђен извесан напредак у транспоновану Директиве о рударском отпаду, подзаконска акта којима би требало да се регулишу питања у вези са условима, критеријумима, поступком и начином одлагања, управљањем и категоризацијом рударског отпада, као и извештавања о рударском отпаду, тек треба да буду усвојена.

Република Србија још увек се суочава са бројним изазовима у погледу **квалитета вода**. Иако концентрације показатеља ВРК5 у површинским водама указују да су концентрације јона амонијака, нитрата и ортофосфата углавном у прихватљивим границама, међу узорцима воде у Војвођанском сливу 43% узорака категоризовано је као 'веома лош' и 'лош' квалитет воде. Највеће дозвољене концентрације и просечне годишње концентрације појединих

²²¹Службени гласник Републике Србије, бр. 36/09, 88/10

²²²Службени гласник Републике Србије, бр. 135/04

²²³Службени гласник Републике Србије, бр. 88/11

тешких метала у највећем броју језера и у акумулацијама за водоснабдевање изнад су дозвољених граница. Водоводна мрежа састоји се од 33.228 км цеви, а око 79% становништва земље повезано је на јавни водовод (92% у Војводини). Међутим, квалитет воде у систему водовода трпи велике количине загађења, при чему су кључни извори загађења непрерађена индустријска и комунална отпадна вода, дренажна вода из пољопривреде, процедурне воде из депонија, као и загађење везано за речну пловидбу и рад термоелектрана. Око 67% укупних отпадних вода испуштених у пријемнике производе домаћинства, а 19% индустрија. Иако расте, проценат домаћинстава повезаних на јавну канализациону мрежу још увек је мали: свега 36% у Централној Србији и 23% у Војводини. Остатак насталих отпадних вода одлази у септичке јаме, или непосредно у подземне воде. Проблеми отпадних вода још су озбиљнији у индустрији и рударству. Свега 15% укупне количине отпадних вода прерађује се на нивоу примарне прераде, од чега 11% пролази и секундарну прераду, а 3% терцијарну. Свега 5% индустријских отпадних вода пролази све признате фазе прераде (механичка, биолошка и хемијска). Постројења за отпадне воде постоје у 21 општини (од 219 регистрованих подручја у Републици Србији); чак и највећи градови у Републици Србији (Београд, Ниш и Нови Сад) своју отпадну воду без прераде испуштају у водопријемнике. Као резултат, поједине локације у Републици Србији (нпр. Велики Бачки Канал, Палић и Лудошко језеро, канал за отпадне воде у Панчеву) изузетно су загађени непрерађеним индустријским и комуналним отпадним водама. Транспозиција директива ЕУ у сектору вода и отпадних вода још увек је ограничена, и може да се сматра да је у току. Најбољи резултати остварени су у транспозицији Оквирне директиве о водама (80% пријављеног усклађивања законодавства); Директиве о пијаћој води (76%); као и Директиве о поплавама (70%). Законодавство о граничним вредностима емисија за загађиваче воде и рокови за њихово поштовање (као и параметри за еколошки и хемијски статус површинских вода и хемијски квантитативни статус подземних вода) у потпуности су усклађени. Међутим, остаје још много посла у даљој транспозицији захтева ЕУ у погледу урбаних отпадних вода, нитрата, и Директиве о води за купање. Када се говори о даљој транспозицији захтева ЕУ у погледу стандарда квалитета вода и Директиве о подземним водама, треба рећи да није остало још тако много посла у транспозицији захтева ЕУ. Наиме, Стандарди квалитета вода (EQS за воде) су регулисани у нашем законодавству Уредбом о граничним вредностима загађујућих материја у површинским и подземним водама и седименту и роковима за њихово достизање ("Службени гласник РС", број 52/12), која је транспоновала одредбе из великог броја директива ЕУ које уређују ову област.

Такође су EQS за површинске воде када су у питању приоритетне и приоритетне хазардне супстанце, дати Уредбом о граничним вредностима приоритетних и приоритетних хазардних супстанци које загађују површинске воде и роковима за њихово достизање („Службени гласник РС”, број 35/11). Тренутно се отпочиње са израдом Уредбе о изменама и допунама ове Уредбе и на тај начин ће се транспоновати већина захтева директиве 2008/105/ЕС.

Ове уредбе се примењују заједно са Правилником о параметрима еколошког и хемијског статуса површинских вода и параметрима хемијског и квантитативног статуса подземних вода (Службени гласник РС”, број 74/11).

На основу наведених аката се од 2012. године спроводи мониторинг површинских и подземних вода и седимента у нашој земљи, који је доста усаглашен са захтевима Оквирне Директиве о водама, а очекује се да ће бити у потпуности усаглашен до краја 2015. године. Такође, Област заштите подземних вода потпуно је регулисана у нашем законодавству Уредбом о граничним вредностима загађујућих материја у површинским и подземним водама и седименту и роковима за њихово достизање ("Службени гласник РС”, број 52/12).

Наиме, ова Уредба прописује EQS за основне параметер квалитета подземних вода у складу са Директивом 80/68/ЕЕС о заштити подземне воде од загађивања проузрокованог одређеним опасним супстанцама, као и обавезу вршења основног (нултог) мерења загађујућих материја у подземним водама, ради накнадног утврђивања EQS за загађујуће материје са минималне листе полутаната из Директиве 2006/118/ЕС о заштити подземних вода од загађивања И погоршања квалитета. Такође, Уредбом се забрањује индиректно И директно испуштање у подземну воду загађујућих материја са Листе I и индиректно И директно испуштање у подземну воду загађујућих материја са Листе II, у току спровођења нултог мониторинга, у складу са одредбама Директиве 2006/118/ ЕС.

Актуелни проблеми у **заштити природе** углавном леже у неефикасним техникама управљања у заштићеним областима, укључујући сукобе интереса при одрживом коришћењу ресурса, неефикасно планирање и буџетирање итд. Биолошки диверзитет Републике Србије, како у погледу екосистема, тако и врста, изузетно је висок. *Укупна површина заштићеног земљишта у Републици Србији износи 527.152 ha, укључујући пет националних паркова (30% укупно заштићеног земљишта), 14 паркова природе (30%), предела изузетних облика, као и резервата природе (18%), споменика културе и подручја од културног и историјског значаја.* Тренутно је 5,91% територије Републике Србије под неким видом заштите. Током периода 1980-2006. године просечна стопа заштите износила је 13.000 ha годишње, али је та вредност у значајној мери смањена током протеклих година. Просторним планом за Републику Србију (2010. године)²²⁴ утврђен је циљ од 10% заштићеног земљишта до 2015. године, а 12% до 2021. године. Међутим, потенцијал од 61 „EMERALD“ подручја процењује се да покрива 1.019.269 ha, што чини 11,54% укупне површине Републике Србије, а подзаконски акт за њихову класификацију усвојен је 2010. године. Осим тога,

²²⁴Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2010

Влада Републике Србије скоро је у потпуности ускладила националне прописе са директивама ЕУ за заштиту природе (95-100% усклађености), и покренула је идентификацију NATURA 2000 мреже.

Индустријско загађење у Републици Србији значајно утиче на животну средину и здравље. Око 75% неорганских супстанци излива се из 10 од око 250 индустријских постројења – нарочито фабрике челика у Смедереву, термоелектрана Никола Тесла А и Б у Обреновцу, фабрике обојених метала Зорка Шабац, термоелектране Костолац, рудника у Бору и Сјеници, као и отвореног копа Колубара. Главни тачкасти извори органског течног загађења у Републици Србији јесу око 130 фарми свиња са 1,2 милиона грла. Влада је тренутно у процесу усклађивања националног законодавства са европским директивама у овом сектору. Транспоноване су поједине одредбе Директиве о индустријским емисијама, кроз транспозицију претходних директива из те области. Међутим, Севесо директива још увек није у потпуности транспонована, иако је остварен одређени напредак. Највећи део прописа система *EMAS* још увек недостаје. У Извештају ЕК о напретку за 2012. годину истакнуто је да је потребна даља институционализација интегрисаног приступа издавању дозвола и јачање административних капацитета.

Област **хемикалија** је према извештајима скоро у потпуности регулисана у складу са законодавним и захтевима ЕУ. Међутим, како је ЕУ донела нову Уредбу о биоцидним производима која се примењује од 1. септембра 2013. године, неопходно је даље усклађивање у области управљања биоцидним производима. Поред тога, с обзиром да се релевантно законодавство ЕУ стално прилагођава научном и техничком напретку, потребно је осигурати континуирано праћење стања и усаглашавање националног законодавства. Поступци који се у ЕУ спроводе централизовано не спроводе се у Републици Србији. Ови поступци подразумевају процену ризика од хемикалија и процену ризика од активних супстанци у биоцидном производу. Међутим, процена ризика од биоцидних производа врши се на националном нивоу те је стога поступак преузет у национално законодавство. Поступак регулаторне процене ризика од биоцидних производа заснива се на процедурама које до сада нису спровођене у нашој земљи и уско специфичним знањима. Одговарајуће обучени кадрови су кључни за спровођење ових поступака. С тим у вези неопходно је даље јачање институционалних и административних капацитета са нарочитим акцентом на изградњу капацитета за процену ризика.

Спровођење закона унапређено је реализацијом годишњих планова инспекције у вези са адекватном применом одредби којима се уређује област управљања хемикалијама. Након промене Владе и измене Закона о министарствима, укинута је Агенција за хемикалије, а њене надлежности пренете су на министарство надлежно за животну средину. Бука у животnoj средини представља све већи проблем, у Србији, нарочито у градовима. Највећи извори буке у животnoj средини су саобраћај и индустрија. У државама Европске уније, 2002. године је донета Директива о процени и управљању буком у животnoj средини²²⁵ која предвиђа израду стратешких карата буке, и на основу њих донетих акционих планова. Законодавство Републике Србије је у области **заштите од буке** у потпуности усклађено са прописима ЕУ, међутим, потребно је јачање спровођења, нарочито у области израде стратешких карата буке и припреме одговарајућих акционих планова за заштиту од буке.

Климатске промене - Република Србија чланица је Оквирне конвенције УН о промени климе од јуна 2001. године. Кјото протокол ступио је на снагу у јануару 2008. године. Одредбе најважнијих мултилатералних споразума, укључујући Бечку конвенцију и Монреалски протокол такође су у потпуности транспоноване у национално законодавство. Влада Републике Србије усвојила је Први извештај, и поднела га је Оквирној конвенцији УН о промени климе 2010. године, док је припрема Другог извештаја Републике Србије почела у септембру 2012. године и требало би да се заврши најкасније у јуну 2015. године. У складу са Првим извештајем, укупне емисије гасова стаклене баште (ГСБ) током референтне 1990. године (не узимајући у обзир количине уклоњене шумама) износиле су 80.803 GgCO_{2eq}. Укупна количина емисија ГСБ по глави становника 2004. године пријављена је у вредности од испод 5 тона CO_{2eq}, односно око 40% просека за ЕУ25, или 70% просека за земље ЈИЕ.²²⁶ Највећи проценат потекао је из енергетског сектора (77,69% свих емисија), и пољопривреде (14,64%). Емисије општинских депонија и муљног отпада заједно су чиниле 2,39% укупних емисија ГСБ. Укупан износ емисија угљен диоксида 1990. године износио је 62.970 Gg, од чега је 84,1% потекло из сагоревања фосилних горива у енергетском сектору. Укупна количина емисија ГСБ током 1998. године показала је значајан тренд смањења (-21,8%) у поређењу са 1990. годином. Средња годишња температура порасла је у скоро свим деловима Републике Србије, осим на југоистоку земље, до 0,04°C/годишње. Уочено је смањење количине падавина зими и у пролећном периоду на северу и истоку Републике Србије. Процене будућих климатских промена добијене из интеграције регионалних климатских модела показују да може да се очекује даљи пораст средње годишње температуре. Као што је наведено у Извештају ЕК о напретку за 2012. годину, постоји потреба успостављања још више стратешког приступа у земљи. Тренутно не постоји свеобухватни стратешки документ који се бави климатским променама, међутим очекује се да припрема националне Стратегије климатских промена почне 2013. године. Осим тога, степен интеграције климатских промена у националне стратегије развоја (и свеобухватне и секторске) још увек није довољан (уз изузетак Националне стратегије одрживог развоја). Недостају капацитети, и недостају одређени подаци за успостављање инвентара ГСБ;

²²⁵ Директива 2002/49/ЕЗ

²²⁶ Подаци из Четврте оцене животне средине у Европи (Европска агенција за животну средину)

осим тога, нема довољно анализа утицаја климатских промена и могућности прилагођавања на измењене климатске услове. Иако је Влада Републике Србије усвојила националну Уредбу о методологији за прикупљање података за Национални инвентар емисије ГСБ, систем за систематско прикупљање података о емисијама ГСБ у читавој привреди (и других информација од значаја за климатске промене) још увек није у потпуности успостављен, и потребно га је унапредити како би се ускладио са захтевима ЕУ за праћење, извештавање и проверу. У Извештају ЕК о напретку за 2012. годину, у области климатских промена, истиче се да је остварен ограничен напредак у усклађивању са правним тековинама ЕУ. Транспозиција Директиве о систему трговине емисијама још увек није почео; транспозиција Директиве о геолошком складиштењу угљен диоксида покренута је усвајањем Закона о рударству и геолошким истраживањима, и оцењено је да је транспонована до 17%; слична је ситуација и са транспозицијом Директиве о квалитету бензинских и дизел горива. Иако су предузети почетни кораци за утврђивање стационарних инсталација за сврхе будуће примене система за трговину емисијама, потребни су даљи напори. У случају Директиве о информисању потрошача, спровођење још увек није почело, пошто нема правног основа у постојећем законодавству који би могао да представља основ за спровођење одредби Директиве.

Одговарајући институционални и административни капацитети за спровођење, праћење и примену законодавства у области животне средине и климатских промена још увек су „у изradi“ и потребно их је унапредити. Потребно је унапредити административне капацитете државних институција које се баве заштитом животне средине. Надлежности у области вода подељене су између више министарстава и агенција. У претходном периоду, успостављена је доста добра сарадња између између поменутих институција, али проблем још увек постоји везан за преклапање надлежности и недовољно издефинисане области које покривају надлежности министарстава, посебно министарства надлежног за енергетику, развој, животну средину, пољопривреду, шумарство, водопривреду, природне ресурсе, рударство и просторно планирање. У Извештају ЕК за 2012. годину наглашено је да би „јачање административних капацитета требало да остане приоритет за Србију“. Потребно је обратити посебну пажњу на локалне самоуправе и њихову улогу у спровођењу законодавства у области животне средине. Поступак децентрализације пренео је читав низ нових надлежности у области животне средине на ниво локалне власти, и може се очекивати наставак тог процеса. Потребно је обратити посебну пажњу на локалне институције за заштиту животне средине приликом будуће изградње и јачања капацитета.

Улагања у животну средину у Републици Србији су недовољна. Најважнији извор финансирања за сектор животне средине и климатских промена јесте државни буџет и приходи од такси. Тренутна процена расхода из буџета Републике, АП Војводине и градова и општина за животну средину износи 0,3% БДП. У периоду 2007-2012. године алоцирано је 275М евра кроз све видове развојне помоћи. Врхунац апсорпције остварен је 2011. године са 46,62М евра. Према Националном програму заштите животне средине, расходи у заштити животне средине требало би да достигну 1,2% БДП до 2014. године, а 2,4% БДП до 2019. године. Ове пројекције засноване су на годишњем расту од 5% БДП, и озбиљно их угрожавају актуелни макроекономски трендови. Осим тога, недавно распуштање Фонда за заштиту животне средине и значајно смањење средстава Буџетског фонда за воде Републике Србије учинило је улагања у животну средину сложенијим.

Б6.2. Стратешки оквир

Национални стратешки оквир

На основу најважнијих стратешких докумената за сектор, представљених у прилогу 1, секторске и *SWOT* анализе, приоритети сектора груписани су тако да одражавају три главне врсте активности, у складу са принципом концентрације:

- (vi) **Потпуно и квалитетно усклађивање са правним тековинама ЕУ у области животне средине и климатских промена** – јавне политике ЕУ у области животне средине изузетно су обимне и покривају све најважније аспекте животне средине и климатских промена. Поступак усклађивања захтева потпуно ажурирање националног законодавства у овој области, успостављање и јачање институционалног система, и планирање и развој скупе инфраструктуре у области животне средине. Циљ Републике Србије је спровођење захтева поглавља о животној средини до 2019. године, осим оних са прелазним аранжманима (углавном у вези са спровођењем директива које изазивају високе трошкове). Овим циљем утврђује се веома тесан временски распоред за велики број активности. Упркос оствареном значајном напретку у транспозицији правних тековина које се односе на животну средину, још увек је потребно много напора да би се довршио поступак транспозиције и осигурало спровођење транспонованих захтева. Потреба за улагањем у отпад и водну инфраструктуру сама достиже оквирно око 4 милијарде евра (према неким анализама и значајно више). Према томе, Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине захтева да се спровођење усредсреди на захтеве ЕУ, а рад на усклађивању и спровођењу правних тековина ЕУ има приоритет у односу на друге националне планове, укључујући неопходну прераспделу финансијских и кадровских ресурса у складу са тим избором.

(vii) **Борба против климатских промена** – Република Србија, као и све остале земље у региону, изложена је ефектима климатских промена, укључујући суше, поплаве и друге непогоде. Иако још не постоји стратешки оквир, земља предузима мере за развој политика прилагођавања и доприноси глобалним активностима смањења емисије гасова стаклене баште. Низ важних активности за ублажавање и прилагођавање предвиђен је у оквиру Првог извештаја Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе. Овим документом предвиђају се активности успостављања бољег информационог основа путем унапређења статистика и ажурирањем инвентара емисија гасова стаклене баште, успостављања праћења и извештавања у погледу утицаја климатских промена. Урађена је оцена угрожености за низ сектора како би се омогућило боље укључивање питања климатских промена у друге секторске стратегије, успоставиле јавне политике и инструменти у различитим секторима за ублажавање последица и прилагођавање на измењене климатске услове, и како би се привредни сектори припремили за учешће у механизмима Кјото протокола. Подизањем свести јавности о климатским променама подржаће се спровођење јавних политика у области климатских промена. Како би се национални напори ефикасније усмерили и организовали, Република Србија припрема Други извештај Републике Србије у склопу Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе и иницирала је израду Националне стратегије борбе против климатских промена.

(viii) **Квалитет животне средине** – Република Србија намерава да спроведе низ мера којима се унапређује квалитет животне средине. Ово укључује осигуравање да пијаћа вода у насељима испуњава стандарде квалитета Директиве ЕУ о пијаћој води, проширење централизованог снабдевања водом за одабрана рурална подручја са најлошијим квалитетом воде, унапређење квалитета воде у водотоковима смањењем стопе испуштања непрерађених индустријских и комуналних отпадних вода проширењем канализационог система тако да покрива 65% становништва до 2019. године и обезбеђивање прераде отпадних вода у насељима уз значајан утицај на пријемне воде, нарочито у осетљивим подручјима. Циљ је да се да уведе раздвајање и прерада опасног отпада из домаћинства и индустрије, као и других посебних токова отпада, обезбеде регионални општински центри за управљање отпадом у сваком од региона у складу са Директивом ЕУ о депонијама, подстицање рециклаже отпада, затварање и рекултивацију постојећих депонија и отпада који не испуњавају потребне услове. Циљеви су постављени ради унапређења квалитета ваздуха смањењем емисија из сектора енергетике, индустрије и саобраћаја, успостављања квалитета амбијенталног ваздуха у складу са директивама ЕУ, нарочито уз активности у насељима у којима се премашују граничне вредности, јачања институционалних и административних капацитета у области квалитета ваздуха и климатских промена. Успостављањем еко-коридора, посебних сигурних зона, праћењем и превенцијом ефеката економских активности, очувањем заштићених биљних и животињских врста, биће заштићен богат биодиверзитет земље. Циљ је такође и унапређење система за управљање у заштићеним подручјима и даље ширење мреже заштићених подручја.

НАД приоритет: „*Стварање и јачање стратешких, регулаторних, финансијских и механизма за праћење за осигурање одрживог развоја, укључујући подизање свести у погледу питања животне средине*“ доприноси секторском приоритету (i) наведеном у претходном тексту.

НАД приоритет: „*Подршка за прилагођавање, ублажавање и спречавање ризика климатских промена*“ у складу је са секторским приоритетом (ii) наведеним у претходном тексту.

НАД приоритет: „*Осигурање одрживости животне средине путем поузданог управљања природним ресурсима и смањењем загађења*“ у складу је са секторским приоритетима (i) и (iii) наведеним у претходном тексту.

Приликом развоја мера за спровођење приоритета, за период 2014-2020. године узети су у обзир следећи циљеви утврђени Националном стратегијом за апроксимацију:

- транспозиција захтева ЕУ у области животне средине у национално законодавство до 2014. године и потпун завршетак процеса најкасније 2019. године
- успостављање обавезних институција до 2016. године и завршетак програма изградње капацитета најкасније 2019. године
- спровођење захтева ЕУ до 2019. године, осим оних са договореним прелазним периодима
- остваривање значајног напретка у успостављању инфраструктуре заштите животне средине до 2020. године и завршетак развоја инфраструктуре до 2030. године

Регионалне и транснационалне стратегије

У оквиру **Стратегије ЕУ за Дунавски регион** животна средина чини један од изазова: Дунавски регион је важан међународни хидролошки слив и еколошки коридор. Стуб II: Заштита животне средине у Дунавском региону усмерен је на три приоритетне области: (1) Опоравак и одржавање квалитета вода; (2) Управљање ризицима по животну средину и (3) Очување биодиверзитета, предела и квалитета ваздуха и земљишта. Стратегијом је предложен акциони план усмерен на остваривање циљева животне средине утврђених у Плану управљања водама за слив реке Дунав, смањење нивоа загађења нутријентима у реци Дунав, спровођење планова управљања ризиком од

обимних поплава на Дунаву, чиме би се остварило значајно смањење ризика од поплава до 2021. године, узимајући у обзир потенцијални утицај климатских промена, уз припрему делотворних планова управљања за све Natura 2000 локалитете, као и смањење подручја на које утиче ерозија тла. Влада Републике Србије је 2010. године усвојила одлуку²²⁷ којом се дефинишу њени приоритетни стубови за Дунавски регион у Србији, са циљем остваривања циљева заштите животне средине и одрживог коришћења природних ресурса.

Документа ЕУ и међународни споразуми у вези са сектором

У **Европском партнерству са Републиком Србијом** од 18. фебруара 2008. године (2008/213/ЕЗ) (под: Секторске политике – Животна средина) наводи се низ краткорочних и средњорочних приоритета, укључујући: јачање административних капацитета у оквиру релевантних државних органа и даље усклађивање са стандардима ЕУ у сектору животне средине, уз нагласак на спровођење стратегија у области животне средине. У **Споразуму о стабилизацији и придруживању** (Наслов VIII, Стратегије сарадње, члан 111. – Животна средина) наводи се да се утврђује сарадња са циљем јачања административних структура и процедура како би се осигурало стратешко планирање животне средине и координације између релевантних актера, и усмерава пажњу на усклађивање законодавства Републике Србије са правним тековинама Заједнице. Посебна пажња биће усмерена на Кјото протокол. У складу са **чланом 116.** финансијска помоћ може да покрива све секторе сарадње, уз посебну пажњу на „*усклађивање законодавства, економског развоја и заштите животне средине*“. Поштовањем **Уговора о оснивању Енергетске заједнице** потписаног у октобру 2005. године, Република Србија пристала је да поштује правне тековине ЕУ у области животне средине и Кјото протокол.

Конвенција о заштити и коришћењу прекограничних водотока и међународних језера Економске комисије за Европу Уједињених нација (Република Србија је ратификовала 2010. године), представља основ за прекограничну сарадњу у области вода, како билатералну тако и мултилатералну.

Б6.3. Агенда ЕУ

„*Одрживи раст*“ – промовисање „зеленије“ и конкурентније привреде која ефикасније користи ресурсе – један је од најважнијих приоритета стратегије **Европа 2020**. Ово се одражава у једној од седам кључних иницијатива које је представила ЕК, односно „**Европа која ефикасно користи ресурсе**“ којом се утврђује агенда за повећање одрживости привреде Европе до 2050. године, са циљем раздвајања економског раста од коришћења ресурса, подршке за прелазак на привреду са ниским мисијама угљеника, веће коришћење обновљивих извора енергије, смањење емисија CO₂ и промовисање енергетске ефикасности.

Заједнички приступ пратећих активности конференције Рио+20 (нарочито Циљеви одрживог развоја и ревидирање Миленијумских циљева развоја – MDG) предложене у Саопштењу ЕК под насловом „**Пристојан живот за све**“. Општи циљ овог оквира за период након 2015. године јесте да се осигура „*пристојан живот за све*“ до 2030. године, уклањање сиромаштва у свим димензијама (економска, друштвена, животна средина) и обезбеђивање одрживе будућности за читав свет. Овај оквир укључивао би ограничен скуп циљева који покривају основни људски развој (на основу ажурираних постојећих MDG и одражавајући питања као што је социјална заштита), покретаче одрживог и инклузивног раста и развоја како би се осигурала структурна трансформација привреде, стварање производних капацитета и запошљавање, као и прелазак на инклузивну „зелену“ економију способну да се суочи са климатским променама, као и одрживо управљање природним ресурсима.

Остале важне иницијативе којима се обликују јавне политике ЕУ у области животне средине и климатских промена укључују **Стратегију биодиверзитета** ЕУ, која за циљ има заустављање губитка биодиверзитета и екосистема у ЕУ до 2020. године, и стратегију за воду – **План за воду** са временским оквиром који досеже до 2050. године и за циљ има осигурање довољне количине квалитетне воде како би се испуниле потребе грађана, привреде и животне средине у читавој ЕУ. Планом за воду наводе се активности бољег спровођења постојећег законодавства које се односи на воду, делотворније интеграције циљева из области политика вода у остале јавне политике, као и попуњавање одређених јазова, нарочито у вези са количинама и ефикасношћу у погледу воде.

Европска комисија предложила је нов програм активности у области животне средине за ЕУ „**Добар живот у оквиру ограничења наше планете**“, који ће руководити стратегијом животне средине до 2020. године. Заштита природног капитала, подстицање веће ефикасности у коришћењу ресурса и убрзан прелазак на економију са ниским карбонским отиском кључне су карактеристике програма, који такође настоји да се бави и еколошким узроцима болести. Програм садржи 9 приоритетних циљева, укључујући заштиту, очување и унапређење природног капитала ЕУ, претварање ЕУ у „зелену“ и конкурентну привреду која ефикасно користи ресурсе и има низак карбонски отисак, чување грађана ЕУ од притисака узрокованих животном средином и ризика по здравље и благостање. Такође ће бити предузете активности како би се максимално увећале предности законодавства ЕУ у области животне средине,

²²⁷ Учешће Републике Србије у развоју опште стратегије ЕУ за Дунавски регион, 10. јун 2010. године

унапредила база полазних података за израду политика у области животне средине, и осигурала улагања у животну средину и климатске политике.

Иницијативе које су у току укључују ревидирање стратегија у вези са ваздухом, припреме за свеобухватан пакет о отпаду, расправе о предлогу Заједничке пољопривредне стратегије која садржи три главна елемента животне средине, односно: правила за унакрсну усклађеност, „позелењавање“ и рурални развој.

Правне тековине ЕУ у области животне средине – На основу шест Акционих програма у области животне средине, ЕУ је усвојила око 200 правних аката у тој области усмерених на унапређење квалитета животне средине. Правне тековине ЕУ у области животне средине резимиране су у оквиру поглавља 27, што укључује следеће законодавне области: (i) хоризонталне захтеве, (ii) квалитет ваздуха, (iii) управљање отпадом, (iv) квалитет вода, (v) заштиту природе, (vi) спречавање и контролу индустријског загађења, (vii) хемикалије, (viii) буку, (ix) климатске промене. Тренутно, за сврхе праћења напретка, ЕК од Републике Србије тражи да извештава о спровођењу преко 80 директива и уредби, што у суштини представља главну националну агенду усклађивања у овом сектору.

Поједине проблематичне области за национално усклађивање са правним тековинама ЕУ у области животне средине и активности предвиђене за спровођење захтева ЕУ наведене у **НПАА** укључују следеће:

Хоризонтално законодавство – овај међусекторски део правних тековина ЕУ у области животне средине потребно је у потпуности применити до датума придруживања, што ће захтевати значајан развој националних капацитета. Хоризонтално законодавство укључује важне делове законодавства који се односе, између осталог, на оцене утицаја на животну средину и стратешке оцене утицаја на животну средину; јавно учешће у процесу одлучивања; приступ информацијама о питањима животне средине. У оквиру овог подсектора, поред обимног законодавног програма, **НПАА** предвиђа и низ важних стратешких активности, укључујући: (i) усвајање Акционог плана за спровођење Националног програма заштите животне средине током петогодишњег периода (у складу са релевантним стратешким документима ЕУ који укључују Шести акциони програм ЕУ у области животне средине, Стратегију одрживог развоја ЕУ, Миленијумске циљеве развоја и Декларацију из Рија); (ii) усвајање Националне стратегије инфраструктуре о просторним подацима за период 2013-2015. године; (iii) усвајање Програма за управљање националним информационом системом за заштиту животне средине; (iv) успостављање систематског праћења одрживе производње и потрошње; (v) развој смерница о јавном учешћу у одлучивању о питањима од значаја за животну средину; (vi) развој приручника о правној заштити у питањима животне средине. Предвиђено је да активности у вези са информисањем буду вођене развојем „*Интегрисане стратегије за успостављање националног система праћења стања животне средине у Републици Србији*“.

Квалитет ваздуха – Изазови укључују смањење емисија из стационарних извора као што су електране и постројења за локално даљинско грејање, прилагођавање рафинерија нафте тако да испуњавају стандарде ЕУ, контрола емисија испарљивих органских једињења насталих складиштењем и дистрибуцијом бензина, јачање институција за праћење и прикупљање података, решавање све већег нивоа загађења због саобраћаја у градовима. Одговарајући на изазове овог подсектора, **НПАА** предвиђа развој низа правних аката и других активности којима ће се створити регулаторни основ за спровођење захтева укључујући (i) ревидирање постојеће „*Уредбе о граничним вредностима емисије загађујућих материја у ваздух*“; (ii) усвајање „*Уредбе о граничним вредностима емисије загађујућих материја у ваздух из стационарних извора загађења осим постројења за сагоревање*“; (iii) утврђивање категорија квалитета ваздуха у зонама и насељима, на годишњем нивоу, путем усвајања „*Уредбе о утврђивању категорија квалитета ваздуха*“; (iv) усвајање плана за квалитет ваздуха за насеље Бор и развој планова за квалитет ваздуха у градовима Београд и Нови Сад; (v) усвајање „*Националног програма за постепено смањивање годишњих максималних националних емисија загађујућих материја*“; (vi) усвајање „*Плана за спровођење законодавства ЕУ у вези са садржајем сумпора у појединим течним горивима*“; (vii) усвајање система контроле и праћења тржишта течних горива.

Управљање отпадом – Спровођење Директиве о депонијама захтева значајна улагања ради успостављања, односно унапређења депонија. Остали изазови укључују спровођење захтева за амбалажни отпад у погледу стандарда у изради паковања и специфичних циљева за рециклажу и опоравак амбалажног отпада, законодавство у области електричног и електронског отпада којим се захтева успостављање националног система за прикупљање, рециклажу и повраћај електричне и електронске робе и наводе циљеве за управљање другим токовима отпада. **НПАА** предвиђа развој „*Плана спровођења директиве о депонијама*“, који ће укључивати оцену све потребне инфраструктуре за одлагање отпада на депоније, а укључиваће и важне активности за спровођење Оквирне директиве о отпаду и захтева за рад са амбалажним отпадом. Управљање амбалажним отпадом даље ће се решавати усвајањем „*Уредбе о утврђивању плана смањења количине амбалажног отпада*“ (2014-2018. године). **НПАА** предвиђа развој планова за управљање одређеним токовима отпада, као што су електрични и електронски отпад, коришћене батерије и акумулатори, отпадна уља и азбест. Приоритети за улагања у подсектору управљања отпадом везани су за развој инфраструктуре за успостављање регионалних система за управљање отпадом.

Вода – Потребни су велики инвестициони програми за управљање отпадним водама и унапређење квалитета пијаће воде. Спровођење Оквирне директиве о водама захтева озбиљне припремне радове и снажну

институционалну основу. Изазови укључују и спровођење Директиве о нитратима, нарочито дефинисање осетљивих зона и успостављање акционих планова које ће спроводити пољопривредници. У борби против релативно спорог напретка у сектору вода **НПАА** предвиђа обимне мере за транспозицију правних аката и планирање спровођења. Активности укључују развој „Стратегије за управљање водама на територији Републике Србије“ којом ће се успоставити дугорочни смер управљања водама. Ову стратегију пратиће усвајање планова управљања водама. Биће донето неколико планова управљања водама од којих је један План управљања водама за слив реке Дунав и њега припрема министарство надлежно за пољопривреду, шумарство и водопривреду-Републичка Дирекција за воде, док остале припремају Србијаводе, Воде Војводине и Београдводе, за сливна подручја из своје надлежности према члану 34. Закона о водама ("Сл. Гл. РС", бр. 30/10 и 93/12). Очекују се планови за спровођење Директива о третману комуналних отпадних вода (91/271/ЕЕЗ) и Директиве о нитратима, као и План заштите вода од загађивања и План за управљање ризиком од поплава. Треба нагласити и План за заштиту вода од загађивања, јер од њега значајно зависи и спровођење Уредбе о ГВЕ и генерално очување квалитета вода. За његову припрему је према Закону о водама ("Сл.гл. РС", бр. 30/10 и 93/12) надлежно министарство задужено за послове за пољопривреду, шумарства и водопривреду -Републичка дирекција за воде (један од примера потребе добре међуресурске сарадње), а доношење је према Закона о водама било планирано за крај 2012. Године, међутим одложено је за крај 2014. године. Предвиђене су и мере за јачање административних капацитета, укључујући успостављање Националне конференције за воду, којом ће се омогућити учешће јавности у одлучивању о области управљања водама за свако водно подручје, јачање капацитета инспекција да врше надзор квалитета испуштених отпадних вода и квалитета подземних вода, проширење надзорне мреже и обезбеђивање унапређеног правног основа. Пажња ће бити усмерена на спровођење инвестиционих пројеката у насељима са више од 2000 ЕС (еквивалентног становништва).

Контрола индустријског загађења и управљање ризиком – Директива о индустријским емисијама односи се на велики број предузећа и постројења и велика улагања која је потребно ускладити са захтевима Директиве. **НПАА** предвиђа даљу транспозицију захтева о индустријском загађењу у национално законодавство, укључујући (i) дефинисање приступа усклађивања националног законодавства са законодавством ЕУ у обухвату нове Директиве о индустријским емисијама; (ii) развој програма за спречавање и контролу индустријског загађења; (iii) управљање хемикалијама усмерено на смањење индустријског загађења и почетак рада у складу са условима прописаним интегрисаним дозволама; (iv) стварање услова за спровођење система *EMAS*. Као мера за изградњу капацитета, предвиђа се развој три примера интегрисане дозволе за одабрана индустријска постројења. Осим тога, низ планираних мера односи се на спровођење Севесо директиве, укључујући утврђивање Севесо објеката (нпр. постројења чије активности могу да доведу до хемијских несрећа са прекограничним последицама), јачање капацитета за развој Извештаја о безбедности и планова за хитне случајеве за три оператера Севесо објеката.

Заштита природе – Дефинисање и одређивање Natura 2000 локација показало се веома тешким, уз слабо спровођење постојећих закона о заштити природе. Мрежа Natura 2000 кључни је елемент у заштити богатог биодиверзитета и екосистема земаља и потребно ју је завршити до датума придруживања. **НПАА** предвиђа усвајање ревидиране „Стратегије о биодиверзитету“, усклађивање са методологијом за дефинисање показатеља у области биодиверзитета, шумарства, лова и риболова у складу са захтевима Директиве о птицама и Директиве о животним стаништима, развој методологије за мапирање облика станишта и врста из прилога директива и обуку тимова за мапирање облика станишта и врста, унапређење информационог система NATURA 2000, развој нацрта списка потенцијалних NATURA 2000 локација, изградњу капацитета за ефикасно спровођење захтева Конвенције о међународном промету угрожених врста дивље фауне и флоре.

Током периода 2014-2016. године главно усмерење НПАА јесте на довршетак транспозиције правних тековина ЕУ у области животне средине, припрему планских докумената за усмеравање спровођења, успостављање и јачање администрације и даљи напредак у развоју потребне инфраструктуре.

У погледу поглавља 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената, Влада Републике Србије и Европска комисија потписале су 29. новембра 2007. године Оквирни споразум који је 26. децембра 2007. године ратификовала Народна скупштина Републике Србије, усвајањем Закона о потврђивању Оквирног споразума²²⁸ између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). Влада Републике Србије усвојила је Уредбу о децентрализованом систему управљања²²⁹ средствима развојне помоћи Европске уније у оквиру ИПА.

Пет компоненти постојеће регулативе за циклус 2007-2013. године се за период 2014-2020. године мењају у стратешке области: (а) процес транзиције ка чланству у Заједници и изградња капацитета; (б) регионални развој; (в) запошљавање, социјалне политике и развој људских ресурса; (г) пољопривреда и рурални развој и (д) регионална и територијална сарадња. Главни принцип за ИПА II биће секторски приступ.

²²⁸ Службени гласник РС – Међународни споразуми, бр. 124/07.

²²⁹ Службени гласник РС бр. 70/2011, 49/2012

Приоритети ЕУ за ИПА II биће дефинисани у Заједничком стратешком оквиру (*JSF*) са циљем бољег усклађивања финансијске помоћи са стратегијом проширења ЕУ. Приоритети за појединачне земље биће утврђени у Стратегији ЕУ за државу корисника (*CSP*) коју припрема Европска комисија, а основ ће чинити НАД и релевантне националне секторске стратегије.

Б6.4. Општи циљеви и приоритети у сектору (2014-2020. године)

Поред анализе ситуације представљене у претходним одељцима, спроведена је и *SWOT* анализа сектора животне средине и климатских промена ради утврђивања дугорочних циљева, средњорочних стратешких приоритета, реалистичних и циљаних мера. Анализа је представљена у даљем тексту.

<i>Предности</i>	<i>Недостаци</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Донета основна/кровна стратешка документа • Највећи део оквирног законодавства ЕУ транспонован, успостављен основни правни оквир • Успостављен координациони механизам за поглавље 27 – Животна средина 	<ul style="list-style-type: none"> • Подела надлежности између више институција отежава процес координације • Недостатак Акционог плана за реализацију Националног програма заштите животне средине • Недостатак докумената на тактичком и оперативном нивоу, која би омогућила израду квалитетних инвестиционих пројеката и усмеравала институционалне активности и улагања • Недостатак планских докумената и утврђених политика у подсектору воде • Недостатак поузданих статистика о животној средини и климатским променама • Нејасни финансијски механизми заштите животне средине (укључујући примену принципа „загађивач плаћа“) • Недовољни капацитети и способности за пројектно и финансијско планирање • Слаби капацитети на нивоу локалне самоуправе за управљање, финансирање и спровођење надлежности утврђених законима у сектору животне средине • Недовољно усмеравање и подршка општинама са централног нивоа, нарочито у погледу спровођења инвестиционих пројеката
<i>Прилике</i>	<i>Претње</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Преузета водећа улога за поглавље 27 од институције надлежне за животну средину и успостављена институционална структура за унутрашњу и спољну координацију • Доступност средстава ЕУ/билатералних фондова и развојних банака за животну средину • Успостављање, консолидација и убрзање процеса придруживања ЕУ у оквиру поглавља 27 	<ul style="list-style-type: none"> • Нејасни механизми финансирања и недовољно финансирање инфраструктурних пројеката за животну средину • Нејасан почетак преговора са ЕУ и успоравање процеса усклађивања са ЕУ • Недостатак стабилности и промене политика у секторима који захтевају дугорочно планирање (нпр. управљање отпадом) • Недостатак стабилности у управи одговорној за сектор • Недостатак напретка у успостављању децентрализованог система управљања • Недостатак капацитета за доношење одлука и одређивање приоритета за активности

Како би одражавао наведено и усмеравао будуће програмирање програма подршке, општи циљ за овај сектор формулисан је овако: **Унапређење квалитета животне средине путем: усклађивања стратешких и регулаторних механизма са правним тековинама ЕУ у области животне средине; одговорнијег управљања природним ресурсима и развоја инфраструктуре у области животне средине.**

Спровођење наведених циљева захтева концентрисање доступних ресурса на мере којима ће се омогућити решавање најакутнијих проблема загађења и омогућити земљи да се припреми за преговоре и спровођење највећег броја захтева ЕУ за овај сектор. Ове активности предложене су у оквиру три приоритета описана у даљем тексту:

Приоритет 1. Израда и јачање стратешких, регулаторних, финансијских и механизма за праћење како би се осигурао одрживи развој укључујући подизање нивоа свести у погледу питања животне средине

Током протекле деценије у земљи је развијен низ важних стратешких докумената која обезбеђују стратешко усмерење овог сектора. Веома је важно да се тактичким и оперативним планирањем подржи ово стратешко усмерење и допринесе утврђивању циљева активности како би се осигурало најефикасније коришћење ресурса. Спровођење јавних политика непосредно је везано за регулаторни механизам. Амбициозни национални циљеви у области животне средине и одговарајуће активности усмерене на придруживање ЕУ захтевају значајно ревидирање регулаторног оквира, нарочито у погледу усвајања закона којима се транспонују захтеви ЕУ, као и јачања капацитета за спровођење. Учињено је већ много у погледу успостављања потребног оквира, али остају поједине потребе, нарочито у вези са развојем секундарног законодавства. Један од важнијих изазова јесте управљање развојем инфраструктуре. Према проценама Националне стратегије за апроксимацију у области животне средине, подсектори управљања водама и отпадом сами захтевају око 4 милијарде евра улагања како би испунили захтеве ЕУ. Обим потребних улагања захтева поновну процену свих инфраструктурних потреба и развој поузданих механизма за финансирање у области животне средине ради утврђивања, припреме и спровођења инвестиционих пројеката, како на централном, тако и на локалном нивоу. Утврђивање приоритета и ваљано одлучивање захтевају поуздане информације и одговарајуће капацитете за праћење и обраду података. Информисање је такође важан елемент процеса подизања свести. Подршка јавности за циљеве Владе у сектору животне средине и климатских промена суштински је елемент у изради остваривих планова.

Приоритет 2. Подршка прилагођавању на измењене климатске услове, ублажавању последица и спречавању ризика

Осим активности усмерених на смањење емисија ГСБ, за Републику Србију од кључног је значаја да спроведе истраживање у погледу оцене погођености земље због глобалних промена животне средине и да сеприлагоди на измењене климатске услове. Прилагођавање је мултисекторско питање које је потребно узети у обзир у стратешким документима у бројним секторима, као што су природни ресурси, пољопривреда, енергетика, саобраћај и вода због утицаја климатских промена. Потребна је подршка ради решавања овог питања на систематски, трајан и координиран начин; пре свега, унапређењем информационе основе приликом доношења одлука, развојем стратешких докумената у овом сектору и интегрисањем климатских промена у секторске политике. Стратешким документима обезбедиће се смернице за најважније активности које је потребно предузети, укључујући потребан развој инфраструктуре. Активности ублажавања последица и спречавања ризика, као што су мере за смањење емисија, спречавање или смањење утицаја поплава, суша и других последица климатских промена, захтеваће значајна финансијска средства за „меке“ и „тврде“ мере, и у том погледу ће исправно усмерена подршка донатора бити од суштинског значаја.

Приоритет 3. Осигурање одрживости животне средине путем ваљаног управљања природним ресурсима и смањења загађења

Природни ресурси изузетно су осетљиви и потребна је посебна пажња у погледу њихове заштите и коришћења. Потребно је очувати природна станишта, био- и гео-диверзитет Републике Србије, док је њена земљишта, воде и ваздух потребно заштитити од негативних последица свакодневних активности које се врше, нарочито у секторима енергетике, саобраћаја и индустрије, али такође и у домаћинствима. Прекомерно коришћење природних ресурса доводи у питање перспективу одрживог развоја, што је нарочито изражено у случају обновљивих ресурса. Од изузетне је важности осигурати да се становништво снабдева чистом пијаћом водом; да привреда може да се снабдева водом за производњу; да је управљање свим отпадом ефикасно, одрживо и (у случају опасног отпада) безбедно. Приоритетан циљ заштите и одрживог коришћења природних ресурса остварује се првенствено кроз израду и реализацију акционих планова, програма и пројеката за сваки појединачни ресурс или добро – просторним мапирањем и мониторингом појединачних природних ресурса и добара, чиме се ефикасније управља заштићеним подручјима, биолошким ресурсима и природним добрима. Потребна су огромна улагања како би се проширила и модернизовала застарела инфраструктура Републике Србије у области животне средине. Неопходни су додатни програми улагања како би се спречило даље пропадање постојећих система за снабдевање водом и уклањање отпадних вода. Овај задатак такође је везан за остваривање напретка у спровођењу захтева ЕУ, нарочито директива које захтевају велике трошкове. Процењује се да инфраструктура за управљање водом и отпадом захтева улагања од око 235М евра годишње како би се остварило спровођење директива о депонијама и урбаним отпадним водама до 2030. године. Овакве потребе траже изузетно селективан приступ прихватљивим секторима и пројектима. С обзиром на велику инвестициону потражњу било би важно остварити индикативну расподелу ресурса између под-сектора, којом би се омогућило боље планирање тока инвестиционих пројеката и правремена припрема пројеката за финансирање. По основу анализа потреба у подсекторима, процењује се да би у периоду до

2020. године око 30% улагања требало да одлази на спровођење захтева за управљање отпадом, а преосталих 70% би требало расподелити на управљање водама и отпадним водама. Испуњавајући захтеве за великим улагањима у области животне средине биће узети у обзир сви извори финансирања, укључујући бесповратна средства и зајмове националних и међународних институција, сопствена средства корисника, као и средства приватног сектора. Тамо где је могуће и изводљиво у сектору управљања отпадом, приоритет ће бити дат учешћу приватног сектора како би се јавна средства очувала за друга улагања у животну средину.

Б6.5. Секторске мере за спровођење приоритета у сектору

Приоритет 1 – Израда и јачање стратешких, регулаторних, финансијских и механизма за праћење ради осигурања одрживог развоја, укључујући подизање нивоа свести у погледу питања животне средине

Мера 1.1. Унапређење квалитета вишегодишњег планирања, правних реформи и изградње институција у вези са заштитом животне средине

Овом мером подржаће се завршетак израде стратешког оквира, путем припреме недостајућих посебних секторских планских докумената и других планских докумената којима се решавају приоритетне потребе. Узеће се у обзир да се поједини планови, као што је план спровођења конкретно везан за Директиву о депонијама, развијају путем текућих активности, док ће се други планови развити уз подршку средствима обезбеђеним у периоду 2013-2014. године. Након спровођења мере, биће развијени сви планови спровођења везани за конкретне директиве и намењени за подршку спровођењу директива које захтевају високе трошкове улагања, и служиће за планирање и приоритизацију стратешких инвестиционих пројеката, и као контекст за развој преговарачких позиција за поглавље 27. Посебна важност биће дата подсектору вода како би се овај довео до нивоа потребног за управљање речним сливовима и инвестиционо планирање. Остала планска документа биће развијена како би се затворили јазови утврђени током спровођења Националне стратегије за апроксимацију у области животне средине. Ова оцена биће спроведена током 2013. године.

Осим тога, биће подржан развој примарног и секундарног законодавства како би се завршио процес транспозиције. Као што је наведено у НПАА, биће израђен велики број правних аката ради довршетка процеса транспозиције. Током периода спровођења ове мере, све преостале правне празнине биће затворене путем подршке за израду нацрта правних аката, нарочито у вези са спровођењем правних тековина ЕУ, организовањем расправе заинтересованих страна и објашњењем захтева грађанима и институцијама које врше спровођење, нарочито на локалном нивоу.

Јачање техничких и институционалних капацитета у приоритетним областима представљаће саставни део ове мере. Планира се припрема Плана институционалног развоја у периоду 2013-2014. године. Њиме ће бити оцењена потреба за успостављањем и јачањем институција, утврђивањем броја запослених неопходног за различите задатке, потребна квалификација и искуство, неопходни програми обуке ради подршке развоју капацитета. Мером ће се подржати спровођење плана и остале потребне активности како би се остварио потребан ниво институционалних капацитета најкасније до 2019. године. Такође, с обзиром да су потребе за улагањем у животну средину изузетно високе, а периоди спровођења наставиће се најмање током наредних петнаест година, спровођењем мере ће се омогућити успостављање делотворног институционалног и процедуралног система за управљање инвестиционим циклусом стратешких пројеката у сектору животне средине. Активности ће укључивати подршку у оптимизацији свих националних инвестиционих напора у вези са животном средином како би се остварио напредак у спровођењу директива које захтевају велике трошкове, и како би се подржале општине, регионални центри за управљање отпадом и други корисници приликом утврђивања, припреме и спровођења пројеката улагања у животну средину. Након спровођења мере, институције за животну средину биће спремне да се суоче са већим обимом финансирања пројеката у области животне средине након придруживања.

Потребна је подршка за активности којима се подиже ниво свести и обезбеђују информације за актере у областима саобраћаја, енергетике и другим секторима, привреди (што доприноси укључивању питања животне средине у остале секторске јавне политике), општинама, ОЦД и другим релевантним заинтересованим странама и грађанима у вези са заштитом животне средине и последицама захтева у области климатских промена. Активностима ће се циљати различите групе и решавати посебне теме, укључујући подршку спровођењу захтева у вези са проценом утицаја на животну средину, нарочито на локалном нивоу, кампање за грађане ради промовисања раздвајања отпада и рециклаже, подизања свести о одговорном понашању према животnoj средини, и одрживим начинима потрошње, ублажавању последица климатских промена и мерама за прилагођавање, и друго. Активности ће такође укључивати оцену утицаја различитих сектора и предлог мера за смањење негативног утицаја узимањем у обзир принципа очувања животне средине у оквиру секторских политика.

Мера 1.2. Развој интегрисаних система за праћење и информисање о квалитету животне средине, унапређење извештавања и јачање спровођења закона

Овом мером подржаће се проширење/усклађивање/интеграција раздвојених компонената у један потпуно оперативан и свеобухватан систем за праћење животне средине и лабораторијску контролу, укључујући подршку изградњи капацитета за самостално мерење емисије које врше оператери постројења). Активности ће укључивати оцену постојећих капацитета за праћење и функција које спроводе различите институције, нарочито Агенција за заштиту животне средине Републике Србије, уз утврђивање преосталих јазова и успостављање правних услова, процедура и инфраструктуре како би се у потпуности испуњавали услови ЕУ и омогућило обезбеђивање свеобухватних информација за јавност и процесе одлучивања. Потребно је обратити посебну пажњу на захтеве за мониторинги самостално мерење емисије областима са повећаним степеном загађења.

Мером ће такође бити подржано унапређење система за прикупљање података и извештавање о квалитету ваздуха и воде, управљање отпадом, климатским променама, буци, загађењу земљишта итд. како би се испунили захтеви у погледу извештавања (Европски регистар испуштања и преноса загађујућих материја, Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима, ГСБ, трговина емисијама, остале обавезе извештавања у складу са захтевима ЕУ) и подржало одлучивање на основу доказа, укључујући планирање улагања у сектору. Активности ће укључивати оцену пракси у прикупљању података како би се развили предлози за ефикасан систем за прикупљање и обраду података. Укључиваће унапређење статистика за управљање отпадом и водама како би се унапредила поузданост података приликом планирања секторских политика. Посебна пажња биће усмерена на податке и информације неопходне за планирање улагања.

Изградња капацитета за спровођење законодавства (укључујући јачање инспекције у области животне средине на свим нивоима) представљаће саставни део ове мере. Наставиће се активности јачања капацитета инспекција животне средине на свим нивоима, укључујући обуку релевантног особља, развој процедура и ИТ решења како би се повећала ефикасност инспекција, обезбедио софтвер и хардвер, средства за транспорт и друга опрема.

Приоритет 2 – Подршка прилагођавању на измењене климатске услове, ублажавању последица и спречавању ризика

Мера 2.1. Подршка спровођењу Стратегије борбе против климатских промена са Акционим планом

Овом мером биће подржано спровођење Стратегије борбе против климатских промена, са акционим планом. Предвиђа се припрема Стратегије борбе против климатских промена, са акционим планом током периода 2013-2015. године, што би укључивало циљеве за смањење емисија до 2020. и 2030. године, одговарајуће мере за ублажавање и прилагођавање на последице, као и активности за остваривање утврђених циљева. Активностима ће бити подржано спровођење утврђених приоритетних активности.

Утврђивање и укључивање питања/захтева климатских промена у секторске политике и успостављање потребне инфраструктуре и других решења за мере прилагођавања представљаће важан део ове мере. Стратегијом климатских промена предвидеће се циљеви и активности потребни у различитим секторима. Активности ће помоћи у изради стратегија и инструмената који се користе у различитим секторима за ублажавање последица климатских промена и прилагођавање, путем подршке релевантним секторским институцијама. Допринеће се ревидирању постојећег статуса и предлогу промена у секторским политикама како би се спровели захтеви из Стратегије борбе против климатских промена, са акционим планом, као и других докумената. Активности такође могу да укључују развој документације за инфраструктурне пројекте у складу са утврђеним приоритетима Стратегије о климатским променама.

Приоритет 3 – Обезбеђивање одрживости животне средине путем поузданог управљања природним ресурсима и смањења загађења

Мера 3.1. Обезбеђивање очувања, одрживог коришћења и ефикаснијег управљања природним ресурсима (заштита природе, биодиверзитет, опоравак загађених локација)

Овом мером обезбедиће се подршка за спровођење пракси одрживог коришћења природних ресурса, опоравка загађених локација и смањења штетних утицаја из индустрије. Активности ће укључивати подршку одговорним институцијама за оцену ситуације, утврђивање проблема и предвиђање мера за решавање приоритетних проблема. Активности ће такође укључивати развој пројектне документације за спровођење приоритетних мера.

Подршка ће укључивати и даљи развој мреже заштићених природних подручја као основ за мрежу NATURA 2000, унапређени систем управљања заштићеним подручјима. Активности укључују подршку за финализацију оцене NATURA територија, развој предлога за успостављање заштићених подручја, развој потребне планске документације за успостављање и управљање заштићеним подручјима. Активности ће такође укључивати и подршку за јачање администрације заштићених подручја путем обуке, софтвера и хардвера за управљање подацима, опреме за праћење и саобраћај. Ово ће такође укључивати и активности унапређења капацитета одговарајућих функција инспекције, како у управама заштићених подручја, тако и другим институцијама које извршавају такве функције. Одговарајућа пажња биће усмерена на утврђивање претњи по заштиту биодиверзитета од пораста интензитета пољопривредних активности, развоја инфраструктуре и других економских активности, и

биће предузете активности за обезбеђивање потребног степена заштите путем планирања коришћења земљишта, еколошки одговорне пољопривреде, унапређене примене захтева процена утицаја на животну средину итд.

Мера 3.2. Развој и унапређење система за управљање отпадом

Ова мера укључује подршку спровођењу политика спречавања и смањења количине отпада, повећање стопе прикупљања и рециклаже, успостављање приоритетних компонената регионалних система за управљање отпадом, укључујући развој нових депонија и одговарајуће инфраструктуре, затварање и рекултивацију неусклађених локација, успостављање постројења за прераду опасног отпада, успостављање система за прикупљање и прераду посебних токова отпада. Активности ће укључивати развој пројектне документације и спровођење инвестиционих пројеката за подршку успостављању регионалних система за управљање отпадом и друге приоритетне инфраструктуре, укључујући припрему пројеката, спровођење, координацију и надзор. Приоритетна улагања биће усмерена на успостављање регионалних система за управљање отпадом, укључујући успостављање нових депонија и одговарајуће инфраструктуре, затварање неусклађених депонија, унапређење система за прикупљање и сортирање отпада (камиони, контејнери, рециклажна дворишта, токови за секундарно раздвајање, трансфер станице), обезбеђивање локација за компостирање биоразградивог отпада. Ова мера такође ће укључивати одговарајуће студије, развој планских и других докумената потребних како би се осигурала одрживост инвестиционих пројеката. Активности ће бити усмерене на спровођење Директиве о депонијама и других захтева ЕУ који захтевају високе трошкове. Сви кораци пратиће процедуре и критеријуме за идентификацију и селекцију инвестиционих пројеката које утврди ТС НИПАК.

Мера 3.3. Унапређење управљања водама (снабдевање водом и управљање отпадним водама)

Биће обезбеђена подршка за проширење и оптимизацију јавних мрежа за снабдевање водом и објеката за прераду воде, изградњу и унапређење система за сакупљање комуналних отпадних вода (канализациона мрежа), као и постројења за прераду отпадних вода. Активности ће укључивати развој пројектне документације и спровођење инвестиционих пројеката којима се спроводе директиве о пијаћој води и комуналним отпадним водама, али и друге утврђене приоритетне потребе. Општинама ће бити обезбеђена подршка за припрему пројеката, спровођење, координацију и надзор, као и друге функције везане за управљање инвестиционим пројектима. Сви кораци пратиће процедуре и критеријуме за идентификацију и селекцију инвестиционих пројеката које утврди ТС НИПАК.

Мера 3.4. Унапређење квалитета ваздуха путем смањења штетних емисија

Ова мера се односи на повећано загађење ваздуха у тзв. "црним тачкама", процедуре за издавање интегрисаних дозвола, планирање и спровођење приоритетних активности ради смањења штетних емисија. Активности ће укључивати утврђивање мера за смањење загађења у црним тачкама, помоћ у процедури издавања захтева за интегрисане дозволе, као и утврђивање приоритетних инвестиционих пројеката за смањење загађења. Активности ће такође допринети развоју пројектне документације и спровођењу приоритетних инвестиционих пројеката. Сви кораци пратиће процедуре и критеријуме за идентификацију и селекцију инвестиционих пројеката које утврди ТС НИПАК.

Регионалне, прекограничне и транснационалне теме у сектору животне средине и климатских промена

Инструменте од важности за регионалну сарадњу, као што су подршка вишекорисничке ИПА, прекогранична сарадња и транснационални програми, потребно је обезбедити за оне активности у којима је предност регионалног приступа очигледна.

У оквиру регионалних приоритета којима се **вишекорисничка ИПА** бави у сектору животне средине, Република Србија подржава оне који се односе на припрему пројеката и спровођење инвестиција у оквиру Инвестиционог фонда за Западни Балкан. Како би се допунили национални напори, нагласак је на инфраструктурним улагањима у вези са управљањем водама и унапређењем квалитета вода са регионалним утицајем на животну средину. Додатни регионални интерес Републике Србије јесте могућности финансирања пројеката у области климатских промена и укључивање разматрања климатских промена у оквиру различитих пројеката путем „прозора“ за климатске промене који ће усвојити Инвестициони оквир за Западни Балкан. С обзиром на регионални контекст и потребу за добром координацијом, *JASPERS* (Заједничка подршка пројектима у европским регионима) би требало да обезбеди подршку и савете за припрему пројеката и финансијски инжењеринг.

У сектору животне средине могуће области за интервенције у оквиру **прекограничне сарадње и транснационалних програма** јесу подршка за тематски циљ 6 – Заштита животне средине и промовисање ефикасног коришћења ресурса, при чему висок потенцијал за спровођење имају: рециклажа отпада; унапређење снабдевања водом; смањење пропуштања и губитака и унапређена прерада отпадних вода. Приликом остваривања препорука ЕК за земље Западног Балкана у погледу сектора животне средине, ИПА прекогранична сарадња такође може да се користи за подршку развоју прекограничних планова заштите животне средине, оцене ризика и планове за праћење у одабраним прекограничним подручјима.

Транснационални приоритети у сектору животне средине односе се на одрживи раст убрзањем развоја критичне инфраструктуре и помоћ привреди да развије и усвоји обновљиве и „зелене“ технологије. Активности предложене за спровођење стуба II **Стратегије ЕУ за Дунавски регион** у области заштите животне средине непосредно ће допринети циљевима стратегије Европа 2020. Ове активности односе се на циљеве решавања изазова климатских промена, развоја одрживог коришћења ресурса (што на пример укључује воду, природу и земљиште), као и осигурање квалитета живота, што захтева регионални приступ очувању природе, просторном планирању и управљању водама. Загађење не поштује државне границе. Велики проблеми као што су непрерађена канализација, загађење ђубривом и отицај земљишта изузетно загађују Дунав. Такође је потребно размотрити, оценити и на крају и ублажити утицај на животну средину транспортних веза, туристичког развоја или нових енергетских постројења.

Б6.6. Институционални оквир за спровођење секторског приступа

Јавним политикама у области животне средине у Републици Србији на националном нивоу претежно се баве следеће институције: министарство надлежно за животну средину, министарство надлежно за природне ресурсе, министарство надлежно за воду, министарство надлежно за здравље, министарство надлежно за урбанизам и грађевину, Агенција за заштиту животне средине Републике Србије, Републички завод за Статистику, Републички хидрометеоролошки завод, Завод за заштиту природе, национални и регионални заводи за јавно здравље. Водећа институција за сектор јесте министарство надлежно за животну средину.

У контексту секторског приступа, министарство надлежно за животну средину координира рад свих релевантних институција у сектору у погледу планирања, програмирања, спровођења и праћења мера/активности у сектору животне средине подржаних средствима ЕУ и друге међународне развојне помоћи. Одговорност за формално подношење и следствено спровођење мера/активности зависи од њиховог садржаја и надлежности институција укључених у сектор животне средине.

Питања вода подељена су између више министарстава и агенција, тако да је сарадња међу актерима од кључног значаја за остваривање координисаног приступа. Ово је од нарочите важности пошто потребе за улагањем у сектор вода чине највећи део потребних средстава како би се остварила усклађеност за захтевима поглавља 27 на националном нивоу.

Одређене надлежности у области заштите животне средине пренете су на Аутономну Покрајину Војводину, односно Покрајински секретаријат за заштиту животне средине и одрживи развој, одговоран за планирање, програмирање, праћење и спровођење у области животне средине на територији покрајине. Секретаријат би требало да обезбеди интеграцију заштите и унапређења животне средине у свим секторским политикама спровођењем узајамно прихваћених планова и програма и спровођењем прописа путем система дозвола и примене техничких стандарда и прописа, као и финансирањем мера за заштиту животне средине. Међутим, локални секретаријати за заштиту животне средине у општинама имају ограничене надлежности у питањима заштите животне средине, што укључује заштиту ваздуха, заштиту од буке, управљање општинским отпадом, урбанистичко планирање, грађевинске дозволе за мале објекте и стратешку процену аспекта животне средине планова и програма, процене утицаја на животну средину пројеката, као и издавање интегрисаних дозвола у оквиру њихове надлежности.

С обзиром на сложеност сектора животне средине и климатских промена, постоји изражена потреба за даљим јачањем међуинституционалне сарадње и процеса координације. Како би се унапредиле и координисале активности у вези са планирањем, програмирањем, спровођењем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи и повећала ефикасност и делотворност развојне помоћи, уведени су додатни механизми, односно успостављена је секторска радна група (СРГ) за животну средину и климатске промене.²³⁰ СРГ за животну средину и климатске промене одговорна је за координацију активности у вези са планирањем, програмирањем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи, предлагање релевантних мера и активности. Рад, управљање, организација и састав СРГ прецизније су дефинисани *Пословником о раду секторских радних група за програмирање и праћење фондова ЕУ и развојне помоћи*. Секторска радна група за животну средину и климатске промене састоји се од представника Канцеларије за европске интеграције, министарства надлежног за животну средину, министарства надлежног за финансије, министарство надлежно за привреду, министарства надлежног за природне ресурсе, рударство и просторно планирање, министарства надлежног за пољопривреду, шумарство и водопривреду, министарства надлежног за саобраћај, министарства надлежног за грађевину и урбанизам, министарства надлежног за регионални развој и локалну самоуправу, министарства надлежног за здравље, министарства надлежног за унутрашње послове, Републичког хидрометеоролошког завода, Републичког завода за статистику, Републичког геодетског завода, Института за стандардизацију Србије, Завода за заштиту природе, Републичког секретаријата за законодавство. Чланови СРГ званично су именовани представници наведених ресорних министарстава, на нивоу

²³⁰ Уредба о оснивању СРГ од 5. новембра 2012. године бр: 119-01-68/2012-03

државног секретара или помоћника министара, или виши службеник за програме помоћи (SPO) и Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије.

Представници донаторске заједнице, укључујући водећег донатора, учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализом секторских приоритетних циљева, мера и активности, за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи, као и обезбеђивања података о очекиваној помоћи током периода планирања. Водећи донатор одговоран је за подршку раду СРГ и заступа интересе донатора активних у одређеним секторима.

Како би се омогућила већа укљученост и транспарентнији дијалог, консултације и комуникација са свим релевантним заинтересованим странама у њиховим секторима, КЕИ је успоставила механизам за консултације са организацијама цивилног друштва (ОЦД).²³¹ Овај механизам заснован је на консултативном процесу са Секторским организацијама цивилног друштва (СЕКО), и служи као платформа која омогућује размену информација и доприноса ОЦД у вези са планирањем развојне помоћи, нарочито програмирањем и праћењем Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). СЕКО представља конзорцијум од највише три ОЦД као партнере, од чега се једна јасно истиче као водећи партнер. СЕКО се састоји од ОЦД које имају значајно искуство у јавном заступању, анализама и истраживању у оквиру сектора, као и искуства у непосредном раду са пружаоцима услуга и корисницима. Утичу на јавне политике на основу њиховог успешног умрежавања и партнерског рада са другим локалним и међународним организацијама цивилног друштва, као и конструктивне сарадње са државним институцијама и непрестано надзиру њихов рад. Чланови СЕКО учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализирањем секторских приоритетних циљева, мера и активности за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи. Остале релевантне заинтересоване стране (агенције, приватни и академски сектор, ОЦД итд.) могу да учествују на састанцима СРГ на основу теме, потреба и захтева сваког састанка секторске радне групе.

Према Пословнику о раду секторских радних група, КЕИ²³² је одговорна за координацију и обезбеђивање ефикасног рада свих активности секторских радних група. Координацију и вођство СРГ подржава оперативна група коју чине представници водеће секторске институције, водећег донатора и КЕИ. СРГ такође делује као Секторски подбор за праћење за потребе ИПА.

²³¹ Уведено 2011. године

²³² Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојне помоћи

Б6.7. Показатељи за мерење напретка

ПРИОРИТЕТ 1: Израда и јачање стратешких, регулаторних, финансијских и механизма за праћење ради осигурања одрживог развоја, укључујући подизање нивоа свести у погледу питања животне средине													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.1 Затварање поглавља 27 – Животна средина	Н/П	Н/П						ДА				Заједнички став ЕУ	Министарство надлежно за животну средину
Мера 1.1: Унапређење квалитета вишегодишњег планирања, законских реформи и изградње институција у вези са заштитом животне средине													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.1.1 Усвојени законски акти у одређеној години у поређењу са предвиђеним бројем за усвајање у оквиру НПAA	% (годишње)	-	100	100	100	100	100	100	100	100		НПАА	Министарство надлежно за животну средину
1.1.2 Број подсектора потпуно покривених планским документима	Број	-	1	2	4	7	9					Годишњи извештај МЕРЗ	Министарство надлежно за животну средину
1.1.3 Удео спроведених мера из Плана институционалног развоја у поређењу са укупним бројем мера ²³³	%	Н/П	NA	NA	10	30	60	80	100			Годишњи извештај МЕРЗ	Министарство надлежно за животну средину
МЕРА 1.2: Развој интегрисаних система за праћење и информисање о квалитету животне средине, унапређено извештавање и јачање спровођења закона													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.2.1 Број подсектора потпуно покривених програмима за праћење	Број	2	2	3	4	5	6	7	9			Годишњи извештај МЕРЗ	Министарство надлежно за животну средину

ПРИОРИТЕТ 2: Подршка прилагођавању на измењене климатске услове, ублажавању последица и спречавању ризика

²³³План ће бити развијен у оквиру ИПА за 2013. годину

Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
2.1 Емисија гасова стаклене баште	Тона CO ₂ еквивалента	Н/П ²³⁴									Инвентар	Министарство надлежно за животну средину
МЕРА 2.1: Подршка спровођењу Стратегије борбе против климатских промена са акционим планом												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
2.1.13 Удео мера спроведених из Националне стратегије борбе против климатских промена ²³⁵	%	Н/П	Н/П	Н/П	0		?			?	Годишњи извештај МЕРЗ	Министарство надлежно за животну средину
2.1.2 Број сектора који проблем климатских промена интегришу у секторске стратегије	Број	9									Први извештај	Министарство надлежно за животну средину

ПРИОРИТЕТ 3: Обезбеђивање одрживости животне средине путем поузданог управљања природним ресурсима и смањења загађења												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
3.1 Индекс квалитета воде у Републици Србији	Број	82.1	82,3	82,5	82,7	82,9	83,2				Годишњи извештај АЗЖС	Министарство надлежно за животну средину
3.2 Индекс квалитета ваздуха SAQI_11	Број	Н/П									Годишњи извештај о квалитету ваздуха у РС који припрема АЗЖС	Министарство надлежно за животну средину
3.3 Удео успостављених заштићених подручја у поређењу са читавом територијом	%	5,92			10,00						Годишњи извештај АЗЖС	Министарство надлежно за животну средину

²³⁴Не постоје званични подаци. Националне емисије ГСБ за период који укључује 2012. годину тренутно се рачунају. Потенцијал за ублажавање последица за период до 2020. године биће накнадно оцењен на основу ових прорачуна.

²³⁵Очекује се 2015. године

												Завод за заштиту природе РС	средину
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	-----------------------------	---------

МЕРА 3.1: Обезбеђивање очувања, одрживог коришћења и ефикаснијег управљања природним ресурсима (заштита природе, биодиверзитет, опоравак загађених локација)													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
3.1.1 Удео утврђених и мапираних облика станишта и врста и њихових станишта (националних и међународних) по захтевима законодавства ЕУ	Број	Н/П		30	50	60	80	100				МЕРЗ Инвентар Завод за заштиту природе РС	Министарство надлежно за животну средину
3.1.2 Издате IPPC дозволе за све IPPC инсталације у одређеној години	%	40	45	50	55	60	70	80	100	100		Извештај МЕРЗ (Одсек за интегрисане дозволе)	Министарство надлежно за животну средину
МЕРА 3.2: Развој и унапређење система за управљање отпадом													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
3.2.1 Домаћинства опремљена системом за прикупљање отпада	%	77,3			82					87		Статистике у области животне средине	Министарство надлежно за животну средину
3.2.2 Удео општинског отпада испоручен на усклађене депоније у поређењу са укупним општинским отпадом	%	22			27					32		Оцена МЕРЗ	Министарство надлежно за животну средину
МЕРА 3.3: Унапређење управљања водама (снабдевање водом и управљање отпадним водама)													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
3.3.1 Домаћинства спојена на мрежу за сакупљање отпадних вода	%	51,7 ²³⁶										Статистике у области животне	Министарство надлежно за животну

²³⁶Подаци за 2011. годину

											срдине Отпадних вода испуштених у Републици Србији	срдину
3.3.2 Удео прерађених отпадних вода у укупно испуштеним отпадним водама	%	15,7 ²³⁷									Статистике у области животне средине Отпадних вода испуштених у Републици Србији	Министарство надлежно за животну средину
3.3.3: Удео становништва које опслужује снабдевање водом	%	92,5 ²³⁸									Статистике у области животне средине	Министарство надлежно за животну средину
МЕРА 3.4: Унапређење квалитета ваздуха путем смањења штетних емисија												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
3.4.1 Годишња промена количине одабраних загађивача емитованих у ваздух (SO ₂ , NO _x , PM10)	%	+7% (SO ₂); +15% (NO _x) Н/П (PM10) ²³⁹									Годишњи извештај о квалитету ваздуха у РС - АЗЖС	Министарство надлежно за животну средину

²³⁷Подаци за 2011. годину

²³⁸Подаци за 2011. годину

²³⁹Сви подаци су за 2011. годину

Б6.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи

Према бази података ISDACON, у периоду 2007-2012. године за сектор животне средине (укључујући водовод и канализацију) донаторска заједница алоцирала је 275М евра. Највећи и најважнији донатор у сектору била је ЕУ, са укупно исплаћених 206,42М евра за сектор животне средине у периоду 2007-2013. године, у оквиру ИПА компоненте I.

У оквиру шест годишњих програма 2007-2013. године, **ИПА компонента I** укључује пројекте за прераду отпадних вода, управљање комуналним и опасним отпадом, изградњу капацитета (што укупно представља скоро 80% средстава). ИПА је допринела усклађивању законодавства Републике Србије са правним тековинама ЕУ у области животне средине и повећању капацитета различитих националних институција за спровођење транспонованих захтева. Подршка је укључивала (I) јачање Агенције за заштиту животне средине Републике Србије као националне контакт тачке за сарадњу са Европском агенцијом за животну средину у остваривању међународних обавеза Републике Србије у погледу заштите животне средине; (II) јачање административних капацитета у области управљања квалитетом ваздуха у Републици Србији; (III) јачање капацитета заштићених подручја у Републици Србији за усклађивање са захтевима мреже Natura 2000; (IV), јачање система за управљање хемикалијама; (V) јачање инспекције у области животне средине на националном, покрајинском и локалном нивоу ради примене услова. Осим тога, средствима ИПА финансиран је развој планских докумената, укључујући мастер план за канализацију и отпадне воде за слив реке Западна Морава, студију плавних подручја, ради доприноса развоју јавних политика. Средствима ИПА подржани су инвестициони пројекти усмерени на смањење емисија из термоелектрана у Републици Србији у складу са директивама ЕУ, управљање општинским и опасним отпадом, као и изградња капацитета за спровођење правних тековина ЕУ и конвенција о заштити природе ради подршке мрежи NATURA и спровођењу Конвенције о међународном промету угрожених врста; израда система за праћење, извештавање и проверу спровођења Схеме ЕУ за трговину емисијама; успостављање интегрисаног система за праћење у области животне средине за квалитет ваздуха и воде; развој инфраструктуре за регионалне центре за управљање отпадом у Каленићу и Суботици, као и реконструкцију Електростатичких преципитатора у ТЕ Никола Тесла А3 и ТЕ Морава. Средствима ИПА 2013 биће подржано даље усклађивање са правним тековинама ЕУ у области животне средине, уз нагласак на развој институционалних капацитета и спровођење националног законодавства и стратешког планирања; усклађивање са правним тековинама ЕУ у области климатских промена и испуњавање захтева Оквирне конвенције УН о климатским променама путем увођења механизма за праћење и извештавање о емисијама ГСБ и редовно извештавање о другим информацијама од значаја за климатске промене; развој и унапређење система за управљање отпадом; унапређење инфраструктуре у области животне средине путем улагања у постројења за прераду воде. Планирано је да буде алоцирано око 33 милиона евра за сектор животне средине и климатских промена током периода 2007-2013. године из средстава **вишекорисничке ИПА**. Активности финансиране у оквиру овог инструмента укључују подршку регионалним иницијативама као што су Радна група „DABLAS“ (Дунав и Црно Море), основана са циљем обезбеђивања платформе за сарадњу у заштити вода и водних екосистема у Дунаву и Црном мору, као и План управљања сливом реке Саве са циљем унапређења интегрисаног управљања водама у сливу реке Саве пратећи приступ Оквирне директиве ЕУ за воду и Директиве о поплавама, и успостављање механизма сарадње између земаља слива реке Саве у областима заштите вода, управљања ризиком од поплава и одрживе навигације. Обезбеђена је и подршка за успостављање регионалног механизма за сарадњу, Регионалне мреже за придруживање ЕУ у области животне средине која је допринела преносу и размени искустава у питањима животне средине и климатских промена у претприступном контексту у областима као што су стратешко планирање и улагања, климатске промене, прекогранична сарадња и мултилатерални споразуми у области животне средине, и укључиваће Приступну мрежу за усаглашеност и примену прописа у области заштите животне средине. Ова сарадња додатно је проширена путем накнадног програма Регионалне мреже за придруживање ЕУ у области животне средине и климе. Општи циљ пројекта ове мреже јесте надоградња резултата програма Регионалне мреже за придруживање ЕУ у области заштите животне средине даљим јачањем регионалне сарадње између држава кандидата и потенцијалних кандидата у областима животне средине и климатских промена, с обзиром на изгледе придруживања Европској унији. Низ важних активности којима се помаже земљама да се припреме на прилагођавање утицају климатских промена подржаних путем вишекорисничке ИПА укључује изградњу отпорности на непогоде и развој превенције, спремности и одговора на системе поплава на Западном Балкану и у Турској. Циљане су тако да се смањи угроженост земаља ИПА у односу на природне непогоде, повећа њихова отпорност на климатске промене, смањи негативан утицај поплава у циљном региону и његовим ЕУ суседима путем помоћи државама корисницама да се боље суоче са управљањем ризиком од поплава и стварањем капацитета за делотворан и ефикасан рад са овом врстом опасности на регионалном нивоу.

Билатерални донатори значајно су допринели обезбеђивању средстава за пројекте у овом сектору. Поједини примери активности представљени су у даљем тексту. Влада Шведске помогла је у управљању ризицима од хемикалија, спровођењу Националне стратегије за одрживи развој, Стратегије за одрживи развој природних ресурса

и робе, припремама за процес преговора са ЕУ у сектору животне средине, јачању капацитета за управљање пројектима на централном нивоу, подршци регионалној депонији Дубоко и инфраструктури за отпад и отпадне воде. Шпанија је финансирала припрему студије изводљивости за изградњу Регионалне депоније округа Колубара и студију изводљивости за смањење емисија ГСБ, као и развој капацитета за коришћење у промовисање соларне енергије у Републици Србији. УНДП је био активан у стратегијама и студијама биодиверзитета, припреми националног оквира комуникација, промовисању екотуризма на језеру Власина и заштити животне средине, јачању капацитета заштићених подручја, управљању и промовисању одрживе енергије и одрживог саобраћаја, помогао је са пројектом опоравка канала Велика Бачка финансирањем сакупљања комуналних и индустријских отпадних вода за општине Врбас и Кула. Меке зајмове обезбедили су Европска банка за обнову и развој, KfW и Светска банка. Влада Немачке углавном је била активна у сектору вода, са 92 милиона евра субвенционисаног зајма и бесповратним средствима за финансирање пројекта водоснабдевања у 17 општина до сада. GIZ подржава сектор отпада и отпадних вода у пет пилот општина. Економска комисија УН за Европу ће подржати добијање енергије из дрвних горива за одрживи рурални развој. Централноевропска иницијатива подржава пројекат БИОМ АДРИА. Пројектовање и изградњу станице за трансфер отпада Коцељева финансира ПСО пројекат из Холандије.

Према СИДА извештају о оцени делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима,²⁴⁰ висок степен **делотворности** у сектору животне средине и климатских промена забележен је у изради јавних политика, изградњи капацитета, и сразмерно малим уговорима о набавкама и радовима (конкретније: техничка помоћ коју је финансирала ИПА за припрему оцене утицаја на животну средину; транспозиција законодавства; јачање инспекције у области животне средине, нуклеарне декомисије и успостављању система за праћење квалитета ваздуха). Делотворност средњорочних (5-7 година) инфраструктурних пројеката у области животне средине у великој је мери варијала. Уопштено, предложено је да се делотворност оцени као **средња до висока**, како би се одражавао читав спектар секторских интервенција, које су се кретале у распону од изузетно корисних (испуњавају све циљеве) до делимично успешних (испуњавају део циљева) и непотпуних.

У случају активности изградње институција усмерених на развој оквира секторске политике, **ефикасност** коришћења ресурса оцењена је као висока: непосредне (у погледу остварених циљева), као и дугорочне користи (уз претпоставку операционализације исхода) сразмерно су велике у поређењу са улазним елементима. За велике инфраструктурне пројекте (укључујући првенствено, али не и искључиво, водоснабдевање, односно мреже за отпадне воде, односно решења за управљање отпадом) сматра се да су мање ефикасни, због већих трошкова у свим фазама пројеката – неефикасности настају из чињенице да се често појединачни зајмови, или чак читави програми зајмова (као што је управљање водама) одобравају пре него што се пројекти одаберу, што доводи до проблема у апсорпцији и реализацији алоцираних средстава због тога што је пројектна документација често веома слабо развијена. Уопштено, предложено је да се ефикасност сектора сматра **средњом**.

Иако **утицај** конкретних развојних пројеката у овом сектору може да се сматра значајним (на пример: приступ чистој пијаћој води за домаћинства у градовима средње величине; смањење загађења из електрана мерено мрежом станица за праћење квалитета ваздуха; иновативна решења за управљање отпадом), ове локализоване иновације ретко се промовишу по систематском основу, широм земље, другим могућим корисницима. Према томе, за општи утицај помоћи у сектору животне средине и климатских промена предлаже се да се сматра **ниским**.

Осим тога, у току је оцена сектора коју је покренула Делегација ЕУ. Извештај о Техничкој помоћи оцене сектора животне средине спроведене и финансиране путем ИПА програма и других донатора у Републици Србији тренутно је у процесу израде.

²⁴⁰ Оцена делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима (април 2013. године), СИДА

Б7 СЕКТОР САОБРАЋАЈА

Б7.1. Обухват и контекст сектора

Сектор саобраћаја укључује железнички и друмски саобраћај, унутрашње пловне путеве, цивилно ваздухопловство и интермодални транспорт. Дефинисани су приоритети за унапређење рада система саобраћаја као покретача економског и друштвеног развоја. Потребне су наглашене полазећи од националних стратешких и планских докумената, као и од обавеза везаних за придруживање ЕУ.

Сектор саобраћаја доприноси конкурентности привреде и трговине, бољим приликама за образовање, пољопривредној производњи, пласману производа на тржиште итд. Сектор саобраћаја заснован је на три основна темеља: квалитету и капацитету инфраструктуре; квалитету, капацитету и учинку возних средстава и нивоу услуге који пружају институције које раде у оквиру саобраћајног система.

Током претходних година, уложени су значајни напори у јачање административних капацитета у складу са усвајањем правних тековина ЕУ, увођењем савремених пракси у раду, припреме техничке документације и унапређењем инфраструктуре. Међутим, у Извештају ЕК о напретку за 2012. годину потврђује се да је још увек потребно додатно усклађивање са правним тековинама ЕУ, првенствено у области безбедности на путевима и поступака испитивања несрећа. Осим тога, потребно је појачати процес реформе железнице, са посебним освртом на праведан приступ тржишту, раздвајање функција управљача железничком инфраструктуром од оператора у железничком саобраћају, као и на примену функције утврђеног регулаторног тела. У области безбедности, потребно је применити систем управљања безбедношћу од стране управљача железничком инфраструктуром и операторима у железничком саобраћају која раде на железничкој мрежи Републике Србије.

Даљи кораци у реформи могу се дефинисати овако:

- реструктурирање јавних предузећа која раде у сектору саобраћаја, уз усмерење на железнички транспорт и увођење управљања усмереног на резултате,
- увођење метода рада које би требало да допринесу бољем квалитету саобраћајне инфраструктуре кроз увођење принципа одржавања по основу учинка,
- спровођење мера којима би се унапредиле карактеристике интермодалности саобраћајног система Републике Србије,
- увођење сврсисходног планирања улагања у инфраструктуру узимајући у обзир принципе просторног планирања и последично делотворнију модернизацију саобраћајног инфраструктуре.

Реструктурирање јавних предузећа која раде у сектору саобраћаја углавном је везано за предузећа која раде у оквиру железничког саобраћаја. **Подсектор железнице** дефинисан је директивама и уредбама које се уобичајено називају железничким пакетима. У овом тренутку на снази је тзв. Трећи железнички пакет, и подсектор железнице у Републици Србији требало би да стреми транспозицији његових одредби у сектор саобраћаја у Републици Србији, док ће се Четврти железнички пакет спроводити током предстојећих година. Директива Савета од 29. јула 1991. године о развоју железнице у Заједници (91/440/ЕЕЗ), која је у међувремену измењена и допуњена три пута (2001/12, 13 и 14/ЕЗ, 2004/51, 2007/58 и 2012/34) представља срж процеса регулисања железнице. Активности спроведене до сада везано за увођење стандарда ЕУ и резултирале су трансформацијом „Железница Србије“ из јавног предузећа у акционарско друштво (а.д.).

Међутим, „Железнице Србије“ а.д. још увек функционише као тзв. историјско железничко предузеће, што значи да функције управљања железничком инфраструктуром нису раздвојене од функције превозника у железничком саобраћају, што је предуслов за спровођење одредаба железничких пакета ЕЗ. Народна скупштина недавно је усвојила нови Закон о железници који би требало да обезбеди општи правни основ неопходан за даље институционалне реформе у подсектору железничког саобраћаја. Функционално раздвајање историјског железничког предузећа на засебна предузећа зависи од усвајања оснивачких аката нових предузећа.

Након усвајања оснивачких аката, потребно је обавити бројне активности везане за успостављање засебних предузећа и њихових функција. Ове активности везане су за припрему аката о систематизацији засебних предузећа, расподелу средстава између холдинг и засебних предузећа, дефинисање планова рада засебних предузећа, јачање управних капацитета у складу са новим режимима рада итд. Практично посматрано, транспозиција железничких пакета довешће до правичне расподеле капацитета железничке инфраструктуре превозницима у железничком

саобраћају, дефинисања наплате тарифа за коришћење железничке инфраструктуре, издавања сертификата за безбедност и лиценцирања железничких саобраћајних предузећа. Поред наведеног, на припрему техничке документације и спровођење пројеката железничке инфраструктуре утицаће и стандарди интероперабилности везани за транс-европски железнички систем велике брзине и транс-европски конвенционални железнички систем.

Наведени принципи, који представљају основ европског железничког система, још увек нису примењени у Републици Србији. Узимајући то у обзир, уз чињеницу да у Републици Србији брзина возова прелази 100 km/h на свега 3,2% железничке мреже док на око 50% железничке мреже технички услови дозвољавају максималну брзину до 60 km/h, логичан закључак јесте да је у железничком сектору потребно спровођење озбиљних реформи, уз улагања у железничку инфраструктуру. Улагања у железничку инфраструктуру би требало да буду вођена анализом трошкова и очекиваних ефеката улагања по основу реалистичног инвестиционог плана. Према проценама из Генералног мастер плана саобраћаја за период 2009-2027. године, улагања у железничку инфраструктуру износила би скоро пет милијарди евра. Инвестициони/акциони план, заснован на техничкој и економској оцени припремљених пројеката током периода 2012-2021. године са детаљнијом проценом „кључних приоритетних пројеката“ који могу почети са реализацијом током периода 2012-2016. године се припрема. Усвајање Инвестиционог плана се очекује у другој половини 2013. године. Модернизација железничког система у складу са савременим железничким принципима захтевала би развој нових вештина и радних профила у оквиру институција које се баве питањима железничког саобраћаја. Овај процес требало би да испрати посебно припремљен социјални програм. „Железнице Србије“ а.д. још увек запошљава 18.280 лица.²⁴¹

У сврху довршетка, односно модернизације путне саобраћајне мреже, Република Србија се од 2007. године задужила 1,3 милијарде евра, углавном ради завршетка друмског дела Коридора X, за који се сматра да би требало да буде коридор који би подстакao економски развој. Због недовољно ефикасног планирања улагања, споре припреме техничке документације и нерешених земљишно-имовинских питања, грађевински радови не напредују према плану. На појединим деловима још увек нису почели радови. Осим тога, почела је изградња руте 4 (тзв. Коридор XI), док су улагања у путну инфраструктуру у Београду у току, што би требало да допринесе бољој повезаности саобраћајних коридора који пролазе у близини Београда.

Осим питања изградње мреже путева, постојећа мрежа путева требало би да константно задовољава и стандарде који важе за одређену категорију пута. Квалитет мреже путева везан је за принципе одржавања који се примењују. С обзиром на то, реформска агенда у подсектору друмског саобраћаја требало би да укључује увођење методологија рада засноване на анализи трошкова и очекиваних ефеката улагања, као што је увођење принципа одржавања путне мреже по основу учинка. У том погледу, Светска банка подржала је пилот програм везан за реорганизацију пракси одржавања путне мреже, што је довело до уштеде у износу од отприлике 40% на подручју укљученом у пилот програм.

Према финансијском извештају ЈП Путеви Србије за 2011. годину, уложено је око 169 милиона евра у одржавање 17.000 km мреже путева која је у надлежности ЈП Путеви Србије. Успостављен је нов концепт за повећање ефикасности и делотворности одржавања путева. Примена овог концепта требало би да обезбеди да физичко стање мреже путева која је предмет уговора буде задовољавајуће за потребе корисника путева и у складу са уложеним средствима у сваком тренутку током трајања уговора. Захтеван ниво квалитета услуге утврђен је вредностима специфичних мерљивих показатеља учинка. Увођење новог система уговарања веома је важно, с обзиром да је мрежа путева Републике Србије на нивоу средње развијених европских земаља; више од половине локалних путева нису погодни за потребе савременог саобраћаја, 32% аутопутева и регионалних путева је старије од 20 година, а свега 14% је изграђено пре мање од 10 година. Квалитет путева је смањен због недостатка улагања и одржавања.

Република Србија поседује погодне економске и географске карактеристике за транспорт терета по **унутрашњим пловним путевима**. Укупна дужина унутрашњих пловних путева Републике Србије, при просечном нивоу вода, износи око 1.680 km, што нуди погодне прилике за економичан превоз велике количине робе на еколошки одржив начин. Најважније луке на реци Дунав јесу: Београд, Панчево, Смедерево и Прахово. Само луке у Београду и Панчеву имају капацитет за вршење претовара контејнера, али уз бројне потешкоће због неодговарајуће опреме и недостатка простора за проширење, што је разлог због чега није било претовара контејнера током новијег периода. Све наведене луке су у приватном власништву. Међутим, Стратегија ЕУ за Дунавски регион, као макро-регионална стратегија, сматра развој система саобраћаја за један од важних елемената економског просперитета региона.

Предности које река Дунав (Коридор VII) нуди у погледу економичног и еколошког превоза уз близину главних путева и железничких пан-европских коридора и траса, требало би да доведу до даљег развоја интермодалних терминала (зона за претовар) дуж Дунава. Ови терминали требало би да обезбеде поузданост и брзину саобраћаја, могућност превоза терета „од врата до врата“, безбедност, сигурност, флексибилност, доступност и енергетску ефикасност

²⁴¹ Извор: интернет страна Железнице Србије а.д.

саобраћаја. Улагања у унутрашње пловне путеве потребно је позиционирати у регионални контекст и интегрисати са стратегијама суседних земаља.

На услове пловидбе на реци Дунав утичу критични секције (уска грла) на пловним путевима, неексплодирана убојна средства, потопљена пловила још из времена Другог светског рата, као и потреба за ремонтом преводница на Ђердапу (Гвоздена Капија I и Гвоздена Капија II). Највећи газ пловила која плове Дунавом износи између 2,5 и 4,5 м; ово захтева најмању дубину воде у распону од 3,2 до 6 метара. У складу са препорукама Дунавске комисије, најмања дубина пловних путева потребна за безбедну навигацију износи 2,5 метара испод Доњег нивоа навигације (*ENR - Etiage navigable et de régularisation*).²⁴² Највећи број уских грла јавља се на потезу између 1430. и 1250. километра. На овом потезу дужине 180 km утврђено је 24 уских грла,²⁴³ која представљају уска грла и ограничења за ефикасну и безбедну навигацију стандардних конвоја. Поред унапређења навигације на реци Дунав, могуће је и унапређење услова за навигацију на реци Сави, у складу са Мастер планом за слив реке Саве, дефинисаним у оквиру консултација Савске комисије.

У погледу унутрашњих пловних путева, потребно је обратити посебну пажњу на питања праћења стања животне средине. Уочивши потенцијалне аспекте заштите животне средине у низу нових пловидбених пројеката дуж река Дунав и Сава, Међународна комисија за заштиту реке Дунав у сарадњи са Комисијом за навигацију Дунавом и Међународном комисијом за слив реке Саве током 2007. године остварила споразум о „Заједничкој изјави о водећим принципима за развој унутрашње пловидбе и заштите животне средине у сливу реке Дунав“. Коначни документ су у децембру 2007/јануару 2008. године усвојиле Међународна комисија за заштиту реке Дунав, Дунавска комисија и Међународна комисија за слив реке Саве. „Заједничка изјава“ је документ са смерницама за одржавање постојећих пловних путева и развој будуће инфраструктуре пловних путева. Сматра се за кључну тачку која води интеграцији начела заштите животне средине у развој пловних путева.

Дирекција за унутрашње пловне путеве, *Пловпут*, недавно интегрисана у министарство надлежно за саобраћај, одговорна је за одржавање пловности, али поседује изузетно ограничен буџет, мањи од 2 милиона евра годишње. Главни изазов са којим се сектор суочава јесте повећање улагања како би се остварио потенцијал унутрашњих пловних путева и осигурало да *Пловпут* поседује средства неопходна да би спровели свој мандат.

У погледу **цивилног ваздухопловства**, Република Србија је на раскршћу главних ваздухопловних путева. Национални оператер ЈАТ суочава се са финансијским проблемима и потребно му је реструктурирање. С обзиром на регионални и глобални контекст ваздушног саобраћаја, потребно је унапредити квалитет, поузданост, учинак и повезаност ваздухопловних служби у складу са опште признатим стандардима. Један од захтева Заједничког европског ваздухопловног подручја, чије су потписнице све кориснице примене Јединственог европског неба у југоисточној Европи, јесте почетак реорганизације ваздушног простора, што ће довести до стварања/успостављања Функционалних блокова ваздушног простора. Осим тога, потребно је испратити захтеве ЕУ у погледу лиценцирања пилота и сертификације техничара.

Република Србија поседује четири комерцијална аеродрома: Београд, Ниш, Вршац, док се аеродром у Краљеву реконструише, такође за комерцијалне сврхе. Београдски аеродром „Никола Тесла“ и аеродром у Нишу „Константин Велики“ део су Централне регионалне саобраћајне мреже и користе се за међународне летове. Према Директорату цивилног ваздухопловства Републике Србије, постоји још 22 овлашћена аеродрома. Више војних аеродрома којима управља Војска Србије такође нуде потенцијал за даљи развој мреже као цивилни или комбиновани цивилно-војни аеродроми. Аеродром „Никола Тесла“ у Београду највећи је аеродром у Републици Србији, са преко 90% путничког и теретног саобраћаја. Аеродром може да опслужи 5,5 милиона путника годишње, али је стваран обим путничког саобраћаја далеко нижи. Унапређење аеродромске инфраструктуре, испуњавање стандарда Споразума о заједничком европском ваздухопловном подручју и усклађивање са законодавством о Јединственом европском небу главни су изазови са којима се сектор суочава.

Уопштено, постоји посебна потреба за већом мултимодалношћу и бољим везама са другим речним сливовима, као и за модернизацијом и проширењем инфраструктуре у свим видовима саобраћаја. Спровођењем конкурентних и еколошких решења за саобраћај ефикасно ће се комбиновати видови друмског, железничког и унутрашњег пловног саобраћаја. Република Србија намерава да појача своје капацитете за интермодални саобраћај изградњом интермодалног терминала у близини Београда. Јачање капацитета за **интермодални саобраћај** не зависи искључиво од изградње интермодалних центара, већ и од делотворног комбиновања „меких“ мера, као што су изградња капацитета институција одговорних за управљање питањима интермодалности. Успостављање правног оквира за подршку развоју интермодалног саобраћаја којим се дефинишу подстицаји за друмске превознике да користе интермодалне објекте, пружање обуке оператерима интермодалних центара и боља усклађеност

²⁴² Препоруке за дефинисање димензија пловних путева, хидротехничких и других структура реке Дунав, Дунавска комисија, Будимпешта, 1988, 2012. године

²⁴³ Студија изводљивости хидротехничких радова на одабраним локацијама дуж реке Дунав, Република Србија, пројекат финансиран средствима ИПА 2010

различитих видova саобраћаја такође су од велике важности. У овом тренутку, тарифна политика и постојећи правни оквир не подстичу коришћење интермодалног саобраћаја.

Постоји свега три делимично развијена **интермодална терминала** у Републици Србији: ЖИТ (Железнички интегрални саобраћај, са капацитетом 10.000 ТЕУ годишње) у близини централне железничке станице у Београду; у луци Београд (капацитета 12.000 ТЕУ годишње), и у луци Панчево (капацитета 5.000 ТЕУ годишње). Углавном користе мултифункционалну опрему и универзалне уређаје који омогућују претовар контејнера и појединих *Hiskerack* јединица за саобраћај. Као допуна наведеном, потребно је обезбедити бољу повезаност саобраћајних коридора и траса са градским и приградским системима саобраћаја у будућности. С обзиром на глобални тренд свакодневног путовања на рад у урбаним подручјима, као и друге аспекте градског и приградског саобраћаја, питања мобилности захтевају усвајање холистичког и систематског приступа.

Утврђивање приоритета и планирање развоја сектора саобраћаја требало би да се заснива на основним принципима интеграције саобраћајног тржишта ЈИЕ у саобраћајно тржиште Европске уније. Ови принципи могу да се резимирају даљим усвајањем правних тековина ЕУ у области саобраћаја, усклађивањем техничких стандарда интероперабилности, безбедност и сигурности уз поштовање принципа јавне набавке и питања заштите животне средине. Осим тога, потребно је навести и поштовати спровођење принципа социјалних политика у сектору саобраћаја.

Б7.2. Стратешки оквир

Национални стратешки оквир

На основу главних стратешких докумената за сектор представљених у прилогу 1 и *SWOT* анализе, утврђени су следећи приоритети за сектор:

- (i) **Саобраћајна мрежа Републике Србије интегрисана је у Транс-европску транспортну мрежу.** Како би се остварио циљ, неопходно је извршити рехабилитацију, реконструкцију и изградњу пан-европских коридора VII и X, по систематском приступу, развити и рационализовати саобраћајну мрежу, уз поштовање одрживог развоја Републике Србије.
- (ii) **Ефикасно коришћење компаративних предности сваког од видова саобраћаја.** Како би се остварио циљ неопходно је размотрити и смањити спољне трошкове, увести правично утврђивање накнада за коришћење инфраструктуре за све видове саобраћаја. Јачање интермодалног транспорта неопходно је ради оријентисања потражње за саобраћајем ка друштвено прихватљивијим режимима саобраћаја;
- (iii) **Унапређење квалитета услуга система саобраћаја.** Како би се остварио овај циљ, неопходно је повећати делотворност свих режима саобраћаја и система саобраћаја у целини, путем боље организације рада саобраћаја на основу економичних и безбедних аспеката којима се штити животна средина и применом планирања усмереног на циљеве и управљањем токовима саобраћаја. Неопходно је развити јединствен систем саобраћаја усклађен са потребама корисника и ефикасним и деловорним испуњавањем потражње за појединачном мобилношћу;
- (iv) **Повећање сигурности и безбедности система саобраћаја.** Како би се остварио циљ, неопходно је смањити број смртних случајева на путевима и број несрећних случајева у унутрашњем пловном, железничком и друмском саобраћају у Републици Србији. Транспорт опасне робе је у складу са директивама ЕУ и прописима *ADR*²⁴⁴, *RID*²⁴⁵ и *ADN*²⁴⁶;
- (v) **Јачање саобраћајног тржишта и његова постепена дерегулација.** Како би се остварио циљ, неопходно је: обезбедити услове за бољу конкурентност међу видовима саобраћаја и у оквиру свих видова саобраћаја на саобраћајном тржишту ; успоставити регулаторне, оперативне и управне функције у сфери саобраћаја; извршити постепено и оправдану дерегулацију и либерализацију тржишта саобраћаја и компензацију мера; јачати конкурентност локалних оператера на домаћем и међународном тржишту; вршити сарадњу између државних органа и предузећа у области саобраћаја ради развоја саобраћајног тржишта;
- (vi) **Смањење негативног утицаја саобраћаја на животну средину,** у складу са принципима одрживог развоја. Како би се остварио циљ, неопходно је развити систем саобраћаја у Републици Србији у складу са принципима одрживог развоја, заштите животне средине (смањење загађења ваздуха, буке и узрока глобалног загревања) и друштвене одговорности;

²⁴⁴ ADR је скраћеница за француски наслов европских прописа у погледу међународног транспорта опасне робе на путевима: "Accord européen relative au transport international des marchandises Dangereuses par Route".

²⁴⁵ Прописи у области међународног превоза опасне робе шинским транспортом

²⁴⁶ Accord européen relative au transport international des marchandises Dangereuses par voies de Navigation intérieures

Успостављање стабилних извора финансирања за развој сектора саобраћаја. Како би се остварио овај циљ, неопходно је обезбедити услове за одрживи развој саобраћајног система путем стабилних извора финансирања из буџета и других извора и осигурати ефикасно управљање саобраћајним системом, као и ефикасност и делотворност градског и приградског саобраћаја. Изазов при остваривању ових националних приоритета јесте што ће захтевати интеграцију низа активности у читавом сектору, узимајући у обзир неопходну комплементарност видова саобраћаја.

НАД приоритет 1: *Повећање делотворности саобраћајног система јачањем стратешког и институционалног оквира, управних капацитета и механизма за спровођење* сматра се за хоризонтални приоритет и доприноси свим секторским приоритетима наведеним у претходном тексту.

НАД приоритет 2: *Унапређење капацитета и квалитета саобраћајне инфраструктуре и услуга у оквиру паневропских саобраћајних коридора и Основне регионалне саобраћајне мреже у југоисточној Европи* доприноси приоритетима (i), (ii), (iii) и (iv)

НАД приоритет 3: *Промовисање одрживог градског и приградског саобраћаја* доприноси приоритетима (i), (ii), (iii) и (vi).

Регионалне и транснационалне стратегије

Развој система саобраћаја у Републици Србији не посматра се искључиво из националне, већ и из регионалне и шире перспективе. Институције у области сектора саобраћаја које води министарство надлежно за саобраћај активно су укључене у припрему **Вишегодишњег плана за период 2012-2016. године за Основну регионалну саобраћајну мрежу ЈИЕ** и одговарајућег Меморандума о разумевању Основне регионалне саобраћајне мреже ЈИЕ. Током 2012. године Република Србија допринела је припреми „Петогодишњег развојног плана за 2013. годину“ Транспортне опсерваторије за југоисточну Европу. Осим тога, очекује се почетак ревидирања **Регионалне студије о инфраструктури на Балкану (REBIS)** средином 2013. године, што ће представљати прилику да надлежне институције из Републике Србије уклопе своје стратешке принципе у регионални контекст.

Стратегија ЕУ за Дунавски регион, усвојена 2011. године, за циљ има подстицање развоја Дунавског региона. Овом стратегијом наводе се четири главна смера заједничких активности, од чега се први изричито односи на сектор саобраћаја: „Повезивање Дунавског региона унапређењем мобилности и интероперабилности унутрашњих пловних путева, друмског, железничког и ваздушног саобраћаја“.

Документа ЕУ и међународни споразуми у вези са сектором

Европским партнерством са Републиком Србијом (2008/213/ЕЗ) (у оквиру: Секторске политике – Саобраћај) утврђени су следећи приоритети: даље спровођење Меморандума о разумевању о развоју Основне регионалне транспортне мреже Југоисточне Европе и јачање сарадње са Транспортном опсерваторијом за југоисточну Европу, предузимајући мере за унапређење услова безбедности на путу, реструктурирање железничког сектора и развој унутрашњег пловног саобраћаја, укључујући успостављање речних информативних служби.

Споразумом о стабилизацији и придруживању (Наслов VIII, Политике сарадње, **члан 108** - Транспорт) наводи се да би циљ сарадње требало да буде остваривање оперативних стандарда упоредивих са системом Заједнице, као и развој транспортног система компатибилног и усклађеног са системом Заједнице и унапређење заштите животне средине у транспорту. Сарадња првенствено може да се усмери на реструктурирање и модернизацију система транспорта Републике Србије, унапређење слободе кретања путника и робе, унапређење приступа тржишту транспорта и објектима, укључујући луке и аеродроме. Осим тога, сарадњом може да се подржи развој мулти-модалних инфраструктура у увези са главним транс-европским мрежама.

Железнички транспорт (Коридор X)

Република Србија је чланица Међувладине организације за међународни превоз железницом (*OTIF*) и потписала је одговарајућу конвенцију (*COTIF*).

Интермодални транспорт (Коридор X)

Област интермодалног транспорта регулисана је законима којима се потврђују билатерални споразуми између Републике Србије и Мађарске, као и Републике Бугарске и Хрватске, у погледу међународних комбинованих теретних и логистичких центара. Такође су на снази и Европски споразум о важним међународним комбинованим транспортним линијама и сродним инсталацијама (*AGTC*), и Протокол о комбинованом транспорту на унутрашњим пловним путевима уз овај европски споразум.

Транспорт по пловним путевима (Коридор VII)

Република Србија чланица је Европског споразума у погледу међународног преноса опасне робе унутрашњим пловним путевима (*ADN*).

Друмски транспорт (Коридор X)

Споразум о међународном друмском транспорту робе и путника са Републиком Словачком је потписан. Након што овај споразум ступи на снагу, само ће транспорт у/из трећих земаља бити под режимом дозвола.

Споразум о међународном друмском транспорту робе и путника са Мађарском спреман је за потписивање.

Споразум о међународном друмском транспорту робе и путника између Републике Србије и Украјине је ратификован, као и споразум између Републике Србије и Летоније.

Споразуми о међународном друмском транспорту робе и путника између Републике Србије и Италије и између Републике Србије и Немачке су покренути.

Република Србија је чланица Европског споразума о међународном транспорту опасног терета у друмском саобраћају (*ADR*).

Република Србија је чланица Европског споразума о раду посаде на возилима која обављају међународне друмске превозе (*AETR*).

Б7.3. Агенда ЕУ

Поглавље 14. Транспортна политика

Смер политика ЕУ

Према белој књизи „*Мапа пута за обједињено европско подручје транспорта – Ка конкурентнијем систему транспорта који ефикасније користи ресурсе*“, главни смерови политика ЕУ у сектору саобраћаја јесу стварање услова за слободно кретање лица и робе унутар Републике Србије и у иностранству коришћењем друмског, железничког и унутрашњег пловног, ваздухопловног и интермодалног транспорта. Обухват сектора саобраћаја укључује капацитете и квалитет инфраструктуре, квалитет саобраћајних услуга, укључујући интероперабилност различитих видова саобраћаја, мрежа и система.

Најважније релевантне правне тековине ЕУ

- **Реструктурирање железница и либерализација:** Директива ЕЗ 91/440, измењена директивама 2001/12, 13 и 14, 2004/51, 2007/58 и 2012/34 ЕУ

Ове директиве усмерене су на спровођење најважнијих структурних и организационих промена у железничком сектору, односно организовање потпуног раздвајања превоза у железничком саобраћају и управљања инфраструктуром како би се омогућио улазак нових оператера на железничко тржиште. Ове директиве усмерене су и на стварање правичне конкуренције између железничких превозника путем потпуног отварања железничког тржишта (укључујући објављивање изјаве о мрежи, правила за расподелу капацитета и методологије за утврђивање накнаде за приступ инфраструктури). Иако су ове директиве пренете у законодавство Републике Србије у области саобраћаја, Влада још увек није усвојила одговарајуће законе, а тражене измене нису конкретно спроведене у железничком сектору. Ово је један од приоритета за период 2014/2020. године.

- **Безбедност и интероперабилност у железничком саобраћају:** Директиве 2004/49, 2007/58, 2007/59, 2008/57, 2008/110 и Уредба Комисије 36/2010

Ове директиве усмерене су на унапређење нивоа безбедности железничког саобраћаја и омогућавање интероперабилности између различитих система и стандарда, уз очување истог степена безбедности. Главне последице јесу неопходно оснивање Националног тела за безбедност у железничком саобраћају (Дирекција за железнице Србије), објављивање техничких спецификација интероперабилности и спровођење система за управљање безбедношћу између управљача инфраструктуром превозника у железничком саобраћају која раде на мрежи Републике Србије. Овај последњи захтев још увек није испуњен у Републици Србији и представља један од приоритета за период 2014/2020. године.

- **Унутрашњи пловни путеви и поморство:** Уредбе 789/2004, 2919/85, директиве 2006/87, 87/540/ЕЗ, 2009/46/ЕЗ, 2005/44 и 2009/56/ЕЗ, 91/672 и 96/50, Међународна конвенција о стандардима за обуку, издавање уверења и вршење бродске страже помораца, Директива 2012/35 којом се мења и допуњује Директива 2008/106

Током протекле две године, три закона (Закон о поморској пловидби, Закон о изменама и допунама Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама и Закона о државној припадности и упису пловила), укључујући захтеве ЕУ и утврђивање услова за навигацију на пловним путевима Републике Србије и условима за улазак у луке, одобрила је Влада Републике Србије и усвојила је Народна скупштина. Из техничких разлога, потребно је припремити додатно секундарно законодавство.

- **Цивилно ваздухопловство:** Уредбе 549, 550, 551/2004, 219/2007, 300/2008, 1070/2009, 185 и 691/2010

Закон о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају усвојен је у новембру 2011. године са циљем усклађивања националних одредби са законодавством ЕУ у области права путника. Законом о изменама и допунама Закона о ваздушном саобраћају узети су у обзир коментари Европског заједничког ваздухопловног подручја и Извештаја ЕК о напретку. Потребно је обратити посебну пажњу на правни оквир за лиценцирање пилота и сертификацију техничара.

Додатне националне одредбе са циљем усклађивања са законодавством о Јединственом европском небу су усвојени, нарочито у погледу пружања услуга ваздушне навигације (ANS), методологије за утврђивање и прорачун тарифа за ANS, уредби о управљању ваздушним простором, као и интероперабилношћу система за управљање ваздушним саобраћајем.

- **Друмски транспорт** : 2003/59/ЕЗ, 96/53/ЕЗ, 1999/62/ЕЗ, измењен и допуњен 2006/38/ЕЗ, 2008/96/ЕЗ, 2004/54/ЕЗ, 2004/52/ЕЗ и одлуке 2009/750/ЕЗ, 2004/18/ЕЗ, 2002/15/ЕЗ, 2006/22 ЕЗ, Уредба 561/2006

Унапређење система безбедности на путу, у сарадњи са Агенцијом за безбедност саобраћаја и у складу са Директивом о почетној квалификацији и периодичној обуци професионалних возача (2003/59/ЕЗ). Биће припремљен и усвојен Закон о радном времену возача и тахографима.

- **Интермодални транспорт**: Директиве 92/106/ЕЗ, 2006/103/ЕЗ

Неопходан правни оквир за развој интермодалног транспорта у Републици Србији потребно је унапредити и поднети Влади Републике Србије.

- **Транспорт опасне робе** : Директива 96/35, 2008/68/ЕЗ, 95/50/ЕЗ, 2010/61/ЕУ

Иако је Управа за транспорт опасног терета успостављена у јануару 2013. године, још увек је потребно припремити секундарно законодавство да би се организације у Републици Србији ускладиле са захтевима ЕУ.

Развој саобраћајног система у Републици Србији у великој мери зависи од пута Републике Србије у придруживању ЕУ. Главни документ који руководи процесом усклађивања правних одредби са правним тековинама ЕУ јесте **Национални програм усвајања правних тековина ЕУ (НПАА)** усвојен у марту 2013. године.

НПАА за период 2013-2016 наводи обавезе у погледу укључивања одредби правих тековина ЕУ у области саобраћаја у домаћи правни систем, као и задатке за испуњавање критеријума за придруживање. Средњорочни приоритети дефинисани су за област саобраћајних политика и саобраћајних мрежа; правни и институционални оквир укључују усвајање и спровођење законодавства и изградњу капацитета за испуњавање будућих захтева. Најважније одредбе уредби и директива ЕУ у области саобраћаја (у складу са одељком Б.3) пренете су у законодавство Републике Србије путем 10 главних закона и око 100 подзаконских аката. Међутим, важан скуп секундарног законодавства тек треба пренети и усвојити током наредних година како би се остварило потпуно усклађивање са правним тековинама ЕУ.

Поглавље 21: Трансевропске мреже

Смер политика ЕУ

Смер **стратегије Европа 2020**, коју је усвојио Савет министара ЕУ, указује да ће саобраћај, животна средина и конкурентност остати од кључног значаја за осигурање будућег просперитета Европе и тиме играти водећу улогу у управљању будућим средствима ЕУ. Потребно је да Република Србија буде у потпуности ажурна у области стратешког планирања и да успостави активан ток потенцијалних пројеката за финансирање, који одговарају овој агенди.

Најважније релевантне правне тековине

- Одлука бр. 884/2004/ЕЗ Европског парламента и Савета од 29. априла 2004. године којом се мења и допуњује Одлука бр. 1692/96/ЕЗ о смерницама заједнице за развој транс-европске транспортне мреже;
- Одлука бр. 1692/96/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. јула 1996. године о смерницама Заједнице за развој транс-европске транспортне мреже са изменама и допуна из 2001. и 2004. године.

У оквиру транс-европских транспортних мрежа (ТЕН-Т), саобраћајна мрежа Транспортне опсерваторије за југоисточну Европу (ЈИЕ) интегрисана је у Стратегију развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта Републике Србије од 2008. до 2015. године. Програмирано је, испланирано, односно припремљено више великих пројеката за коридор X (путеви и железница). Република Србија наставља са развојем саобраћајних мрежа и да активно учествује у раду Транспортне опсерваторије за ЈИЕ. Међутим, остају важни изазови у погледу финансирања међусобног повезивања саобраћајних мрежа.

Приоритети ЕУ за ИПА II биће дефинисани у Заједничком стратешком оквиру (JSF) са циљем бољег усклађивања финансијске помоћи са стратегијом проширења ЕУ. Приоритети за појединачне земље биће утврђени у Стратегији ЕУ за државу корисника (CSP) коју припрема Европска комисија, а основ ће чинити НАД и релевантне националне секторске стратегије.

У погледу поглавља 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената, Влада Републике Србије и Европска комисија потписале су 29. новембра 2007. године Оквирни споразум који је 26. децембра 2007. године ратификовала Народна скупштина Републике Србије, усвајањем Закона о потврђивању Оквирног споразума²⁴⁷ између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи (ИПА). Влада Републике Србије усвојила је Уредбу о децентрализованом систему управљања²⁴⁸ средствима развојне помоћи Европске уније у оквиру ИПА.

Пет компоненти постојећег инструмента претприступне помоћи за циклус 2007-2013. године се за период 2014-2020. године мењају у стратешке области: (а) процес транзиције ка чланству у Заједници и изградња капацитета; (б) регионални развој; (в) запошљавање, социјалне политике и развој људских ресурса; (г) пољопривреда и рурални развој и (д) регионална и територијална сарадња. Главни принцип за ИПА II биће секторски приступ.

Б7.4. Општи циљеви и приоритети у сектору (2014-2020. године)

Поред анализе ситуације представљене у претходним одељцима, спроведена је и SWOT анализа сектора саобраћаја ради утврђивања дугорочних циљева, средњорочних стратешких приоритета, реалистичних и циљаних мера.

Предности	Недостаји
<ul style="list-style-type: none"> Усвајање и спровођење Стратегије развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године и одговарајућих Акционих планова Пакет закона је на снази Правне тековине ЕУ у области саобраћаја углавном су пренете Препознат је допринос сектора саобраћаја економском развоју Републике Србије Постојање Генералног мастер плана за транспорт (2009-2027. године) које је развијен као свеобухватни план будућих улагања у саобраћајну инфраструктуру Постојање Инвестиционог плана за железничку инфраструктуру (2012-2021. године) Постојање нацрта Националне стратегије безбедности на путевима и Акционог плана (2013-2020. године) Два главна ТЕН-Т коридора пролазе кроз Републику Србију (X и VII) Обучена радна снага Снажна политичка подршка за инфраструктуру у области саобраћаја, приоритет се даје активностима у оквиру пан-европских коридора X и VII и Тока 4 Основне регионалне саобраћајне мреже 	<ul style="list-style-type: none"> Слаб обим интермодалног транспорта због непостојања правног основа Реструктурирање железничког предузећа у раној фази Поједини ранији инфраструктурни пројекти су пропали или каснили због недостатка документације, проблема са експропријацијом земљишта Бројне институције на различитим нивоима укључене у пројекте/недостатак координације Поједини стандарди нису лако оствариви у Републици Србији Државни буџети нису довољни за суфинансирање Слаб степен одржавања и развоја инфраструктуре већ деценијама Недостатак програма за припрему пројеката Застарела технологија, квалитет инфраструктуре испод стандарда ЕУ Ограничења саобраћајне мреже (ограничење брзине, линије са једном пругом, не-електрификоване железничке линије, UIC-C стандард колосека, критични делови и неексплодирана убојита средства у Дунаву и Сави, слаба инфраструктура лука итд.) Недостатак предвиђања за разматрање будућег развоја саобраћаја којим се узима у обзир недавна глобална финансијска и економска криза
Прилике	Претње
<ul style="list-style-type: none"> Стратешки положај Републике Србије у оквиру кључне регионалне саобраћајне мреже Југоисточне Европе Повећана економска активност у вези са коридорима X и VII Коридор X је важан приоритет Владе Убрзање процеса придруживања ЕУ након доделе статуса земље кандидата 	<ul style="list-style-type: none"> Губитак квалификованог особља због слабе мотивације и малих плата Промена приоритета Владе Светска економска криза Губитак обима саобраћаја због слабог усклађивања законодавства и примене европских стандарда што води коришћењу алтернативних путева и видова саобраћаја

²⁴⁷ Службени гласник РС – Међународни споразуми, бр. 124/07.

²⁴⁸ Службени гласник РС бр. 70/2011, 49/2012

<ul style="list-style-type: none"> • Нови изазови проистекли из учешћа у европској и регионалној сарадњи • Одрживи саобраћај који промовише ЕУ • Захтеви Европске уније да се доврши ТЕН-Т и Кључна регионална саобраћајна мрежа и унапреди европска мобилност и интероперабилност; • Пораст потражње за брзим саобраћајем (укључујући градски и приградски саобраћај) у оквиру земље у вези са порастом економије • Пројекти у области саобраћаја за смањење загађења, потрошње, броја несрећа • Суседне земље су државе чланице ЕУ • Интереси међународних финансијских институција за финансирање/суфинансирање инфраструктуре 	<ul style="list-style-type: none"> • Економска рецесија и смањење буџета • Потешкоће у правовременој припреми неопходне документације • Губитак средстава због споре или закаснеле пројектне документације • Нејасна расподела одговорности између заинтересованих страна • Недостатак интероперабилности и координације између видова саобраћаја, укључујући градски превоз • Потенцијални губитак повезаности станишта и потенцијални сукоби са циљевима очувања природе
--	--

С обзиром да саобраћајна политика Републике Србије има за циљ економски и социјални развоја, у складу са Транспортним политикама ЕУ (поглавља 14 и 21), општи циљ сектора саобраћаја за период 2014-2020. године јесте:

Ефикасне, квалитетне, поуздане и одрживе службе које доприносе свеобухватном и безбедном саобраћајном систему у Републици Србији као интегралном делу Транс-европске транспортне мреже. Економски развој Републике Србије зависи од снажних саобраћајних веза које су препознате као покретач општег регионалног раста. Република Србија за циљ има делотворан допринос саобраћају путем паневропских коридора и рута, уз пренос терета и путника, са високим степеном ефикасности и ниским емисијама, обилно коришћење постојеће инфраструктуре, допуњавајући недостајуће везе, решавајући уска грла и користећи ефикасније услуге у мултимодалном транспорту. Развој економије зависи од брзог, сигурног и поузданог транспорта који поштује животну средину и биодиверзитет, и којим се осигурава несметан ток терета и мобилност лица. Осим тога, услуге транспорта требало би пружати у складу са стандардима ЕУ и принципима најбољих пракси.

Како би одражавали наведено и водили програмирање помоћи, приоритети су формулисани како следи:

Приоритет 1: Повећање делотворности саобраћајног система јачањем стратешког и институционалног оквира, капацитета за управљање и механизма за спровођење

Спровођење саобраћајних политика и квалитет и ефикасност пружених услуга активно доприноси конкурентности привреде, отварању радних места и смањењу регионалних диспаритета. Ово захтева делотворно стратешко (на нивоу политика) и оперативно планирање, како би се оценили приоритети за краткорочан, средњорочан и дугорочан хоризонт, увек узимајући у обзир регионални утицај дате интервенције и ефеката које дати приоритети имају на одговарајуће видове саобраћаја. Потребно је јачање саобраћајног система узимањем у обзир карактеристика отварања тржишта, интероперабилности и питања безбедности, којима руководи визија економског развоја земље. Институције одговорне за планирање саобраћаја требало би да јачају способност оптималног комбиновања различитих видова саобраћаја унутар транспортног ланца, укључујући успостављање правног оквира за подршку развоју интермодалног транспорта дефинисањем подстицаја за друмске превознике за коришћење интермодалних објеката.

Приоритет 2: Унапређење капацитета и квалитета саобраћајне инфраструктуре и услуга у оквиру паневропских саобраћајних коридора и Основне регионалне саобраћајне мреже Југоисточне Европе

Унапређење саобраћајне инфраструктуре и организовање безбедног и одрживог саобраћајног система унапредиће конкурентност читавог сектора и омогућити бољу територијалну интеграцију у оквиру земље и ван њених граница. Саобраћај у Републици Србији, који представљају сви видови саобраћаја, још увек није задовољавајуће развијен да би испунио стандарде ЕУ како у погледу квалитета инфраструктуре, тако и квалитета услуга. Према томе, приоритет за наредни период остаје изградња недостајућих веза и модернизација/реконструкција саобраћајне инфраструктуре и возних средстава ИТС-а (интелигентног транспортног система), укључујући припрему неопходне техничке и планске документације потребне за извођење радова. Развој саобраћајне инфраструктуре и услуга требало би да је усмерен на резултате у смеру економског просперитета земље уз очување природног капитала.

Приоритет 3: Промовисање одрживог градског и приградског саобраћаја

Веза између градског и приградског превоза и транс-европске транспортне мреже важна је тема с обзиром да један/два међународна коридора пролазе кроз велике градове Републике Србије. Пошто су градска мобилност и саобраћај на дужим релацијама очигледно озбиљан изазов, од градских и приградских подручја се очекује да обезбеде ефикасне тачке међувезе за трансевропску транспортну мрежу и понуде ефикасан транспорт на „последњем километру“ како за терет, тако и путнике. Осим тога, градови највише трпе због загушења, слабог

квалитета ваздуха и излагања буци. Стратешки интегрисано планирање транспорта у виду одрживих планова мобилности у градовима за највеће градове Републике Србије и спровођење одговарајућих политика за градски превоз могло би да смањи загушење у саобраћају, позитивно реши питања животне средине и потрошње енергије и унапреди безбедност и сигурност.

Б7.5. Секторске мере за спровођење приоритета у сектору

Приоритет 1. Повећање делотворности саобраћајног система јачањем стратешког и институционалног оквира, капацитета за управљање и механизма за спровођење

Мера 1.1: Јачање капацитета управе за стратешко планирање и управљање саобраћајем

Мера ће допринети јачању административних капацитета министарства надлежног за саобраћај и одговарајућих институција, како би се наставило са усклађивањем законодавства Републике Србије у области саобраћаја са правним тековинама ЕУ. Након што се примарно законодавство усклади са правним тековинама ЕУ, помоћ ће се усмерити на секундарно законодавство. Делотворност ове активности мериће се унапређењем техничких и административних капацитета министарства и органа/институција које су недавно успостављене или ће бити ускоро успостављене, у складу са захтевима законодавства ЕУ. Биће успостављени одрживи механизми за лиценцирање пилота и издавање сертификата за техничаре, у складу са захтевима ЕУ. У оквиру предвиђене либерализације тржишта, биће пружена помоћ Дирекцији за железнице као регулатору железничког тржишта. Интермодални транспорт биће развијен и промовисан путем спровођења подстицајног правног оквира и израдом основних принципа усмерених на повећање модалне поделе видова транспорта у корист видова који мање загађују (железница, пловни путеви).

Мера 1.2: Успостављање организационих и структурних промена јавних предузећа која раде у сектору саобраћаја усмерених на комерцијализацију њихових активности у складу са захтевима ЕУ

Мером ће бити подржана реорганизација јавних предузећа која раде у области саобраћаја у складу са законодавством ЕУ и у складу са одредбама директива ЕУ. Ова јавна предузећа мораће да поштују процес либерализације и да успоставе систем управљања усмерен на комерцијализацију њихових активности у складу са захтевима ЕУ. Биће обезбеђена специфична помоћ железничком подсектору за унапређење процеса реформе железнице. Потребно је обратити посебну пажњу на обавезно раздвајање управљања инфраструктуром од самог железничког саобраћаја, у складу са Директивом ЕЗ 91/440, измењеном и допуњеном директивама 2001/12, 2004/51, 2007/58 и 2012/34 ЕУ, укључујући и питање Уговора о јавним службама у области путничког саобраћаја у складу са захтевима Уредбе ЕК 1370/2007. Кључни елемент је јачање управљачких капацитета у погледу увођења елемената либерализације саобраћајног тржишта (објављивање изјаве о мрежи, укључујући правила за расподелу капацитета и методологију за утврђивање надокнаде за приступ инфраструктури), што би требало да доведе до делотворног система железничког саобраћаја који функционише као отворено тржиште уз финансијски самоодрживе институције које се баве сектором саобраћаја. Делотворан систем саобраћаја захтева увођење савремених принципа управљања (нпр. одржавање засновано на учинку, планирање улагања на основу стварних потреба...)

Приоритет 2. Унапређење капацитета и квалитета саобраћајне инфраструктуре и услуга у оквиру паневропских саобраћајних коридора и Основне регионалне саобраћајне мреже Југоисточне Европе

Мера 2.1: Модернизација железничке инфраструктуре

Овом мером биће подржан, углавном у вези са паневропским коридором X, даљи развој железничке инфраструктуре, капацитета, безбедности и квалитета услуга путем реконструкције/унапређења/модернизације одређених деоница (укључујући уска грла) са нагласком на железничке линије које доприносе подстицању економије и стварању радних места, као и бољем повезивању у оквиру главних градских центара и суседних земаља. Активности ће укључивати припрему пројеката за реконструкцију и модернизацију железничке инфраструктуре и набавку опреме за железничке линије. Ово ће бити предузето уз поштовање стандардом нивоа 1 Европског система за управљање шинским саобраћајем и правилницима о техничким и другим условима за пројектовање и изградњу железничких линија и објеката, уређаја и структура на главним железничким линијама. По потреби, мером ће бити подржани одговарајући радови. Сви кораци пратиће процедуре и критеријуме за идентификацију и селекцију инвестиционих пројеката утврђених на предлог ТС НИПАК.

Мера 2.2: Унапређење друмског саобраћаја узимајући у обзир социјалне, безбедносне и карактеристике капацитета

Овом мером биће подржан наставак изградње аутопута Е763 Београд – Врбница (Јужни Јадран) што је Рута 4 (Транспортна опсерваторија за ЈИЕ) позната у Републици Србији под радним називом „Коридор XI“. Овај део путне мреже препознат је као један од најизазовнијих у погледу безбедносног аспекта саобраћаја, али и као један од

путева који може да створи услове за економски развој. Осим тога, овом мером потребно је подржати даље активности изградње обилазнице око Београда. Завршетак обилазнице створио би прилику за развој града и стварање нових зона са потенцијалом за развој привреде. Сви кораци пратиће процедуре и критеријуме за идентификацију и селекцију инвестиционих пројеката утврђених на предлог ТС НИПАК.

Мера 2.3: Јачање капацитета за ефикасан интермодални транспорт са циљем повећања модалне поделе видова транспорта у корист видова који мање загађују (железница, пловни путеви)

Овом мером биће подржано успостављање инфраструктуре неопходне за убрзавање развоја и боље поспешивање интермодалног транспорта. Посебна пажња ће се усмерити на изградњу интермодалног терминала у Београду. Као реакција на све већу потражњу у погледу делотворног комбиновања различитих видова саобраћаја коришћењем програма ИПА 2008, припремљена је документација за изградњу интермодалног терминала у близини Београда. Интермодални терминал у близини Београда требало би да има капацитет 80.000 TEU (*Twenty-Foot Equivalent Unit* - јединица еквивалентних двадесет стопа / контејнер за интермодални транспорт). Осим тога, биће испитан даљи развој интермодалног транспорта са нагласком на осигурање делотворног ланца снабдевања.

Мера 2.4: Унапређење услова за навигацију на унутрашњим пловним путевима

Мером ће бити подржано спровођење хидротехничких радова на речним коритима како би се уклонили критични сектори пловних путева, као и друга уска грла опасна по навигацију. Посебно усмерење остаје на рекама Дунав, Сава и Тиса, у складу са интегрисаним приступом. Активности ће бити усмерене у првом реду на завршавање пројектне документације за преостале секторе од кључног значаја за навигацију, с обзиром да ће пројектима финансираним из ИПА 2010 бити припремљена документација за до 6 критичних деоница, док је утврђено укупно 24 критичне деонице. Затим ће уследити спровођење хидротехничких радова на рекама Дунав и Сава, по потреби. У питању су посебне инжењерске и техничке активности, усмерене на апсорпцију динамике река и одржање пловних услова на рекама, и укључују изградњу потпорних зидова, брана, усмеравајућих зидова и ископавања речних токова. У погледу Тисе, мера ће укључивати само активности припреме пројеката. Пуштање у рад даљинских уређаја за навигацију (AtoNs), углавном на коридору VII, саставни је део мере. Допринеће спровођењу циљева Стратегије ЕУ за Дунавски регион, у складу са даљим текстом. Сви кораци пратиће процедуре и критеријуме за идентификацију и селекцију инвестиционих пројеката утврђених на предлог ТС НИПАК.

Приоритет 3. Промовисање одрживог градског и приградског саобраћаја

Мера 3.1: Унапређење ефикасности градског и приградског саобраћаја и његове повезаности са националним и међународним коридорима у складу са интегрисаним приступом у планирању градског и приградског саобраћаја

Овом мером биће подржан развој градског и приградског саобраћаја путем унапређења веза између различитих видова саобраћаја, градског и приградског система, у складу са стандардима за интероперабилност, усклађивањем временских распореда и тарифних система, унапређењем повезаности са коридорима и трасама за железнички и друмски саобраћај (Коридор X и Рута 4). Конкретно, ова мера требало би да допринесе постепеној интеграцији саобраћаја, урбанистичког и економског планирања. Овом мером биће припремљени Одрживи планови за градски саобраћај за највећа насеља у Републици Србији, нарочито она дуж паневропских коридора који пролазе кроз земљу, X и VII. Одрживим плановима за градски саобраћај осигураће се дугорочнији стратешки приступ који покрива и градски путнички саобраћај и градски теретни транспорт и у којем се интеграција коришћења земљишта и планирања саобраћаја сматра за кључни чинилац.

Мера 3.2: Унапређење спровођења и развоја одговарајућих мера за градску и приградску мобилност ради смањења загађења и унапређења безбедности

Овом мером биће унапређена примена интелигентних транспортних система (ИТС) ради пружања бољих и свеобухватнијих информација свим корисницима и како би се примена саобраћајних мрежа учинила координисанијом/ефикаснијом, безбедном, и тиме погоднијом по животну средину. Ова мера такође ће омогућити постепено увођење система за управљање и контролу градским и приградским саобраћајем путем оптималног искоришћења података везаних за градски саобраћај (загушења, вршна времена, радови) како би се унапредио ток и безбедност, избегле гужве на путевима и смањила потрошња и загађење.

Регионалне, прекограничне и транснационалне теме у сектору саобраћаја

Инструменте од важности за регионалну сарадњу, као што су подршка вишекорисничке ИПА, прекогранична сарадња и транснационални програми, потребно је обезбедити за оне активности у којима је предност регионалног приступа очигледна.

Очекује се да ће бити потписан уговор о Транспортној заједници ради спровођења ЕУ саобраћајних политика у вези са регионом Западног Балкана. Очекује се да ће Транспортна заједница обезбедити правну извесност за оператере и инвеститоре у сектору саобраћаја, чиме ће се подстаћи и убрзати неопходна улагања и економски развој.

Вишекорисничка ИПА би током наредног периода требало да обезбеди подршку планираној проактивној/водећој улози Републике Србије у тој области, а усклађена припрема пројеката (токови пројеката) за спровођење петогодишњег вишегодишњег плана **Транспортне опсерваторије за ЈИЕ за 2013. годину** и ревидирања **REBIS** студије. Припрема техничких пројеката и спровођење пројеката за развој инфраструктуре од регионалног интереса захтеваће значајну додатну техничку и финансијску помоћ међународних партнера, **међународних финансијских институција** и билатералних донатора (**Инвестициони оквир за Западни Балкан – заједнички програм за бесповратна средства + зајмове**).

С обзиром на регионални контекст и потребу за добром координацијом, **JASPERS** (Заједничка подршка пројектима у европским регионима) требало би да обезбеди подршку и савете за припрему пројеката и финансијски инжењеринг.

У раду на препорукама ЕК за земље Западног Балкана у сектору саобраћаја, **ИПА прекогранична сарадња (СВС)** би конкретно требало да се односи на унапређење управљања границама и повећање капацитета граничних прелаза како би се убрзао и унапредио квалитет саобраћаја на регионалном нивоу и развој путне инфраструктуре чиме би се осигурали бољи услови живота путем боље повезаности са образовним и економским центрима и повећао обим терета који се превози унутрашњим пловним путевима (Тематски циљ 6 Европског фонда за регионални развој – Промовисање одрживог саобраћаја и уклањање уских грла у кључним елементима мрежних инфраструктура).

Како би се допринело спровођењу циљева **Стратегије ЕУ за Дунавски регион**, првенствено у вези са стубом I „Повезивање Дунавског региона“, и конкретније приоритетној области (1) Унапређење мобилности и мултимодалности (унутрашњи пловни путеви, друмске, железничке и ваздушне везе), потребна је техничка помоћ за припрему пројеката и помоћ у радовима и набавкама за пројекте усмерене на промовисање мултимодалности (повезивање лука са железничким и друмским саобраћајем), унапређење услова за навигацију (уска грла, ископавања), управљање логистиком и боља опрема (пловила, прибор за навигацију), као и развој људских ресурса за навигацију унутрашњим пловним путевима.

Б7.6. Институционални оквир за спровођење секторског приступа

За сектор саобраћај у Републици Србији одговорне су следеће институције: министарство надлежно за саобраћај (укључујући Управа за утврђивање способности бродова за пловидбу, Дирекција за водне путеве и Управа за транспорт опасног терета), дирекције (Дирекција за железнице, Директорат цивилног ваздухопловства), јавне агенције (Агенција за безбедност саобраћаја, Агенција за управљање лукама) и јавна предузећа у области саобраћаја (ЈП „Путеви Србије“, „Железница Србије“ а.д, Коридори Србије, *JAT Airways* и Аеродром Никола Тесла Београд). Водећа институција за сектор јесте министарство надлежно за саобраћај.

У контексту секторског приступа, министарство координише рад свих релевантних институција у сектору у погледу планирања, програмирања, спровођења и праћења мера/активности у сектору саобраћаја подржаних средствима ЕУ и друге међународне развојне помоћи. Одговорност за формално подношење и потом спровођење мера/активности зависи од њиховог садржаја и надлежности институција укључених у сектор саобраћаја.

Дирекције, јавне агенције и јавна предузећа за саобраћај, као и органи АП Војводине и локалних самоуправа, подржавају процесе доношења јавних политика, израде стратешког и законодавног оквира, и учествују у њиховом спровођењу и праћењу. Такође, на основу одговарајућег законодавства, одговорни су за одржавање и надзор саобраћајне инфраструктуре и управљање радом и активностима унутар сектора саобраћаја у целини, а нарочито релевантних подсектора као што су путеви, железница (укључујући интермодалност), унутрашњи пловни путеви и ваздушни саобраћај.

Како би се унапредило и координисало активности у вези са планирањем, програмирањем, спровођењем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи и повећала ефикасност и делотворност развојне помоћи, уведени су додатни механизми, односно успостављена је секторска радна група (СРГ) за транспорт.²⁴⁹ СРГ за транспорт одговорна је за координацију активности у вези са планирањем, програмирањем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи, предлагањем релевантних мера и активности и подршком увођењу секторског приступа у сектору саобраћаја. Рад, управљање, организација и састав СРГ прецизније су дефинисани *Пословником о раду секторских радних група за програмирање и праћење фондова ЕУ и развојне помоћи*. Институције које учествују у СРГ јесу министарство надлежно за саобраћај, министарство надлежно за грађевину и урбанизам, министарство надлежно за финансије и канцеларија одговорна за питања европских интеграција (КЕИ). Чланови СРГ званично су именовани представници наведених ресорних министарстава, на нивоу државног секретара или помоћника министра, или виши службеник за програме помоћи (*SPO*) и Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије.

²⁴⁹ Уредба о оснивању СРГ од 5. новембра 2012. године бр: 119-01-68/2012-03

Представници донаторске заједнице, укључујући водеће донаторе, учествују на састанцима СРГ у зависности од потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација за анализирање приоритетних циљева, мера и активности за сектор, за финансирање коришћењем средстава ЕУ и међународне помоћи и обезбеђују податке о очекиваној помоћи током периода планирања. Водећи донатор одговоран је за подршку раду СРГ и заступа интересе донатора активних у одређеним секторима.

Како би се омогућила већа укљученост и транспарентнији дијалог, консултације и комуникација са свим релевантним заинтересованим странама у њиховим секторима, КЕИ је успоставила механизам за консултације са организацијама цивилног друштва (ОЦД),²⁵⁰. Овај механизам заснован је на консултативном процесу са Секторским организацијама цивилног друштва (СЕКО), и служи као платформа која омогућује размену информација и доприноса ОЦД у вези са планирањем развојне помоћи, нарочито програмирањем и праћењем Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). СЕКО представља конзорцијум од највише три ОЦД као партнере, од чега се једна јасно истиче као водећи партнер. СЕКО се састоји од ОЦД које имају значајно искуство у јавном заступању, анализама и истраживању у оквиру сектора, као и искуства у непосредном раду са пружаоцима услуга и корисницима. Утичу на јавне политике на основу њиховог успешног умрежавања и партнерског рада са другим локалним и међународним организацијама цивилног друштва, као и конструктивне сарадње са државним институцијама и непрестано надзиру њихов рад. Чланови СЕКО учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализирањем секторских приоритетних циљева, мера и активности за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи. Остале релевантне заинтересоване стране (агенције, приватни и академски сектор, ОЦД итд.) могу да учествују на састанцима СРГ на основу теме, потреба и захтева сваког састанка секторске радне групе.

Према Пословнику о раду секторских радних група, КЕИ²⁵¹ је одговорна за координацију и обезбеђивање ефикасног рада свих активности секторских радних група. Координацију и вођство СРГ подржава оперативна група коју чине представници водеће секторске институције, водећег донатора и КЕИ. СРГ такође делује као Секторски подбор за праћење за потребе ИПА.

²⁵⁰ Уведено 2011. године

²⁵¹ Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојне помоћи

Б7.7. Показатељи за мерење напретка

ПРИОРИТЕТ 1: Повећање делотворности саобраћајног система јачањем стратешког и институционалног оквира, капацитета за управљање и механизма за спровођење												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.1 МС и институције надлежен за саобраћај организоване у складу са правним тековинама ЕУ	Да/Не	Не				Да					НПАА	Министарство надлежно за саобраћај
1.2 Број путник-километара (ПКМ)	Милиона ПКМ	6.592 (2011)		6.600	6.700	6.800					Статистички годишњак Републике Србије	Министарство надлежно за саобраћај
1.3 Обим тона-километара (ТКМ)	Милиона ТКМ	6.936 (2011)		7.000	7.500	8.000					Статистички годишњак Републике Србије	Министарство надлежно за саобраћај
МЕРА 1.1: Јачање капацитета управе за стратешко планирање и управљање саобраћајем												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.1.1 Нови правни прописи ЕУ пренети у законодавство Републике Србије	Број	0			5	10	15					КЕИ
МЕРА 1.2: Увођење организационих и структурних промена у јавним предузећима која раде у сектору саобраћаја са циљем комерцијализације њихових активности у складу са захтевима ЕУ												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.2.1 Објављена Изјава о мрежи	Да/Не	Не	Не	Да							Службени гласник	Министарство надлежно за саобраћај
1.2.2 Број лиценци које је Дирекција за железнице издала железничким предузећима	Број	5	6	6	7	7	8				Службени гласник	ДЖ
1.2.3 Закључени уговори за одржавање мреже путева на основу учинка	Број	0			1	2	3				Службени гласник ЈП ПС	Министарство надлежно за саобраћај
ПРИОРИТЕТ 2: Унапређење капацитета и квалитета саобраћајне инфраструктуре и услуга у оквиру паневропских саобраћајних коридора и Основне регионалне саобраћајне мреже Југоисточне Европе												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
2.1 Геоекономска интеграција саобраћајне мреже Републике Србије у ТЕН-Т	Количина/ Хиљаде тона	24.706 (2011)			25.000	26.000	27.000				Статистички годишњак Републике Србије	Министарство надлежно за саобраћај
МЕРА 2.1: Модернизација железничке инфраструктуре												
Показатељ	Јединица	Почетна	Циљ								Начин	Институција надлежна за

		вредност (2012.)*	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	провере	извештавање
2.1.1 Дужина реконструисаних и модернизованих железничких линија усклађених са интероперабилношћу и стандардима безбедности ЕУ	Km	0			50	80	110				Годишњи извештај Железнице Србије	Министарство надлежно за саобраћај
2.1.2 Просечна највећа брзина путничких возова у коридору X	Km-h	80			100	120	120				Годишњи извештај Железнице Србије	Министарство надлежно за саобраћај
2.1.3 Поштовање реда вожње за путничке возове	минута/каш њења возова	15	15	12	12	12	10				Годишњи извештај Железнице Србије	Министарство надлежно за саобраћај
2.1.4 Уклоњене црне тачке	Број	0			1	2	3				Годишњи извештај Железнице Србије	Министарство надлежно за саобраћај
МЕРА 2.2: Унапређење друмског саобраћаја узимајући у обзир социјалне карактеристике, капацитет и карактеристике безбедности												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
2.2.1 Уклоњене црне тачке	Број	0									Годишњи извештај ЈП Путеви Србије	Министарство надлежно за саобраћај
2.2.2 Дужина нових изграђених путева	Km	0									Годишњи извештај ЈП Путеви Србије	Министарство надлежно за саобраћај
2.2.3 Припремљена и одобрена техничка документација за пројекте	Број завршених досијеа	0									Годишњи извештај ЈП Путеви Србије	Министарство надлежно за саобраћај
2.2.4 Дужина путева покривена ИТС	km	0									Годишњи извештај ЈП Путеви Србије	Министарство надлежно за саобраћај
МЕРА 2.3: Јачање капацитета за ефикасан интермодални транспорт са циљем повећања модалне поделе режима транспорта у корист мање загађујућих режима (железница, пловни путеви)												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
2.3.1 Количина робе пренете интермодалним транспортом	TEU	50000			100000	110000	120000				Статистички годишњак	Министарство надлежно за саобраћај
МЕРА 2.4: Унапређење услова за навигацију у оквиру унутрашњих пловних путева												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		

2.4.1 Уклоњене критичне деонице Дунава	Број	0			2	4	6				Статистички годишњак	Министарство надлежно за саобраћај
2.4.2 Инсталирани уређаји за навигацију (AtoNs)	Број	0			80	220	280				Статистички годишњак	Министарство надлежно за саобраћај

ПРИОРИТЕТ 3: Промовисање одрживог градског и приградског саобраћаја												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
3.1 Модална подела између јавног саобраћаја и приватних возила	Процент										Статистички годишњак	Министарство надлежно за саобраћај
МЕРА 3.1: Унапређење ефикасности градског и приградског саобраћаја и његове повезаности са националним и међународним саобраћајним коридорима у складу са интегрисаним приступом у планирању градског и приградског саобраћаја												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
3.1.1 Синхронизација редова возње различитих видова саобраћаја	Број	0			1	2	3					Министарство надлежно за саобраћај
3.1.2 Усклађивање тарифних политика различитих видова саобраћаја	Број	0			1	2	3					Министарство надлежно за саобраћај
МЕРА 3.2: Унапређење спровођења и развоја одговарајућих мера градске и приградске мобилности како би се смањила загушења и унапредила безбедност												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
3.2.1 Уграђен систем ИТС у градским општинама (највећи градови – Београд, Ниш, Нови Сад)	Број општина	0					1					Министарство надлежно за саобраћај

Б7.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи

Према бази података ISDACON, укупан износ средстава реализованих у сектору саобраћаја и складиштења (CARDS, ИПА, билатерални донатори и „меки“ зајмови) током периода 2007-2012. године достигао је 1179 милиона евра. Финансирање у области саобраћаја вођено је инфраструктурним улагањима, од чега рехабилитација путева представља преко 0,5 милијарди, а железнице 143 милиона евра, одражавајући статус друмског саобраћаја као преовлађујућег вида саобраћаја са огромном потражњом за инвестиционим капиталом, док положај Републике Србије на европској саобраћајној мрежи носи изражен међународни притисак у смеру завршетка коридора X.

Укупан износ реализованих средстава у оквиру ИПА компоненте I износио је 104,8 милиона евра у периоду 2007-2013. године. Европска унија повећала је подршку активностима изградње капацитета, укључујући процес усклађивања путем пројеката као што су Спровођење Споразума о заједничком европском ваздухопловном подручју у ваздушном саобраћају и твининг у погледу правних тековина ЕУ. Значајна средства су до сада обезбеђена за унепређење услова навигације на Дунаву, анализу стања железничких пруга, израду техничке документације за успостављање интермодалног терминала, припрему документације за модернизацију железничке инфраструктуре, као и подршку управљању пројектима и надзору грађевинских радова на путним коридорима, укључујући изградњу Жежељевог моста преко реке Дунав у Новом Саду, који је суфинансиран државним средствима. Помоћ је пружена Железницама Србије а.д. у реструктурирању одабраних области (ИПА 2008), као и Дирекцији за железнице (Европска банка за реконструкцију и развој, 2011) и јединици за спровођење пројеката у оквиру Железница Србије а.д. (Европска банка за реконструкцију и развој/Инвестициони фонд за Западни Балкан, 2011). Вишекорисничким ИПА програмима за период 2007-2013. године пружена је подршка сектору саобраћаја углавном путем Програма за инфраструктурне пројекте (Infrastructure Project Facility - IPF), усмерена на припрему документације за инвестиционе пројекте у подсектору железнице. Осим тога, путем Инвестиционог оквира за Западни Балкан Европска инвестициона банка пружа подршку министарству надлежном за саобраћај и Железницама Србије а.д. са циљем дефинисања инвестиционог плана за железничку инфраструктуру и ревидирања железничке компоненте Стратегије развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године.

Остали донатори који су пружили подршку сектору саобраћаја јесу Норвешка, Холандија, Италија, Швајцарска, Чешка и Канада. На иницијативу КЕИ, министарство надлежно за саобраћај развило је формални механизам како би осигурало најделотворнију координацију активних донатора. У овом тренутку Групу за координацију донатора у области саобраћаја представљају министарство надлежно за саобраћај, институције које се баве различитим питањима у сектору саобраћаја, КЕИ и главни донатори.

Од укупне процењене реализације, највиши износ забележен је у друмском саобраћају (57%), након чега следе железнички (15%), ваздушни (10%), општа питања јавних политика у области саобраћаја (7,5%), унутрашњи пловни путеви (1,5%) и интермодални транспорт (0,2%). Осим тога, у сектору саобраћаја скоро 9% реализованих средстава уложено је у области које припадају сектору саобраћаја, али не могу да се вежу ни за један од наведених режима саобраћаја.

СИДА извештајем о „Оцени делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији“¹⁵ утврђено је да је помоћ пружена у сектору саобраћаја веома релевантна, док су активности у изградњи оквира јавних политика у области саобраћаја у оквиру придруживања ЕУ биле делотворне. Међутим, предузећа за саобраћај у јавном сектору имају превише запослених са slabим степеном продуктивности. Са друге стране, делотворност се остварује тек након што прође извесно време и успоставе се друге компоненте инфраструктуре. У погледу ефикасности коришћења ресурса, општи нивои капиталних улагања потребних за рехабилитацију друмске и железничке мреже су значајни. Узрок недовољне ефикасности су у великој мери слаба техничка идентификација пројеката и правремена припрема пројеката. Помоћ је ефикасно допринела развоју регулаторног оквира за сектор, нарочито у погледу цивилног ваздухопловства, безбедности и навигације унутрашњим пловним путевима. Дошло је до постепеног утицаја помоћи у саобраћају у погледу унапређених времена транспорта, безбедносних стандарда, унапређеног приступа и повећаних прихода (путарине). Одрживост помоћи зависи од даљег финансирања и одржавања саобраћајне инфраструктуре након прекида донаторског финансирања. Чиниоци који одређују одрживост, нарочито за Коридор X, јесу будући токови саобраћаја и општи модел финансирања за општи систем саобраћаја у Републици Србији.

Осим тога, спроведена је и Оцена сектора саобраћаја коју су финансирани ИПА програм и остали донатори у Републици Србији за период 2007-2011. године. Припрема извештаја о оцени налази се у завршној фази. Међутим, пратећи критеријуме за оцену, кључни налази јесу да је релевантност помоћи била изузетно задовољавајућа и усклађена са планом усмереним на остварење циљева придруживања ЕУ. Делотворност обезбеђене помоћи оцењена је као задовољавајућа, док су општи утицај помоћи и одрживост помоћи у сектору саобраћаја оцењени као незадовољавајући. На основу ових налаза, препоручено је да је потребна израженија стратешка визија у

програмирању, уз већу синхронизацију између пројеката током селекције. Ово би требало да доведе до боље одрживости помоћи. Препоручује се и непрестано унапређење система за праћење, уз прецизнију дефиницију показатеља заснованих на учинку.

Предвиђања транзитног саобраћаја кроз Републику Србију за Коридор X изузетно зависе од спољног економског раста и текуће финансијске кризе која може да утиче на будуће искоришћење капацитета улагања у саобраћај. Под овим околностима, за изводљивост улагања важно је боље интегрисати граничне економије са општим оквиром за развој коридора. Овим се Коридор X посматра као „развојна“ оса која омогућује интеракцију између градских чворишта/раста дуж, али и ван коридора.

Овакву стратешку перспективу развоја у погледу саобраћаја потребно је везати за ефикасну примену јавних средстава за финансирање инфраструктуре. На располагању су ограничена средства за сектор саобраћаја, углавном из извора међународних финансијских институција/иностраних зајмова. Узимање иностраних зајмова за финансирање инфраструктуре носи последице у погледу трошкова и ризика за економију Републике Србије. Ови трошкови могу да се надокнаде и ризици смање уколико се зајмови користе за продуктивну инфраструктуру којом се промовише економски развој и отварање радних места. Након што се донесе одлука о финансирању из зајма, потребно је што је ефикасније могуће испунити услове из споразума о зајму, што до сада није увек био случај са зајмовима у сектору саобраћаја у Републици Србији. До кашњења пројеката долазило је због недостатка техничке пројектне документације, неуспеха у добијању дозвола за градњу, спорова око власништва над земљиштем, потребе за куповином земљишта, нетранспарентне набавке, слабог управљања пројектима, спорова између уговарача и финансијера, који воде споровима око плаћања.

Потребе за улагањима ради рехабилитације опште саобраћајне мреже Републике Србије су значајне. Слаб економски раст и друга оптерећења јавних финансија значе да није могуће генерисати значајне приходе од пореза како би се у потпуности покрили предвиђени трошкови. До сада су се превише користили инострани зајмови, при чему је Република Србија премашила свој праг дуговања, због чега су сектору саобраћаја потребни нови извори приватног финансирања, либерализација саобраћајног тржишта као дела општег националног оквира за финансирање. Препоручује се развој уговора о концесији са јавним сектором, као подстицај партнерима из приватног сектора да испуне уговорне обавезе и избегну финансијске губитке одржавањем инфраструктурних средстава на успешнији начин него јавни сектор. Алтернатива јесте да се настави са финансирањем инфраструктуре за саобраћај из средстава кредита са одговарајућим ризицима по јавне финансије.

Б8 ЛЉДСКИ РЕСУРСИ И ДРУШТВЕНИ РАЗВОЈ

Б8.1. Обухват и контекст сектора

Сектор људских ресурса и друштвеног развоја обухвата област запошљавања, тржишта рада, образовања, социјалног укључивања, здравља и питања младих. Људска и мањинска права као таква не сматрају се делом сектора друштвеног развоја, већ правосуђа; међутим, она се посматрају као међуресорно питање у области јавних политика у оквиру овог сектора. Такође, родна равноправност саставни је део свих стратешких приоритета и политика овог сектора. Сектором људских ресурса и друштвеног развоја циљане су подсекторске специфичне групе и међуресорне групе чије су потребе и интереси интегрисани у приоритете и мере запошљавања, образовања, социјалне политике и здравља. Међуресорне групе односе се на осетљиве и маргинализоване категорије становништва, које обухватају нарочито: ромску популацију, особе са инвалидитетом, жене и вишеструко угрожене групе становништва (на пример: жене ромске националности са инвалидитетом), избегла и интерно расељена лица.

Политика тржишта рада у блиској је вези са привредним развојем и треба да узме у обзир потребе тржишне економије, посебно питања мобилности, прилагодљивости и оспособљености радне снаге; такође, она треба да пружи подршку развоју флексибилног тржишта рада. Ово подразумева промовисање предузетништва, иновација, извоза и развоја економије засноване на знању, унапређење пословног окружења и оснаживање веза између образовања и предузетништва. Тржиште рада огледа се у стању запослености, стопама незапослености, профилима незапослених лица, активним мерама тржишта рада, трендовима у области зарада, радним односима и условима рада.

Уопштено говорећи, образовање може бити посматрано као формално или неформално, предуниверзитетско или високо образовање; са становишта нивоа, образовање се може поделити на примарно, секундарно и терцијарно образовање; са становишта подсистема, оно обухвата предшколско, основно, опште средње и уметничко образовање, средње стручно образовање, академске студије, струковне студије и образовање одраслих; међутим, са становишта холистичког приступа, образовање представља свеобухватан систем, који обухвата све претходно наведене компоненте и сродне јавне политике.

Социјална заштита (издвајања за социјалне услуге и новчане накнаде на централном и локалном нивоу) за најсиромашније грађане предвиђена је кроз ефикаснију финансијску подршку и развој мреже интегрисаних услуга у заједници и осигурање њиховог квалитета. Социјално укључивање саставна је компонента овог подсектора, којим се дефинишу приоритетни правци социјалне политике. Тако су специфична стратешка документа и акциони планови посвећени унапређењу положаја осетљивих и друштвено-економски угрожених група, укључујући децу, жене, особе са инвалидитетом, старије особе, особе ромске националности, избеглице и интерно расељена лица, повратнике и мигранте. Унапређивање људских и мањинских права саставни је део сваке области социјалне политике.

Систем здравствене заштите у Републици Србији организован је кроз примарну, секундарну и терцијарну заштиту и обухвата државне и приватне установе. Укупно постоји 355 државних установа здравствене заштите које су установљене у складу са Планом мреже министарства надлежног за здравље, и укључује 158 домова здравља, 41 општа болница, 36 болница специјализованих за акутне и хроничне болести и рехабилитацију и четири клиничка центра. Постељни фонд у стационарним установама у 2012. години у Републици Србији износи 41.268 постеља, односно 5,7 постеља на 1000 становника. Ово чини 570 болничких кревета на 100.000 грађана, што је исто као и просек у ЕУ (570) и мање од просека у европском региону СЗО (668). Министарство здравља надлежно је за развој и спровођење здравствене политике, док је Институт за јавно здравље „Др Милан Јовановић Бату“ надлежан за прикупљање здравствених података који се користе за праћење и извештавање о широком спектру здравствених показатеља. Фонд за здравствено осигурање води рачуна о обавезним финансијским издвајањима од зарада и из других извора која се потом опредељују кроз систем здравствене заштите како би се осигурало да сваки грађанин Републике Србије остварује право на основну здравствену заштиту.

На стање на тржишту рада и област запошљавања утицала је глобална економска криза, свеукупна неусклађеност понуде и потражње и друга унутрашња негативна кретања. Према најновијим резултатима Анкете о радној снази укупна стопа запослености становништва старог 15 и више година пала је са 37,9% током 2010. године на 35,5% током 2012. године. Најновији национални подаци разврстани према полу за октобар 2012. године указују на родне разлике у стопама запослености жена од 28,7% у односу на запосленост мушкараца од 42,8%. Стопа незапослености становништва старог 15 и више година се незнатно смањила од априла до октобра 2012. године, те је просечна вредност на годишњем нивоу износила 23,9%, односно 24,9% међу женама и 23,2% међу мушкарцима. Статистички подаци указују на скроман позитиван раст у погледу стопе запослености младих, која је порасла на

14,7% (раст од 0,4% у односу на април 2012. године када је износила 14,3%), али је истовремено дошло до повећања стопе незапослености младих која у октобру 2012. године износи 51,2% (раст од 0,3% у односу на април 2012. године када је износила 50,9%). Међутим, стопе неактивности највише су међу младима који су, поред жена, ромске популације, особа са ниским квалификацијама које су завршиле средње образовање или ниже нивое образовања, особа са инвалидитетом и вишеструко осетљивих особа (припадници етничких мањина и друштвено-економски угрожене особе), међу најугроженијим и најтеже запошљивим групама на тржишту рада. Неједнаки друштвени и економски регионални развој узрок је разлика у економској активности код радно способне популације у градским и руралним подручјима, као и различитог степена незапослености широм Републике Србије.

Поред неједнаког друштвено-економског развоја у Републици Србији, последица глобалне економске кризе и разноликих и вишеструких нивоа социјалне угрожености, други фактори такође негативно утичу на тржиште рада и стопе запослености. Радна мобилност на веома је ниском нивоу, док су емиграциони трендови веома изражени, а дознаке чине значајан удео у приходима. Регионална мобилност, као изузетно важан инструмент за изједначавање понуде и тражње за радном снагом, није разматрана услед недостатка адекватних података. Међутим, кретања унутрашњих миграција указују на то да особе мигрирају из економски недовољно развијених подручја у подручја са већим могућностима за запошљавање (на пример, из руралних у градска подручја).

Неповољни демографски трендови такође доприносе погоршању главних показатеља тржишта рада у Републици Србији. Поред тога, неформално тржиште рада традиционално је изражено у Републици Србији и наизглед чини 20% запослености. Међутим, претпоставља се да је овај удео много виши и да обухвата добар удео старијих радника, образованијих особа које су завршиле средње образовање или више нивое образовања, самозапослена лица и неплаћене помажуће чланове домаћинства.

Циљ Националне стратегије запошљавања 2011-2020. године јесте повећање стопе запослености у Републици Србији и предвиђа четири стратешка приоритета (описана у одељку са стратешким оквиром, Б8.2). Један од наведених приоритета препознаје неформалну запосленост и неуравнотеженост вештина и компетенција на тржишту рада као кључне структурне проблеме. Политике у области запошљавања, посебно кроз активне мере и програме тржишта рада, усмерене су на смањење тржишних неправилности и неуравнотежености. Међутим, упркос напретку у области структурирања, осмишљавања, усмеравања и спровођења активних мера тржишта рада, структурни проблеми нису уклоњени. Усклађивање потреба хетерогене групе незапослених лица и потреба на тржишту кроз релевантне активне мере тржишта рада и даље је изазов; неопходно је наставити са наменским осмишљавањем активних мера тржишта рада како би се унапредила њихова циљаност и делотворност. Други недостатак политике запошљавања је низак степен покривености: свега 16,7% евидентираних незапослених лица искористило је активне мере тржишта рада у току 2010. године, а свега мали удео у овом броју узео је учешће у курсевима обуке и преквалификације (0,63%). Основна препрека је мали годишњи износ опредељен за активне мере тржишта рада, који је износио свега 0,1% БДП у 2012. години. Како би се оснажио ефекат политика запошљавања, неопходно је проширити обухват и боље усмерити активне мере тржишта рада. Буџетска издвајања такође треба да буду усмеренија на мере активације у односу на пасивне мере тржишта рада.

У области здравља и безбедности на раду, Република Србија усвојила је правила којима се наставља са усклађивањем домаћег законодавства са правним тековинама ЕУ. Неопходно је наставити са усклађивањем законодавства у овој области и наредни важан задатак система безбедности и здравља на раду јесте обезбеђивање безбедног радног окружења и делотворности, квалитета и примене политике заштите на раду.

Свеукупан ниво **образовања** становништва Републике Србије је низак, уз висок степен неписмених особа и особа са ниским квалификацијама. Укупно 34,44% становништва старијег од 15 година завршило је основно образовање или ниже од тога (*ISCED* нивои 0-2), укључујући 2,68% особа без икаквог образовања; 48,93% завршило је средње или више, доуниверзитетске нивое образовања (*ISCED* нивои 3-4); а 16,27% завршило је високо образовање (*ISCED* нивои 5 или 6). Упркос реформским напорима спроведеним од 2001. године, систем образовања у целини и даље се суочава са бројним изазовима.

Један од кључних и свеобухватних изазова јесте **квалитет образовања**. Међународна истраживања (*PISA* и *TIMSS*) указују на то да је велики број ученика узраста 15 година функционално неписмен (једна трећина становништва према истраживању *PISA*, 2009); да је знање ученика највећим делом репродуктивног типа; степен примењивости овог знања испод је светског и регионалног просека; веома мали удео ученика налази се у највишим категоријама знања (мање од 1%), а да се узнемиравајуће висок степен ученика налази у најнижим категоријама постигнућа. Овакви алармантни резултати у директној су вези са застарелим наставним програмом и наставним методама, недовољним нагласком на стицању трансверзалних кључних компетенција, као и са slabим спровођењем или непостојањем стандарда за осигурање квалитета и система акредитације на свим нивоима и сегментима система образовања. Поједини елементи осигурања квалитета већ су спроведени или су у процесу усвајања, али још увек постоје недостаци који негативно утичу на целокупан квалитет система образовања. Неопходно је оснажити системе за оцену и испитивање знања ученика на предуниверзитетском нивоу образовања; нису развијени стандарди квалификација и наставни програми засновани на исходима, као ни систем праћења и

оцењивања; систем акредитације није успостављен, систем осигурања квалитета у високом образовању мора бити додатно унапређен у складу са референтним стандардима квалитета и Европског простора високог образовања (EHEA)²⁵². Квалитет наставе и, у том циљу, наставника, несумњиво је фактор квалитета образовања, које значај види у образовању наставника (почетно образовање и стручно усавршавање, професионални развој) и развоју каријере наставника.

Ситуација није повољна у погледу **обухвата и приступа свим нивоима образовања**, посебно за најосетљивије и друштвено-економски угрожене групе становништва. На нивоу предшколског образовања у току школске 2009/10. године обухват деце износио је: 15% деце до 3 године старости; 34,80% деце старости 3-4 године; 39,83% деце старости 4-5 година, односно 87,82% деце старости 5,5-6,5 година (обавезни предшколски припремни програм)²⁵³. Основним образовањем нису обухваћена сва деца: око 5% генерације не похађа школу (стопа уписа у основну школу у 2009. години износила је 95,2%²⁵⁴). Стопа уписа у средње школе у току претходних година показала је тренд раста (са 76,40% 2005. године на 81,58% 2008. године), а према подацима за школску 2009/10. годину, удео ученика који су похађали средње стручне школе износио је око 72,59%, општу гимназију 25,38% и уметничке школе 2,03%. Стопа напуштања на свим нивоима образовања, а посебно међу осетљивим групама, представља озбиљан проблем за Републику Србију јер су последице незавршавања школовања неповољне и скупе како за друштво, тако и за саме ученике. Према Првом националном извештају о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији (из 2011. године), стопа ученика који су превремено напустили школу 2010. године процењена је на 30%.²⁵⁵ Највише стопе напуштања школовања забележене су током године преласка из основног у средње образовање.²⁵⁶ Више стопе напуштања образовања забележене су код деце из осетљивих и друштвено-економски угрожених група становништва, а посебно код деце из сиромашних и породица са ниским нивоима образовања, ромских породица, из руралних подручја и деце са инвалидитетом.

Процењује се да нешто мање од 23% особа старости од 30 до 34 године поседује диплому високог образовања, а током последњих неколико година, око 40-42% 19-годишњака уписало је основне академске студије. Просечно трајање студија пре примене Болоњске декларације износило је од седам до осам година. Стопа напуштања у периоду од 2000. до 2004. године износила је између 43% и 24% (уз повољан тренд опадања). У току је реформа високог образовања у складу са болоњским процесом; међутим, стопе похађања овог нивоа образовања износе само део оних забележених на нивоу држава ЕУ-27.

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину наводи се да, упркос напретку постигнутом у погледу веће социјалне инклузивности система образовања и увођењу стандарда за осигурање квалитета у основном образовању, спровођење реформи на нивоу високог образовања и даље представља изазов, а да је неопходно убрзати реформе у сектору средњег стручног образовања. Неопходно је предузети додатне мере у циљу примене стратегије реформе система образовања и обуке како би се унапредили резултати и боље одговорило на потребе тржишта рада.

Вероватно најважније питање у вези са системом образовања у Републици Србији јесте његова релевантност. Општи закључак јесте да систем образовања не припрема ученике у довољној мери за свет рада; он не одговара довољно потребама привреде и не пружа довољно могућности за професионални развој радника у циљу унапређивања њихових вештина и побољшања могућности запослења. Реформа сектора средњег стручног образовања и обуке започела је ревизијом образовних профила у складу са потребама тржишта и увођењем експерименталних одељења (58% средњих стручних школа има најмање једно експериментално одељење, што обухвата око 15% ученика у систему). Спроведено је пилот тестирање у одабраним средњим стручним школама, што је довело до увођења виших наставних стандарда у школама које су учествовале у овом процесу, али је побољшање и даље скромно у поређењу са потребама у овом сектору. До данас, укупно 67 од 347 образовних профила у 15 професионалних сектора у потпуности је модернизовано у складу са ревидираним професионалним стандардима који су утврђени у сарадњи са социјалним партнерима из релевантних индустријских области. Од 2010. године, 35 ревидираних профила уведено је у школе. Упркос постигнутим резултатима, свеукупна оцена је да се сектор средњег стручног образовања и обуке веома споро мења, као последица слабог управљања и отпора ка променама које су саставни део овог система, неадекватности мреже школа и плана уписа који не прати потребе тржишта рада, и регулаторног система и система контроле квалитета који су на рудиментарном нивоу.

Увођење **Националног оквира квалификација** (НОК) за целоживотно учење пружа подршку развоју модерног, релевантног и флексибилног система образовања. НОК треба да омогући прилагођавање система образовања

²⁵² Европски простор високог образовања

²⁵³ Завод за статистику Републике Србије

²⁵⁴ Ibid

²⁵⁵ Лица која превремено напуштају образовање, не похађају неки облик обуке, % особа старости 18-24 година са завршеним основним образовањем (ISCED ниво 2) која не похађају неки вид образовања или обуке.

²⁵⁶ Бруто стопа похађања, односно удео деце у редовном средњем образовању, без обзира на годину рођења у популацији адекватног узраста. Обухват деце средњим образовањем износио је 84,4% у току школске 2009/2010. године. Извор: *Министарство просвете*.

потребама привреде, као и мобилност и проходност ученика кроз систем образовања. Развијен је документ НОК за нивое I-V у средњем стручном образовању (формално и неформално). НОК за високо образовање (нивои VI до VIII) развија се независно; међутим, било би корисно успоставити јединствени Оквир квалификација, који би обухватио како формално средње опште образовање, тако и високо стручно и академско образовање. У току 2012. године, успостављена су четири секторска савета (по вештинама) као средство за спровођење концепта социјалног партнерства у оквиру средњег стручног образовања и обуке и смањење неусаглашености образовања и потреба привреде. Међутим, успостављање система НОК захтеваће суштинске промене система образовања у смислу креирања система за оверавање претходног образовања (признавање неформалног и информалног учења), система квалификационих кредита и акредитацију пружалаца. Такође, систем осигурања квалитета саставни је део НОК и односи се на све сегменте образовања, процес развоја квалификација, развој образовних програма у складу са стандардима квалификација, осигурање квалитета у процесу стицања квалификација и оцену постигнућа – стандардизацију испита за стицање квалификација. У недостатку оперативног и функционалног Националног оквира квалификација, као и система за осигурање квалитета, постоји врло мало подстицаја за развијање понуде у систему образовања и обуке изван званичног система образовања (образовање одраслих). Не постоје систематизовани подаци о расположивим обукама на тржишту, као ни подаци о броју одраслих уписаних у систем средњег стручног образовања. Према подацима Еуростата из 2008. године, свега 3% одраслих (25-64 године) у Републици Србији узело је учешћа у неком од програма образовања одраслих.

У области **социјалне политике**, напори су усмерени на спровођење Закона о социјалној заштити (2011), односно децентрализацију пружања услуга и ефикасније повезивање политика у области образовања, здравља, становања и тржишта рада, у циљу задовољавања потреба осетљивих група становништва и њихове активације на тржишту рада и социјалног укључивања. Развој ефикасније финансијске подршке, промовисање активног укључивања и децентрализација пружања услуга унапређени су како би се обезбедила што боља заштита најсиромашнијих грађана. Напредак у децентрализацији социјалне заштите препознат је и кроз реформу центара за социјални рад, развој регулаторног оквира и започету трансформацију установа за смештај корисника.

У контексту економске кризе, подаци говоре да је 2010. године 9,2% становништва Републике Србије живело испод линије апсолутног сиромаштва, што је раст од 2,3% у поређењу са 2009. годином. Статистички подаци о целокупном становништву из 2011. године указују на: пад стопе запослености на 45,3%; повећање стопе незапослености на 24,4% и стопе неактивности на 40,1%. Стопа дугорочне незапослености порасла је на 13,4% (2010), у поређењу са 3,3% на нивоу држава ЕУ-27.

Ромска популација једна је од најсиромашнијих и друштвено-економски најугроженијих група становништва у Републици Србији, код које је забележена стопа сиромаштва од 49,2%, што је последица акутних и сложених друштвених проблема. Извештај ЕК о напретку за 2012. годину указује на око 66.000 избеглих и 210.000 интерно расељених лица у Републици Србији. Анализа²⁵⁷ потреба избеглих лица указују на ниво незапослености код ове групе од 33%; а 29% избеглица има месечне приходе од свега 48 евра, што их сврстава у категорију особа које живе испод линије сиромаштва. Истраживање²⁵⁸ указује на процену незапослености код ИРЛ са Косова од 40,7%, док 16% домаћинстава ИРЛ нема никакве изворе прихода. Особе са инвалидитетом налазе се под великим ризиком од сиромаштва и социјалне искључености, и суочавају се са бројним препрекама у приступу образовању, запошљавању и здравственој заштити. Иако су уложени значајни напори и средства, расположивост социјалних услуга у заједници широм земље и даље је ограничена у односу на потребе друштвено-економски угрожених група. Потребе особа са менталним здравственим проблемима, самохраних родитеља, особа које живе у руралним подручјима, бивших затвореника, зависника и других група нису у потпуности обухваћене јер често не постоје адекватне услуге на локалном нивоу. Укупно 21,2% локалних самоуправа нема развијене услуге неге у кући, док свега 38,8% поседују дневне центре за децу са инвалидитетом. У случајевима где ове услуге постоје, оне често нису озваничене, односно лиценциране или препознате од стране локалне самоуправе и корисника. Развој интегрисаних социјалних услуга и решења у заједници у циљу социјалног и економског укључивања треба и даље подржавати.

Расходи за социјалну заштиту на централном нивоу чине 90% укупног буџета за социјалну заштиту. Услуге чине 32,4%, а новчане накнаде 67,6%. Од укупног броја социјалних услуга на централном нивоу, резиденцијална нега чини више од 70%. Овакав однос указује на превелики терет резиденцијалне неге и недовољну развијеност услуга у заједници. Са друге стране, 86% средстава за социјалну политику на локалном нивоу користи се за пружање услуга социјалне заштите, а преосталих 14% за новчане накнаде. У пракси, новчане накнаде имају врло мало ефеката у погледу благостања корисника, јер оне чине само допуну новчаним накнадама са централног нивоа.

У претходном периоду, министарство надлежно за питања социјалне политике осмислило је кључни механизам за развој социјалних услуга у заједници, који представља национални регулаторни оквир. Овим системом за осигурање квалитета дефинишу се национални минимални стандарди, механизми праћења и процедуре за лиценцирање

²⁵⁷ Процена потреба избеглица у Републици Србији и Процена потреба интерно расељених лица у Републици Србији које је припремио Комесаријат за избеглице у сарадњи са УНХЦР и Међународном организацијом за миграције између 2008. и 2010. године.

²⁵⁸ Услови и потребе ИРЛ у колективним центрима у РС, израдио Комесаријат за избеглице у сарадњи са УНДП у децембру 2009. године.

пужалаца услуга и стручних лица. Лиценцирање је од кључног значаја за проширење услуга у заједници, јер се њиме омогућава улагање средстава од стране локалне самоуправе и подстичу организације на пружање услуга у заједници. Неопходно је наставити са пружањем подршке спровођењу система лиценцирања и континуираном развоју стандарда за нове социјалне услуге.

Највећи степен децентрализације у **систему здравствене заштите** у Републици Србији постигнут је на нивоу примарне здравствене заштите, јер су локалне самоуправе преузеле надлежност за установе примарне здравствене заштите. Домови здравља представљају прву тачку контакта између пацијената и здравствене установе, као и са изабраним лекаром на нивоу примарне здравствене заштите. Патронажне службе, које су посебно важне за особе које бораве у руралним и удаљеним подручјима, такође су организоване кроз установе примарне здравствене заштите. Како услуге патронажних служби често користе старија лица која живе сама и са тешкоћом долазе до здравствене установе, ово је једини начин на који је могуће решити питање њиховог социјалног укључивања у систем здравствене заштите.

Становништво Републике Србије стари, односно једна шестина становништва старија је од 65 година. Ово је слично демографским трендовима у државама ЕУ-27, мада је становништво Републике Србије које је млађе од 14 година (15,5%) испод европског просека (17%), а стопа рађања у сталном паду. Република Србија се као таква истакла као шеста „најстарија“ држава у свету 2009. године.²⁵⁹ Очекивано трајање живота у Републици Србији, за 2012. годину показује благу тенденцију пораста година живота, како укупно – 74,74 година, тако и појединачно за мушки – 72,22 и женски пол. – 77,29 година живота. Према проценама Завода за статистику Републике Србије, пад у броју становника очекује се и у току наредних неколико деценија. Ово су важни чиниоци које треба имати у виду при креирању дугорочнијих политика друштвеног развоја и људских ресурса, а посебно оних које се односе на унапређивање здравственог статуса становништва.

Основне карактеристике становништва Републике Србије су промене које су довеле становништво на праг демографске старости, која је последица различитих тенденција у кре-тању виталних догађаја. Подаци за период од 2008. до 2012. године показују опадање наталитета у Србији: пад броја живорођене деце са 69.083 на 67.257, односно пад стопе живорођених на 1000 становника са 9,4 на 9,3 у 2012. Години. Слично, стопа природног прираштаја на 1000 становника за посматрани период показује пад са 4,6 на 4,9 у 2012. години. Стопа смртности одојчади је значајан и осетљив индикатор како здравственог стања и здрав-ствене заштите становништва, тако и стања у друштвено-економској и другим сферама друштва. У посматраном периоду, стопа умрле одојчади на 1000 живорођених опада са 6,7 на 6,2. Решавање ових питања захтева примену секторског приступа, посебно зато што су учешће радне снаге и функционалан систем социјалне заштите неопходни да би се осигурало да старији могу да рачунају на пензијску и здравствену заштиту онда када им је она најнеопходнија. Без приступа неопходним социјалним накнадама и здравственој заштити, старија лица могу бити изложена сиромаштву и социјалног искључености. Међу другим изазовима, неопходно је оснажити капацитете система здравствене заштите за задовољење потреба геријатријских пацијената, посебно на нивоу примарне заштите.

Хроничне незаразне болести у овом тренутку су водећи узрок болести, инвалидитета и превремене смртности (пре 65 година старости) у Републици Србији. У току 2012. године, хроничне незаразне болести биле су узрок смртности у приближно 85% случајева. Болести система крвотока (53,7%), тумори (21,2%), болести система за дисање (4,9%), симптоми, знаци и патолошки клинички и лабораторијски налази (4,5%), болести система за варење 3,3% болести су које представљају најчешће су узрочнике смрти. Од наведених болести, срчане и болести крвних судова биле су узрок 53,7% смртних случајева, док су малигни тумори били узрочници 21,2% смртних случајева.

Фактори ризика у вези са хроничним незаразним болестима укључују пушење, висок крвни притисак, висок ниво холестерола, гојазност, нередован унос хране, физичку неактивност, ризике проузроковане животним окружењем, као и прекомерну употребу алкохола и других супстанци. У току 2006. године, 33,6% одраслих и 15,5% младих особа старости 15 до 19 година је пушило; 46,5% одраслих патило је од хипертензије или је било под ризиком од високог крвног притиска; 18,3% одраслих особа и 6,4% деце и младих између 7 и 19 година старости било је гојазно; 74,3% одраслих особа било је физички неактивно; 40,3% одраслих особа конзумирало је алкохол на дневној основи или повремено. Позитиван тренд примећен је од 2000. године у смањењу укупног броја пушача, односно смањењу од 6,9% међу одраслим особама и 7,4% међу младима. У току истог периода, међутим, број особа са високим крвним притиском повећао се за 2%. Извештај ЕК о напретку за 2012. годину указује на то да још доста напора треба уложити у потпуно усаглашавање прописа у области дувана са прописима ЕУ.

Један од успеха борбе против социјалне искључености у области социјалне заштите јесте недавно увођење ромских здравствених медијатора. Образовање и запошљавање ромских здравствених медијатора омогућено је путем пројектних активности које су финансирани ЕУ и Фонд за отворено друштво. Између осталог, ромски здравствени медијатори допринели су повећању доступности здравствене заштите, информисању ромске

²⁵⁹ „Демографски преглед: Србија средином 21. века – ненасељена и стара?“, бр. 25/2007

популације о правима на здравствену заштиту као неопходног начина за унапређење целокупног здравственог стања, а посебно код жена и деце, као и ативном помоћи у добијања личних докумената.

Б8.2. Стратешки оквир

Национални стратешки оквир

На основу стратешких докумената (представљених у Прилогу I), секторских и *SWOT* анализа, утврђени су следећи приоритети у оквиру овог сектора, као приоритети који на најбољи могући начин интегришу велики број националних циљева:

Стратешки оквир који се односи на подсектор запошљавања указује на кораке које Република Србија треба да предузме ради реализације заједничких циљева ЕУ. Приоритети треба да допринесу повећању запослености у слабије развијеним подручјима и развоју политика запошљавања на регионалном и локалном нивоу; развоју људског капитала и већој социјалној укључености; унапређењу институција и развоју тржишта рада, као и смањењу неправилности на тржишту рада.

Стратешки оквир који се односи на подсектор образовања одређује четири главна циља дугорочног развоја система образовања у Републици Србији: 1. унапређење процеса и исхода образовања до највишег остваривог нивоа – нивоа који је резултат целокупног научног знања и образовне праксе; 2. веће учешће грађана у свим нивоима образовања, од предшколског до целоживотног; 3. постизање и одрживост релевантности система образовања, и реализација структуре система образовања која је усклађена са појединачним потребама развоја, као и системима привреде, културе, истраживања, образовања, јавним, административним и другим системима; и 4. ефикасније коришћење образовних ресурса, односно завршавање образовања у предвиђеном временском року, уз минимално продужавање и смањење стопе превременог напуштања школовања.

Подсектор социјалне политике обухвата приоритете као што су: унапређивање унапређење социјалне заштите, укључивање и заштита осетљивих група становништва (укључујући вишеструко маргинализоване жене), смањење сиромаштва и решавање питања младих, као и подршка заштити економских и социјалних права. Текуће активности усмерене су ка унапређењу и побољшању превазиђеног стратешког оквира. Нова Стратегија развоја система социјалне заштите за период 2013-2020. године обухватиће приоритете као што су унапређење права детета, подршка породици са децом, заштита и подршка старијима, наставак процеса деинституционализације и развој институције хранитељства.

Свеобухватан приоритет подсектора здравља јесте континуирано унапређење здравља становништва и изградња ефикасности система здравствене заштите кроз оптимизацију мреже установа здравствене заштите. Овај приоритет обухвата низ чинилаца и позива на акцију у многим областима које су утврђене специфичним стратешким циљевима. Ови обухватају праћење, оцену и анализу здравствених потреба и очекивања заједнице; превенцију и контролу заразних и незаразних болести и повреда, као и факторе ризика; промовисање здравијих стилова живота; промовисање, развој и пружање здравијег и безбеднијег окружења за живот и рад; промовисање, развој и подршку бољем здрављу код свих генерација; промовисање, развој и подршку активностима унапређења здравственог статуса осетљивих група становништва и континуирану подршку развоју приступачне и квалитетне здравствене заштите. Активности праћења и изградње капацитета људских ресурса и изградња партнерстава између државног сектора, приватног сектора и цивилног друштва такође су од суштинског значаја за унапређење реформи у систему здравствене заштите.

У циљу рационализације широког спектра националних стратешких циљева и усмеравања међународне помоћи ка најбитнијим питањима, НАД-ом су дефинисани следећи приоритети:

Приоритет 1. Снажније успостављање тренда ефикасног, стабилног и одрживог раста у запошљавању ће унапредити делотворност, циљаност и обухват активних мера тржишта рада, додатно развити локалне механизме подстицаја активације и запошљавања у недовољно развијеним подручјима, промовисати запосленост и предузетништво младих (посебно младих особа које нису запослене, нити похађају неки облик образовања и обуке) и унапредити стање безбедности и здравља на раду.

Приоритет 2. Изградња друштва заснованог на знању, којим ће се унапредити формално и неформално образовање у циљу унапређења ефикасности и релевантности предуниверзитетског образовања, оснажити инклузија у школама, наставити са развојем Националног оквира квалификација за целоживотно учење и подићи квалитет високог образовања.

Приоритет 3. Повећање делотворности и праведности социјалне заштите, чиме ће се увести делотворније циљање корисника социјалне заштите, оснажити примена решења у заједници у циљу социјалног укључивања, промовисати мере активације и развијати социјална економија.

Приоритет 4. Унапређење здравственог статуса становништва оснаживањем приступачности, расположивости, економичности и ефикасности услуга здравствене заштите, успостављањем међусекторских веза (са сектором социјалне политике, рада и запошљавања и сектором образовања) и смањивањем учесталости незаразних болести и јачањем капацитета за руковођење здравственом заштитом.

НАД приоритети усклађени су са циљевима дефинисаним у стратешком оквиру и реализацијом националних циљева као што је наведено раније у тексту; међутим, од расположивих ресурса зависиће и допринос ових приоритета и мера реализацији наведених приоритета.

Регионалне и транснационалне стратегије

Стратегија ЕУ за Дунавски регион бави се широким спектром питања и предложеним областима сарадње који су подељени у четири стуба, од којих онај под називом „Изградња просперитета у Дунавском региону“ одговара овом сектору. Приоритетне области релевантне за овај сектор јесу „Развијање друштвеног знања кроз истраживање, образовање и информационе технологије“ и „Улагање у људе и вештине“. Република Србија је на седници Владе 2010. године²⁶⁰ усвојила одлуку којом се дефинишу сопствени приоритетни стубови за **Дунавски регион на територији Републике Србије**, чији је циљ остваривање циљева путем економије засноване на знању кроз сарадњу у Дунавском региону и активна улога науке у реализацији циљева Стратегије. Ово је неопходно да би се постигао одрживи развој који може да се понесе са друштвено-економским, демографским, еколошким и технолошким изазовима у будућем периоду и који ефикасније одговара на промене.

Међународни споразуми који се односе на сектор

Европским партнерством са Републиком Србијом од 18. фебруара 2008. године (2008/213/ЕЗ) у делу који се односи на европске стандарде, образовање и истраживање дефинисан је изванредан број краткорочних и средњорочних приоритета, укључујући: наставити са улагањем напора у унапређење система образовања; успоставити боље везе између стручног и високог образовања и потреба на тржишту рада и привреде; оснажити административне капацитете и унапредити координацију између релевантних тела, усвојити национални оквир квалификација за систем стручног образовања и обуке; промовисати регионалну сарадњу у области високог образовања; развијати адекватне структуре и капацитете у области здравствене заштите. **Споразумом о стабилизацији и придруживању** (Наслов VIII, Политике сарадње, члан 102 – образовање и обука) наводи се да је циљ сарадње подићи ниво општег образовања и стручног образовања и обуке у Републици Србији, као и унапредити политике у вези са младима и њиховим радом, укључујући неформално образовање. Приоритет за систем високог образовања јесте реализација циљева Болоњске декларације у оквиру међудржавног болоњског процеса. Такође, успостављање сарадње у циљу приступа свим нивоима образовања и обуке у Србији без дискриминације по основу рода, боје, етничког порекла и вероисповести. Такође, у вези са запошљавањем, сарадња ће бити усмерена првенствено на унапређење услуга подршке проналажењу посла и каријерног саветовања, пружање мера подршке и промовисање локалног развоја у циљу реструктурирања индустрије и тржишта рада. Сарадња треба да допринесе и прилагођавању система социјалне заштите новим економским и друштвеним захтевима, и укључиће прилагођавање прописа у области услова рада и једнаких могућности за жене и мушкарце, особе са инвалидитетом и особе које припадају мањинских групама и другим осетљивим групама, као и унапређење нивоа заштите здравља и безбедности на раду, позивајући се на ниво заштите који постоји у Заједници. Конвенције које се односе на људска права, друштвени развој и запошљавање сматрају се међусекторским. (Конвенција о људским правима; Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода; Конвенција са Лансарота; Конвенција о правима детета; Конвенција о спречавању и борби против насиља над женама и у породици; Европска социјална повеља; Конвенција о заштити материнства; Конвенција о приватним агенцијама за запошљавање број 181 и Конвенција о администрацији рада број 150).

Б8.3. Агенда ЕУ

Стратегија Европа 2020 чији је циљ паметан, одрживи и инклузиван раст предвиђа уравнотежену визију економског раста и друштвеног напретка. Главни циљеви у сектору развоја људских ресурса садржани у Стратегији Европа 2020 јесу:

- **запошљавање** – стопа запослености међу становништвом старости између 20 година и 64 године мора порастати са садашњих 69% на најмање 75%;

²⁶⁰ Учесће Републике Србије у развоју Стратегије ЕУ за Дунавски регион, 10. јун 2010. године.

- **образовање** - смањење стопе прераног напуштања школовања на 10%, са садашњих 15%, уз истовремено повећање удела становништва старости између 30 година и 34 године са стеченим терцијарним образовањем са 31% на најмање 40% у 2020. години;
- **социјално укључивање** – смањити број особа под ризиком од сиромаштва за 20 милиона.

Три од седам кључних иницијатива Стратегије садрже кохерентан скуп предлога активности на нивоу ЕУ и држава у области запошљавања и друштвеног развоја:

- **„Агенда за нове вештине и нова радна места“**, са циљем модернизације тржишта рада и оснаживања људи развојем њихових вештина током целог живота како би се повећала активна радна снага и боље усклађивала понуда са потражњом на тржишту рада, између осталог, и кроз мобилност радне снаге;
- **„Млади у покрету“**, са циљем унапређења квалитета образовних система и лакшег уласка младих на тржиште рада;
- **„Европска платформа за борбу против сиромаштва“**, са циљем да се постигне социјална и територијална кохезија тако да сви имају користи од раста и запошљавања и да се људима који су суочени са сиромаштвом и социјалном искљученошћу омогући достојанствен живот и активно учествовање у друштву.
- **„ЕУ оквир за националне стратегије за интеграцију Рома до 2020. године“**, са циљем да се унапреди друштвено-економски положај ромске популације укидањем свих облика дискриминације, омогућавањем једнаког приступа свим основним правима предвиђеним Повељом о основним правима ЕУ и прекидањем круга сиромаштва.

Стратешки оквир за европску сарадњу у области образовања и обуке (ЕТ 2020) до 2020. године тежи подршци даљем развоју система образовања и обуке у перспективи целоживотног учења, имајући у виду све нивое и контексте (укључујући неформално и информално учење). Системи образовања и обуке треба ефикасније да омогуће грађанима реализацију сопствених потенцијала, као и одрживи економски просперитет и запошљивост. Стратешким оквиром дефинишу се четири стратешка циља: а) целоживотно учење и мобилност постају реалност; б) унапређење квалитета и ефикасности образовања и обуке; в) промовисање праведности, социјалне кохезије и активног грађанства; и г) унапређење креативности и иновативности, укључујући предузетништво, на свим нивоима образовања и обуке.

Одељак 2. Слобода кретања радника

Мере НПАА за период 2014. до 2016. године у области запошљавања и рада страних држављана односе се на употпуњавање законодавног оквира путем усвајања подзаконских аката за примену новог Закона о запошљавању странаца. Усвајањем подзаконских аката биће омогућено спровођење управљања миграцијама, којим ће се наставити са усклађивањем правног оквира у овој области.

Одељак 19. Социјална политика и запошљавање

Заједнички оквир и циљеви у области социјалне политике представљени су у Закону о социјалној заштити који је усвојен и ступио на снагу 12. априла 2011. године. Овим законом уводе се нове групе корисника које нису биле заступљене у довољној мери у пракси, као што су жртве насиља у породици, жртве злостављања, занемаривања и самозанемаривања, као и жртве трговине људима. Овај закон усаглашен је са међународним прописима: Повељом ЕУ о основним социјалним правима, Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима, Међународним пактом о грађанским и политичким правима; Међународном конвенцијом о укидању свих облика расизма и расне дискриминације, Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом и Конвенцијом о правима детета УН; Лисабонском стратегијом; и Конвенцијом о борби против трговине људима Савета Европе. Мере планиране за период 2014-2020. године предвиђене документом НПАА према очекивањима које Република Србија треба да испуни у области социјалног укључивања јесу: успостављање потпуно упоредивог система праћења и извештавања о стању социјалне искључености и сиромаштва, јачање и изградња капацитета јавне управе и локалних власти за спровођење и извештавање о процесу социјалног укључивања и успостављање одрживе јединице у циљу координације примене мера и извештавања о напретку процеса социјалног укључивања у Републици Србији. Политике социјалног укључивања треба да постану саставни део редовних активности релевантних установа на свим нивоима.

Према НПАА, у периоду 2013-2016. године у циљу усклађивања домаћих прописа са прописима ЕУ, наведена су следећа питања: заштита радника од ризика у вези са изложеношћу азбесту на раду и спровођење оквирног споразума из 2010. године о превенцији повреда оштрим предметима у болницама и сектору здравствене заштите. Приоритети политике запошљавања у предстојећем периоду биће првенствено усмерени на: даље развијање система праћења и оцењивања активних мера тржишта рада и пројекције трендова на тржишту рада; унапређење система обуке у циљу усклађивања понуде са потребама тржишта рада; креативне активне мере запошљавања и

усмеравање ка тешко запошљивим особама; јачање капацитета на локалном нивоу и подршка наставку децентрализације политике запошљавања; и циљање активних мера тржишта рада ка слабије развијеним подручјима како би се промовисао уравнотежен и кохерентан регионални и економски развој.

Сарадња између сектора социјалне политике и запошљавања гарантује се путем Европске социјалне повеље (ревидиране) од 29. маја 2009. године, коју је Република Србија потписала.

Одељак 26. Образовање и култура

Што се тиче права на образовање, законодавни оквир усклађен је са међународним стандардима. Као што је дефинисано у НПАА за период 2013–2016. године, процес усклађивања са европским прописима и стандардима на свим нивоима образовања наставиће се усвајањем новог Закона о средњем образовању (усклађивање са Одлуком Савета 63/266/ЕЕЗ - 31963D0266), Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању (којим се обезбеђује ефикаснији и квалитетнији систем високог образовања, већа доступност, мобилност и усклађеност са стандардима ЕУ), Закона о признавању квалификација за обављање регулисаних професија (усклађивање са Директивом 2005/36/ЕЗ о признавању квалификација за обављање регулисаних професија – 32005L0036) и одговарајућих прописа за њихово спровођење. Области образовања, обуке и младих првенствено су у националној надлежности. Међутим, заједнички оквир и циљеви у области образовања и обуке у вези су са Болоњском декларацијом, Декларацијом из Копенхагена и Саопштењем из Брижа.

Одељак 28. Заштита потрошача и здравља

Недавно успостављена Управа за биомедицину треба да помогне Републици Србији са усклађивањем прописа са правним текovinaма ЕУ у области заштите потрошача и здравља. Као што је дефинисано у НПАА за период 2013-2016. године, јачање техничких и административних капацитета овог тела у оквиру министарства надлежног за питања здравља омогућиће систему здравствене заштите да спроводи већи број трансплантација органа у земљи, уз могућност размене органа са другим земљама, испуњавањем услова које је дефинисала међународна фондација *Eurotransplant* за нове чланице, чиме се смањују све већи расходи здравствене заштите који у овом тренутку одлазе на вршење трансплантација у иностранству. Изградњом капацитета Управе за биомедицину допринеће се усклађивању прописа са Директивама ЕЗ којима се дефинишу стандарди за осигурање квалитета и безбедности тестирања, обраде, донирања, набавке, чувања, одлагања и дистрибуције крви и њених компоненти, органа, ткива и ћелија. У току је спровођење Закона о трансплантацији органа, Закона о трансплантацији ћелија и ткива и Закона о лечењу неплодности поступцима биомедицински потпомогнутог оплођења,²⁶¹ као и усвајање бројних правилника који су делимично усклађени са релевантним директивама ЕУ у овим областима.

Такође, мере дефинисане у НПАА за унапређивање здравственог стања ромске популације у наредном периоду обухватају даље унапређивање рада здравствених ромских медијатора, укључујући: проширење рада здравствених медијатора на рад са децом са улице, бескућницима и осетљивим групама које живе у руралним подручјима; и развој система праћења рада здравствених медијатора.

У области скрининга, предвиђено је да се сачине Акциони планови за наставак активности а према месту спровођења скрининга, као и усвајање интерних докумената за извештавање о скринингу. У циљу имплементације одредаба Међународног здравственог правилника у нашу законску регулативу, неопходно је доношење подзаконског акта који ће дефинисати имплементацију одредби у складу са МЗП. Имплементација Међународног здравственог правилника је битна мера за период 2014-2016. Године.

Приоритети ЕУ за ИПА II биће дефинисани у Заједничком стратешком оквиру (*JSF*) са циљем бољег усклађивања финансијске помоћи са стратегијом проширења ЕУ. Приоритети за појединачне земље биће утврђени у Стратегији ЕУ за државу корисника (*CSP*) коју припрема Европска комисија, а основ ће чинити НАД и релевантне националне секторске стратегије.

У погледу поглавља 22 Регионална политика и координација структурних инструмената, Влада Републике Србије и Европска комисија потписале су 29. новембра 2007. године Оквирни споразум који је 26. децембра 2007. године ратификовала Народна скупштина Републике Србије, усвајањем Закона о потврђивању Оквирног споразума²⁶² између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). Влада Републике Србије усвојила је Уредбу о децентрализованом систему управљања²⁶³ средствима развојне помоћи Европске уније у оквиру ИПА.

Пет компоненти постојеће регулативе за циклус 2007-2013. године се за период 2014-2020. године мењају у стратешке области: (а) процес транзиције ка чланству у Заједници и изградња капацитета; (б) регионални развој; (в)

²⁶¹ Службени гласник РС, бр. 72/09

²⁶² Службени гласник РС – Међународни споразуми, бр. 124/07.

²⁶³ Службени гласник РС бр. 70/2011, 49/2012

запошљавање, социјалне политике и развој људских ресурса; (г) пољопривреда и рурални развој и (д) регионална и територијална сарадња. Главни принцип за ИПА II биће секторски приступ.

Б8.4. Општи циљеви и приоритети сектора (2014-2020. године)

Поред анализе ситуације представљене у претходним одељцима спроведена је SWOT анализа сектора људских ресурса и друштвеног развоја, како би се дефинисали дугорочни циљеви и средњорочни стратешки приоритети и реалистичне и циљане мере.

Предности	Недостаци
<ul style="list-style-type: none"> • Успостављен правни и стратешки оквир за политику развоја људских ресурса • Друштвено-економски савет оперативан на националном нивоу • Искуства стечена кроз претходно спроведене пројекте у области запошљавања, средњег стручног образовања и обуке, образовања одраслих, образовања ромске популације, осетљивих група, младих; наставни програм заснован на исходима • Добра сарадња између ресорних министарстава у области сектора развоја људских ресурса и друштвеног развоја • Развијена мрежа установа на локалном нивоу • Грађани подржавају реформе сектора развоја људских ресурса и друштвеног развоја • Континуирана подршка донаторске заједнице 	<ul style="list-style-type: none"> • Стандард живота и приходи (БДП по глави становника) и даље су ниски у поређењу са ЕУ-27 • Економски раст у претходном периоду подстакнут потрошњом (што доводи до високог нивоа увоза), уместо производњом, што указује на структурне неправилности • Раст БДП највише захваљујући напретку у производњи, а не отварању нових радних места • Ефекти актуелне глобалне финансијске и економске кризе на привреду и послове (висока незапосленост) у Републици Србији • Неусклађеност понуде и тражње на тржишту рада • Озбиљна ограничења државног буџета због већих расхода на социјалну заштиту и пада пореских и других прихода • Регионалне разлике у нивоу запослености, незапослености, образовања и социјалне укључености • Спора примена постојећих закона, јавних политика и стратегија • Веома споро интегрисање пилот пројеката у систем (увођење активности финансираних из државног буџета) • Недовољно развијени механизми међусекторске сарадње (између министарстава) и са заинтересованим странама • Низак ниво социјалног дијалога у процесу креирања политика, што укључује дијалог са послодавцима и недостатак капацитета за рад друштвено-економских савета на локалном нивоу • Недовољан степен децентрализације пружања услуга и слаба усмереност на кориснике • Недовољно развијене везе између образовања, запошљавања и економског развоја и иновационих политика, као и реструктурирања индустријског сектора
Прилике	Претње
<ul style="list-style-type: none"> • Очекује се опоравак захваљујући улагању, извозу и креирању радних места, као и већој личној потрошњи • Сектор МСП, чији развој је у замаху, нуди нове могућности запошљавања • Наставља се повећање страних директних инвестиција започетих након 2000. године и оне доприносе отварању нових радних места • Могућности за улагања у инфраструктуру и пружање услуга кроз јавно-приватна партнерства • Могућности за оснаживање социјалног дијалога кроз развијање друштвено-економских савета и локалних савета за запошљавање на локалном нивоу • Мере уведене у циљу повећања продуктивности и 	<ul style="list-style-type: none"> • Неповољни демографски трендови – ниска стопа natalитета, старење становништва, миграције из Републике Србије (одлив мозгова), смањење броја становника у руралним подручјима и прилив у градове и већа места • Смањена улагања у људски капитал из јавних и приватних извора као последица кризе • Слабији опоравак него што је очекивано • Финансијска и економска криза подривају рад предузећа и поверење инвеститора • Недовољан предвиђени економски раст не доводи до креирања довољног броја радних места • Опоравак је снажан али не успева да доведе до

<p>конкурентности привреде</p> <ul style="list-style-type: none"> • Предстојеће измене и допуне Закона о раду унапредиће флексибилност тржишта рада у складу са трендовима у ЕУ • Велика отпорност и прилагодљивост становништва економским кретањима • Политичка воља за спровођење економских, социјалних и институционалних реформи и спровођење европских интеграција • Већи приступ и учешће у ЕУ програмима, укључујући Програм за целоживотно учење, Марко Поло, Млади у акцији, итд. • Размена примера добре праксе из ЕУ и других земаља, посебно у вези са искуствима из спроведених и текућих пројеката • Текућа подршка ЕУ и билатералних донатора 	<p>креирања нових радних места (осим до веће продуктивности међу запосленим лицима, услед капиталних улагања)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Даље реструктурирање привреде краткорочно погоршава стање на тржишту рада, укључујући радне вишкове у процесу приватизације предузећа у државном власништву (процес приватизације још увек није завршен) • Недовољно развијена инфраструктура у области саобраћаја и животне средине, као и економска и социјална инфраструктура: недостатак улагања успорава креирање нових радних места • Недовољно развијене везе између образовања, запошљавања и економског развоја и иновационих политика, као и индустријског реструктурирања • Негативна кретања стопе сиромаштва која је у претходном периоду била у паду • Повећање регионалних неуједначености и разлика у нивоу запослености, незапослености, образовања и социјалне укључености
--	--

У светлу претходно поменутог и у циљу што ефикаснијег програмирања међународне помоћи, **општи циљ** гласи:

Допринети паметном, одрживом и инклузивном расту који ће пружити веће могућности за бољи животни стандард

Како би се унапредио и реализовао паметнији, одрживи и инклузивни раст у Републици Србији, неопходно је оснажити друштвено-економски развој, достићи више нивое запослености, образовања и запошљивости радне снаге и што виши ниво социјалне укључености особа које припадају друштвено-економски угроженим групама становништва. У овом циљу, неопходно је достићи већу кохерентност, усклађености и интегрисаност секторских политика.

Приоритет 1 – Јачање успостављања ефикасног, стабилног и одрживог тренда раста у области запошљавања

Потребно је оснажити утицај политика у области запошљавања и тржишта рада, упркос препознатим и идентификованим позитивним постигнућима. Како би се постигли израженији и делотворнији резултати, неопходно је више се посветити категорији незапосленог становништва, нарочито младих, путем добро циљаних и осмишљених мера. Ефекти су ограничени услед недовољног степена децентрализације политика запошљавања и скромне расподеле ресурса. Потребно је повећати ниво ефикасности и делотворности мера и програма запошљавања и социјалног дијалога, и наставити са мерама за решавање питања у области безбедности и здравља на раду.

Већи нагласак треба ставити на комбиновање, усклађивање и интегрисање политика у области запошљавања, образовања и социјалног укључивања, како би се што већи број особа увео на тржиште рада. Међутим, постоји потреба и за јачим стратешким приступом политици запошљавања кроз повезивање са другим политикама на националном нивоу (промоција СДИ, истраживање и развој, развој МСП) кроз удружене активности развоја одређених сектора, односно региона као будућих покретача развоја.

Приоритет 2 – Изградња друштва заснованог на знању путем оснаживања формалног и неформалног образовања

Неопходно је унапредити целокупан učinak система образовања у Републици Србији који у овом тренутку не омогућује ефикасну припрему ученика за свет рада, пречесто се заснива на застарелим наставним методама и недостају системи и механизми за контролу квалитета. У овом смислу, нагласак је стављен на јачање система за осигурање квалитета и развој делотворне почетне обуке и стручног усавршавања на свим нивоима образовања имајући у виду значај овог система за побољшање квалитета образовања. Такође, посебна пажња посвећена је спровођењу инклузивног образовања, повећању обухвата и броја уписаних ученика и смањењу стопе напуштања образовања код деце из осетљивих и социјално искључених група становништва. Континуирана неусклађеност понуде и тражње вештина на тржишту рада поставља питање релевантности образовања која ће бити предмет удружених напора за спровођење концепта целоживотног учења као начина за повећање флексибилности и запошљивости радне снаге.

Приоритет 3 – Повећање делотворности и праведности система социјалне заштите

Неопходно је значајно оснажити ефекте система социјалне заштите и политике. У погледу релевантности и делотворности, неопходно је боље усмерити политике социјалног укључивања ка релевантним осетљивим групама и повећати њихов приступ системима образовања, социјалне заштите и здравља, као и могућностима запошљавања. У овом тренутку, постоји несклад између средстава алоцираних за социјалну заштиту и обухвата корисника. Уопштено говорећи, социјална заштита мора бити одлучније и значајније усмерена ка активацији радно способних корисника на тржишту рада. У том смислу, нису у довољној мери искоришћене процедуре и механизми за координирање пружања услуга социјалне заштите између различитих сектора; потребе осетљивих група веће су од расположивости услуга социјалне заштите у заједници; капацитет локалних самоуправа за вођење политика социјалног укључивања још увек је на почетном нивоу и потребно је изградити регулаторни оквир како се обим услуга буде ширио. Упркос изолованим примерима, још увек не постоји свеобухватан покушај да се интегришу политике у области запошљавања, социјалне политике и здравља, што је веома тежак корак али опште признат као најбољи начин да се одговори на приоритете осетљивих и друштвено-економски угрожених група становништва.

Приоритет 4 – Побољшање здравственог стања становништва оснаживањем приступачности, доступности, економичности и ефикасности услуга здравствене заштите

Систем здравствене заштите треба да обезбеди квалитетне, економичне и ефикасне услуге које су равноправно доступне свим грађанима. Неопходно је редовно оцењивати квалитет пружања услуга здравствене заштите како би се утврдило где је потребно спровести одређена побољшања. Потребно је развити или оснажити специјалне програме у циљу пружања најадекватније здравствене заштите која одговара специфичним потребама осетљивих група. Потребно је увођење стандарда добре клиничке праксе и професионалног развоја запослених на различитим нивоима система здравствене заштите. Нагласак треба ставити на превенцију и смањење фактора ризика за оболевање од хроничних незаразних болести. Биће оснажене праксе за систематично прикупљање података како би се омогућило доношење одлука заснованих на подацима у систему здравствене заштите. Биће изграђени руководилачки капацитети како би се побољшала ефикасност и делотворност пружања услуга здравствене заштите на свим нивоима и допринело побољшању здравственог статуса становништва. Права пацијената биће промовисана на свим нивоима система здравствене заштите.

Б8.5. Секторске мере за спровођење приоритета у сектору

Приоритет 1. Јачање успостављања ефикасног, стабилног и одрживог тренда раста у области запошљавања

Мера 1.1: Даље промовисање примене активних мера тржишта рада, оснаживање њихове делотворности, усмеравања и обухвата услуга

Активности које ће бити спроведене у оквиру ове мере унапредиће реализацију постојећих активних мера тржишта рада, оснаживањем њихове делотворности путем бољег усмеравања и прилагођавања приступа појединачним потребама. Реализација ове мере засниваће се на даљем развоју: анализе података и пројекција, активације и бољег усмеравања мера, активних мера и програма тржишта рада (са посебним нагласком на тешко запошљиве групе), праћења и оцене система. У том циљу, министарство надлежно рад, запошљавање и социјалну политику и Национална служба за запошљавање спроводиће додатне активности у области анализе и предвиђања података ради потпуног усклађивања са међународним стандардима у овој области, као и довршавања припрема за приступање EURES мрежи. Оснаживаће се подаци засновани на доказима, посебно у области каријерног вођења, саветовања и посредовања. Саветовање и посредовање биће унапређени, а пружање услуга диверсификовано и прилагођено потребама корисника и захтевима пословног сектора. Ово ће бити постигнуто кроз даље ширење услуга које пружају клубови за тражење посла како би што боље одговорили на потребе различитих циљних група. Имајући у виду област активности запошљавања које спроводе приватне агенције за запошљавање (дистрибуција података о могућностима за запошљавање, посредовање у проналажењу посла, каријерно вођење и саветовање, и др), наставиће се са развојем и унапређивањем сарадње између НСЗ и ових агенција (нпр. развој софтвера за креирање јединствене базе података кроз коју ће НСЗ редовно прикупљати и користити податке агенција, заједничке обуке у заједничким областима активности). Додатни ресурси за спровођење активних мера тржишта рада биће усмерени ка већој запошљивости и запослености. Нагласак у овој области биће стављен на друштвено-економски угрожене и тешко запошљиве групе незапосленог становништва (млади, лица са ниским или без икаквих квалификација, дугорочно незапослена лица, особе са инвалидитетом, ромска популација, старија лица, сеоско становништво, избеглице и интерно расељена лица). Како би се повећала делотворност активних мера тржишта рада, систем праћења и оцене биће спроведен на кохерентнији и доследнији начин. Постизање свих наведених елемената биће подржано изградњом капацитета и изградњом институција тржишта рада, нарочито у наведеним областима, како би се осигурала усклађеност усвојеног стратешког приступа са тренутним стањем на тржишту рада. Ова мера биће усмерена и на даље оснаживање секторске сарадње између различитих министарстава, институција и заинтересованих страна (органи на локалном нивоу, социјални партнери, сектор цивилног друштва, постојеће

мреже релевантних актера...), као и усклађивање стратешког оквира и интеграцију услуга и њиховог пружања, чиме ће се допринети унапређењу стања у сектору друштвеног развоја.

Мера 1.2: Смањење регионалних разлика кроз интегрисану и координисану подршку запошљавању

Незапосленост и социјална ускраћеност последице су великог броја социјалних и економских питања, и захтевају интегрисана решења и активно учешће широког спектра заинтересованих страна, нарочито на локалном нивоу. На самом почетку, успостављање локалних савета за запошљавање представља иновативни приступ креирању и спровођењу политике запошљавања на локалном нивоу (имајући у виду потребе и прилике на локалном тржишту рада). Такође, Република Србија суочава се са великим регионалним разликама и неусклађеношћу између нивоа развијености региона, односно општина. Међународном развојном помоћи подржан је процес децентрализације политике запошљавања (успостављање и изградња капацитета чланова локалних савета за запошљавање и креирање међуопштинских приоритета у области запошљавања). Међутим, оцењено је да је неопходно спровести додатне активности. Стога, подршка ће бити пружена оним локалним самоуправама које се налазе у процесу израде акционих планова за њихову припрему. Поред тога, биће осмишљена схема за пружање бесповратне помоћи локалним самоуправама и локалним саветима за запошљавање како би се оснажила примена заједничких међуопштинских акционих планова у области запошљавања. Централна методологија или примена ове схеме помоћи и реализација акционих планова у области запошљавања биће заснована на секторским и интегрисаним приступима, који ће комбиновати неопходна средства, услуге и релевантне актере, уз активности јачања социјалних партнерстава, изградње капацитета локалне самоуправе и локалних тела/савета/актера, који ће бити комплементарни процесу креирања и спровођења локалних политика запошљавања и допринети целокупном економском, социјалном и регионалном развоју.

Мера 1.3: Унапређење политике у области рада, радног окружења и услова рада

Овом мером извршиће се усклађивање правног оквира у области рада са прописима ЕУ и пружиће се подршка оснаживању здравља и безбедности на раду кроз поштовање процедура и механизма, као и кроз изградњу капацитета у области безбедности и здравља на раду. Релевантно министарство наставиће се усклађивањем националног правног оквира са прописима, директивама и стандардима ЕУ, процедурама и механизмима за спровођење. Релевантно министарство и друге институције и организације у области рада добиће подршку кроз активности као што су изградња административних капацитета, осавремењивање информационих система и развој и унапређивање програма, процедура и механизма за спровођење. У области безбедности и здравља на раду, овом мером биће пружена подршка привредним субјектима и институцијама у спровођењу прописа у области безбедности и здравља на раду, смањењу броја повреда на раду, професионалних обољења и болести у вези са радом, и информисању у циљу примене превентивних мера. Ово ће укључити примену и увођење адекватних механизма за праћење безбедности на нивоу појединачних предузећа, активности информисања и подизања знања свих актера у области здравља и безбедности на раду; модалитете образовања у области здравља и безбедности на раду у складу са стандардима и праксама у ЕУ; подршку за решавање питања здравља и безбедности на раду у вези са повредама на раду, професионалним обољењима и болестима у вези са радом и боловањем, повратком на посао, питањима запослене особе са инвалидитетом; развијање и пружање програма превенције. Поред тога, покренуће се и питање обавезног осигурања за случај повреде на раду. У циљу унапређења радног окружења и услова рада, додатно ће бити развијани и оснаживани механизми социјалног дијалога који омогућавају изградњу партнерских односа и подстичу запошљавање, конкурентност и продуктивност, како на локалном тако и националном нивоу. Са овим циљем, независни и репрезентативни социјални партнери (заинтересоване старне у јавном и приватном сектору и организације радника) добиће подршку и омогућиће се њихово активније учешће у социјалном дијалогу. Биће осмишљена схема бесповратних средстава усмерена на социјалне partnere у циљу: унапређивања организационих капацитета за допринос квалитетном и континуираном двостраном и тространом социјалном дијалогу, подршке територијалном и секторском умрежавању и активности оснаживања за активно учешће у процесу преговарања са ЕУ.

Мера 1.4: Унапређење запошљивости младих и омогућавање приступа тржишту рада

Ова мера подразумева пружање могућности професионалног усавршавања, преквалификације или активних мера тржишта рада за младе, посебно оне који нису запослени или не похађају неки облик образовања или обуке, што обухвата и особе које прерано напуштају школовање. Овом мером пружа се подршка даљем развоју свеобухватних и међусекторских јавних политика заснованих на подацима које обухватају мере активације младих који су напустили школовање и оснаживању веза између система образовања/обуке и система запошљавања. Наведене мере биће допуњене оснаживањем делотворне координације и партнерских односа између различитих стратешких области (запошљавање, образовање, млади, социјална политика и др.) у смислу повећања могућности за квалитетно запошљавање, стажирање и приправнички рад, као и што лакшег преласка из незапослености, неактивности и света образовања у свет рада. Важне компоненте биће подстицање предузетничког духа, услуга подршке покретању предузећа, могућности микрокредитирања и информисање о могућностима и предностима самозапошљавања младих, укључујући предузетништво младих, социјално предузетништво и задружне активности.

Ово подразумева и пружање потпуног приступа информацијама о овим услугама, могућностима и расположивој подршци кроз: оснаживање сарадње између служби за запошљавање, каријерно вођење и саветовање, установа за образовање и обуку, послодавца, организација цивилног друштва и служби подршке за младе (локалне канцеларије за младе, омладински клубови, омладинске организације цивилног друштва...); и искоришћење свих релевантних канала информисања и друштвених медија. Како би се формализовао статус хетерогених група у оквиру групе младих који нису запослени и не похађају неки облик образовања и обуке и промовисало њихово евидентирање у Националној служби за запошљавање, биће припремљене и спроведене делотворније стратегије информисања младих у складу са потребама и приоритетима циљних група, укључујући кампање за информисање и подизање свести и друштвене медије. Такође, биће планиране мере подстицаја и путеви за повратак у систем образовања и програме обуке, које ће бити понуђене нискоквалификованим групама младих како би се обезбедило образовно окружење прилагођено њиховим конкретним потребама у којем могу да стекну кључне компетенције. Све наведено биће пропраћено признавањем и овером неформалног и информалног образовања. С друге стране, овом мером биће пружена подршка редовним каналима комуникације са послодавцима (нпр. секторски стручни савети) и успостављању окружења подстицајног за послодавце (нпр. подстицаји за запошљавање) како би се створиле нове могућности за младе, као што су стажирање, приправнички рад или запошљавање, посебно за младе који нису запослени и не похађају неки облик образовања и обуке, у складу са важећим прописима.

Приоритет 2. Изградња друштва заснованог на знању путем оснаживања формалног и неформалног образовања

Мера 2.1: Подизање квалитета и ефикасности општег образовања на предуниверзитетском нивоу

Ова мера надовезаће се на већ успостављене елементе за осигурање квалитета у систему образовања, развијањем стандарда за установе, опрему и дидактичке материјале и професионалне компетенције наставника. На основу стандарда квалитета, подршка ће бити пружена развоју и спровођењу националног система за акредитацију установа/школа у оквиру општег образовања на предуниверзитетском нивоу. Активности у вези са системом за осигурање квалитета у оквиру ове мере узеће у обзир све компоненте образовног процеса, образовних програма, наставног процеса и образовних исхода и ученичких постигнућа. Такође, систем оцене ученика биће унапређен увођењем различитих метода оцене и унапређивањем система испитивања знања. Биће успостављени механизми за спровођење, правни оквир и оперативна структура за контролу примене/поштовања ових стандарда, и у том смислу биће оснажени капацитети министарства (педагошки саветници и регионалне школске управе) и Завода за вредновање квалитета образовања и васпитања. Ова мера биће усмерена на подизање квалитета образовања наставника (почетно образовање и професионално усавшавање) како би се унапредиле стручне компетенције наставника. Као саставна компонента квалитета у образовању, биће оснажен систем професионалног/каријерног развоја наставника на основу професионализације и евалуације. Биће развијен оквир за праћење и оцену професионалног развоја наставника. Скуп критеријума усмерен на учинак и постигнућа биће развијен у циљу оцене наставника од ступања на радно место, преко стицања, обнављања или губитка лиценце, до система за оцењивање и праћење. Изградња капацитета наставника биће усмерена на примену нових метода наставе, континуирану оцену ученика, активно учење, ученичке компетенције, коришћење ИКТ и асистивних технологија. Потребно је обезбедити изградњу капацитета педагошких саветника и регионалних школских управа. Такође, биће омогућено интегрисање ових принципа и модела у почетно образовање наставника.

Мера 2.2: Веће учешће и приступ образовању

Овом мером биће пружена подршка инклузивном образовању и повећању обухвата и уписа у систем образовања деце из осетљивих и социјално искључених група, посебно деце ромске националности, деце са инвалидитетом, деце из сиромашних породица и руралних/недовољно развијених подручја. Надовезујући се на претходно успешно искуство, подршка ће бити пружена примени модела функционалне и ефикасне координације између свих релевантних заинтересованих страна (у области образовања, здравља и услуга социјалне заштите) на локалном и националном нивоу. У том смислу, биће спроведена изградња капацитета локалних самоуправа, установа у систему социјалне заштите, здравља и образовања, како би се пружила активна подршка раном развоју деце, праћењу уписа у школе, примени инклузивних јавних политика и примени корективних механизма. Извршиће се пилотирање инклузивних мера и мера намењених друштвено-економски угроженој деци на локалном нивоу и оне ће бити интегрисане у систем образовања. Додатна подршка биће пружена интерресорним комисијама за процену потреба за додатном подршком детету и ученику (ИРК). Како би се смањиле стопе напуштања школе код деце из осетљивих група становништва (посебно ромске деце, деце са инвалидитетом и др.) биће развијен систем раног упозоравања, а иновативни приступи биће уведени на нивоу школе (нпр. допунска настава, подршка педагошких асистената, стилови наставе и учења, асистивне технологије...). У погледу школа на нивоу средњег стручног образовања, подршка ће бити пружена развоју индивидуалних наставних планова и програма и њиховој примени, као и увођењу система каријерног вођења и саветовања. Такође, извршиће се спровођење механизма подршке оснаживању активног учешћа родитеља у образовању њихове деце и процесима активнијег социјалног укључивања у школама. На националном нивоу, релевантна ресорна министарства биће оснажена да систематично планирају финансијске и

људске ресурсе за пружање додатне подршке деци из осетљивих група, као и развијање подстицајног правног окружења за спровођење инклузивне политике и афирмативних мера.

Мера 2.3: Успостављање функционалног Националног оквира квалификација за целоживотно учење

Овом мером наставиће се развој система Националног оквира квалификација (НОК) чији је циљ лакши приступ, мобилност и проходност у оквиру система образовања и обуке, и обезбеђивање квалификација које су релевантне, доступне и одговарају на захтеве тржишта рада. Биће институционализован и правно регулисан одрживи систем социјалног партнерства између заинтересованих страна који повезује образовне политике са пројекцијама тржишта радне снаге и укључује partnere у програмирање, реализацију и развијање средњег стручног образовања и обуке, као и у дефинисање и редовно модерновање стандарда квалификација у складу са потребама тржишта радне снаге. Ова мера ће, такође, помоћи развој транспарентног система за пренос бодова и система за признавање претходног образовања (признавање компетенција и квалификација стечених кроз неформално и информално образовање и признавање претходно стеченог образовања). Биће оснажен капацитет кључних националних институција за управљање системом НОК, првенствено Савета за стручно образовање и образовање одраслих који треба да предводи и надзире процес НОК, Центра за средње стручно образовање и образовање одраслих који треба да организује процес НОК и управља радом секторских (стручних) савета. Овом мером подржаће се успостављање система за акредитацију и лиценцирање, развијањем стандарда за акредитовање пружалаца услуга и система осигурања квалитета, укључујући стандарде за образовне програме и испите за стицање квалификација. Мрежа средњих стручних школа и понуда образовних програма (профила) биће усклађена са потребама привреде. Средње стручне школе биће опремљене и модерноване, посебно увођењем флексибилне организације наставног процеса, развијањем стандарда квалификација и плана и програма заснованог на компетенцијама у складу са захтевима НОК и припремом за лиценцирање и акредитацију. Управљање системом средњег стручног образовања биће унапређено успостављањем система за праћење и оцену (инструменти, процедуре, надлежна тела) и дефинисањем и регулисањем улога и надлежности.

Мера 2.4: Унапређење квалитета и учешћа на нивоу високог образовања

Овом мером допринеће се додатном унапређењу система за осигурање квалитета, у складу са стандардима квалитета и Европским простором за високо образовање путем надоградње и спајања екстерног и интерног система за осигурање и контролу квалитета, развијање специфичних стандарда и мера за докторске студије и образовање наставника и унапређење система акредитације. Програми високог образовања биће развијени у складу са потребама привреде; биће успостављене везе између установа високог образовања и пословног и индустријског сектора, у циљу промовисања развоја технологија и иновација. Биће оснажени капацитети установа високог образовања за примену реформе наставног плана и програма, са усмерењем на исходе и увођење компоненте истраживања у структуру, наставне методе и примену нових наставних материјала у складу са троцикласним системом; биће унапређено увођење Европског система преноса бодова (ЕСПБ).

Приоритет 3. Повећање делотворности и праведности система социјалне заштите

Мера 3.1: Унапређење релевантности и доступности улагања у систем социјалне заштите путем ефикаснијег и делотворнијег коришћења средстава за социјалну заштиту (и мере за смањење сиромаштва) и модерновање националних механизма за пружање подршке осетљивом становништву Овом мером допринеће се даљој рационализацији и приоритизацији средстава алоцираних за социјалну заштиту са циљем: ефикаснијег и кохерентнијег идентификовања и досезања корисника, и подршке интегрисању активности у области запошљавања, образовања и социјалног укључивања. Реализација ове мере засниваће се на даљем развијању: анализе података, истраживања заснованих на подацима, пројекција, система праћења и евалуације. Боље одређивање корисника биће остварено повезивањем свих расположивих база података и развијањем протокола између услуга. Усклађивањем, интегрисањем и оснаживањем системских механизма допринеће се квалитету реализације, и изградњи капацитета за праћење и оцену расхода за социјалну заштиту како би се расположиви ресурси што ефикасније искористили. Овом мером допринеће се и успостављању статистичког система у области социјалне заштите упоредивог са системом ЕУ. Секторски приступ чиниће принцип и методолошки основ за реализацију ове мере која ће бити усмерена на изградњу капацитета институција и пружалаца услуга. Како би се ово постигло, министарство надлежно за питања социјалне политике, Завод за социјалну заштиту и друге релевантне националне и локалне институције добиће подршку кроз изградњу капацитета и институција за праћење и оцену расподеле средстава у систему социјалне заштите, на нивоу израде, планирања и реализације.

Мера 3.2: Унапређење ефикасности социјалне заштите и социјалне укључености путем иновација

Овом мером допринеће се континуираном развоју и подршци активностима на нивоу заједнице кроз: оснаживање, постепено увођење и интегрисање примене постојећих решења на нивоу заједнице и подстицај реализацији и расту иновативних и интегрисаних решења у заједници. Ова мера заснива се на логици пилотирања и прилагођавања праксе интегрисања услуга у области социјалне заштите, запошљавања, здравља и образовања и производа на локалном нивоу, како би се постигао што већи ефекат у смислу социјалног укључивања.

Такође, овом мером директно ће се омогућити примена члана 86. Закона о социјалној заштити којим је предвиђена сарадња између центара за социјални рад и служби за запошљавање у процесу примене мера социјалног укључивања, спајајући право на економску и социјалну помоћ са радном способношћу. Одговарајућа мешавина и однос социјалне заштите/помоћи за случај незапослености, новчане подршке, услуга за проналажење посла, обука и др. биће осмишљена у складу са принципом индивидуализованог управљања случајевима. Адекватни програми за креирање могућности запослења и повећање запошљивости особа које траже посао а које се квалификују за мере активације укључиће услуге социјалне помоћи, услуге запошљавања и обуке, подршке становању и социјалном становању, услуге бриге о детету, услуге дугорочне неге и помоћи и услуге здравствене заштите.

Службе и установе у систему социјалне заштите и локалне самоуправе наставиће са изградњом капацитета и могућности за успостављање снажније социјалне економије на локалном нивоу. Биће омогућене пореске олакшице и улагања у људски капитал; могућности приступа финансијским ресурсима за социјалне предузетнике; покретање старт-ап предузећа и маркетинг; пренос добрих пракси и ширење социјалних предузећа. Међусобно учење биће коришћено као инструмент за даљу изградњу јавно-приватних и повећање могућности за социјална предузећа. Изградња капацитета и умрежавање заинтересованих страна (организација цивилног друштва, предузећа, канцеларија за младе, центара за социјално предузетништво и државних институција) наставиће са промовисањем пракси социјалне економије. Ова мера ће обухватити понављање и пренос добрих пракси, постепено ширење, раст и отварање задруга, социјалних предузећа, старт-ап инкубатора и покретача социјалног предузетништва и услуга у заједници. Услуге у заједници обухватиће програме становања за особе без дома и најосетљивије категорије становништва, интегрисана решења за превенцију и праћење свих облика дискриминације и насиља, ефикасније укључивање особа са инвалидитетом, међуопштинску сарадњу у вези са ефикасношћу и економичношћу применом услуга у заједници. Министарство надлежно за социјалну политику развиће грант шеме као инструменте за креирање социјалних иновација и решења у заједници на локалном нивоу, као водећа установа у оквиру сарадње са представницима сектора образовања, запошљавања и здравља.

Приоритет 4. Побољшање здравственог стања становништва оснаживањем приступачности, доступности, економичности и ефикасности услуга здравствене заштите

Мера 4.1: Смањење учесталости незаразних болести путем даље примене програма превенције са циљем смањивања фактора ризика

Овом мером пружа се подршка борби против хроничних незаразних болести подстицањем развоја програма заснованих на доказима са циљем смањивања утицаја неког од бројних фактора ризика који могу угрозити здравље. Овом мером оснажиће се капацитети националног завода за јавно здравље и мреже 23 регионална завода за јавно здравље за систематично прикупљање података о факторима ризика који се везују за незаразне болести (пушење, конзумирање алкохола, нередован унос хране, физичка неактивност, гојазност, висок степен стреса, итд) и редовно извештавање на основу ових интегрисаних података. Наставиће се са осмишљавањем и реализацијом кампања за подизање свести како би се промовисали здравији стилови живота. Почевши од нивоа примарне здравствене заштите, капацитети у оквиру система здравствене заштите биће оснажени како би се подстакла превенција. Штавише, биће оснажени капацитети инспектора који су надлежни да осигурају делотворну примену закона против пушења. У погледу фактора ризика, као што су конзумирање алкохола и злоупотреба супстанци, биће уложени додатни напори у области здравља на раду са циљем укључивања истраживања о повредама и болестима на раду, као и студија о учесталости уноса алкохола и злоупотребе супстанци на радном месту. Биће развијен и редовно ажуриран регистар повреда и болести на раду.

Мера 4.2: Изградња капацитета за руковођење системом здравствене заштите и увођење нових технологија како би се осигурали бољи услови за лечење и рехабилитацију и унапредила ефикасност система здравствене заштите

Како би систем здравствене заштите био што делотворнији, овом мером биће подржане активности које ће омогућити ефикасније пружање услуга здравствене заштите. Овом мером пружа се подршка систему патронажних служби, посебно у руралним и удаљеним подручјима за оне особе које имају отежан приступ домовима здравља. Ово је посебно важно за старије особе којима је потребна дугорочна здравствена нега у кући. Капацитети за планирање и управљање биће оснажени на свим нивоима система здравствене заштите како би се смањиле дуге листе чекања које су тренутно уобичајене за многе процедуре дијагностиковања и лечења. Биће покренуте систематске промене у приступу управљању здравственом заштитом како би се унапредила ефикасност и приступачност услуга здравствене заштите, посебно у делу који се односи на унапређење капацитета у области превенције и контроле заразних болести. Због застарелости и прекомерне употребе великог дела здравствене опреме широм земље, биће припремљене листе приоритетне опреме која је хитно потребна, а едукативни програми ће бити спроведени како би се изградили капацитети запослених у установама здравствене заштите за адекватно коришћење нове опреме. Праћење и оцена пружања здравствене заштите биће спроведени кроз делотворно спровођење анкета и здравствене информационе системе. На свим нивоима вршиће се унапређење права пацијената.

Регионалне, прекограничне и транснационалне теме у сектору људских ресурса и друштвеног развоја

Инструменте од важности за регионалну сарадњу, као што су подршка кроз вишекорисничку ИПА или програме прекограничне и транснационалне сарадње, потребно је обезбедити за оне активности код којих постоји очигледна предност регионалног приступа.

Вишекорисничка ИПА

У току наредних година, подршком кроз вишекорисничку ИПА треба да се омогући довршавање истраживања које ће послужити као основ за унапређење јавних политика и пракси социјалног укључивања. Ово обухвата припрему анализа у области социјалног укључивања које су засноване на потребама, процене и студије којима ће се добити подаци о положају социјално искљученог становништва и видовима интервенција које су најпотребније. Такође, биће потребна даља подршка регионалном програму становања како би се обезбедила дугорочна, одржива стамбена решења за најугроженије становништво, посебно избегла и интерно расељена лица у партнерским земљама - Србији, Босни и Херцеговини, Црној Гори и Хрватској, у оквиру Сарајевског процеса.

ИПА програми прекограничне сарадње

Прекогранични и транснационални приоритети везују се за следеће тематске циљеве Европског фонда за регионални развој: промовисање запошљавања и подршка покретљивости радне снаге (тематски циљ 8), промовисање социјалног укључивања и борба против сиромаштва (тематски циљ 9) и улагање у образовање, вештине и целоживотно учење (тематски циљ 10). У контексту прекограничне сарадње, могуће области деловања јесу оснаживање сарадње и спровођење локалних иницијатива друштвеног развоја и унапређивање свих аспеката укључивања осетљивих група, а посебно Рома. Потребно је подржати преношење и примену националних обавеза у области укључивања ромске популације на локалном нивоу, са циљем једнаког приступа образовању, запошљавању, здравственој заштити и социјалној заштити. Посебно је потребно пружити подршку запошљавању Рома (посебно Ромкиња) кроз самозапошљавање, предузетништво, пословне инкубаторе и цивилно друштво. Посебан нагласак треба ставити на двојезично образовање (на мањинским језицима), оснаживање разумевања, комуникације и сарадње у пограничним заједницама; унапређивање социјалне укључености у основном образовању кроз шире увођење ромских медијатора и педагошких асистената (у циљу подршке укључивању деце са инвалидитетом); изградњу партнерских односа са привредом у циљу одрживог развоја средњег стручног образовања и обуке; промоцију значаја донирања и трансплантације органа; и активности мањег обима за унапређење запошљивости жена.

Стратегија ЕУ за Дунавски регион

У оквиру подсектора образовања, нагласак се ставља на активности јачања сарадње између универзитета и истраживачких установа; унапређење истраживачких и образовних исхода; изградњу капацитета истраживачке инфраструктуре; сарадњу између кључних заинтересованих страна у области јавних политика тржишта рада, образовања и истраживања у циљу развијања образовних региона и окружења; примену политика Европског оквира квалификација и целоживотног учења и размену добрих примера праксе.

Б8.6. Институционални оквир за спровођење секторског приступа

За сектор људских ресурса и друштвеног развоја у Републици Србији, у контексту секторског приступа, одговорне су следеће институције: министарство надлежно за питања образовања (Завод за унапређење образовања и васпитања, Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања и образовне установе), министарство надлежно за питања рада, министарство надлежно за питања запошљавања и министарство надлежно за питања социјалне политике (НСЗ, инспекторати и установе социјалне заштите и запошљавања на националном и локалном нивоу), министарство надлежно за питања привреде, министарство надлежно за развијање и спровођење здравствених политика (национални завод за јавно здравље и мрежа регионалних завода за јавно здравље, Управа за биомедицину, Агенција за акредитацију, инспекторати, сектор здравственог осигурања и установе примарне, секундарне и терцијарне здравствене заштите). Водећа институција за овај сектор јесте министарство надлежно за питања запошљавања.

У контексту секторског приступа, министарство координира рад свих релевантних институција у погледу планирања, програмирања, спровођења и праћења мера/активности у сектору људских ресурса и друштвеног развоја које ће бити подржане средствима ЕУ и другим средствима међународне развојне помоћи. Одговорност за формално подношење и касније спровођење мера/активности зависиће од њиховог садржаја и одговорности институција укључених у сектор људских ресурса и друштвеног развоја.

Како би се унапредиле и координисале активности у вези са планирањем, програмирањем, спровођењем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи и повећала ефикасност и делотворност развојне помоћи, уведени

су додатни механизми, односно успостављена је секторска радна група (СРГ) за људске ресурсе и друштвени развој.²⁶⁴ Секторска радна група за људске ресурсе и друштвени развој одговорна је за координирање активности у вези са планирањем, програмирањем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи, утврђивањем релевантних мера/активности и за подршку увођењу секторског приступа у сектору људских ресурса и друштвеног развоја. Рад, управљање, организација и састав СРГ прецизније су дефинисани *Пословником о раду секторских радних група за програмирање и праћење фондова ЕУ и развојне помоћи*. Националне институције које учествују у СРГ јесу министарство надлежно за питања рада, министарство надлежно за питања запошљавања, министарство надлежно за питања социјалне политике, министарство надлежно за питања образовања, министарство надлежно за питања здравља, министарство надлежно за питања младих, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, министарство надлежно за регионални развој и локалну самоуправу, Канцеларија за људска и мањинска права, Повереник за заштиту равноправности, Управа за родну равноправност, министарство надлежно за финансије и привреду (Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и Национални фонд) и канцеларија надлежна за питања европских интеграција (КЕИ). Чланови СРГ званично су именовани представници наведених ресорних министарстава, на нивоу државног секретара или помоћника министара, или виши службеник за програме помоћи (SPO) и Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије.

Представници донаторске заједнице, укључујући водећег донатора, учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализом секторских приоритетних циљева, мера и активности, за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи, као и обезбеђивања података о очекиваној помоћи током периода планирања. Водећи донатор одговоран је за подршку раду СРГ и заступа интересе донатора активних у одређеним секторима.

Како би се омогућила већа укљученост и транспарентнији дијалог, консултације и комуникација са свим релевантним заинтересованим странама у њиховим секторима, КЕИ је успоставила механизам за консултације са организацијама цивилног друштва (ОЦД).²⁶⁵ Овај механизам заснован је на консултативном процесу са Секторским организацијама цивилног друштва (СЕКО), и служи као платформа која омогућује размену информација и доприноса ОЦД у вези са планирањем развојне помоћи, нарочито програмирањем и праћењем Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). СЕКО представља конзорцијум од највише три ОЦД као партнере, од чега се једна јасно истиче као водећи партнер. СЕКО се састоји од ОЦД које имају значајно искуство у јавном заступању, анализама и истраживању у оквиру сектора, као и искуства у непосредном раду са пружаоцима услуга и корисницима. Утичу на јавне политике на основу њиховог успешног умрежавања и партнерског рада са другим локалним и међународним организацијама цивилног друштва, као и конструктивне сарадње са државним институцијама и непрестано надзиру њихов рад. Чланови СЕКО учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализирањем секторских приоритетних циљева, мера и активности за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи. Остале релевантне заинтересоване стране (агенције, приватни и академски сектор, ОЦД итд.) могу да учествују на састанцима СРГ на основу теме, потреба и захтева сваког састанка секторске радне групе.

Према Пословнику о раду секторских радних група, КЕИ²⁶⁶ је одговорна за координацију и обезбеђивање ефикасног рада свих активности секторских радних група. Координацију и вођство СРГ подржава оперативна група коју чине представници водеће секторске институције, водећег донатора и КЕИ. СРГ такође делује као Секторски подбор за праћење за потребе ИПА.

²⁶⁴ Уредба о успостављању СРГ од 5.11.2012. бр: 119-01-68/2012-03

²⁶⁵ Уведено 2011. године

²⁶⁶ Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојне помоћи

Б8.7. Показатељи за мерење напретка

Приоритет 1. Јачање успостављања ефикасног, стабилног и одрживог тренда раста у области запошљавања													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.1. Стопа незапослености – учешће незапослених лица у односу на укупно становништво радног доба (према полу, годинама старости, нивоу образовања и региону)	Стопа незапослености	24,5% лица старости 15-64 година 23,1% лица старости 20-64 година					13,15%				10,8% у 2020. години за лица старости 15-64 година 8,26% у 2020. години за лица старости 20-64 година	Извештаји засновани на подацима, евалуације, анализе НСЗ, релевантна ресорна министарства; извештаји ЕУ о напретку Србије; Завод за статистику Републике Србије	Министарство надлежно за питања рада и запошљавања
1.2. Стопа активности – учешће активног становништва у односу на укупно становништво радног доба (према полу, годинама старости, нивоу образовања и региону)	Стопа активности	47,3% лица старости 15 или више година 60,4% лица старости 20-64 година									68,8% просечна вредност у 2020. години	Извештаји засновани на подацима, оцене, анализе НСЗ, релевантна ресорна министарства; извештаји ЕУ о напретку Србије; Завод за статистику Републике Србије	Министарство надлежно за питања рада и запошљавања

МЕРА 1.1: Даље промовисање примене активних мера тржишта рада, оснаживање њихове делотворности, усмеравање и обухват услуга													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.1.1. Учешће незапослених лица обухваћених активним мерама тржишта рада на годишњем нивоу (према полу, годинама старости, нивоу образовања и региону)	% укупног броја евидентираних незапослених лица који су обухваћени активним мерама тржишта рада	17%					23%				25%	Извештаји засновани на подацима, евалуације, анализе НСЗ, релевантна ресорна министарства; извештаји ЕУ о напретку Србије;	Министарство надлежно за питања рада и запошљавања

1.1.2. Учешће тешко запошљивих лица обухваћених активним мерама тржишта рада (према полу, годинама старости, нивоу образовања и региону)	% незапослених лица обухваћених активним мерама тржишта рада	71%						80%			90%	Извештаји засновани на подацима, евалуације, анализе НСЗ, релевантна ресорна министарства; извештаји ЕУ о напретку Србије;	Министарство надлежно за питања рада и запошљавања
1.1.3. Учешће лица запослених након што су учествовали у активним мерама тржишта рада (према полу, годинама старости, нивоу образовања и региону)	% незапослених лица обухваћених активним мерама тржишта рада	21%						25%			28%	Извештаји засновани на подацима, евалуације, анализе НСЗ, релевантна ресорна министарства; извештаји ЕУ о напретку Србије;	Министарство надлежно за питања рада и запошљавања

Мера 1.2: Смањење регионалних разлика кроз интегрисану и координирану подршку запошљавању													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.2.1. Стопа запослености становништва према региону (разврстано према полу)	Стопа запослености	Стопа запослености (15-64): Београд 46,9% - Војводина 43,2% Шумадија 47,3% Југоисточна Србија 49,7%										РЗС	Министарство надлежно за питања рада и запошљавања
1.2.2. Стопа незапослености према региону (разврстано према полу)	% незапосленог становништва	Стопа незапослености (15-64) Београд 21,6% Војводина 26,7% Шумадија и Западна Србија 23,7% Југоисточна										РЗС	Министарство надлежно за питања рада и запошљавања

		Србија 26,2%										
--	--	-----------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

МЕРА 1.3: Унапређење политике у области рада, радног окружења и услова рада													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.3.1. Подзаконска акта и прописи у области рада усклађени са правним тековинама ЕУ	Да/не	Не					Да					Извештаји засновани на подацима објављеним у званичним гласилима Републике Србије	Министарство надлежно за питања рада и запошљавања
1.3.2. Привредни субјекти, који поштују и примењују мере безбедности и здравља на раду	%	60					80					Извештаји о раду Инспектората за рад	Министарство надлежно за питања рада и запошљавања
1.3.3. Процент смањења броја повреда на раду услед поштовања и примене мера безбедности и здравља на раду	%	10 (у односу на 2011)					40 (у односу на 2012)					Извештаји о раду Инспектората за рад	Министарство надлежно за питања рада и запошљавања
МЕРА 1.4: Унапређење запошљивости младих и омогућавање приступа тржишту рада													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.4.1. Учешће младих (15-30) пријављених на евиденцију НСЗ-а који су пронашли запослење (разврстано према полу, нивоу образовања, периоду незапослености, области и региону)	%	41%					49%				55%	Подаци НСЗ-а и релевантних институција; министарство надлежно за питања младих	Министарство надлежно за питања рада и запошљавања и министарство надлежно за питања младих
1.4.2. Стопа активности младих (15-24) (разврстано према полу, нивоу образовања и региону)	% стопа активности младих	29,6%					30,1%				30,7% стопа активности младих (15-24) у 2020. години	Стратегије, активне мере тржишта рада, НСЗ, РЗС	Министарство надлежно за питања рада и запошљавања и министарство надлежно за питања младих
1.4.3. Процент младих који су учествовали у програмима образовања и обуке који су пронашли запослење	%											Информатор о омладинским политикама; АРС; РЗС	Министарство надлежно за питања рада и запошљавања и министарство надлежно за питања младих
1.4.4. Број младих обухваћених активним мерама тржишта рада (разврстано према полу, нивоу)	Број младих обухваћених	60.000					72.000				76 000	Подаци НСЗ	Министарство надлежно за

образовања, периоду незапослености, области и региону)	активним мерама тржишта рада												питања рада и запошљавања и министарство надлежно за питања младих
--	------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Приоритет 2: Изградња друштва заснованог на знању путем оснаживања формалног и неформалног образовања													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
2.1. % деце (у генерацији) обухваћене основним образовањем ²⁶⁷	%	95,2 ²⁶⁸					97				≤ 98	РЗС/ЛИСП	Министарство надлежно за питања образовања
2.2. % ученика (у генерацији) који су завршили четворогодишње средње образовање	%	76					88				≤ 95	РЗС/ЛИСП	Министарство надлежно за питања образовања
2.3. % грађана старости 30 – 34 година који су завршили високо образовање	%	23					30				38,5	РЗС/ЛИСП	Министарство надлежно за питања образовања

МЕРА 2.1: Подизање квалитета и ефикасности општег образовања на предуниверзитетском нивоу													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
2.1.1. % школа које остварују стандарде квалитета на нивоу 3 и 4	%	40					60				70	Извештај Завода за вредновање квалитета образовања и васпитања	Министарство надлежно за питања образовања
2.1.2. Основни ниво стандарда образовања који су остварили ученици основног образовања	%	75					90				95	Извештај о оцени завршног испита Завода за вредновање квалитета образовања и васпитања	Министарство надлежно за питања образовања
2.1.3. Средњи ниво стандарда образовања који су остварили ученици основног образовања	%	30					50				60	Извештај о оцени завршног испита Завода за вредновање квалитета образовања и васпитања	Министарство надлежно за питања образовања

²⁶⁷ Сви подаци разврстани према узрасту

²⁶⁸ РЗС за 2009. годину

2.1.4. Напредни ниво стандарда образовања који су остварили ученици основног образовања	%	15					20			25	Извештај о оцени завршног испита Завода за вредновање квалитета образовања и васпитања	Министарство надлежно за питања образовања
2.1.5. Средњи ниво стандарда образовања који су остварили ученици општег средњег образовања	%	-					60			65	Извештај о оцени Завода за вредновање квалитета образовања и васпитања	Министарство надлежно за питања образовања

МЕРА 2.2: Веће учешће и приступ образовању													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
2.2.1. Повећан обухват деце предшколским образовањем	%	41.36 ²⁶⁹					50					РЗС/ЈИСП	Министарство надлежно за питања образовања
2.2.2. Смањена стопа напуштања основног образовања	%	10 - 15					8			≥5		РЗС/ЈИСП	Министарство надлежно за питања образовања
2.2.3. Смањена стопа напуштања средњег образовања	%	10 ²⁷⁰ (30)					15			≥5		РЗС/ЈИСП	Министарство надлежно за питања образовања

МЕРА 2.3: Успостављање функционалног Националног оквира квалификација за целоживотно учење													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
2.3.1. Успостављен континуиран рад свих секторских (стручних) савета.	Бр.	4	6	10	14	16	20					Извештај Института за међународно образовање	Министарство надлежно за питања образовања
2.3.2. Акредитовани екстерни евалуатори	%	0					30			50		Извештај о спровођењу Стратегије	Министарство надлежно за питања образовања

²⁶⁹ РЗС за школску 2009/2010. годину

²⁷⁰ EUROSTAT за 2010. годину

2.3.3. Установе акредитоване за признавање претходног образовања	Бр.	0					6			10	Извештај о спровођењу Стратегије	Министарство надлежно за питања образовања
2.3.4. Програми средњег стручног образовања према стандардима квалификација	%	10	20	40	50	60	80	100			Информатор о образовању	Министарство надлежно за питања образовања
2.3.5. % становништва обухваћеног програмима образовања одраслих и целоживотног учења	%	3								≤ 7	РЗС/ЈИСП	Министарство надлежно за питања образовања

МЕРА 2.4: Унапређење квалитета и учешћа на нивоу високог образовања													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
2.4.1 % генерације уписане у установе високог образовања	%	35									≤ 50	РЗС/ЈИСП	Министарство надлежно за питања образовања
2.4.2. % уписаних ученика који су завршили високо образовање у предвиђеном року или са једном годином закашњења	%	40									70	РЗС/ЈИСП	Министарство надлежно за питања образовања
2.4.3. Стопа напуштања високог образовања	%	43 (24)									≥ 15	РЗС/ЈИСП	Министарство надлежно за питања образовања

Приоритет 3: Повећање делотворности и праведности система социјалне заштите													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
3.1. Број корисника социјалне заштите у односу на целокупно становништво, разврстано према полу, старости, етничког припадности и територији	%	8,8									Повећање у %	Подаци релевантних институција; АПД; РЗС, РЗСЗ	Министарство надлежно за питања социјалне политике
3.2. % релативног јаза ризика сиромаштва (елиминисан социјалним трансферима) разврстан према полу, етничкој припадности, старости и територији (делотворност – показује	%										Смањење у %	АПД; РЗС	Министарство надлежно за питања социјалне политике

расподелу социјалних трансфера према висини дохотка домаћинства и тако помаже креирању мера које се односе на циљаност социјалних трансфера)													
МЕРА 3.1: Унапређење релевантности и доступности улагања у систем социјалне заштите путем ефикаснијег и делотворнијег коришћења средстава за социјалну заштиту (и мере за смањење сиромаштва) и модернизовање националних механизма за пружање подршке осетљивом становништву													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
3.1.1. Успостављени механизми за осигурање квалитета	Да/Не	Не (успостављен делимично)					Да (успостављен комплетно)					Извештаји засновани на подацима релевантних институција	Министарство надлежно за питања социјалне политике
3.1.2. Успостављен систем статистичких података у области социјалне заштите упоредив са подацима ЕУ	Да/Не	Не					Да					Извештаји засновани на подацима релевантних институција/подаци у интегрисаној бази података, РЗС	Министарство надлежно за питања социјалне политике
3.1.3. Учешће социјалних трансфера (без пензија) у дохотку домаћинства према децилима дохотка (разврстано према типу домаћинства)	%											РЗС; АПД	Министарство надлежно за питања социјалне политике
3.1.4. % укупно реализованих социјалних трансфера (без пензија додељених становништву под ризиком од сиромаштва)	%											АПД; РЗС	Министарство надлежно за питања социјалне политике
МЕРА 3.2: Унапређење ефикасности социјалне заштите и социјалне укључености кроз иновације													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
3.2.1. Учешће корисника обухваћених услугама у заједници (у односу на укупан број корисника социјалне заштите на локалном нивоу, разврстано опрема полу, етничкој припадности и области)	%											Извештаји засновани на подацима релевантних институција; РЗС	Министарство надлежно за питања социјалне политике
	% запослених који ради у социјалним предузећима	0%						1%				Подаци Републичког завода за статистику и информатику	Министарство надлежно за питања рада и запошљавања

	у односу на укупан број запослених												
3.2.3. Успостављен систем акредитације и лиценцирања	Да/Не	Не						Да				Извештаји засновани на подацима. Подаци релевантних институција	Министарство надлежно за питања социјалне политике
3.2.4. Учешће незапослених корисника социјалне заштите који су пријављени на евиденцију НСЗ-а као резултат „комбинованих мера активације“ (разврстано према полу, старости, образовању, етничког припадности, статусу присилних миграната и који припадају категорији особа са инвалидитетом)	%										Повећање у %	Извештаји засновани на подацима. Подаци релевантних институција; АРС, НСЗ, РЗС	Министарство надлежно за питања социјалне политике
Приоритет 4: Побољшање здравственог стања становништва оснаживањем приступачности, доступности, економичности и ефикасности услуга здравствене заштите													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
4.1 Стопа смртности (ССС) ²⁷¹ становништва које пати од исхемичних болести срца, старости 0-64 на 100.000 становника	Бр.	28,43									18,56	Редовни национални извештаји о јавном здрављу, подаци СЗО за Србију	Министарство надлежно за питања здравља
4.2 Стопа смртности (ССС) становништва које пати од малигнух тумора, свих узраста на 100.000 становника	Бр.	204,18									167,97	Редовни национални извештаји о јавном здрављу, подаци СЗО за Србију	Министарство надлежно за питања здравља
4.3 Стопа смртности одојчади на 1.000 живорођене деце	Бр.	6,3									4,06	Редовни национални извештаји о јавном здрављу, подаци СЗО за Србију	Министарство надлежно за питања здравља
МЕРА 4.1: Смањење учесталости незаразни болести путем даље примене програма превенције са циљем смањивања фактора ризика													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
4.1.2 Стопа смртности (ССС) као последица узрока у вези са пушењем на 100.000 становника	Бр.	300,47									194,66	Редовни национални извештаји о јавном здрављу, подаци СЗО за Србију	Министарство надлежно за питања здравља
4.1.2 Број редовних пушача који пуше на дневној основи, старости 15+	%	26,2									23	Редовни национални извештаји о јавном здрављу	Министарство надлежно за питања здравља

²⁷¹ Стандардизована стопа смртности

4.1.3 Учешће гојазног становништва ²⁷² , старости 20+	%	23								17	Редовни национални извештаји о јавном здрављу	Министарство надлежно за питања здравља
4.1.4 Учешће одраслог становништва које вежба најмање три или више пута недељно	%	25,5 ²⁷³									Редовни национални извештаји о јавном здрављу	Министарство надлежно за питања здравља
МЕРА 4.2: Изградња капацитета за руковођење системом здравствене заштите и увођење нових технологија како би се осигурали бољи услови за лечење и рехабилитацију и унапредила ефикасност система здравствене заштите												
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
4.2.1 Удео анкетираних становништва које је задовољно временом које лекар у примарној здравственој заштити посвећује разговору са пацијентом	%	80									Редовни национални извештаји о јавном здрављу и анкете	Министарство надлежно за питања здравља
4.2.2 Број лекара на 100.000 становника	Бр.	308,76								332,68	Редовни национални извештаји о јавном здрављу	Министарство надлежно за питања здравља
4.2.3 Период чекања дужи од 3 дана за посету лекару опште праксе	%	10,4									Редовни национални извештаји о јавном здрављу и анкете	Министарство надлежно за питања здравља

²⁷² Најновији расположиви подаци СЗО су за 2008. годину.

²⁷³ Најновији подаци института Батут су за 2006. годину.

Б8.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи

Према бази података *ISDACON*, у сектору људских ресурса и друштвеног развоја реализован је значајан износ помоћи међународне донаторске заједнице у периоду од 2007. до 2012. године, са процењеним укупним износом реализованих средстава од 425 милиона евра. Највећи и најзначајнији донатор у сектору била је ЕУ са укупно реализованих 213 милиона евра **током периода 2007-2013. године** у оквиру ИПА компоненте I.

У подсектору образовања, помоћ у оквиру **ИПА компоненте I** усмерена је на оснаживање институционалних капацитета и реформу сектора средњег стручног образовања и обуке и развој Националног оквира квалификација, израду и развој система за осигурање квалитета у основном и средњем образовању (и средњем стручном образовању и обуци), подршку раном укључивању деце из осетљивих група становништва у систем образовања, успостављање система „друге шансе“ – функционално основно образовање одраслих, и унапређење квалитета наставе и инфраструктуре у високом образовању. У подсектору социјалног укључивања, помоћ у оквиру ИПА компоненте I усмерена је на подршку интеграцији избеглица, интерно расељених лица и повратника кроз подршку и правну помоћ за стамбено збрињавање и остваривање прихода. Помоћ је усмерена и на социјално укључивање осетљивих група кроз оснаживање националних и локалних институција које надзиру и пружају услуге социјалне заштите у заједници за различите циљне групе (укључујући децу и особе са менталним болестима и потешкоћама). Путем ИПА пружена је подршка и реформи подсектора здравствене заштите у Републици Србији кроз подршку за развој стандарда квалитета здравствене заштите, унапређење служби за хитну медицинску помоћ, примену болничког информационог система, израду система за прераду инфективног отпада у систему примарне здравствене заштите, примену организованих програма скрининга у циљу борбе против рака дојке, грлића материце и дебелог црева, за развијање палијативне неге и унапређење система превенције злоупотребе опојних супстанци у складу са стандардима ЕУ. У подсекторима запошљавања и тржишта рада, помоћ у оквиру ИПА 2012 пружена је Националној служби за запошљавање (НСЗ) како би се унапредиле анализе и пројекције трендова тржишта рада, повећала ефикасност политике запошљавања према угроженим групама и пратили и оценили активни програми тржишта рада. У оквиру **ИПА 2013** пружена је подршка ефикасном и делотворном усклађивању понуде и тражње и целокупном функционисању тржишта рада, са посебним нагласком на укључивање особа са инвалидитетом; услуге у заједници у области образовања и социјалне заштите на локалном нивоу ради боље примене политика социјалног укључивања и смањења сиромаштва; и даљи развој и реализација одрживих и инклузивних модела за решавање становања и унапређивања физичке инфраструктуре у одабраним ромским насељима.

Фондови намењени Западном Балкану и Турској кроз **програма вишекорисничке ИПА** омогућили су Републици Србији да узме учешће у бројним програмима од 2007. године, укључујући следеће у сектору људских ресурса и друштвеног развоја: Акције 1 и 2 у оквиру *Erasmus Mundus* (2007-2013) намењене су бољем разумевању и међусобном обогаћивању између Европске уније и Републике Србије промовисањем мобилности студената и академских радника у високом образовању; програм *Tempus* (2007-2012) постигао је позитивне резултате у погледу подстицања реформи и процеса модернизовања појединачних универзитета, факултета и одсека у Србији, посебно у смислу излагања запослених на универзитетима установама високог образовања у ЕУ и примени Болоњског процеса; Регионална подршка инклузивном образовању (2012) усмерена је на унапређивање инклузивног образовања и обуке кроз информисање, међусобно учење и мере изградње капацитета; кроз програм Млади у акцији пружена је подршка неформалном образовању и младима кроз подршку размени младих и активиста у области омладинске политике и омладинских организација, као и иницијативама којима се оснажује међусобно разумевање, солидарност и толеранција међу младима (2007-2013); а кроз Регионални програм за становање (2012-2013), као саставни део Сарајевског процеса који обухвата четири државна пројекта за становање у партнерским државама – Србији, Босни и Херцеговини, Црној Гори и Хрватској, допринеће се решавању дуготрајног проблема преосталог броја избеглих и интерно расељених лица пружањем дугорочних и одрживих стамбених решења.

Други донатори, као што су Светска банка, ЕИБ, организације УН (УНДП, МОР, УНИЦЕФ, Међународна организација за миграције, и др) и билатерални донатори као што су Аустрија, Немачка, Италија, Холандија, Норвешка, Шпанија, Шведска, Швајцарска и Уједињено Краљевство пружају подршку реформским процесима у сектору људских ресурса и друштвеног развоја. Реформа средњег стручног образовања и обуке допуњена је билатералном подршком Владе Немачке и Владе Аустрије, док је успостављање система за обуку наставника подржано средствима Владе Швајцарске. Влада Норвешке пружа подршку унапређењу регулаторних механизма у области социјалне заштите. Пружена је подршка МОР, УНДП и Влада Шпаније и Италије, чијим средствима ће бити унапређени капацитети установа тржишта рада за креирање, праћење, спровођење и евалуирање активних политика запошљавања младих и успостављање Фонда за запошљавање младих. Кроз програм Светске банке под називом „Пружање унапређених услуга на локалном нивоу“ биће повећани капацитети институционалних актера и корисника за бољи приступ здрављу, образовању и услугама социјалне заштите у децентрализованом окружењу, истовремено са побољшањем ефикасности, праведности и квалитета пружања услуга на локалном нивоу. Заједничким програмом Одељења за међународни развој Уједињеног Краљевства (ДФИД) и Министарства спољних послова Краљевине Норвешке, у

циљу подршке спровођењу Стратегије развоја социјалне заштите обезбеђена су средства подршке планирању услуга социјалне заштите на локалном нивоу: 28 стратешких планова локалних самоуправа (од чега две међуопштинске стратегије) са буџетом и акционим планом; четири стратегије градова са акционим планом и буџетом; 37 услуга социјалне заштите у заједници (од чега 6 међуопштинских); 31 локална самоуправа добила је буџетска средства за спровођење локалних стратегија.

У извештају под називом „Оцена делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима“ дата је **веома висока** оцена релевантности помоћи која је додељена сектору људских ресурса и друштвеног развоја. Целокупан закључак јесте да је делотворност и ефикасност на **средњем** нивоу, док је целокупна оцена утицаја и одрживости **ниска**. Према препорукама извештаја о подсектору **запошљавања** и тржишта рада, подршку је потребно усмерити на примену активних мера тржишта рада са циљем да се дође до што већег броја незапослених лица добро циљаним мерама, имајући у виду потребу појединаца и одређених група у оквиру привреде на локалном нивоу. Подршку треба усмерити на комбиновање политика запошљавања, образовања и социјалног укључивања како би се више лица увело на тржиште рада. Међутим, такође постоји и потреба за израженијим стратешким приступом политици запошљавања њеним увезивањем са другим политикама на националном нивоу (промовисање СДИ, истраживање и развој, развој МСП). Социјални дијалог завређује већи приоритет, као и питања неформалне економије. У подсекторима **образовања** и средњег стручног образовања и обуке, даљу подршку треба пружити развоју делотворног система иницијалне обуке наставника на свим нивоима. Тек треба развити и спровести финансијски одрживи систем за унапређење/усавршавање вештина и компетенција наставника у складу са савременим стандардима. Простор постоји и у смислу примене начела и метода инклузивног образовања у сектору стручног образовања и обуке. Коначно, потребно је уложити удружене напоре у успостављање процеса целоживотног учења. Што се тиче подсектора **социјалног укључивања**, подршка треба да се заснива на резултатима и добрим праксама пилот пројеката како би се досегле нове циљне групе и наша решења за њихове потребе кроз персонализоване мере и савете. Нагласак треба ставити и на интегрисање тржишта рада. Дугорочни циљ треба да буде прогресивно интегрисање служби запошљавања, социјалне заштите и здравствене заштите кроз развијање заједничких националних стандарда и финансијских механизма. Република Србија треба да оснажи и своје капацитете за праћење и оцену расхода за социјалну заштиту. У вези са системом здравствене заштите, приоритет треба да буде на довршавању реформе система плаћања и унапређивања ефикасности постојећих расхода у овој области.²⁷⁴

²⁷⁴ У току је припрема секторске оцене Делегације Европске уније.

Б9 СЕКТОР ПОЉОПРИВРЕДЕ И РУРАЛНОГ РАЗВОЈА

Б9.1. Обухват и контекст сектора пољопривреде

Сектор пољопривреде и руралног развоја обухвата пољопривредну производњу, шумарство, рибарство, безбедност хране, добробит животиња и рурални развој. Важност пољопривреде за привреду Републике Србије је изузетна, што потврђују подаци о уделу сектора у БДП, запошљавању и извозу (табела Б9.1). Оваква ситуација производ је два основна чиниоца; први је спора стопа реструктурирања у другим секторима, што је довело до слабих инвестиционих активности и последично слабих прилика за запошљавање у секторима ван пољопривреде; други је велика доступност богатих природних ресурса за пољопривредну производњу у Републици Србији.²⁷⁵

Структурне карактеристике пољопривредно-прехранбеног ланца снабдевања у Републици Србији указују на двојну структуру у свим деловима ланца. Структура пољопривредних добара у Републици Србији је сложена, у распону од малих пољопривредних газдинстава која производе за сопствене потребе и малих газдинстава која претежно производе за сопствене потребе, до великих породичних газдинстава, као и приватизованих великих предузећа са мешовитом власничком структуром. На примарном нивоу, газдинства су изузетно фрагментирана, при чему велики број поседа газдинстава производи (углавном) за своје потребе. Према новијим истраживањима (АЖС, 2008, СБ и РСЗ) процењује се да око 60% пољопривредних газдинстава нема вишак производње који би продавали, или га само повремено продају на пијацама. Насупрот томе, на северу земље постоје велика газдинства која су добро опремљена и чија производња је организована по принципима савременог управљања. Међутим, према Пољопривредном попису за 2012. годину,²⁷⁶ газдинства са преко 20 ha представљају 2% имања, и користе преко 30% КПП (КПП – коришћена пољопривредна површина). Регионалне разлике у структури земљишта, величини газдинстава, приносу и производњи велике су и настају из хетерогених природних услова. Велики број малих до веома малих предузећа доминира како на вишим нивоима, тако и на нижим нивоима индустрије. Уз њих постоји свега неколико средње до великих оператера. Структура индустрије прераде хране варира по гранама. Упркос томе, свега неколико предузећа одговорно је за највећи део обрта средстава. Број предузећа регистрованих у сектору хране, пића и дувана (NACE 15 и 16) износи око 3.300.²⁷⁷ Број предузећа порастао је од средине прошле деценије. Око трећине овог броја налази се у производњи меса и хлеба.

Последњу деценију карактерисала је **значајна годишња флукуација пољопривредне производње** (која је углавном остала мања него у пред-транзиционом периоду). Пољопривредна производња у Републици Србији типично је екстензивне природе и на њу изузетно утичу временски услови, нарочито суше (табела Б9.1). Приноси и производња у великој мери варирају, и још увек су нижи од периода пре транзиције. Приноси су близу регионалном просеку, а значајно испод ЕУ27. У погледу вредности пољопривредне производње, најзначајнији део чини производња усева, у оквиру чега доминирају житарице. Сточарство је у сталном паду и достигло је најнижи ниво током протеклих деценија.

Велики део пољопривредног сектора није интегрисан у пољопривредно-прехранбени ланац снабдевања, било уговорима или (било којим другим) одрживим комерцијалним везама. Потрошња у домаћинствима и непосредна продаја хране (неформална економија) изузетно су значајни у Републици Србији. Положај малих учесника на тржишту је критичан због тога што морају да испуњавају захтеве све захтевнијег ланца малопродаје. Ове захтеве покрећу истовремено све већа свест потрошача и јавне политике усмерене на успостављање правног оквира за безбедност хране и стандарде квалитета. Чак и већа предузећа имају потешкоћа у прилагођавању захтевима ЕУ, с обзиром на ограничен број лиценци за извоз у ЕУ у оквиру сектора меса и млечних производа. Према томе, велики изазов за сектор пољопривреде и прераде јесте испуњавање све већег броја захтева ЕУ и стандарда дуж читавог ланца снабдевања храном. Неуспех у испуњавању ових услова могао би да доведе до пада извоза и раста продора увоза.

Низ удружења на националном, регионалном и локалним нивоима укључен је у развој пољопривреде и рурални развој. Умрежавање удружења произвођача различитих профила је почело, али још увек не постоји централна институција на националном нивоу. Многа таква удружења не истичу се и тек су повремено присутна у јавним процесима одлучивања.

²⁷⁵Беркум Симен Ван и Наталија Богданов (2012): Србија на путу придруживања ЕУ: Последице за пољопривредну политику и пољопривредно-прехранбени ланац, *SABI*, Оксфордшајр, УК

²⁷⁶Републички завод за статистику (2013): Пољопривредни попис за 2012. годину у Републици Србији – Први резултати, Београд

²⁷⁷Влада Републике Србије, Одговори на упитник ЕК, поглавље 20, 2011: 448-449

Производња усева носи изузетно висок, и све већи удео у пољопривредној производњи Републике Србије, при чему су кукуруз, пшеница и воће главни усеви. Кукуруз је највећи појединачни артикал у пољопривреди Републике Србије са просечном производњом од 5,6 милиона тона током протекле деценије, произведених на око 1,2 милиона хектара. Производња воћа и поврћа представља око 12% вредности пољопривредне производње, а у протеклим годинама забележени су позитивни трендови. У овом сектору остварен је значајан напредак у унапређењу стандарда примарне производње и прераде, као и везама између њих. Индустијска производња усева (уљарице и шећерна репа) представља 7% укупне вредности пољопривредне производње Републике Србије. Отварање иностраних тржишта, буџетска подршка, извозне субвенције и приватизација капацитета за прераду допринели су брзој ревитализацији производње индустријских усева. Више од осталих сегмената ланца прехране у Републици Србији, овај сектор успоставио је ланац трговине са позитивним утицајем на раст обрађиване површине и укупне производње.

Удео сточарства у укупној вредности пољопривредне производње сектора је опао, углавном због дешавања у сектору меса, при чему је допринос како производње свињског, тако и јунећег меса показао тенденцију пада током протеклих година. Упркос важности за руралну и домаћу привреду, број грла је током протекле две деценије опао. Током периода 2000-2009. године, број грла смањен је са 1,25 милиона на 1,00 милион. Пад се нарочито јавио у броју крава музара, при чему је број пао са 750.000 грла током 2000. године на мање од 500.000 током 2012. године. Главни разлог за смањење сточне производње јесте смањење потрошње, флукуације цене сточне хране и ограничено спољно тржиште. Током протеклих година држава је уложила значајне напоре да ревитализује сточну производњу. Међутим, уз неповољну економску ситуацију за узгој стоке, процес приватизације довео је до даљег смањења броја грла.

Република Србија има потенцијал за раст сектора органске производње који је тренутно извозно орјентисан. Највећи потенцијал за раст је углавном у руралним подручјима у којима уобичајена производња није конкурентна или где не постоје оближњи извори загађења. Осим тога, током протекле две деценије пољопривредници у Републици Србији нису могли да приуште синтетичке сировине, што је довело до малих нивоа забрањених талоба и указује да је период конверзије у Републици Србији краћи него у највећем броју развијених земаља. Међутим, потенцијал за раст овог сектора ограничен је смањеним пољопривредним буџетом за органску производњу, ограничењима капитала и слабом организацијом ланца снабдевања, као и недостатком стручно саветодавних услуга у овом сектору, што води до неефикасне производње, прераде и пуштања на тржиште.

Република Србија је у процесу преласка са аналогног на дигитални катастар. Дигитални катастар непокретности би требало да реши бројне проблеме (архивирање, одржавање, дистрибуција података) и да допринесе поузданијој, ефикаснијој и свеобухватнијој бази о коришћењу земљишта. До сада је консолидација земљишта спроведена на 1,879 милиона хектара пољопривредног земљишта, односно око трећине пољопривредног земљишта у Републици Србији. **Консолидација земљишта** покрива највећи део руралних предела у Војводини (60% читаве територије Војводине), након чега следи Централна Србија (око 9%), а најмање је на Косову (5%). На читавој територији Републике Србије, успостављена је јединствена евиденција непокретности на површини око 87% територије.²⁷⁸

Територија Републике Србије изузетно је богата у погледу биодиверзитета. Главне претње за постојећи биодиверзитет настале путем пољопривредних активности јесу уништење природних станишта, претерана експлоатација природних ресурса и последице интензивног коришћења пољопривредне механизације и хемијских средстава, иако је потоњи проблем ређи у Републици Србији, такође велики проблем може бити и напуштање традиционалних пољопривредних пракси које холистички доприносе ичивању агроекосистема. Пропадање (нпр. загађење воде и земљишта) или исцрпљивање (нпр. претерана испаша) природних ресурса и одговарајући губитак биодиверзитета примери су негативних екстерналија пољопривредне производње, док насупрот томе традиционалне праксе жетве и испаше у Републици Србији као и увођење сета агроеколошких мера представљају прилику да се подржи развој и очување руралних области у границама расположивих природних ресурса. Република Србија исказала је интерес и посвећеност заштити животне средине, биодиверзитета и руралних подручја земље путем ратификације међународних споразума и њиховог интегрисања у национални правни оквир. Међутим, поједине директиве ЕУ у области животне средине (као нпр. Нитратна директива) још увек нису спроведене. У програму финансијске подршке пољопривредној производњи Републици Србији, мере унакрсне усклађености са стандардима животне средине, добробити животиња, јавног, животињског или биљног здравља још увек не постоје. Уопштено, Република Србија суочава се са потешкоћама у спровођењу јавних политика и стратегија за одговарајућу заштиту животне средине. Поред недостатка финансијских средстава, национални правни оквир је новијег датума и недостају му одговарајуће институционалне структуре за спровођење и извршење прописа посебно у смислу израде Националног агроеколошког програма са Републику Србију. Централизованом прикупљању података и праћење показатеља животне средине или у потпуности недостају, или се спроводе кроз различите пројекте, што отежава њихову систематизацију и могућност за озбиљнију анализу. Напокон, улагања у пољопривреду и рурални развој кроз читав низ агроеколошких мера као и за системе наводњавања, дренаже и заштите од поплава, или за системе

²⁷⁸ Ibid.

управљања отпадом (у клиницима) веома би допринели остваривању циљева заштите животне средине. Међутим, постојећи економски инструменти којима се пољопривредници и други актери у ланцу пољопривредно-прехрамбеног снабдевања подстичу на еколошки одговоран рад су преслаби или још увек недовољно пријемчивиза просечног пољопривредног произвођача да би се промовисала неопходна улагања у одрживо управљање животном средином и природним ресурсима.

Иако је велики део законодавства ЕУ уз бројне процедуре пренет у правила и смернице за све учеснике у пољопривредно-прехрамбеном ланцу Републике Србије, законодавне и административне промене саме по себи не гарантују одговарајућу примену ветеринарских и фитосанитарних правних тековина ЕУ. Спровођење прописа, уз потребну строгаћу и стручност како би функционисали, захтева одговарајуће институције и делотворне организације, и довољно времена да би се изградио одговарајући степен стручности. Недавно су покренути твининг пројекти усмерени на унапређење капацитета у овим областима. Упркос томе, ситуација је изузетно сложена, при чему је потребно обучити инспекторе, саветодавне службенике и пољопривреднике; изградња капацитета за спровођење прописа о санитарној контроли животиња и биља просто захтева време. Напомињемо да постоје важне разлике између сектора биља и животиња. Тренутно је сектор животиња у Републици Србији веома слабо укључен у међународну трговину пошто је предвиђено да животињски производи не би били конкурентни на тржишту ЕУ. Међутим, чак и уз слаб ток извоза у ЕУ, здравствени статус земље морао би бити неоспоран и у складу са стандардима ЕУ како би се очувало поверење трговинских партнера на тржишту животињских производа у ЕУ. Мали обим и фрагментирана структура пољопривреде у Републици Србији – на примарном нивоу, као и у преради и трговини – значи да је праћење и контрола болести животиња и биљака отежано. Осим тога, улагања у производне објекте и методе који доприносе остваривању виших стандарда не испуњавају оно што је неопходно како би се испунили захтеви ЕУ.

Рурална подручја у Републици Србији изузетно су разнолика у економском, социјалном и демографском погледу, због разлика у њиховим геоморфолошким карактеристикама (планинска, брдовита, равничарска подручја), саставу становништва, економским структурама, стању животне средине, приступачности за транспорт и приликама за запошљавање и остваривање прихода. Рурални региони у Републици Србији покривају 85% укупне територије, при чему 55% становништва живи у руралним подручјима и производи око 40% бруто државног производа земље (БДП).²⁷⁹

Током протекле две деценије, **низ друштвених, економских и политичких промена утицао је на број становника и структуру.** Укупно, током периода 2002-2011. године, број становника у руралним подручјима Републике Србије опао је за 10,9% у поређењу са општим падом од 4,1% укупног броја становника земље.²⁸⁰ Неповољни демографски трендови довели су до негативне образовне структуре руралне радне снаге, чији учинак не може да испуни потребе постојећег тржишта рада. Неповољни демографски трендови такође су одређени родном неравнотежом у руралним подручјима. Удео женског становништва репродуктивног и радног узраста (20-59 година) у укупном броју руралног становништва износи 48%, што је ниже од одговарајуће бројке за урбано становништво (52%). Пад броја жена у руралном становништву доводи до пада стопе рађања, што доводи до промена у структури пољопривредне производње (нпр. смањење производње поврћа, цвећа и млечних производа) и смањује могућност диверсификације пољопривредних прихода путем прераде хране.

Скромна знања и недостатак додатних вештина карактеришу рурално становништво уопште, што потврђују подаци из Анкете о животном стандарду за 2007. годину, према којима 97% руралног становништва није похађало додатну обуку и образовне курсеве, а 54% нема никаква посебна знања или вештине. Као резултат недовољног образовања и недовољног степена обуке, знања и вештине радне снаге у руралним подручјима не одговарају захтевима савремених технологија и негативно утичу на општи капацитет радне снаге у руралним подручјима. Слаб квалитет радне снаге може да се сматра за један од чинилаца који ометају економски развој у руралним подручјима због тога што инвеститори углавном избегавају места без квалитетне и обучене радне снаге.

Индустријска структура руралних подручја Републике Србије изузетно зависи од примарног сектора, нарочито пољопривреде, и још увек се заснива на трошењу природних ресурса. Главне карактеристике руралне привреде Републике Србије јесу да поседује: (i) велики удео пољопривреде, прехрамбене индустрије и рударства; (ii) слабо учешће терцијарног сектора у БДП; (iii) слаб степен предузетништва. Ове карактеристике одражавају недовољно развијену структуру руралне привреде.

Опште сиромаштво у Републици Србији изузетно зависи од карактеристика и интензитета руралног сиромаштва. Регионалне разлике у стопама руралног сиромаштва значајне су и прате однос који постоји између региона у погледу општег сиромаштва: најнеповољнија ситуација је на југу и истоку Републике Србије, а повољнија је у Војводини.

²⁷⁹ Национални програм руралног развоја 2011-2013. године, Службени гласник Републике Србије, бр. 15/11. У овом документу коришћена је дефиниција руралних подручја *OECD*. Званични резултати Пописа из 2011. године указују да у Републици Србији живи око 40% руралног становништва.

²⁸⁰ Републички завод за статистику (2011): *Попис становништва, домаћинства и станова у Републици Србији – Први резултати*, Београд

Рурална инфраструктура захтева значајна улагања ради успостављања нових система и ревитализације и проширења постојећих система. Одговарајућа рурална инфраструктура важан је чинилац у унапређењу квалитета живота руралног становништва, а такође подстиче и потенцијалне инвеститоре. Општинске власти поседују највећи део административне одговорности за инфраструктурна улагања; међутим, локалне власти немају довољно финансијских ресурса у погледу обухвата потребних улагања.

Било је изражених флукуација у степену и структури буџетске подршке сектору пољопривреде током протеклих година. Током протекле деценије није постојала стабилност укупног буџета за мере за подршку пољопривреди, што указује да су јавне политике још увек у процесу транзиције. Финансијски ресурси мењају се у зависности од годишњег државног буџета, и од удела пољопривреде који садржи (од 5% укупно буџетираних средстава током 2004. године до 2,5% током 2010. године). Модел пољопривредне подршке који се примењује у Републици Србији се разликује од пракси у ЕУ у оквиру Заједничке пољопривредне политике и мораће се прилагодити у будућности. Прилагођавања ће захтевати нове (акредитоване) институције, већи приступ и транспарентност подршке за шири низ корисника.

Подршка руралном развоју активније се спроводи од 2004. године. Највећи део средстава употребљен је за подршку унапређењу конкурентности газдинстава, а основни механизам био је коришћење субвенционисаних каматних стопа за зајмове за пољопривредну механизацију и опрему и расподела бесповратних подстицаја за развој села и пољопривреде. Постоје одређени елементи подршке засновани на моделу директиве ЕУ о „Мање погодним подручјима“, али та врста подршке примењена је без јасно дефинисаних правила. Током протеклих година било је покушаја бављења појединим осетљивим друштвеним питањима путем подршке руралном развоју, међутим ова је пракса напуштена (нпр. подршка ромском становништву у руралним подручјима, избеглицама, некомерцијалним имањима, земљорадничким задругама и другим облицима пословно-економског, интересног повезивања произвођача).

Што се тиче спремности за **LEADER** приступ, постојало је изражено планирање са нижих нивоа навише уз допринос и развој формирања локалних партнерстава и припрему почетних група за процес одабира пЛАГ-ова (потенцијалних Локалних акционих група). Очекује се да ће најмање 15-20 пЛАГ-ова испунити критеријуме за одабир. Међутим, у овом тренутку ни једна од тих група нема искуства у осмишљавању и програмирању одговарајућих идеја за пројекте. Ово је могуће спровести током 2013. године искључиво уколико се обезбеди основно финансирање из државног буџета, у складу са заступаним принципима, како би се овим групама омогућило да у пракси искористе велики део обуке и подршке коју су примили. Није израђен никакав институционални мандат (најновији планови за „Саветодавни одбор LEADER-а“ су пропали због недостатка посвећености и одлучивања министарства у погледу националног међуагенцијског форума о руралном развоју, као што су пропали и ранији планови за „Националну групу за LEADER“). Нити су развијени механизми у оквиру програма непосредне помоћи за развој процедура за спровођење мера LEADER приступа. Ово значи да преостаје много посла у изградњи институционалног оквира за програм LEADER, као и у планирању и лобирању за правовремено спровођење програма током периода 2014-2020. године. Такође постоји потреба за даљом техничком подршком како би се осигурало да постоје потпуно развијени ПЛАГ-ови способни да припреме и спроведу мере.²⁸¹

Остварен је извесни напредак у области **изградње институција** и припреме стратешких докумената и законодавства у вези са коришћењем претприступних фондова ЕУ. Ово нарочито важи за сектор пољопривреде и руралног развоја који функционише у контексту прилагођавања правним тековинама ЕУ, решавања дефинисаних услова у вези са успостављањем структура и система потребних за управљање ЗПП, управљања активностима руралног развоја и успостављања свих структура ИПА за рурални развој (ИПАРД). Упркос томе, главно ограничење и даље је недостатак људских ресурса. Унапређење људских ресурса у администрацији требало би да је приоритет, уз бољу координацију између различитих органа власти.

У **Извештају ЕК о напретку за 2012. годину** за пољопривреду и рурални развој (поглавље 11) закључено је да је остварен напредак у области пољопривреде и руралног развоја, као и у погледу пољопривредних статистика. Структуре и ресурси ИПАРД добро су унапредовали, али је и даље од суштинске важности додатна изградња капацитета, а развој и усклађивање са правним тековинама ЕУ још увек су у раној фази. У области безбедности хране, ветеринарске и фитосанитарне политике (поглавље 12), у Извештају о напретку се наводи да је остварен извесан напредак, али да је потребно даље јачање административних капацитета институција укључених у праћење безбедности ланца хране. Потребни су напори за унапређење установа за храну и храну за животиње, управљање нуспроизводима животињског порекла и генетски модификованим организмима. Уопштено, овај сектор оцењен је као умерено напредан. У погледу рибарства (поглавље 13), у Извештају о напретку се закључује да може да се пријави извесан напредак пописивањем појединих међународних споразума. Међутим, потребно је унапредити прикупљање тржишних података, и потребно је успоставити националну схему сертификата за улов за увоз и извоз рибљих производа. Уопштено, припреме у области рибарства умерено су напредне.

²⁸¹ „Техничка помоћ за оцену сектора пољопривреде и руралног развоја, спроведена и финансирана из програма ИПА и других донатора у Републици Србији“, Извештај о оцени, јануар 2013. године

Табела Б9.1. Кључне пољопривредне статистике

	Јединице	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Бруто додата вредност сектора пољопривреде, шумарства, лова и рибарства (А)								
- БДВ (по садашњим ценама)	мил. евра	2.097,7	2.261,8	2.524,8	3.003,1	2.320,4	2.378,9	2.788,0
- удео БДВ у свим активностима	%	12,2	11,4	10,4	10,7	9,3	9,9	10,4
Запосленост у сектору пољопривреде, шумарства, лова и рибарства (А)								
- број	000	619,6	530,2	540,5	696,9	614,1	522,7	466,2
- удео у укупној запослености	%	23,2	20,5	20,8	21,4	23,8	21,9	21,0
Трговина храном и пољопривредним производима								
- извоз пољопривредно-прехранбених производа	мил. евра	713,7	991,9	1.217,8	1.327,9	1.380,6	1.672,5	1.919,6
- удео у извозу свих производа	%	20,27	19,44	18,93	17,87	23,15	22,62	22,74
- увоз пољопривредно-прехранбених производа	мил. евра	622,0	721,1	604,4	758,4	710,7	896,4	1000,5
- удео у увозу свих производа	%	7,4	6,9	4,3	4,6	6,7	7,2	7,0
- трговински биланс у пољопривредно-прехранбеним производима	мил. евра	91,7	270,8	613,4	569,5	669,9	776,0	919,1
Удео хране, пића и дувана у укупним расходима домаћинства	%	25,6	23,6	21,9	22,5	22,6	22,3	:
Промена у обиму Бруто пољопривредне производње (БПП)								
- Укупно	%	-3,4	-2,6	-11,7	13,7	1,3	1,1	-1,1
- Усеви	%	-5,7	-3,0	-18,0	23,0	3,6	1,1	-1,8
- Сточарство	%	1,1	-3,0	0,0	-3,0	-3,5	1,1	0,2
Удео производње усева и сточарства у укупној Производњи пољопривредне робе								
- Усеви	%	67,3	63,7	62,0	68,7	69,3	68,4	68,4
- Сточарство	%	32,7	36,3	38,0	31,3	30,7	31,6	31,6

Извор: Елаборат експерата заснован на подацима Републичког завода за статистику

Б9.2. Стратешки оквир

Национални стратешки оквир

На основу најважнијих секторских стратешких докумената, представљених у прилогу 1, секторске и *SWOT* анализе, утврђени су следећи приоритети за сектор:

- (i) Повећање конкурентности пољопривредно-прехранбеног сектора – од изузетне је важности за будућност овог сектора, у погледу процеса интеграције земље на међународна тржишта (придруживање СТО, Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ и придруживање ЦЕФТА) као и неопходне либерализације и отварања тржишта за инострану конкуренцију. Повећање конкурентности довешће у дугорочним оквирима до повећања стандарда живота становништва. Већа конкурентност пољопривреде, прераде хране и шумарства захтева усмерење на пољопривредне структуре, стандарде квалитета, маркетинг пољопривредних и прехранбених производа, тржишта за земљиште и кредита, подршку формирању удружења пољопривредника, повећање пошумљене површине путем подршке шумарским активностима и понуде помоћи пошумљеном земљишту на којем дрвеће може да се узгаја економично и на одрживи начин у погледу заштите животне средине. Пољопривредници у Републици Србији могу да опстану и напредују на изузетно конкурентном унутрашњем тржишту ЕУ искључиво путем повећања конкурентности.
- (ii) **Одрживи рурални развој** – унапређење руралног развоја оствариће се подстицајем развоја и економског раста и повећањем животног стандарда у руралним подручјима, са посебним погодностима у напуштеним пограничним и планинским крајевима. Посебна пажња биће усмерена на старије пољопривредне раднике и друге угрожене категорије. Према томе, усмерење је и на део руралног становништва који не живи само од пољопривредних прихода већ, такође, новца зарађеног не-пољопривредним активностима које се обављају у руралним подручјима. У реалном окружењу то су активности које воде унапређењу живота и предузетништва у селима, и најчешће укључују: улагања у средства за пољопривредну производњу и прераду, образовање и обуку руралног становништва, развој руралног туризма, промовисање традиционалних знања и културних вредности, заштиту природног окружења и агроекосистена итд. Без обзира на то, неизоставни елементи руралног развоја су подршка формирању регионалних и локалних институција за подршку руралном развоју; унапређење сарадње између Министарства пољопривреде и институција локалне самоуправе са циљем подршке руралним подручјима; повећање улагања у рурални развој; усмеравање подршке на диверсификацију

активности у руралним подручјима. Шумарство такође представља кључни део напора који се улажу у опоравак и развој руралних подручја.

- (iii) **Унапређење безбедности хране, здравља и добробити животиња и здравља биља у складу са захтевима ЕУ** – Остваривање овог приоритета неизоставно ће водити: унапређењу сигурности потрошача, већој профитабилности и конкурентности прехранбене индустрије, повећању извоза испуњавањем захтева земаља увозница, замени увезених производа домаћим производима сличног нивоа сигурности, смањењу трошкова контроле и тиме јефтинијој производњи, уз осигурање међународне интеграције (чланство у ЕУ и СТО). Формирање свеобухватног, координисаног и интегрисаног националног система надзора здравља биља и животиња основ је за очување здравља животиња, биљака, људи и природног окружења, као и за производњу безбедне хране. Највећа одговорност лежи на институцијама одговорним за израду правних прописа и унапређење капацитета служби за инспекцију одговорних за безбедност хране. У исто време, неопходно је да сви учесници у ланцу прихвате свој део одговорности за остваривање овог циља. Научне и истраживачке организације и саветодавне службе такође имају изузетно важну улогу у образовању, подизању нивоа свести и ширењу информација у читавом ланцу. Како би се осигурало остваривање овог приоритета потребно је спровести различите структурне мере усмерене на подршку улагањима у савремене објекте којима се осигурава висок ниво безбедности хране и увођење стандарда; успостављање система референтних лабораторија у ланцу безбедности хране; пуно спровођење стратегија за интегрисано управљање границама, нарочито у области надлежности ветеринарских и фитосанитарних инспектората и увођење биљних пасоша.
- (iv) **Унапређење агро-еколошке и заштите биодиверзитета** – С обзиром на опредељење Републике Србије да постане чланица ЕУ, од суштинске је важности стварање нових и усклађивање постојећих стандарда са јавним политикама ЕУ, као и дефинисање основног усмерања политика заштите животне средине од негативних ефеката пољопривредне производње. Приоритет зависи од утврђивања специфичних претњи и притисака на биодиверзитет од стране сектора пољопривреде и шумарства; проширења органске производње која је од важности за производњу изузетно вредне и квалитетне хране, подршке за очување генетичких ресурса аутохтоних раса/сорти због очувања биодиверзитета и генетских варијација. Аутохтоне расе домаћих животиња су део културног и историјског наслеђа и представљају извор генетичке разноврсности. Шуме имају незамењиву улогу у ублажавању последица антропогених климатских промена, у области апсорпције угљеника. Неопходно је обратити пажњу да се капацитет шума у овом погледу непрестано повећава, напokon, увођене низа агроеколошких мера које доприносе очувању комплетних агроекосистема (пољопривредних предела високе природне вредности) у ширем смислу су неизоставне активности неопходне ради очувања аутентичних крајолика и станишта флоре и фауне у складу са европском регулативом (НАТУРА 2000)..

Постојећи стратешки оквир сектора и предлог нове стратегије пољопривреде и руралног развоја (2014-2024. године) засновани су на принципима одрживог развоја и коришћења природних ресурса и постепеног усклађивања са стратешким оквирима ЕУ. Визија у оквиру нове стратегије јесте да би пољопривреда требало да постане сектор чији се развој заснива на знању, савременим технологијама и стандардима, који производи конкурентне и иновативне производе и осигурава одржив и стабилан приход за пољопривреднике, док се природни ресурси, животна средина и културна баштина руралних подручја користе тако да рурална подручја представљају привлачна места за живот и рад становништва.

Изазов приликом остваривања ових националних приоритета јесте што захтевају интеграцију низа активности у читавом сектору. Спроведена анализа указује да усмеравање на само један или два међу овим приоритетима на уштрб осталих ствара проблеме у сектору, уместо да обезбеди тражена решења.

НАД приоритет 1: *„Повећана конкурентност сектора пољопривредног пословања и створени услови за одрживи раст прихода пољопривредника“* у складу је са секторским приоритетом (i), наведеним у претходном тексту, и има исти циљ, односно остваривање конкурентнијег пољопривредно-прехранбеног сектора. НАД предвиђа остваривање овог приоритета усмеравањем улагања на пољопривредну производњу/прераду и унапређење примењеног истраживања/трансфера знања.

НАД приоритет 2: *„Унапређен квалитета живота руралног становништва и атрактивност руралних подручја“* доприноси остваривању наведеног секторског приоритета (ii), усмеравањем на стварање услова за унапређење руралне инфраструктуре и путем подршке за диверсификацију руралних економија стварањем нових радних места. Приоритет се такође бави стварањем прилика за развој руралне заједнице путем даљег развоја почетних иницијатива за примену приступа *LEADER* и подршком за ширу примену агро-еколошких активности.

НАД приоритет 3: *„Ојачани административни капацитети за усклађивање пољопривредне политике (ЗПП стуб 1) и политике руралног развоја (ИПАРД и ЗПП стуб 2) и институција са правним тековинама ЕУ“* сматра се хоризонталним и у складу је са четири наведена секторска приоритета.

НАД приоритет 4: *„Унапређени стандарди и системи безбедности хране, здравље биља, здравља и добробити животиња (уз позив на усклађивање са правним тековинама ЕУ)“* омогућиће одређивање стандарда и система у

областима безбедности хране, ветеринарске и фитосанитарне контроле, добробити животиња, уз изградњу релевантних капацитета за њихово спровођење, и у складу је са секторским приоритетом (iii) из претходног текста.

Регионалне и транснационалне стратегије

Стратегија ЕУ за Дунавски регион промовише развој животне средине и друштвено-економски развој у Дунавском региону, а приоритети и мере сектора пољопривреде и руралног развоја одговарају стубу 1, *Повезивање Дунавског региона*, усмереном на: унапређење регионалне/локалне прекограничне инфраструктуре и приступа руралним подручјима; успостављање механизма за сарадњу градова и села у региону са циљем посвећеног смањења емисија гасова стаклене баште, размене најбољих пракси и пробних пилот пројеката о енергетској ефикасности и обновљивим изворима енергије; као и јачању сарадње у области обновљивих извора енергије у руралним подручјима. Приоритети и мере сектора пољопривреде и руралног развоја такође одговарају стубу 2, *Заштита животне средине у Дунавском региону* усмереним на: поспешивање и развој активног процеса дијалога и сарадње између органа одговорних за пољопривреду и животну средину како би се осигурало да се предузимају мере за решавање пољопривредног загађења и успостављају заштитни појасеви дуж река како би се задржале хранљиве материје и промовисало алтернативно прикупљање и прерада отпада у малим руралним насељима. Република Србија је 2010. године усвојила одлуку Владе²⁸² којом су дефинисани њени приоритетни стубови Стратегије ЕУ за Дунавски регион, усмерени на остваривање циљева поспешивањем економског развоја и јачањем регионалне сарадње и партнерства у Дунавском региону, као и стварања економије засноване на знању путем сарадње у Дунавском региону и активној улози науке у остваривању циљева Стратегије. Приоритет 2 сектора пољопривреде и руралног развоја, „Унапређење квалитета живота руралног становништва и атрактивности руралних подручја“ допринеће приоритетној области – Економски развој и јачање регионалне сарадње и партнерства у Дунавском региону, под стубом 3, *Друштвено-економски развој*, усмерењем на унапређење и развој руралне инфраструктуре, диверсификацијом руралне економије и стварањем нових прилика за запошљавање ван пољопривредних газдинстава и јачањем локалних иницијатива на нивоу заједнице.

Документа ЕУ и међународни споразуми релевантни за сектор

Европско партнерство са Републиком Србијом од 18. фебруара 2008. године (2008/213/ЕЗ) (под: Секторске политике – Пољопривреда) наводи низ краткорочних и средњорочних приоритета, укључујући: (i) јачање административних капацитета неопходних за формулисање и спровођење јавних политика у области пољопривреде и руралног развоја; (ii) унапређење законодавства и јачање спровођења и контрола у областима безбедности хране и ветеринарских и фитосанитарних питања; (iii) проширење идентификације животиња и регистрације на све релевантне врсте; (iv) унапређење ветеринарских, фитосанитарних, винских и санитарних лабораторија, инспектората и контрола на спољним границама. **Споразум о стабилизацији и придруживању** (Наслов VIII, Политике сарадње, члан 97. – Пољопривреда и агро-индустријски сектор) наводи да се сарадња развија „у свим приоритетним областима у вези са правним тековинама Заједнице у области пољопривреде, као и у ветеринарској и фитосанитарној области“, као и да има за циљ „модернизацију и реструктурирање пољопривреде и агро-индустријског сектора, нарочито ради достизања санитарних стандарда Заједнице, побољшања управљања водама и руралног развоја, као и развоја шумарства у Србији“. Истим чланом утврђује се и да је потребно пружити подршку постепеном усклађивању законодавства и пракси са правилима и стандардима Заједнице“.

Преференцијални приступ главним тржиштима могућ је путем Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ (ССП); билатералних Споразума о слободној трговини; Европског удружења за слободну трговину (ЕФТА); Централноевропског споразума у о слободној трговини (ЦЕФТА); као и Општег система преференцијала са САД (ОСП).

У оквиру ССП, потписаног са ЕУ током 2008. године, Република Србија постепено ће укинути царине за индустријске и највећи број пољопривредних производа из ЕУ до 2014. године, а добити неограничен бесцарински приступ тржишту ЕУ за све основне пољопривредне производе, изузимајући јунетину, шећер и вино, за које се примењују бесцаринске квоте. Спровођење споразума почело је у јануару 2009. године у склопу једностраног „Споразума о спровођењу“ Републике Србије, у ишчекивању потврђивања ССП у свим државама чланицама ЕУ и у Европском парламенту, што се очекује током 2013. године. Установљене квоте јесу за 180 000 тона шећера и 8.700 тона јунетине. У погледу реципрочних концесија за вино, Република Србија је добила квоту за бесцарински извоз (КБИ) од 63.000 hl, од чега 53.000 hl мора да буде квалитетно вино, а 10.000 hl ринфузно вино. Заједница је обезбедила годишњу бесцаринску квоту од 25.000 hl за квалитетна вина. Осим тога, трговинска либерализација са Русијом, Белорусијом, Турском и Казахстаном остварена је путем билатералних споразума о слободној трговини, у оквиру којих су одобрене значајне пољопривредне концесије. Трговина пољопривредним производима регулисана је одвојеним споразумима са свим чланицама ЕФТА (Швајцарска, Норвешка, Исланд и Лихтенштајн), чиме се обезбеђују узајамне концесије за одређене производе.

²⁸² Учешће Републике Србије у развоју опште стратегије ЕУ за Дунавски регион, 10. јун 2010. године

Република Србија прикључила се Централноевропском споразуму о слободној трговини 6. септембра 2007. године. За пољопривредне производе, од дана ступања на снагу Додатног протокола уз ЦЕФТА споразум (15. децембар 2011. године за Републику Србију), Република Србија је у већој мери, а у појединим сегментима и у потпуности либерализовала узајамну трговину са свим потписницама ЦЕФТА. Ова либерализација важна је за регион ЦЕФТА пошто је усмерена на остваривање користи на основу значајних прилика које постоје у пољопривредној трговини и последичном унапређењу конкурентности регионалне економије. Република Србија завршила је мултилатералне преговоре за чланство у СТО и закључила 12 билатералних споразума са оним чланицама које су их захтевале. Као део припрема за чланство у СТО, Република Србија још увек треба да закључи трговинске аранжмане са САД, Украином, Бразилом, Индијом и Доминиканском Републиком у погледу трговине одређеним пољопривредним производима.

Република Србија тренутно има активне међународне споразуме о научној и техничкој сарадњи у области пољопривреде са Републиком Тунис, Републиком Аргентином, Републиком Индијом, Црном Гором, Босном и Херцеговином, Македонијом, Савезном Републиком Бразил, Исламском Републиком Иран, Државом Израел и појединим другим земљама. Један од разлога за институционализацију ове сарадње путем међународних споразума јесте велики број постојећих и будућих пројеката између Републике Србије и других потписница ових споразума, у областима пољопривредног пословања, од ветеринарске медицине до водних ресурса, путем сарадње у области фитосанитарних питања, анализе аграрне политике, као и пољопривредних саветодавних услуга. На тај начин постаје могућ формални дијалог путем одговарајућег праћења постојећих пројеката и правовременог утврђивања нових прилика за сарадњу. Осим тога, ова врста сарадње за циљ има поспешивање научне сарадње између земаља у области пољопривреде, између релевантних институција и пренос знања из ових земаља у нашу земљу.

Осим наведеног, Република Србија потписница је следећих конвенција: Европске конвенције о заштити кућних љубимаца; Међународне конвенције о заштити нових биљних сорти; Европске конвенције о заштити кичмењака намењених за огледне и друге научне сврхе; Конвенције о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера.

Б9.3. Агенда ЕУ

Пољопривреда игра кључну улогу у осигурању паметног, одрживог и инклузивног раста, као што је утврђено стратегијом Европа 2020 у оквиру које ће пет циљева (**запошљавање**: 75% лица узраста 20-64 године запослено; **истраживање и развој/иновације**: 3% БДП ЕУ (комбиновано јавно и приватно) улаже се у истраживање и развој/иновације; **климатске промене/енергетика**: емисије гасова стаклене баште 20-30% ниже него 1990. године; 20% енергије из обновљивих извора; и 20% повећања енергетске ефикасности; **образовање**: смањење стопе прекида школовања испод 10%, а најмање 40% лица узраста 30-34 година са завршеним трећим степеном образовања; **сиромаштво/социјална искљученост**: најмање 20 милиона људи мање сиромашно и социјално искључени или под ризиком од тих појава) имати значајан утицај на сектор пољопривреде и руралног развоја. Одговарајући на ове изазове ЗПП ће допринети циљевима стратегије Европа 2020 путем:

Паметног раста – односно повећањем ефикасности ресурса и унапређењем конкурентности путем: технолошких знања и иновација; развоја производа са високом додатом вредношћу и квалитетом; развојем зелених технологија и коришћењем ИКТ; улагањем у обуку; пружањем подстицаја за социјалне иновације у руралним областима; унапређењем прихвата резултата истраживања;

Одрживог раста – односно одржавањем хране, сточне хране и обновљиве производне базе; осигурањем одрживог управљања земљиштем; обезбеђивањем јавних добара за заштиту животне средине; решавањем губитка биодиверзитета; неговањем здравља биљака и животиња; повећањем ефикасности коришћења ресурса путем технолошког развоја; даљим смањењем емисија и потпуним развојем потенцијала руралних подручја.

Инклузивног раста – односно откључавањем економских потенцијала руралних подручја; развојем локалних тржишта и радних места; праћењем реструктурирања пољопривреде; подршком приходима пољопривредника ради очувања одрживе пољопривреде.

Поглавље 11: Пољопривреда и рурални развој

У периоду 2008-2013. године усвојен је низ стратешких докумената у процесу усклађивања са правним тековинама ЕУ садржаним у овом поглављу, које представља једно од наизазовнијих поглавља у погледу транспозиције, узимајући у обзир обухват и димензије законодавства, али и важност сектора за привреду Републике Србије.

Смер политика ЕУ

Главни смерови политика ЕУ у сектору пољопривреде и руралног развоја представљени су у Саопштењу Европске комисије о „Заједничкој пољопривредној политици (ЗПП) у сусрет 2020. години – Суочавање са изазовима који се тичу хране, природних ресурса и територије у будућности“ које представља смер реформи за различите уредбе и акта за спровођење чије усвајање се очекује до краја 2013. године, са циљем спровођења опште реформе ЗПП од 1. јануара 2014. године.

У време писања овог документа, предложене промене прописа у оквиру нове ЗПП након 2014. године јесу следеће. **Директна плаћања** (стуб 1) биће измењена тако да се национални системи за директна плаћања структурирају на следећи начин. Основна схема плаћања (која представља до 70% доступног националног износа за финансирање) замениће Схеме за јединствена плаћања које тренутно функционишу у различитим државама чланицама ЕУ. Плаћања за озелењавање биће уведена као обавеза за све државе чланице и представљаће 30% националних средстава. До 5% националних средстава може бити додељено „Подручјима са природним ограничењима“, док ће „Млади пољопривредници“ (нови учесници у сектору са мање од 40 година) моћи да приме до 2% националних средстава током првих пет година. Подршка схеми „малих пољопривредника“ до 10% националних средстава може се доделити пољопривредницима годишње, у виду фиксног права на износ између 500 и 1000 евра. На крају, постојаће опција „производно везаних плаћања“, до 5% националних средстава или у појединим случајевима и више, којом ће се омогућити државама чланицама да обезбеде ограничене износе „производно везаних“ плаћања, односно плаћања везаних за конкретне производе. Сва директна плаћања биће и даље везана за општу усклађеност.

Мере **Руралног развоја** (стуб 2) и даље ће суфинансирати државе чланице и ЕУ путем „Европског пољопривредног фонда за рурални развој“ који ће чинити део новог Заједничког стратешког оквира са другим европским фондовима за економски развој. Нов период програмирања имаће шест приоритета, а државе чланице мораће да испуне циљеве у свих шест приоритетних области, са 5% средстава задржаних у „Резерви по учинку“ како би се ово подстакло. Најмање 25% средстава за финансирање руралног развоја држава чланица мора се расподелити на питања у вези са управљањем земљиштем и мерама климатских промена, укључујући органску пољопривреду. Први скуп области интервенције усмерен је на подстицање иновација и знања, као и важност саветодавних служби за иновације. Под другом области интервенције Програми руралног развоја наставиће да подржавају квалитетне схеме за пољопривредне производе и прехранбене артикле и подручја која се суочавају са природним или другим специфичним ограничењима. Мере од нарочитог значаја за промовисање организације ланца исхране и управљања ризиком у пољопривреди осмишљене су ради унапређења положаја пољопривредника у ланцу снабдевања храном, као и ради бољег суочавања са неизвесностима које носе проблеми са временским условима, болестима животиња и нестабилношћу тржишта. Осим тога, планиран је скуп интервенција за подршку опоравку, очувању и унапређењу екосистема који зависе од пољопривреде и шумарства, као и промовисању ефикасног коришћења ресурса и преласку на економију са ниском емисијом карбон-диоксида и отпорну на климатске промене у секторима пољопривреде, прехране и шумарства. Мере од нарочитог значаја за промовисање социјалног укључивања, смањења сиромаштва и економског развоја у руралним подручјима укључују подршку за основне услуге и обнову села у руралним подручјима, као и интервенције по моделу LEADER. Укратко, приоритети ЕУ утврђени за Програме руралног развоја покривају следеће: саветодавне службе; управљање имањима и услуге опоравка имања; улагања у физичка средства; развој имања и пословања; LEADER активности.

Правне тековине ЕУ које покривају **хоризонтална питања, организацију заједничког тржишта и рурални развој** тренутно су у процесу измене у складу са наведеним. Постојеће правне тековине јесу: уредбе 73/2009 – успостављање заједничких правила за схеме директне помоћи за пољопривреднике у оквиру Заједничке пољопривредне политике, 834/2007 – о органској производњи и обележавању органских производа, 718/2007 – о примени Уредбе Савета (ЕС) бр. 1085/2006 којом се успоставља Инструмент за претприступну помоћ (ИПА), 1698/2005 – о подршци руралном развоју коју пружа Европски пољопривредни фонд за рурални развој. У оквиру **НПАА** се наводи да су у области **пољопривреде и руралног развоја** унете основне измене путем Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, који је делимично усклађен са европским законодавством. На тај начин ствара се амбијент у којем је постојећи систем подршке постао предвидив на дужи временски рок са циљем поспешивања планирања примарне пољопривредне производње, осигурања стабилних прихода за произвођаче и поштовања стандарда квалитета. Законом је утврђено да пољопривредна подршка у Републици Србији прати основна усмерења ЗПП у погледу преласка са плаћања везаних за производњу (везаних) ка раздвојеним плаћањима, уз очување извесне количине директних плаћања везаних за производњу (у областима производње у којима је то неопходно). Осим тога, овим законом су по први пут створени услови за делимично спровођење механизма „опште усклађености“ и измена ЗПП ЕУ. Детаљна примена ових механизма биће спроведена постепено, с обзиром да још увек нису створени услови за потпуно спровођење ових механизма на пољопривредним газдинствима која примају директна плаћања. Примена овог механизма у пољопривреди Републике Србије захтеваће детаљну и свеобухватну обуку пољопривредника, у чему ће водећу улогу имати стручне саветодавне службе. У области **пољопривредних тржишта**, током протеклих година Република Србија почела је са усвајањем закона и прописа који важе за европска правила, у складу са Уредбом Савета (ЕС) бр.

1234/2007, којом се успоставља заједничка организација пољопривредних тржишта и посебне одредбе за одређене пољопривредне производе (Уредба о заједничком уређењу тржишта) (Уредба Савета 1234/2007, 32007P1234P (07)).

Политике квалитета: уредбе 1151/2012, 479/2008 и 110/2008. Кључни циљ пољопривредне политике квалитета јесте успостављање схема квалитета, информисање купаца и потрошача о карактеристикама производа и начину производње како би се купцима и потрошачима обезбедиле прецизне, корисне и гарантоване информације. Наведене уредбе покривају аспекте схема подршке за: заштићено име порекла и заштићене географске ознаке (ЗОП и ЗГО); схему гарантованих традиционалних специјалитета (ГТС), укључујући заштићене ознаке порекла и географске ознаке; традиционалне услове, обележавање и презентацију одређених производа у сектору вина и алкохолних пића. У **НПАА** се наводи да је уочљив посебан напредак у области усклађивања у погледу географског порекла пољопривредних и прехранбених производа, у складу са Законом о ознакама географског порекла (Службени гласник РС 18/10). Велики напредак је остварен у области виноградарства и винарства нарочито по питању усклађивања са ЕУ регулативом и достизања ЕУ стандарда у области географског порекла вина, декларисања и квалитета. У области производње **алкохолних пића** током периода 2008-2012. године Република Србија усвојила је низ прописа у вези са организацијом тржишта дестилованих и других алкохолних пића, чиме је у домаће законодавство пренет део правних тековина ЕУ у вези са за сектором алкохолних пића. Напредак није задовољавајући, и тренутно се врши ревидирање нацрта закона.

Органска пољопривреда: уредбе 834/2007, 889/2008 и 1254/2008. Овим уредбама обезбеђена су правила за органску пољопривреду и производњу. Органску производњу је подржанакроз европску финансијску помоћ, политике и законе, који су осмишљени да би се учврстило поверење потрошача, уз стварање услова за праведну конкуренцију међу произвођачима органских производа у земљама ЕУ. У **НПАА** се наводи да је од јануара 2011. године органска пољопривреда у Републици Србији регулисана *Законом о органској производњи* („Службени гласник РС“, број 30/10), као и *Правилником о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње* („Службени гласник РС“, број 48/11 и 40/12), припремљеним у складу са Уредбом Савета бр. 834/2007, 889/2008, узимајући у обзир да поједине одредбе уредби ЕУ нису пренете у постојећи закон, да недостају одговарајуће казнене одредбе и да правни оквир не обезбеђује ефикасан систем контроле. Предлог закона о органској производњи и органским производима припремљен је и очекује се усвајање у 2014. години.

Поглавље 12: Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика

Надлежни органи у Републици Србији спровели су темељно усклађивање са правним тековинама ЕУ у поглављу 12 како би се осигурала транспозиција оног дела оквирног законодавства ЕУ који се усмерава на уклањање потенцијалних препрека за трговину са ЕУ.

Смер политика ЕУ

Од 2000. године, када је Европска комисија (ЕК) усвојила *„Белу књигу о безбедности хране“* није било већих промена у области политика безбедности хране. У то време ЕК је модернизовала тадашње законодавство у кохерентан и транспарентан скуп правила, чиме је појачана контрола *„од њиве до трпезе“* како би се гарантовало висок степен здравља људи и заштите потрошача.

У стратешкој области здравља животиња, ЕК ради на спровођењу *„Стратегије за здравље животиња (2007-2013. године)“*, која је усмерена на превентивни приступ и јачање постојећих механизма. Кључни елемент ове стратегије јесте успостављање свеобухватног правног оквира који подржава сектор сточарства и осигурава несметан рад регулисаног тржишта живих животиња и њихових производа у ЕУ. Нагласак у овој стратегији јесте на упрошћавању законодавства и смањењу одговарајућег административног терета. Намера свеобухватног правног оквира јесте да повећа унутрашњу кохерентности између питања здравља животиња и блиско везаних области као што су ветеринарски расходи ЕУ, званичне контроле надлежних органа, зоонозе, као и ветеринарски лекови. У погледу добробити животиња, *„Стратегија за добробит животиња 2012-2015. године“* главни је стратешки документ који за циљ има да осигура: да животиње не трпе бол или патњу које је могуће избећи; да власници/чувари животиња поштују минималне захтеве за добробит; да су и грађанима и оператерима доступне одговарајуће информације и образовање о питањима добробити животиња.

Храна за животиње, биље, семе и садни материјал кључни су подсектори за безбедност и сигурност прехранбеног ланца. У тој области ЕК је припремила нове законодавне предлоге за здравље биља и семе и садни материјал којим би се претходна директива заменила новом уредбом. Постојећи правни оквир биће замењен са четири уредбе, и то: Уредбом о здрављу биља (штетни организми, заразе, увоз, трговина унутар ЕУ), Уредбом о службеним контролама (провера усклађености), Уредбом о расходима (суфинансирање ЕУ), као и Уредбом о семену и садном материјалу.

Европска комисија је 6. маја 2013. године предложила пакет законодавних мера за јачање примене стандарда за здравље и безбедност у читавом пољопривредно-прехранбеном ланцу. Након усвајања, овим пакетом ће се око 70 законодавних мера свести на четири уредбе. Нови елементи предложеног пакета који ће допринети бољој примени правила за пољопривредно-прехранбени ланац биће од користи за ширу јавност путем повећања безбедности намирница у целини, као и заштите коју та правила пружају у односу на здравље биља и животиња, добробит

животиња и животну средину, укључују: (i) захтев за вршењем редовних ненајављених службених контрола усмерених на утврђивање намерних прекршаја и (ii) новчане казне којима се поништавају економске предности које је настојао да стекне починилац прекршаја. Пакет такође даје Комисији већа овлашћења да обавезе државе чланице да спроводе контроле и испитивања у оквиру координисаног плана контроле ограниченог трајања како би се утврдио степен конкретних недостатака у ланцу хране и утврдили трајни специфични захтеви контроле у погледу специфичних сектора, односно новоутврђених ризика који се јаве у ланцу хране или који настану на основу нових образаца производње или потрошње хране. Пакет који је предложила Комисија састоји се од следећих законодавних мера: Уредба о производњи и стављању на тржиште семена и садног материјала.; Уредба о службеним контролама и другим званичним активностима извршеним како би се осигурала примена закона о безбедности хране и хране за животиње, правила о здрављу и добробити животиња, здрављу биља, семену и садном материјалуи производима за заштиту биља; Уредба о здрављу животиња; Уредба о здрављу биља.. Циљ је успостављање робусног, транспарентног и одрживог регулаторног оквира. Комисија очекује да ће пакет ступити на снагу 2016. године. **Безбедност и контрола хране: уредбе 178/2002, 852/2004, 853/2004 и 183/2005.** Овим уредбама обезбеђена су правила за безбедност хране и хране за животиње и интегрисана су у национални Закон о безбедности хране који је усклађен са правним тековинама ЕУ. Даље усклађивање са правним тековинама ЕУ усмерено је на подзаконске акте са циљем осигурања делотворне примене оквирних закона. У НПАА се наводи да је Закон о безбедности хране створио правни основ за транспозицију прописа из тзв. „Хигијенског пакета“ ЕУ (уредбе 178/2002, 852/2004, 853/2004, 854/2004 и 183/2005).

Здравље биља: правне тековине ЕУ о здрављу биља тренутно се мењају; нацрт ових промена описан је у претходном тексту. У НПАА се наводи да је у периоду 2008-2012. године, у области **здравља биља** усвојен *Закон о здрављу биља* (Службени гласник РС 41/09), уз 29 подзаконских аката, чиме је успостављен правни оквир за систем здравља биља усклађен са Директивом Савета 2000/29, CELEX 32000L0029.

Средства за заштиту биља и резидуе: директиве 2009/128 и 2009/127; уредбе 1107/2009, 1185/2009 и 396/2005. Током 2009. године ЕУ је усвојила нов законодавни оквир који се односи на: (i) процену и одобравање активних супстанци на нивоу ЕУ (ii) ауторизацију средстава за заштиту биља на нивоу држава чланица ЕУ (iii) статистику у области промета и примене средстава за заштиту биља и (iv) одрживу примену средстава за заштиту биља. Један од великих изазова за Републику Србију током предстојећег периода у овој стратешкој области биће усклађивање законодавства Републике Србије у погледу система за праћење резидуа у храни и храни за животиње. У НПАА се наводи да је Закон о средствима за заштиту биља делимично усклађен са ранијом Директивом Савета 91/414/ЕЕЗ у погледу стављања на тржиште средстава за заштиту биља на тржиште и са основним одредбама Уредбе Европског парламента и Савета 396/2005/ЕЗ о максималним количинама остатака средстава за заштиту биља у или на храни и храни за животиње.

Ветеринарске политике: директиве 2001/89/ЕЗ, 77/391/ЕЕЗ, 2005/94/ЕЗ, 92/35/ЕЕЗ, 92/66/ЕЕЗ, 2003/85/ЕЗ, 2008/71, 98/58/ЕЗ, 86/609/ЕЕЗ, 1999/22/ЕЗ, 91/496/ЕЕЗ, 97/78/ЕЗ и 96/93/ЕЗ; уредбе 1266/2007 и 1177/2006, 999/2001, 1760/2000, 504/2008, 21/2004, 854/2004, 998/2003 и 288/2004; одлуке Комисије 2003/803/ЕК, 93/119/ЕК, 2007/275/ЕК. Општи циљ у оквиру ове стратешке области (у складу са ЕУ Стратегијом за здравље животиња) јесте веће усмерење на превентивне мере, надзор болести, контролу и истраживање, како би се смањио број случајева болести животиња и минимизовао утицај зараза када се јаве. У НПАА се наводи да је Законом о ветеринарству, Законом о безбедности хране и Законом о добробити животиња створен правни основ за транспозицију ветеринарских прописа, тзв. „Хигијенског пакета“, скупа уредби које покривају сточну храну и животињске нуспроизводе, заштиту здравља животиња и добробит животиња, међународну трговину, сертификате и ветеринарску контролу. Подзаконска акта прате одговарајући упутства, приручници и инструкције, како би се поспешило спровођење прописа и усклађеност са прописима ЕУ. У складу са Законом о лековима и медицинским средствима усвојен је низ прописа у овој области. Усвојен је Закон о добробити животиња припремљен у складу са прописима ЕУ, као и са Европском конвенцијом, препорукама Европског савеза ветеринара, као и препорукама Светске организације за заштиту здравља животиња.

Генетски модификовани организми: уредбе 1829/2003 и 1830/2003. Правне тековине ЕУ у овој стратешкој области осмишљене су тако да осигурају поуздану заштиту људских живота, здравља и благостања, да заштите животну средину и да бране интересе потрошача (тима осигуравајући делотворан рад унутрашњег тржишта). Средином 2010. године ЕК је предложила нова правила за одобравање ГМО. Уколико се усвоје, земље ЕУ моћи ће да ограниче или забране узгајање ГМО на својој територији. Моћи ће да користе било који разлог прихватљив у оквиру Уговора без подривања оцене ризика ЕУ која остаје непромењена. У НПАА се наводи да до усвајања прописа и у складу са новим законом о генетски модификованим организмима, прописи усвојени у складу са старим Законом о генетички модификованим организмима („Службени гласник СРФЈ“, број 21/01 и „Службени гласник РС“, број 101/05 – др. закон) важе уколико нису у супротности са новим законом о генетски модификованим организмима.

Поглавље 13 – Рибарство

Одлуке Комисије 93/140/ЕЕЗ; уредбе 1250/2008, 762/2008. Делови законодавства из поглавља о ветеринарској политици и безбедности намирница (поглавље 12) уз део правних тековина ЕУ из поглавља 13 важе за Републику Србију. Ово се односи првенствено на законодавство које се бави: здрављем; општим и посебним хигијенским условима; организовањем службених контрола за установе овлашћене да извозе рибље производе и да производе безбедну храну за извоз у ЕУ.

Приоритети ЕУ за ИПА II биће дефинисани у Заједничком стратешком оквиру (JSF) са циљем бољег усклађивања финансијске помоћи са стратегијом проширења ЕУ. Приоритети за појединачне земље биће утврђени у Стратегији ЕУ за државу корисника (CSP) коју припрема Европска комисија, а основ ће чинити НАД и релевантне националне секторске стратегије.

Б.9.4. Општи циљеви и приоритети у сектору (2014-2020. године)

Поред анализе ситуације представљене у претходним одељцима, спроведена је и **SWOT анализа сектора пољопривреде и руралног развоја** ради утврђивања дугорочних циљева, средњорочних стратешких приоритета, реалистичних и циљаних мера.

<i>Предности</i>	<i>Недостаци</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Потенцијал за производњу производа више додате вредности, укључујући органске производе • Добро позиционирање и конкурентност на регионалном тржишту + трговински споразуми са ЕУ, Русијом и земљама ЦЕФТА • Богатство природних ресурса (земљиште), културног наслеђа и биодиверзитета • Потенцијал за директан пласман на тржиште и стварање производа са вишом додатом вредношћу у пољопривредним домаћинствима • Део оквирног законодавства ЕУ већ пренет у национално законодавство • Закон о безбедности хране већ укључује највећи број принципа које захтевају правне тековине ЕУ • Напредак у погледу усклађивања са организацијама заједничког тржишта, политикама руралног развоја, безбедности хране, као и ветеринарским и фитосанитарним политикама • Напредак у припремама система управљања и контроле у оквиру ИПАРД 	<ul style="list-style-type: none"> • Фрагментисане, неконсолидоване парцеле • Техничка и технолошка застарелост и неефикасан систем преноса пољопривредних знања • Саветодавне службе нису модернизоване за нове изазове и очекивања пољопривредне заједнице • Слаба свест о питањима животне средине • Стандарди безбедности хране још увек нису унапређени и усклађени са захтевима ЕУ • Недостатак образоване, обучене и стручне радне снаге у руралном сектору • Недостатак континуитета у развоју и унапређењу партнерстава на локалном нивоу • Недостатак свести о агро-еколошким потребама • Велики део пољопривредног сектора није интегрисан у пољопривредно-прехранбени ланац снабдевања • Недостатак интересовања за сарадњу међу пољопривредницима и руралним предузетницима • Неискоришћени природни ресурси и културно наслеђе руралних подручја • Неразвијена или занемарена рурална физичка и социјална инфраструктура • Неразвијена или занемарена рурална физичка и друштвена инфраструктура • Слаби административни капацитети у погледу броја запослених и њиховог квалитета за делотворно планирање политика, спровођење и праћење испуњења захтева ЕУ • Недовољан приступ финансирању и ограничени капацитети за улагања • Недовољна статистичка основа за политике упоредиве са Еуростат системом • Слаба отпорност пољопривреде на климатске промене
<i>Прилике</i>	<i>Претње</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Могућност раста извоза, нарочито производа са вишом додатом вредношћу • Могућност привлачења СДИ • Раст тржишта за постојећу производњу сировина и готових производа • Способност стварања нових радних места и раст 	<ul style="list-style-type: none"> • Тренд климатских промена може да доведе до дугорочног пада пољопривредне производње • Недовољно ресурса у државном буџету за подршку пољопривредним политикама и недовољна финансијска средства за приватни сектор • Недовољни капацитети за удруживање ресурса и

<p>запослења путем диверсификације робе и услуга које пружају пољопривредна газдинства</p> <ul style="list-style-type: none"> • Раст атрактивности руралних подручја за улагања и живот • Доступност финансирања из претприступних и билатералних средстава ЕУ • Убрзавање процеса придруживања ЕУ 	<p>апсорпцију средстава ЕУ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Већа конкуренција на домаћем и регионалним тржиштима и са државама чланицама ЕУ путем постепеног спровођења Прелазног споразума и регионалних ССП • Наставак интензивне депопулације села и последице • Неизвесност на путу реформи ка правном усклађивању са ЕУ • Недостатак стабилности и честе промене секторских политика и управе одговорне за спровођење политика • Кашњење усвајања националне стратегије и одговарајуће документације • Недостатак напретка у успостављању одрживог партнерства локалних заинтересованих страна
---	---

Како би одражавао наведено и водио програмирање помоћи, општи циљ формулисан је како следи:

Одржив и конкурентан сектор пољопривреде који поштује високе стандарде животне средине, квалитета и безбедности хране, осигуравајући истовремено унапређен квалитет живота у руралним подручјима.

Овим циљем поставља се јасан смер развоја одрживог и ефикасног пољопривредног сектора како би се повећала и појачала конкурентност на регионалним и светским тржиштима; ускладило снабдевање пољопривредним и прехранбеним производима са потражњом домаћих и иностраних потрошача, укључујући њихову жељу за већим квалитетом хране, безбедношћу хране и хигијеном; промовисао квалитет живота становништва у руралним подручјима и заштита животне средине; јачали капацитети за прилагођавање јавних политика пољопривреде и руралног развоја како би биле у складу са стандардима ЗПП.

Наведени циљ је могуће остварити путем спровођења низа мера и активности спојених у четири приоритета:

Приоритет 1: Повећање конкурентности сектора пољопривредног пословања и стварање услова за одрживи раст прихода пољопривредника (уз позив на ИПАРД осу 1)

Циљеви приоритета јесу: унапређење пољопривредних газдинстава модернизацијом и применом стандарда ЕУ у производним праксама; развој пољопривредно-прехранбеног ланца унапређењем руковања, прераде и пласмана на тржиште пољопривредних и прехранбених производа у складу са стандардима ЕУ; подстицање сарадње пољопривредника и пољопривредних предузећа; унапређење пољопривредних саветодавних служби бољим усвајањем резултата истраживања, применом иновативних решења и преношењем знања пољопривредним произвођачима.

Упркос важности пољопривреде за економију Републике Србије, пољопривредна производња у многим областима и даље је слаба и неконкурентна; ово је резултат историјски слабих нивоа улагања, великог броја веома малих имања, као и неизвесног тржишта земљишта. Кључна карактеристика пољопривреде у Републици Србији јесу варијације између различитих производних сектора, од чега су поједини конкурентнији од других. Примери су поврће, шећер и поједина биљна уља; међутим, сектор воћа (нарочито одређене врсте бобичастог воћа) заузео је снажну позицију у извозу. Постојећи недостаци система за пољопривредну производњу и руковање храном и недостатак усклађености са међународним стандардима препреке су за конкурентније присуство пољопривредних производа Републике Србије на међународним тржиштима. Поступак либерализације изложио би ланац снабдевања храном Републике Србије конкуренцији зрелих привреда и изузетно ефикасних, добро организованих међународних предузећа. Из истог разлога, приходи пољопривредника током наредног периода биће изложени великим ризицима. Економски положај примарних произвођача непогодан је, док су потребе за улагањем које би допринеле расту пољопривредне производње високе. Без подршке у виду улагања пољопривредници у Републици Србији неће моћи да остваре одржив раст прихода и да се суоче са страном конкуренцијом. Како би био спреман за ту врсту конкуренције, пољопривредно-прехранбени ланац у Републици Србији мораће да реши низ озбиљних уских грла. Службама за пољопривредно саветовање потребна је функционална модернизација и изградња саветодавних капацитета у области савремених технологија, уз спровођење пољопривредних политика.

Приступ јесте да се подржи развој пољопривредне производње са вишом додатом вредношћу модернизацијом сектора (примарна пољопривредна и прерадна постројења) и поштовањем стандарда квалитета и добрих пракси ЕУ у производњи, жетви, руковању, преради и складиштењу; развој органске пољопривреде, поспешивање приступа тржишту за органске производе и подизање свести јавности; поспешивање иновација и њиховог трансфера путем унапређених пољопривредних саветодавних система; омогућавање приступа на тржишта сировина, тржишта

производа и полупроизвода за пољопривреднике и пољопривредно-прехранбене оператере, подстицање сарадње пољопривредника и руралних пољопривредних предузећа.

Приоритет 2: Унапређење квалитета живота руралног становништва и атрактивности руралних подручја (уз позив на ИПАРД осе 2 и 3)

Циљеви приоритета јесу: унапређење и развој руралне инфраструктуре за квалитетнији живот и боље пословање; диверсификација руралне привреде и стварање нових прилика за запошљавање ван пољопривредних имања; развој иницијатива заснованих на локалном нивоу и шире примене агро-еколошких активности;

Остваривање одрживог раста руралне економије један је од кључних националних приоритета, због већ израженог и све већег јаза на релацији урбано/рурално. Непостојање нових радних места и недовољни општи капацитети за запошљавање доводе до изузетне зависности руралне економије од пољопривреде и доприносе руралном сиромаштву. Оваква зависност повећава притисак на локалне ресурсе и животну средину у пољопривреди. Мала примања и ограничен број радних места у руралним подручјима главни су разлози за процес одлива становништва са сеоских подручја у домаће и иностране градске центре, који је првенствено вођен младима и прети даљом депопулацијом руралних подручја. Физичка рурална инфраструктура и услуге су у паду и потребни су им реновирање и реконструкција како би се подржао раст стандарда живота у руралном подручју и приступ одређеним тржиштима (локално, градско, тржиште рада итд.). Модернизована инфраструктура један је од најважнијих предуслова за даље капиталне инвестиције.

Од значаја је мањак могућности за рад ван пољопривредних имања у руралним подручјима. Руралним предузећима потребна је подршка за производњу и пружање услуга у руралним подручјима и успостављање мреже за сарадњу са већ постојећим малим и средњим предузећима како би се подстакло раст руралне економије.

Руковање и прерада малог обима пољопривредних производа, производња традиционалних производа, заштита назива и порекла производа, сакупљање природног (дивље) воћа, узгајање зачина, лековитих и ароматичних биљака итд. сматрају се потенцијалним приликама. Утврђене су потребе за изградњом, реконструкцијом и адаптацијом аутентичних традиционалних објеката који могу да се користе за смештај, угоститељство, као млинови, вински подруми и за развој рекреативних области за сврхе туристичке активности и производњу традиционалних рукотворина. Унапређење руралне инфраструктуре, бољи услови за валоризацију природних ресурса и природног наслеђа, развој локалних производа као и бољи приступ финансијском капиталу, роби, услугама и знању, кључни су правци за остваривање одрживог развоја руралних подручја.

Приступ јесте да се помогне унапређењу физичке руралне инфраструктуре и услуга улагањем у реновирање и реконструкцију система водовода и канализације, прераде отпадних вода малог обима, локалних путева, укључујући шумске путеве путем развоја планова, техничких нацрта и релевантне пројектне документације. Стварање могућности за рад ван пољопривредних имања, укључујући валоризацију природних ресурса и руралног наслеђа, агро-туризам и ван-пољопривредни развој микро-предузећа, развој локалних производа и рукотворина; повећање обима услуга у руралним подручјима и подстицај за сарадњу малих и средњих предузећа ради раста руралне економије; поспешивање приступа финансијском капиталу, роби, услугама и знању за рурално становништво. Јачање иницијатива локалне заједнице заснованих на приступу *LEADER*; шира примена агро-еколошких активности са сврхом очувања како агробiodиверзитета тако и бiodиверзитета дивље флоре и фауне путем посредних активности заштите станишта и аутентичних пољопривредних предела високе природне вредности.

Приоритет 3: Јачање административних капацитета за усклађивање пољопривредне политика (стуб 1 ЗПП) и политике руралног развоја (ИПАРД и стуб 2 ЗПП) и институција са правним тековинама ЕУ (уз позив на изградњу административних капацитета)

Циљеви приоритета јесу: унапређење и јачање административних и институционалних капацитета за усклађивање пољопривреде и организације пољопривредног тржишта са правним тековинама ЕУ; унапређење и јачање административних и институционалних капацитета за усклађивање руралног развоја са правним тековинама ЕУ.

Потребно је успоставити административне капацитете и институционални оквир сектора пољопривреде и руралног развоја земље ради делотворне примене политика у области пољопривреде, као и ради одговарајућег функционисања тржишта које омогућује пољопривредно-прехранбеном ланцу да се надмеће на домаћем и спољним тржиштима. Припреме уочене у досадашњем периоду биле су концентрисане на усвајање законодавних услова правних тековина ЕУ и прве кораке ка успостављању нових и унапређењу постојећих институција. Усвојен је велики број закона и правних прописа, али је њихово делотворно спровођење у више области у раним фазама. Ради подизања општег нивоа безбедности, информисања, сигурности, заштите здравља и интереса потрошача у области безбедности и квалитета хране и прижања информација и обавештавања о стандардима, смерницама и препорукама узрађеним од стране. *Codex Alimentarius* Комисије и у току су припреме за оснивање Националног *Codex* комитета.

Пошто ће нове мере бити део приоритета руралног развоја у новом програму (ИПАРД II), потребно је додатно подржати структуре за спровођење руралних политика у погледу оперативних програма и спровођења пољопривредних политика, као и измена ЗПП. Још увек постоје прилично велике разлике у поређењу са захтевима ЕУ. Још увек постоје недостаци у вршењу анализа, праћењу и оцењивању пољопривредних политика.

Приоритетом ће бити подржан развој и система за администрацију и контролу (интегрисани административни и контролни систем(IACS), идентификација пољопривредних произвођача, систем за идентификацију земљишних парцела(LPIS)) уз унапређење обухвата и покривености прикупљањем тржишних података у складу са методологијом Еуростат система (на основу остварених резултата помоћи у склопу ИПА 2012). Биће дефинисана и одређена мање повољна подручја у Републици Србији. Потребно је унапредити и трајно развијати систем за управљање и подршку иницијативама заснованим на територијалном принципу(локалне акционе групе засноване на принципима приступа LEADER). Још увек не постоји систем који омогућује спровођење одређеног броја агро-еколошких мера посебно у смислу развоја LPIS система који ће дати увид у пољопривредна подручја високе природне вредности као и примене Нитратне директиве која дефинише нитратне зоне или зонирање еколошке мере Републике Србије у складу са ЕУ регулативом Натура 2000..

Недостају ефикасни системи за праћење и анализирање јавних расхода за пољопривреду и рурални развој и мере заједничког тржишта, као и систем за идентификацију и регистрацију права на плаћања праћен административним контролама. У ближој будућности Управљачко тело (УТ)²⁸³ и Агенције за плаћања (АП)²⁸⁴ одговорних институција повећаће број запослених у погледу анализе радног оптерећења за нови сет мера. Сви запослени мораће да прођу обуку за конкретне дужности, а институције ће бити оснажене.

Приступ јесте унапређење административних капацитета и институционалног оквира сектора пољопривреде и руралног развоја земље ради даљег усклађивања са правним тековинама ЕУ; јачање аналитичких способности за формулисање и развој политика; јачање структура за планирање, управљање и спровођење у области пољопривредних и руралних политика – Управљачко тело(УТ) и Агенција за плаћања (АП) – као и њихових капацитета и ресурса; постепена изградња административних капацитета, механизма за управљање и контролу за спровођење пољопривредних политика и организације заједничког тржишта.

Приоритет 4: Унапређење стандарда и система безбедности хране, здравље биља, здравље и добробит животиња (уз позив на усклађивање са правним тековинама ЕУ)

Циљеви приоритета јесу утврђивање стандарда и система за безбедност хране и изградња релевантних капацитета за њихово спровођење.

Конкуренција на прилично засићеним тржиштима хране у ЕУ све више расте у погледу квалитета и безбедности. Утврђивање стандарда о квалитету хране и безбедности хране и подстицај учесницима на тржишту да прихвате правила важне су јавне надлежности које у све већој мери преузимају државни органи Републике Србије. Уколико пољопривредно-прехрамбени ланац Републике Србије намерава да учествује у очекиваном проширењу савременог малопродајног сектора, мора да усклади квалитет своје понуде са квалитетом који тржиште захтева. Велики број законодавних и правних прописа недавно су пренети у правила и смернице за све учеснике у пољопривредно-прехрамбеном ланцу. Ипак, још увек нису завршене законодавне и административне промене, а оне саме по себи не гарантују исправну примену ветеринарског и фитосанитарног законодавства у складу са правним тековинама ЕУ. Спровођење прописа, уз строга и стручна знања неопходна да би функционисали, захтевају одговарајуће институције и развој делотворних организација, квалитетних људских ресурса и време да се изграде стручна знања и вештине у овој области. Твининг пројекти усмерени на унапређење капацитета у овим областима почели су тек недавно. Ипак, ситуација је изузетно сложена, а инспекторе, саветодавце и пољопривреднике је потребно обучити. Изградња капацитета за утврђивање стандарда и спровођење прописа о санитарној контроли животиња и биља захтева довољно времена и доступност финансијских ресурса.

Приступ јесте изградња и унапређење система и стандарда у систему безбедности хране, укључујући храну, храну за животиње и животињске нуспроизводе у процесу усклађивања са правним тековинама ЕУ; изградња и унапређење система и стандарда за здравље биља и средства за заштиту биља; изградња и унапређење система и стандарда за ветеринарске услуге, здравље и добробит животиња; изградња и унапређење неопходних капацитета, како људских, тако и институционалних како би се стандарди могли спроводити, а системи били ефикасни.

Б9.5. Секторске мере за спровођење приоритета у сектору

Приоритет 1: Повећање конкурентности сектора пољопривредног пословања и стварање услова за одрживи раст прихода пољопривредника (уз позив на ИПАРД осу 1)

²⁸³ Послове Управљачког тела обавља Одељење за рурални развој Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде

²⁸⁴ Послове Агенције за плаћања обавља Управа за аграрна плаћања Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде

Мера 1.1. Улагање у пољопривредна газдинства, прераду и пласман пољопривредних производа, увођење стандарда ЕУ за пољопривредне производе и храну

Ова мера усмерена је на подршку модернизацији и реструктурирању пољопривредних газдинстава и постројења за прераду специјализованих за производњу и прераду воћа-поврћа, млека, меса и других производа који одражавају регионалне услове производње у Републици Србији како би се повећала њихова конкурентност путем ефикаснијег коришћења производних ресурса, укључујући увођење нових технологија, унапређење услова безбедности и квалитета за пољопривредне производе, као и усклађености пољопривредне производње са захтевима у погледу хигијене, здравља биљака и животиња, као и заштите животне средине.

Биће обезбеђена подршка за улагања у модернизацију и развој постројења за прераду и предузећа која послују у прехранбеном сектору, и припрему производа за продају на тржишту. Мером ће бити подржана постројења која прерађују животињске и не-животињске производе куповином складишних и раскладних постројења, опреме за руковање и паковање, обележавање и других врста опреме у ланцу прераде хране, уз увођење савремених или посебних технологија прераде. Биће обезбеђена подршка развоју иновативних решења у производњи хране и хране за животиње.

Биће подстакнута сарадња пољопривредних произвођача и предузећа како би се јачала њихова конкурентност путем прилагођавања производње и групним одговорима захтевима тржишта; заједничког пласмана производа на тржиште, укључујући припрему за продају, централизацију продаје и снабдевање купаца на велико.

Ова мера односи се на ИПАРД II мере: 101, 102, 103 и

Мера 1.2. Поспешивање иновација, прихват истраживања и преношење знања путем саветодавних служби

Подршка у оквиру ове мере предвиђа јачање улоге саветодавне службе у трансферу знања и пружању подршке пољопривредницима у производњи иновативних, конкурентних производа високог квалитета. Биће обезбеђена подршка за успостављање функционалног система саветодавне службе у пољопривреди, што би требало да унапреди прихватање резултата примењених истраживања међу пољопривредницима и власницима приватних шума, и помогне им са успостављањем система за прикупљање података (Извештај о напретку усева, Систем тржишних информација пољопривреде Републике Србије итд.)

Биће успостављена мрежа демонстрационих јединица како би се унапредио трансфер савремених, технолошки напредних пољопривредних и прерадних пракси (укључујући органску производњу) из истраживања у примарну пољопривреду и јачала сарадња између пољопривредника, пољопривредних предузећа и центара знања. Биће развијене ефикасније прилагођене саветодавне службе. Пружаће се савети о доступној стратешкој помоћи за пољопривреду и рурални развој за пољопривредне произвођаче и становнике руралних подручја, прорачуни прихода и трошкова у погледу примене нових технологија, машина и опреме.

Подршка развоју иновативних решења у производњи хране биће обезбеђена подстицањем сарадње између произвођача и истраживача и пружалаца услуга у области технолошког развоја како би се стекла неопходна техничка сазнања. Биће усмерена посебна пажња на развој свести о важности технолошког развоја за повећање прихода пољопривредника.

Ова мера односи се на ИПАРД II мере: 303 и нову меру: Саветодавне службе – ИПАРД број мере још увек није утврђен.

Приоритет 2: Унапређење квалитета живота руралног становништва и атрактивности руралних подручја (уз позив на ИПАРД осе 2 и 3)

Мера 2.1. Стварање услова за унапређење руралне инфраструктуре

Овом мером повећава се спремност надлежних органа у Републици Србији да у потпуности искористе будуће финансирање за улагања у физичку инфраструктуру у руралним подручјима. Мера ће допринети планирању, као и припреми пројектне документације неопходне за будући развој инфраструктуре у виду пројеката за рехабилитацију локалних путева, укључујући изградњу противпожарних путева са елементима шумских стаза, изградњу канализационих система и, по потреби, постројења за прераду отпадних вода малог обима. Биће подржан локални приступ информационам и комуникационим технологијама. Мером ће се допринети развоју шумске инфраструктуре, њеном планирању и изградњи, као и развоју одрживог управљања шумама ради искоришћења биомасе. Помоћ ће омогућити припрему документације неопходне за уређење руралних подручја.

Ова мера позива се на ИПАРД II мере: 301

Мера 2.2. Подршка диверсификацији руралне економије и отварању нових радних места

Мером ће бити подржана диверсификација економских активности и развој алтернативних могућности запошљавања, и створени додатни извори прихода за породице пољопривредника и рурално становништво.

Допринеће развоју специјализованих производа и приступу тржиштима ван конвенционалног прехранбеног ланца, производњи традиционалне хране, робе и услуга, развоју агро-туризма и центара за рекреацију и услуга.

Биће подржане активности којима се подиже свест и пружају информације свим потенцијалних актерима/корисницима у погледу активности у вези са припремом пројеката и планирањем пословања за прерађивачку производњу малог обима када су у питању пољопривредни производи, заштитом ознака географског порекла и порекла, сакупљањем природног (дивље) воћа, узгајањем зачинског, лековитог и ароматичног биља итд. Коришћење шумских производа важно је у руралном развоју (биомаса и дрвна горива, шумски производи који нису од дрвета, угљен итд.)

Такође је предвиђена подршка изградњи, реконструкцији и адаптацији аутентичних традиционалних објеката (смештајни капацитети, угоститељски објекти, млинови, вински подруми), и производњи у оквиру старих заната.

Ова мера позива се на ИПАРД II мере: 302

Мера 2.3. Унапређење локалних акционих група (сличних приступу LEADER) и увођење агро-еколошких активности

Успостављене локалне акционе групе биће подржане ради јачања њихових административних и управљачких капацитета. Развој партнерстава на локалном нивоу заснованих на кључним карактеристикама приступа LEADER биће промовисан и подржан.

У погледу агро-еколошких активности, биће подржана органска производња, уз очување аутохтоних генетских ресурса домаћих животиња и пољопривредних биљних култура, док ће друге активности у погледу унапређења биодиверзитета дивље флоре и фауне као и очува њихових хабитата, очувања и неговања пољопривредних подручја високе природне вредности, спречавања загађења воде и земљишта, промовисања традиционалних пракси жетве и испаше бити дефинисане и примењиване у оној мери у којој је у датом тренутку изводљиво. Биће подигнута свест међу пољопривредном заједницом истановништвом у погледу заштите животне средине у пољопривреди и очувања природних ресурса.

Ова мера позива се на ИПАРД II мере: 202 и 201 (агро-еколошке активности)

Приоритет 3: Јачање административних капацитета за усклађивање политика и институција пољопривреде (ЗПП стуб 1) и руралног развоја (ИПАРД и ЗПП стуб 2) са правним тековинама ЕУ (уз позив на изградњу административних капацитета)

Мера 3.1. Унапређење капацитета за анализу, програмирање, управљање пројектима и спровођење у области руралног развоја

Ова мера предвиђена је за подршку актуелним напорима за унапређење приступачности и транспарентности поступака доделе бесповратних средстава; као и јачање праћења и оцењивања дистрибуције, коришћења и утицаја мера руралног развоја у оквиру ИПАРД и будућег Програма руралног развоја ЕУ. Капацитети за програмирање и управљање програмом руралног развоја биће појачани у оквиру подршке Управљачком телу (УТ), кроз подршку за акредитацију институција (УТ, АП) и биће обезбеђене одговарајуће мере.

Усклађивање путем идентификације недостајућег правног и институционалног оквира неопходног за спровођење агро-еколошких мера, утврђивањем обухвата подршке и потенцијалних корисника. Успостављање предуслова за креирање одговарајуће основе у виду знања за спровођење агро-еколошких мера као што су: мапирање пољопривредних подручја високе природне вредности, Европских пејсажа и шумских предела (укључујући Natura 2000 локације), развој Интегрисаног шумског информационог система, и утврђивање подручја осетљивих на загађење нитратима. Обука и саветодавна подршка корисницима у погледу примене агро-еколошких мера и поштовање добрих пољопривредних и шумарских пракси. Даљи развој у складу са Националним акционим планом за развој органске пољопривреде у Републици Србији, подршка Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде у процесу придруживања Републике Србије листи трећих земаља ЕУ.

Путем ове мере биће пружена подршка запосленима Агенције за плаћања (АП) да делотворно анализирају различите аспекте пријава за финансирање (техничка анализа, финансијска и економска изводљивост, оцена ризика и управљања, аспекти уговарања и набавке) путем пружања обуке и техничких савета. Смернице и подршка крајњим корисницима потенцијалног програма руралног развоја биће обезбеђена путем обуке, кампања за публицитет и подизање свести о програму руралног развоја. Подршка крајњим корисницима биће организована путем структура саветодавних служби (националних и покрајинских) и других оператера, као што су: организације цивилног друштва, пољопривредне школе и институти и, конкретно, путем већ успостављене Мреже за рурални развој у Републици Србији. Ова мера предвиђа даљу подршку развоју будуће структуре за управљање приступом LEADER и изградњу механизма за спровођење агро-еколошких мера у оквиру ИПАРД

Мера 3.2. Унапређење административног капацитета у погледу пољопривредне и прехранбене политике и организација заједничког тржишта

Овом мером јачаће се капацитети за делотворно спровођење и администрирање усклађивања пољопривреде са Заједничком пољопривредном политиком. Аналитички капацитети надлежних органа у Републици Србији биће унапређени ради планирања, праћења и оцењивања пољопривредних политика и оцене делотворности спроведених мера. Биће обезбеђена подршка за развој показатеља пољопривредних политика у складу са захтевима ЕУ, укључујући унапређење обухвата и покривености прикупљањем тржишних података у складу са Еуростат методологијом; успостављање Интегрисаног система за администрацију и контролу, укључујући његове подсистеме, између осталог систем идентификације пољопривредника, даљи развој Система за идентификацију земљишних парцела на основу резултата остварених уз помоћ ИПА 2012; развој процедура за праћење и анализу јавних расхода за мере у области пољопривреде и руралног развоја; спровођење мера Организација заједничког тржишта. Биће развијен систем за утврђивање и регистрацију права на плаћања, уз релевантне административне контроле и систем провере на лицу места. Биће дефинисана подручја са отежаним условима привређивања у руралној економији уз акциони план који омогућује њихово увођење у политике подршке пољопривреди. Биће обезбеђена подршка Управи за земљиште земљиште за наставак активности консолидације земљишта.

Предвиђају се даље активности изградње административних капацитета у праћењу спровођења стандарда. Подршка за јачање административних и оперативних капацитета за спровођење националних политика квалитета хране ради осигурања делотворног спровођења одређених схема квалитета ЕУ (нпр. *PDO, PGI, TSG*, органска пољопривреда, стандарди маркетинга) и успостављање ефикасног система контроле за ове производе. Пошто је недавно успостављена национална *Codex* контакт тачка у оквиру министарства надлежног за пољопривреду и рурални развој, административни капацитети за рад националног *Codex* комитета биће појачани. Биће обезбеђена посебна подршка за сектор вина ради спречавања превара у вршењу изотопских анализа и унапређење знања у производњи и пласману вина, као и подршка у даљој мезорејонизацији виноградарских подручја и јачању капацитета удружења потрошача грозђа и вина и ознака географског порекла вина. Такође ће покривати систем контроле и надзора над органском производњом и пласманом органских производа.

Приоритет 4: Унапређење стандарда и система за безбедност хране, здравља биља, здравље и добробит животиња (уз позив на усклађивање са правним тековинама ЕУ)

Мера 4.1 Изградња стандарда и капацитета за ветеринарске услуге, здравље и добробит животиња

Ова мера биће усмерена на потпуно усклађивање са правним тековинама ЕУ у области ветерине и здравља животиња. Обезбедиће се подршка Управи за ветерину за утврђивање потенцијалних раскорака у процедурама за службену контролу намирница и сточне хране и јачање система контроле хране за животиње. Узимајући у обзир приоритете предвиђене у оквиру НПАА, усмерење приликом усклађивања биће у погледу унапређења стандарда добробити животиња. Биће спроведене кампање подизања свести и образовања међу пољопривредницима. Финансираће се програми за искорењивање и контролу болести животиња и контролу ветеринарских медицинских производа.

Мера 4.2 Јачање система безбедности хране

Ова мера допринеће довршетку неопходног правног и административног оквира у безбедности хране, а нарочито јачању система анализе ризика и означавања хране и сточне хране у складу са законодавством ЕУ. Завршетак развоја система пратиће кампање подизања свести и образовања; унапређење и даљи развој система за управљање животињским нуспроизводима, категоризација објеката и јачање система брзог узбуњивања за храну и храну за животиње. Биће подржана изградња капацитета, обука и опремање инспекцијских служби за безбедност хране, као и обука и подизање свести учесника у прехранбеној индустрији. Финансираће се даљи развој система лабораторија у прехранбеном ланцу (пружање обуке за увођење и развој нових дијагностичких протокола и метода; набавка опреме итд.).

Мера 4.3. Изградња стандарда и административних капацитета у области здравља биља и средстава за заштиту биља

Овом мером биће подржано усклађивање са правним тековинама ЕУ у фитосанитарној области уз пажњу на текуће промене на нивоу ЕУ. Усклађивање законодавства биће усмерено на припреме/измене законодавства у складу са прописима ЕУ о здрављу биља, семена и садног материјала који ће ступити на снагу 2016. године. Ово важи за мере заштите од штетних организама и стављање на тржиште семена и садног материјала. Потребна је подршка у области заштите здравља биља, унапређење система биљних пасоша, увођење дијагностичких протокола и провера, као и унапређења вођења регистара у фитосанитарној области у погледу увођења специфичног софтвера за електронско управљање базама података. Овом мером биће подржано и спровођење новог Закона о средствима за заштиту биља, а нарочито успостављање праћења резидуа, средстава за заштиту биља у храни и храни за животиње у складу са захтевима ЕУ; биће подржано јачање поступка ауторизације и стављање на тржиште, пострегистрациона контрола, прикупљања статистичких података о промету и примени средстава за заштиту биља,

као и одржива примена средстава за заштиту биља, укључујући подизање свести о интегрисаном управљању штетним организмима и образовне кампање за пољопривреднике.

Регионалне, прекограничне и транснационалне теме у сектору пољопривреде и руралног развоја

Инструменте од важности за регионалну сарадњу, као што су подршка кроз вишекорисничку ИПА, прекограничну сарадњу и транснационалне програме, потребно је обезбедити за оне активности у којима је предност регионалног приступа очигледна.

Вишекорисничка ИПА

Помоћ у оквиру вишекорисничке ИПА требало би да се пружи оним активностима које захтевају сарадњу свих страна како би се остварили позитивни исходи у региону. Ове активности укључују сарадњу држава у борби против болести животиња и усклађивање програма контроле и искорењивања. Поједине активности већ су покривене у оквиру постојећих споразума о сарадњи на билатералном нивоу, али би у оквиру ИПА програма требало да се уведу на регионални ниво.

Иако су током претходних година остварени значајни резултати у овој области (искорењивање беснила и класичне свињске грознице), потребно је осигурати наставак, првенствено са приоритетним болестима које постоје у околном региону (слинавка и шап, афричка свињска грозница, куга малих преживара). Потребно је предвидети активности за краткорочне и дугорочне стратешке планове за регионалну сарадњу у контроли и истребљењу болести животиња у оквиру Западног Балкана. Конкретно, активности ће бити усмерене на унапређење умрежавања лабораторија, усклађене процедуре за надзор, размену епидемиолошких информација и заједничке стратегије контроле болести животиња.

Још један аспект регионалне сарадње у вези је са земљиштем и одрживим управљањем шумама. Ова активности би требало да се усмери на заједничке напоре за спречавање загађења земљишта и заједнички надзор шума, усмерен на спречавање шумских пожара, као и унапређење одрживог управљања шумама, нарочито честарима и приватним шумама уз усмерење на енергетске намене.

Прекогранична сарадња

Прекогранични ИПА програми требало би да се више усмере на спровођење заједничких елемената програма руралног развоја земаља учесница, првенствено оних у вези са улагањем у физичку инфраструктуру од заједничког интереса (локални путеви, канализација, културни/туристички објекти), али и активностима које покривају диверсификацију активности руралних економија. Главни разлог за овај приступ лежи у чињеници да највећи део територије који има користи од подршке за прекограничну сарадњу припада руралним подручјима.

Аспекти регионалне сарадње јесу: спречавање и контрола шумских пожара у Западној Србији; коришћење потенцијала река за наводњавање (нарочито Дрине); очување пољопривредног биодиверзитета у прекограничном региону; подршка произвођачима стратешки важних производа за извоз, као што су бобичасто воће у Западној Србији.

Транснационални програми

Како би се допринело спровођењу циљева **Стратегије ЕУ за Дунавски регион**, првенствено онима који се односе на стуб I „Повезивање Дунавског региона“, а конкретније приоритетну област (1) Унапређење мобилности и мултимодалности (унапређење регионалне / прекограничне инфраструктуре и приступа руралним подручјима) и приоритетну област (2) Подстицај за одрживе изворе енергије (успостављање механизма за сарадњу градова и села у региону са циљем посвећености смањењу емисија гасова стаклене баште, размене најбољих пракси и пробним пилот пројектима за енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије, као и надоградња „Сарадње у области обновљиве енергије за рурална подручја“), потребна је техничка помоћ за техничку припрему пројеката и помоћи за радове и набавку за пројекте усмерене на подршку развоју села у Дунавском региону путем улагања у рурални туризам и инфраструктуру, подстицање диверсификације руралне економије и унапређење ефикасности локалне економије јачањем капацитета локалних заједница и развоја туризма (руралног, пољопривредног, еколошког), развоја локалне трговине, и унапређења пољопривредне производње у Дунавском региону.

Б9.6. Институционални оквир за спровођење секторског приступа

За сектор пољопривреде и руралног развоја у Републици Србији у контексту секторског приступа одговорно је министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој са својим дирекцијама и управама: Управа за ветерину, Управа за заштиту биља, Управа за пољопривредно земљиште, Управа за аграрна плаћања, Дирекција за националне референтне лабораторије и Управа за шуме; уз инспекцијске службе министарства. Поред тога, у рад сектора укључене су и следеће институције: Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и

шумарство, Пољопривредна саветодавна стручна служба (на републичком и покрајинском нивоу), локалне власти, националне научне и образовне институције (секундарно и терцијарно образовање) и Завод за интелектуалну својину (посебно за ознаке географског порекла). Водећа институција за сектор је министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој.

У контексту секторског приступа, министарство координише рад свих релевантних институција у сектору у погледу планирања, програмирања, спровођења и праћења мера/активности у сектору пољопривреде и руралног развоја подржане средствима ЕУ и друге међународне развојне помоћи. Одговорност за формално подношење и касније спровођење мера/активности зависи од њиховог садржаја и надлежности институција укључених у сектор пољопривреде и руралног развоја.

Како би се унапредиле и координисале активности у вези са планирањем, програмирањем, спровођењем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи и повећала ефикасност и делотворност развојне помоћи, уведени су додатни механизми, односно успостављена је секторска радна група (СРГ) за пољопривреду и рурални развој.²⁸⁵ СРГ за пољопривреду и рурални развој одговорна је за координацију активности у вези са планирањем, програмирањем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи. Осим тога, СРГ је одговорна за предлагање релевантних мера и активности и подршку увођењу секторског приступа у сектору пољопривреде и руралног развоја. Рад, управљање, организација и састав СРГ прецизније су дефинисани *Пословником о раду секторских радних група за програмирање и праћење фондова ЕУ и развојне помоћи*. Институције које учествују у СРГ јесу: министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој, министарство надлежно за енергетику, министарство надлежно за заштиту животне средине, министарство надлежно за урбанизам и просторно планирање, министарство надлежно за природне ресурсе, министарство надлежно за регионални развој, министарство надлежно за локалну самоуправу, орган јавне управе надлежан за родну равноправност и канцеларија одговорна за питања европских интеграција (КЕИ). Чланови СРГ званично су именовани представници наведених ресорних министарстава, на нивоу државног секретара или помоћника министара, или виши службеник за програме помоћи (SPO) и Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије.

Представници донаторске заједнице, укључујући водећег донатора, учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализом секторских приоритетних циљева, мера и активности, за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи, као и обезбеђивања података о очекиваној помоћи током периода планирања. Водећи донатор одговоран је за подршку раду СРГ и заступа интересе донатора активних у одређеним секторима.

Како би се омогућила већа укљученост и транспарентнији дијалог, консултације и комуникација са свим релевантним заинтересованим странама у њиховим секторима, КЕИ је успоставила механизам за консултације са организацијама цивилног друштва (ОЦД).²⁸⁶ Овај механизам заснован је на консултативном процесу са Секторским организацијама цивилног друштва (СЕКО), и служи као платформа која омогућује размену информација и доприноса ОЦД у вези са планирањем развојне помоћи, нарочито програмирањем и праћењем Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). СЕКО представља конзорцијум од највише три ОЦД као партнере, од чега се једна јасно истиче као водећи партнер. СЕКО се састоји од ОЦД које имају значајно искуство у јавном заступању, анализама и истраживању у оквиру сектора, као и искуства у непосредном раду са пружаоцима услуга и корисницима. Утичу на јавне политике на основу њиховог успешног умрежавања и партнерског рада са другим локалним и међународним организацијама цивилног друштва, као и конструктивне сарадње са државним институцијама и непрестано надзиру њихов рад. Чланови СЕКО учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализирањем секторских приоритетних циљева, мера и активности за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи. Остале релевантне заинтересоване стране (агенције, приватни и академски сектор, ОЦД итд.) могу да учествују на састанцима СРГ на основу теме, потреба и захтева сваког састанка секторске радне групе.

Према Пословнику о раду секторских радних група, КЕИ²⁸⁷ је одговорна за координацију и обезбеђивање ефикасног рада свих активности секторских радних група. Координацију и вођство СРГ подржава оперативна група коју чине представници водеће секторске институције, водећег донатора и КЕИ. СРГ такође делује као Секторски подбор за праћење за потребе ИПА.

²⁸⁵ Уредба о оснивању СРГ од 5. новембра 2012. године бр: 119-01-68/2012-03

²⁸⁶ Уведено 2011. године

²⁸⁷ Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојне помоћи

Б9.7. Показатељи за мерење напретка

ПРИОРИТЕТ 1: Повећање конкурентности сектора пољопривредног пословања и створени услови за одрживи раст прихода пољопривредника (уз позив на ИПАРД осу 1)													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.1 Промена у обиму Бруто пољопривредне производње (БПП) – индекс годишњег раста, промена у односу на претходну годину	%	-1.1 (2011)										Статистички годишњак	Републички завод за статистику
1.2 Промена у обиму производње прехранбених производа – индекс годишњег раста, промена у односу на претходну годину	%	- 2.9 (2011)										Статистички годишњак	Републички завод за статистику
МЕРА 1.1: Улагање у пољопривредна газдинства, прераду и пласман пољопривредних производа, увођење стандарда ЕУ за пољопривредне производе и храну													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.1.1 Број подржаних пољопривредних газдинстава	Бр. газдинстава											Извештај о напретку Агенције за плаћања (АП)	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој
1.1.2 Број подржаних предузећа за прераду	Бр. Предузећа											Извештај о напретку АП	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој
1.1.3 Број успостављених група пољопривредника	Бр. група											Извештај о напретку АП	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој
МЕРА 1.2: Поспешивање иновација, прихват резултата истраживања и трансфера знања путем саветодавне службе													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.2.1 Број учесника курса обуке по савременом плану и програму	Бр. учесника											Министарство надлежно за пољопривреду, шумарство и	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални

												водопривреду, извештај Одељења за рурални развој	развој
1.2.2 Јавна улагања у пољопривредна истраживања као проценат БДП пољопривреде	%											Извештај Министарства образовања, науке и технолошког развоја	Министарство образовања, науке и технолошког развоја
ПРИОРИТЕТ 2: Унапређење квалитета живота руралног становништва и привлачности руралних подручја (уз позив на ИГАРД осе 2 и 3)													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
2.1 Рурална домаћинства изнад линије сиромаштва	%	86.4 (2010)										Анкета о потрошњи домаћинстава / (SILC потенцијално)	Републички завод за статистику
МЕРА 2.1: Стварање услова за унапређење руралне инфраструктуре													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
2.1.1 Број зрелих пројеката спремних за финансирање	Бр. пројеката											Министарство надлежно за пољопривреду, шумарство и водопривреду, АП, извештај Одељења за рурални развој	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој
МЕРА 2.2: Подршка диверсификацији руралне економије и отварању нових радних места													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
2.2.1 Број спроведених пројеката који се односе на диверсификацију руралне економије	Бр. пројеката											Извештај о напретку АП	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој
2.2.2 Запосленост руралног становништва ван пољопривреде	% укупно запосленог руралног становништ ва	58.3 (2012)										Анкета о радној снази	Републички завод за статистику
МЕРА 2.3 Унапређење локалних акционих група (сличних приступу LEADER) и увођење агро-еколошких активности													

Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
2.3.1 Број регистрованих нових ЛАГ-ова	Бр. ЛАГ											Извештај Одељења за рурални развој Министарство надлежно за пољопривреду, шумарство и водопривреду	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој
2.3.2 Број подржаних агро-еколошких активности	Бр. пројеката											Извештај о напретку АП	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој
ПРИОРИТЕТ 3: Јачање административних капацитета за усклађивање јавних политика и институција у области пољопривреде (ЗПП стуб 1) и руралног развоја (ИПАРД и ЗПП стуб 2) са правним тековинама ЕУ (уз позив на изградњу административних капацитета)													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
3.1 Потписан пренос овлашћења за за управљање ИПАРД средствима	ДА/НЕ							ДА				Извештај Одељења за рурални развој Министарство надлежно за пољопривреду, шумарство и водопривреду	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој
3.2 Затворено поглавље 11 правних тековина ЕУ	ДА/НЕ								ДА			Извештај КЕИ (НПАА)	КЕИ
МЕРА 3.1: Унапређење развоја капацитета за анализу, програмирање, управљање програмима и спровођење													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
3.1.1 ИПАРД оперативна структура спремна за спровођење ИПАРД програма	ДА/НЕ						ДА						Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој
3.1.2 ИПАРД мере дефинисане у ИПАРД програму акредитоване	ДА/НЕ						ДА						Министарство надлежно за пољопривреду

											и рурални развој		
МЕРА 3.2: Унапређење административних капацитета за политике у области пољопривреде и хране, као и заједничког тржишта													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
3.2.1 % спроведених политика усклађених са ЕУ у односу на планиране у сектору ПРР	%											Извештај Одељења за аграрне политике Министарство надлежно за пољопривреду, шумарство и водопривреду	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој

ПРИОРИТЕТ 4: Унапређење стандарда и система за безбедност хране, здравље биља, здравље и добробит животиња (уз позив на усклађивање са правним тековинама ЕУ)													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
4.1 % усвојених прописа усклађених са ЕУ у односу на годишњи НПАА	%											Годишњи извештај КЕИ о НПАА	КЕИ
4.2 % спроведених прописа усклађених са ЕУ у односу на број усвојених	%											Извештај законодавног одељења Министарство надлежно за пољопривреду, шумарство и водопривреду	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој
Мера 4.1 Изградња стандарда и капацитета за ветеринарске службе, здравље и добробит животиња													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
4.1.1 % спроведених стандарда и система контроле усклађених са ЕУ у области ветерине, здравља и добробити животиња у односу на планиране (3)	%											Регистар лабораторија Ветеринарске инспекције	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој
4.1.2 % лабораторијских испитивања која испуњавају захтеве усвојених стандарда у односу на почетну вредност (2)	%											Регистар лабораторија Ветеринарске инспекције	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој
4.1.3 Промена броја случајева болести животиња и	%											Регистар болести	Министарство

зооноза у односу на почетну вредност												Ветеринарске инспекције	надлежно за пољопривреду и рурални развој
МЕРА 4.2: Јачање система безбедности хране													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
4.2.1 % спроведених стандарда и дијагностичких протокола усклађених са ЕУ у односу на планиране (3)	%											Министарство надлежно за пољопривреду, шумарство и водопривреду,	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој
4.2.2 Број лабораторијских испитивања која испуњавају захтеве усвојених стандарда и протокола за безбедност хране	Бр. испитивања											Министарство надлежно за пољопривреду, шумарство и водопривреду,	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој
4.2.3 Промена случајева болести узрокованих храном у односу на почетну вредност	%											Годишњи извештај Министарства здравља	Министарство надлежно за здравље
МЕРА 4.3: Изградња стандарда и административних капацитета у области здравља биља и средстава за заштиту биља													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
4.3.1 % спроведених фитосанитарних стандарда и контролних система за здравље биља и средства за заштиту биља усклађених са ЕУ у односу на планиране	%											Извештај Управе за заштиту биља	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој
4.3.2 Број лабораторијских испитивања која испуњавају захтеве усвојених стандарда усклађених са ЕУ	Бр. испитивања											Извештај Управе за заштиту биља	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој
4.3.3 Смањење случајева појаве штетних организама	%											Извештај Управе за заштиту биља	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој

Б9.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи

Према процени укупно реализованих око 91 милион евра званичне развојне помоћи током периода 2007-2012. године (извор: *ISDACOM*) сектор пољопривреде и руралног развоја (ППР) заузима 8. место међу свим примаоцима подршке међународних донатора. Постоје три главна извора међународне подршке: ЕУ путем ИПА фондова; билатерална подршка – од земаља ЕУ путем њихових развојних агенција (Немачка, Холандија, Данска, Шведска, Аустрија, Италија итд.) и других земаља (САД, Јапан, Норвешка, Швајцарска); и подршка међународних организација и МФИ путем кредитних линија, зајмова и бесповратних средстава (УНДП, ФАО, ЕБОР, СБ, УСАИД, Министарство пољопривреде САД, Немачка итд.) Највећи и најважнији донатор у сектору била је ЕУ са укупно реализованих 58 милиона евра у периоду 2007-2013. године у оквиру ИПА компоненте I.

ИПА I финансијска подршка за сектор ППР током 2007-2012. године обезбеђена је за различите активности, нпр. за успостављање Мреже података о рачуноводству на фармама у Републици Србији (*Farm Accountancy Data Network - FADN*), подршку Дирекцији за националне референтне лабораторије, подршку за безбедност хране, добробит животиња и контролу/искорењивање класичне свињске грознице и беснила (**Вишекориснички програм**, 2008. године, за Западни Балкан), развој одрживог информационог система за инспекцијске службе за министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој, изградњу капацитета и подршку пољопривреди и руралном развоју у Републици Србији за спровођење ИПАРД итд. Подршка у оквиру ИПА 2013 за сектор ППР усмерена је на даље унапређење система за безбедност хране и контролу болести, модернизацију пољопривредног и прехранбеног сектора и развој руралних подручја са заштићеном животном средином, али и са циљем унапређења квалитета живота руралног становништва.

Док су сви донатори изразили подршку Републици Србији у кључном циљу европских интеграција и усклађивања, као и у погледу националних приоритета Стратегије развоја пољопривреде (2005), њихови програми и пројекти често су били специфичније природе, бавећи се реформама тржишта и конкурентношћу (нпр. велики УСАИД пројекат пољопривредног пословања, или рад на саветодавним стручним службама путем Пројекта реформе пољопривреде у транзицији Светске банке), или су имали опипљиве пројектне циљеве у раду на унапређењу једног артикла (нпр. пројекат за воће и бобичасто воће који је финансијала Данска).²⁸⁸ Међутим, у највећем броју случајева, према извештају „Оцене делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима“, ²⁸⁹ **релевантност** званичне развојне помоћи сматра се високом, **делотворност** подршке приметнија је на локалном нивоу и са билатералним пројектима, док је делотворност подршке на централном нивоу била мање успешна. Осим тога, **ефикасност** на овом нивоу остала је проблематична због недостатка управних капацитета службеника министарства, усвајања реактивног (пасивног) приступа, као и нејасне расподеле одговорности за остваривање уштеда путем ефикасности, и може се сматрати слабом. Према томе, док су појединачни пројекти можда остварили своје циљеве (делотворност) и даље остварили исходе (утицај) у свом ужем смислу, **општи утицај** сектора ППР је прилично слаб и **одрживост** исхода ће бити тешко остварити.

Поред главних препорука, предочених у СИДА извештају о „Оцени делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима“ (концентрисати и интегрисати званичну развојну помоћ ради максималног утицаја; јачати стратешко планирање и координацију на централном нивоу Владе; применити најделотворније и најефикасније модалитете засноване на договореним правилима; успоставити културу и усадити систем праћења и оцењивања) које су релевантне за све секторе, у извештају су изнете и препоруке специфичне за сектор. У циљу јачег доприноса сектора пољопривреде и руралног развоја остваривању макроекономске стабилности и економског опоравка Републике Србије, сектору је потребна креативнија визија развоја. У складу са извештајима о оценама, како би био конкурентнији, сектор мора да почне да производи више производа са великом вредношћу, уз реструктурирање, повећање улагања и резултата, продуктивности и квалитета. Подршка путем званичне развојне помоћи допринеће преусмеравању рада сектора у следећим областима: истраживање тржишта (да би се утврдила нова тржишта и будућа потражња за храном); јачање истраживања и развоја са циљем производње производа са великом вредношћу, подршка пољопривредним МСП као извору запошљавања у руралним подручјима; интензивна мрежа водотокова за потребе наводњавања; и јачање саветодавне службе као главних канала за пренос знања пољопривредницима. Уопштено, Република Србија требало би да унапреди ефикасност управљања процесом придруживања, управљања на основу резултата, да унапреди ефикасност интервенција и да користи више прилика за регионалну размену знања и искустава (међу бившим југословенским републикама) на путу придруживања.

²⁸⁸ Техничка помоћ за оцену сектора пољопривреде и руралног развоја спроведена из финансирана путем ИПА програма и других донатора у Републици Србији. Извештај о оцени (Делегација ЕУ, јануар 2013. године)

²⁸⁹ Оцена делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима (април 2013. године), СИДА

B10. ТЕМАТСКА ОБЛАСТ КУЛТУРЕ

B10.1. Обухват и контекст тематске области

Обухват области одражава националне приоритете као и потребе настале током процеса придруживања ЕУ, предвођене припремама за преговоре о поглављу 26 – Образовање и култура. За хоризонталну област као што је култура од значаја су следеће теме и под-области:

- савремена уметност и култура
- креативне индустрије
- културна баштина
- интеркултурални дијалог
- људска и грађанска права
- јавни интерес
- регионална и међународна сарадња
- култура и образовање
- културни туризам и култура и пословање.

Влада Републике Србије је објавила основну културну политику засновану на Закону о култури, као и међународним конвенцијама (Савет Европе и УНЕСКО) које је ратификовала Република Србија. У стратешком и оперативном смислу, акценат ће бити на усвајању и следственом спровођењу Стратегије развоја културе за период 2013-2023. године и решавању проблема јавних установа културе, првенствено неделотворне инвестиционе политике у области модернизације главних националних установа културе, али и неефикасном управљању, како у управи која се бави културним политикама, тако и у самим установама културе. Циљ је даљи развој и ревитализација културне инфраструктуре и преиспитивање приступа управљању и окошталних пракси у установама културе. Непотребно је наглашавати да је међусекторска сарадња суштински део савремене дефиниције културне политике. Без обзира на то, укупан потенцијал културе као чиниоца друштвеног и економског развоја не користи се у довољној мери.

Иако се култура у Републици Србији суочава са озбиљним ограничењима у погледу финансијских проблема и недостатка државне стратегије за културу, појединачне системске области су одрживије од других и показују суштинску виталност. Улога цивилног сектора у овом процесу изузетно је значајна: ОЦД су реализовале бројне интердисциплинарне пројекте у области људских права, интеркултуралног дијалога, помирења и регионалне сарадње, развоја публице, инклузије, родних и ЛГБТ питања. С обзиром да је цивилни сектор прилагодљивији новим културним струјањима, његов утицај на систем културе и јавност постаје јачи. Јавни сектор такође покреће поједине важне иницијативе у погледу савремених приступа спровођењу културних политика путем ефикаснијег и делотворнијег управљања програмским концептима (нпр. Београдска филхармонија, истраживачки институти и центри). Свако из свог угла јавног, односно цивилног сектора, даје подстицај образовању и изградњи капацитета. Сарадња јавног, цивилног и приватног сектора постоји, али још увек није стратешки позиционирана како би синергије биле делотворније.

Један од главних изазова јесте децентрализација система културе. Као одговор на ово питање, усвојено је више локалних културних стратегија (Београд, Крагујевац, Ниш, Нови Сад) и стратешких планова за низ локалних установа културе (Лесковац, Пирот, Врање, Зајечар), а бројне друге тренутно се развијају. Локалне организације цивилног сектора такође веома активно доприносе овом процесу.

Државни буџет за културу током 2013. године смањен је на изузетно низак проценат (0,62%), што је произвело изузетно снажне реакције и јавне расправе. У складу са овим трендом, и отварајући питање концепта самоодрживости, организације културе почеле су да се окрећу тржишту културе, које је још увек недовољно развијено и нерегулисано. Ове околности изузетно су угрозиле исправан рад установа културе. Финансијски проблеми такође изузетно утичу на квалитет програма, стандарде продукције и ентузијазам стручних радника. Осим тога, обим спонзорстава и других видова укључивања пословног сектора у подршку развоју културе драстично је опао због економске кризе.

Раст креативних индустрија (покривајући теме у вези са културним наслеђем и савременом културом) није у потпуности задовољавајући, али постоје одређене иницијативе у овој области. Резултати студије Групе за креативну економију спроведене у оквиру пројекта „Креативна Србија 2020“ у вези са величином и учинком циљних група у овој под-области изузетно обећавају: запослење са пуним радним временом за 150.000 лица (креативне и комплементарне индустрије – око 7,3% укупног запослења); 8.230 предузећа, 750 предузетника, око 10 релевантних грађанских иницијатива; 9,8 милијарди евра укупног обрта, што чини 16,8% укупног обрта економије; допринос

централних креативних индустрија износи 2,9% бруто додате вредности (БДВ), услуга подршке 6,9% БДВ, а продуктивност је 35% виша од просека за привреду Републике Србије (2010. година).²⁹⁰

У области културног наслеђа, институционална подршка усмерена је на: истраживање, заштиту, представљање и одрживо коришћење непокретног и археолошког наслеђа, нематеријалног наслеђа и музејског фондуса, архивске и библиотечке грађе. Иако је култура прилично маргинализована тема у погледу званичне развојне помоћи, истичу се поједине иницијативе као што је *Пројекат рехабилитације Сењског рудника*, што је једини пројекат у Републици Србији који финансирају Европски парламент, у оквиру пилот схеме за очување и рестаурацију културног наслеђа на Западном Балкану, и Љубљански процес, као заједничка иницијатива Савета Европе и ЕУ.

Велики проблеми у овој области односе се на недостатак стратешког усмерења, слабо спровођење закона, ограничене ресурсе који се одражавају кроз застареле активности истраживања, презентације, развоја публице, анимације и медијације. Поједине међу њима зависе од развијених и свеобухватних дигиталних регистара. Стање у Републици Србији, насупрот томе, указује на различите степене дигитализације у низу под-области, уз често заобилажење централних регистара. Још један проблем односи се на неефикасан рад и недостатак одговарајућег управљања у установама културе. Надлежно министарство нити прати, нити оцењује остваривање резултата, иако се скоро 69% буџета министарства²⁹¹ преноси њима. У том смислу има доста простора за унапређење стања.

Б10.2. Стратешки оквир

Национални стратешки оквир

С обзиром да још увек не постоји стратешки оквир за област културе, главна полазишта за културне политике заснована су на Закону о култури и потврђеним међународним споразумима и конвенцијама наведеним у прилогу.

На основу овога утврђено је десет приоритетних принципа развоја културе:

- слобода изражавања у културном и уметничком стваралаштву,
- аутономија друштвених субјеката у култури,
- отвореност и доступност културних садржаја јавности и грађанима,
- поштовање културних и демократских вредности европских и националних традиција и разноликости културног израза,
- интеграција културног развоја у дугорочни друштвено-економски и политички развој демократског друштва,
- демократска културна политика,
- једнакост друштвених субјеката у процесу оснивања установа и других правних лица у култури и једнакост у процесима рада свих институција и других субјеката у култури,
- децентрализација процеса одлучивања,
- организовање и финансирање културних активности,
- подстицај културног и уметничког израза и очување културног и историјског наслеђа,
- подстицање одрживог развоја културног окружења као саставног дела животне средине.

Тренутно је у припреми Стратегија развоја културе која покрива период до 2023. године, и биће у складу са наведеним принципима. Стратегија ће анализирати постојеће стање, главне постулате културног развоја, циљеве, приоритетне области и прекограничну сарадњу, стратешке правце и инструменте који обухватају заштиту културне баштине, у земљи и иностранству, промовисање културне креативности и продукције (укључујући националне мањине), рад институција и других актера у области културе и капиталних инвестиција установама, људским ресурсима и њихово образовање, научно-истраживачки рад, аматеризам и међуресорну сарадњу (стимулисање порезима, предузетништво). Усвајање стратегије планира се за 2013. годину, у складу са НПАА.

С обзиром на наведене принципе, анализу области и *SWOT* анализу, НАД приоритет 1 дефинисан је овако: Развити систем који омогућује спровођење стандарда ЕУ у култури и подстиче културну разноликост на територији Републике Србије“. Реализација овог приоритета предвиђена је путем две врсте активности. Прва се односи на даљи развој инструмената културних политика – правних, финансијских и организационих – уз посебан нагласак на боље управљање јавним институцијама и културним организацијама, док се друга врста активности усмерава на очување културног наслеђа и подршку културној продукцији и креативности у уметности.

Регионалне и транснационалне стратегије

Стратегија ЕУ за Дунавски регион за циљ има подстицање развоја Дунавског региона и усвојена је 2011. године. Стратегијом се артикулишу четири главна стуба заједничких активности, од чега се први – *Повезивање Дунавског*

²⁹⁰ Група за креативну економију, 2011. године

²⁹¹ Министарство финансија, Закон о буџету Републике Србије за 2013. годину

региона у оквиру приоритета 3: Промовисање културе и туризма, контакта између људи, односи на развој ове области. Предложено је више активности које се односе на културу: коришћење културне разноликости као предности Дунавског региона; унапређење сарадње и контакта међу људима различитог порекла, подстицање креативности и обезбеђивање покретачке снаге за културне иновације и економски развој на основу наслеђа, традиције и туризма; промовисање културне и уметничке размене; прикупљање постојећих података о културним активностима и успостављање свеобухватне базе података која даје преглед културних активности у Дунавском региону.

Документа ЕУ и међународни споразуми у вези са сектором

У Споразуму о стабилизацији и придруживању (Наслов VIII, Политике сарадње, **члан 103.** – Сарадња у области културе) наводи се да сарадња служи повећању узајамног разумевања и поштовања између појединаца, заједница и народа. Сарадњом би требало да се промовише културна разноликост у оквиру **УНЕСКО Конвенције о заштити и унапређењу разноликости културног израза.** **Члан 4. ССП** усмерен је на сарадњу којом се промовише аудиовизуелна индустрија и подстичу копродукције у области телевизије и филма.

Ратификоване УНЕСКО конвенције: Конвенција о заштити и унапређењу различитости културног израза (2005. године, ратификована 2009. године); УНЕСКО Конвенција о заштити светске културне и природне баштине (1972. године, обавештење о придруживању 2001. године); УНЕСКО *Unidroit* Конвенција о украденим или илегално извезеним предметима од културног значаја (1995. године, обавештење о придруживању 2001. године); Конвенција о очувању нематеријалног културног наслеђа (2003. године, ратификована 2010. године); Борба против незаконите трговине културним добрима (1970. године, обавештење о придруживању 2001. године); Заштита културних добара у случају оружаних сукоба (1954. године, обавештење о придруживању 2001. године); Заштита ауторских и сродних права (1952, 1971. године, обавештење о придруживању 2001. године); УНЕСКО Конвенција о правима особа са инвалидитетом (2006. године). **Ратификоване конвенције Савета Европе:** Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1950. године, ратификована 2004. године); Европска културна конвенција (1954. године, ратификована 2011. године); Конвенција о заштити архитектонског наслеђа Европе (1985. године, ратификована 2001. године); Европска повеља о регионалним или мањинским језицима (1992. године, ратификована 2009. године); Европска конвенција о заштити археолошке баштине (ревидирана) (1992. године, ратификована 2006. године); Европска конвенција о кинематографској копродукцији (1992. године, ратификована 2004. године); Оквирна конвенција за заштиту националних мањина (1995. године, ратификована 2001. године); Оквирна конвенција Савета Европе о вредности културног наслеђа за друштво (2005. године, ратификована 2010. Године); Европска конвенција о пределу (2000. године, ратификована 2011. године).

Б10.3. Агенда ЕУ

Стратегијом **Европа 2020** утврђени су следећи правци политика ЕУ за период 2014-2020. године:

- паметан раст – развој економије засноване на знањима и иновацијама
- одрживи раст – промовисање „зеленије“ и конкурентније економије која ефикасније користи ресурсе
- инклузиван раст – подстицај економији са високом стопом запошљавања која обезбеђује економску, друштвену и територијалну кохезију.

Паметан раст означава јачање знања и иновација као покретача нашег будућег раста. Ово захтева унапређење квалитета образовања, оснаживање истраживачког учинка, промовисање иновација и трансфера знања у читавој Заједници, уз потпуно искоришћење информационих и комуникационих технологија и осигурање да се иновативне идеје могу претворити у нове производе и услуге који производе раст, доприносе отварању квалитетних радних места и доприносе решавању европских и глобалних друштвених изазова.

Креативна Европа, као нови оквирни програм за културне и креативне секторе Европе у оквиру вишегодишњег финансијског оквира за период 2014-2020. године, допринеће искоришћавању прилика које нуде „дигитално доба“ и глобализација и достизању њиховог потенцијала како би допринела циљевима стратегије Европа 2020 у погледу одрживог раста, отварања радних места и друштвене кохезије. Овај програм отвара нове међународне могућности, тржишта и публице, и надовезује се на успех програма у области медија и културе у којима је и Република Србија учествовала у периоду 2007-2013. године. У погледу међународне димензије, тренутни годишњи позив са променљивим фокусом на земље биће напуштен у корист већег отварања програма земљама у процесу придруживања, кандидатима и потенцијалним кандидатима, земљама „Европског суседства“ и Европске економске области (ЕЕО). У погледу регионалног обухвата програма за медије, приступ би требало поједноставити и понудити

могућност учешћа у „широј европској аудиовизуелној области“, односно земљама у процесу придруживања, кандидатима и потенцијалним кандидатима.²⁹²

Програм Креативна Европа биће сачињен од три области:

- међусекторска област усмерена на све секторе културе и креативног рада;
- културна област усмерена на секторе културе и креативног рада;
- медијска област усмерена на аудиовизуелни сектор.

Општи циљеви новог оквирног програма јесу: поспешивање очувања и промоције европске културне и језичке разноликости и јачање конкурентности културних и креативних сектора са циљем промовисања паметног, одрживог и инклузивног раста.

Приоритети ЕУ за ИПА II биће дефинисани у Заједничком стратешком оквиру (*JSF*) са циљем бољег усклађивања финансијске помоћи са стратегијом проширења ЕУ. Приоритети за појединачне земље биће утврђени у Стратегији ЕУ за државу корисника (*CSP*) коју припрема Европска комисија, а основ ће чинити НАД и релевантне националне секторске стратегије.

Б10.4. Општи циљеви и приоритети у тематској области (2014-2020. године)

Уз анализу ситуације представљену у претходним одељцима предузета је *SWOT* анализа како би се утврдили дугорочни циљеви и средњорочни стратешки приоритети, уз реалистичне и циљане мере.

Предности	Недостаци
<ul style="list-style-type: none"> • Нове иницијативе у области интердисциплинарног и међусекторског приступа култури (уметност, култура, дизајн, архитектура, пословање, креативне индустрије, друштвени активизам, људска права, друштвена одговорност, управљање у култури) – углавном их покреће цивилни сектор • Дуга традиција истраживања у култури • Развој локалних културних стратегија (на нивоу града и округа) • Трајни дијалог са суседним и другим земљама ЕУ • Богатство природних ресурса комбиновано са занимљивим културним добрима и потенцијалом 	<ul style="list-style-type: none"> • Недостатак стратешког усмерења и делотворних културних политика • Недостатак праћења и оцењивања у спровођењу јавних политика • Смањен буџет за културу и недостатак регулисаног тржишта културе (недостатак инструмената за економски подстицај за улагања у културу) • Застарели приступ културној продукцији, управљању и неодговарајућа инфраструктура • Централизоване културне систем • Низак ниво професионалних стандарда у уметничкој и културној продукцији • Низак ниво професионалних стандарда у заштити и представљању културног наслеђа • Недовољна међусекторска сарадња и координација политика у вези са културом
Прилике	Претње
<ul style="list-style-type: none"> • Стварање регионалног тржишта заснованог на сличним језицима (филм, издаваштво, извођачке уметности, медији) • Развој регионалне и међународне сарадње са циљем стварања међународно препознатљивог регионалног идентитета • Богат транскултурални идентитет културног наслеђа • Културни туризам и развој локалних заједница • ИПА (нарочито прекогранична сарадња и вишекорисничка) и други међународни програми финансирања • Потенцијал креативних индустрија • Наслеђе индустријске инфраструктуре • Изградња капацитета културних организација 	<ul style="list-style-type: none"> • Замор културне сцене (недостатак средстава, нерегулисан систем) • Пропадање културе и система вредности због политичких и економских интереса • Нестанак нематеријалног културног наслеђа релевантног за културни туризам и развој индустрије и културе • Заштита, очување и одрживо коришћење културног наслеђа угрожено због недостатка средстава

²⁹² КОМ(2011) 786/2 Креативна Европа – Нови оквирни програм за културне и креативне секторе (2014-2020. године)

Узимајући у обзир Закон о култури и међународне обавезе у области културних политика, општи циљ за период 2014-2020. године јесте: **Потпуно достизање професионалних стандарда ЕУ у спровођењу општих културних политика, усмерено на заштиту јавних интереса, слободе изражавања, културних идентитета, друштвене кохезије и регионалног развоја.**

У недостатку стратегије развоја културе, артикулисан циљ представља одговор на бројне уочене недостатке, како у формулисању, тако и спровођењу кохерентне културне политике. Осим стратешког оквира, потребно је јачање институција и других актера у култури ради ефикасног рада и коришћења оскудних финансијских средстава на најделотворнији начин и у складу са вредностима утврђеним ратификованим међународним конвенцијама и споразумима.

Утврђен је следећи приоритет како би се допринело остваривању општег циља и одговарајућих реформи у овој области:

Приоритет 1: Развој система који омогућава примену стандарда ЕУ у култури и подстиче културну разноликост на територији Републике Србије

Успостављање и спровођење стандарда ЕУ у области културних политика усмерених на заштиту и очување културних идентитета и културног наслеђа, унапређење друштвене кохезије и међународне и регионалне сарадње кључни су циљеви у овој области. Како би се унапредио културни систем, неопходно је усмерити се на изградњу капацитета свих актера у култури (јавне управе на свим нивоима, културних институција/удружења, приватних иницијатива) са циљем поспешивања људских права, слободе изражавања, културне разноликости, интеркултуралног дијалога, родне равноправности и социјалног укључивања. Осим тога, сагледавање културе као потенцијалног покретача унапређења конкурентности је потребно испитати у смислу подршке креативним индустријама и културном туризму.

Б 10.5. Мере за спровођење приоритета у тематској области

Приоритет 1: Развој система који омогућава примену стандарда ЕУ у култури и подстиче културну разноликост на територији Републике Србије

Мера 1.1. Јачање професионалних стандарда даљим развојем инструмената културних политика (правних, финансијских, организационих итд.)

Како би се помогло свим релевантним актерима у култури да спроведу културне политике на кохерентнији и делотворнији начин, потребна је подршка јачању капацитета и институција јавне управе на свим нивоима ради даљег развоја **правних** и **финансијских** инструмената и механизма. У погледу **правних** инструмената, министарство је најавило измене и допуне Закона о култури, у погледу обезбеђивања бољег спровођења. Осим тога, постоји иницијатива за делимичну измену неколико подзаконских аката, након усвајања измена и допуна Закона о култури. У погледу **финансијских** механизма, министарство надлежно за културу користи отворене позиве за низ програма и од кључне је важности увођење механизма за праћење, оцењивање и извештавање ради оцене делотворности овакве подршке.

Један од највећих проблема у спровођењу културних политика јесте застарели приступ управљања и промовисања културних добара и савремених остварења. Из тога разлога, потребна је подршка за унапређење професионалних стандарда и **организационих** аспеката рада културних установа/удружења/приватних иницијатива у погледу поспешивања савремених концепата за осмишљавање и спровођење пројеката у савременој културно-уметничкој продукцији и културном наслеђу. Подршка је од кључне важности и у увођењу ефикаснијег управљања установама културе путем развоја стратешких и планова управљања и изградње капацитета за њихово спровођење.

Мера 1.2. Очување културног наслеђа и подршка културној продукцији и креативности у уметности

Овом мером биће подржана заштита и очување културног наслеђа и промовисана савремена културна продукција ради јачања установа културе и других оператера у области културе у погледу припреме и спровођења пројеката. Како би се остварио напредак у дигитализацији културне баштине, од кључне је важности помоћ у завршавању централних националних регистара, уз интеграцију фрагментираних система. Како би се промовисала и популаризовала култура, помоћ је потребна за унапређење истраживања у култури промовисањем партнерстава између установа културе које пружају обуку високог нивоа о специфичним темама и образовних институција (нпр. Завод за заштиту споменика културе). Ревидирање застарелих техника презентације увођењем нових концепата изложби у музејима и на другим местима приоритетна је активност за подршку. Осим тога, потребна је сарадња и подршка у размени и мобилности појединаца/стручњака и културне продукције. Сва будућа улагања требало би да буду у блиској вези са правцима нове стратегије и пратиће процедуре и критеријуме за утврђивање и селекцију инвестиционих пројеката које утврди ТС НИПАК.

Регионалне, прекограничне и транснационалне теме у култури

Инструменте од важности за регионалну сарадњу, као што су подршка вишекорисничке ИПА, прекогранична сарадња и транснационални програми, потребно је обезбедити за оне активности у којима је предност регионалног приступа очигледна.

Подршка вишекорисничке ИПА подстиче заједничке приступе и регионалну сарадњу у области културног наслеђа и преиспитивању историје као средству за дијалог, помирење и развој добросуседских односа на подручју Западног Балкана. **Љубљански процес** (ЕУ и Савет Европе), у којем Република Србија активно учествује, већ је произвео резултате (Францискански манастир у Бачу), а постоје и други пројекти на списку приоритетних интервенција у овом оквиру у коме је потребна подршка за припрему пројеката културне инфраструктуре (нпр. млин Сувача у Кикинди, локалитет Јустинијана прима, Војни завод у Крагујевцу и ливница Пантелић у Београду).

У погледу савремене културне и уметничке продукције, интерес је усмерен на постојеће иницијативе као што су Савет министара културе Југоисточне Европе, Мрежа музеја југоисточне Европе и Форум словенских култура. Према изјави коју је усвојио Савет министара културе Југоисточне Европе, Република Србија добила је подршку свих земаља у региону за покретање регионалног механизма за **Филмски фонд**.

Будућа **ИПА прекогранична сарадња и транснационална помоћ** биће важна за развој „Путева културе“ и других видова кластера и мрежа културног наслеђа у Дунавском региону ради надовезивања на пилот пројекат „Пут културе – Дунавске тврђаве“ (који је укључивао седам градова на Дунаву). Осим тога, како би се у потпуности одражавали национални приоритети, потребна је подршка за развој и промовисање пројеката у савременој културно-уметничкој продукцији који подстичу интеркултурални дијалог и везу са пословном заједницом са обе стране границе. Размена најбољих пракси за културни туризам и осмишљавање и промовисање квалитетних заједничких производа и услуга у одговарајућим прекограничним подручјима допринела би локалном развоју.

Приоритети у вези са спровођењем **Стратегије ЕУ за Дунавски регион**, а нарочито они који се односе на стуб I – Повезивање Дунавског региона путем промовисања културе и туризма и контакта између људи, између осталог ће се концентрисати на изградњу професионалних капацитета на локалном и регионалном нивоу за најбоље културне праксе у Дунавском региону, очување, заштиту, реконструкцију и промовисање културног наслеђа и његовог коришћења за сврхе савремене продукције. За Републику Србију од посебног је значаја послешивање мобилности уметника и културних оператера у Дунавском региону (манифестације, фестивали, резиденцијални програми итд.), изградња професионалних капацитета на локалном и регионалном нивоу усмерена на развој регионалне и међународне сарадње, чиме се удружују напори за стварање међународно препознатљивог регионалног идентитета. Осим тога, умрежавање и сарадња са другим европским градовима на Дунаву, са циљем признавања европских вредности заједничког европског наслеђа од кључне је важности за остваривање циљева стратегије.

Б10.6. Институционални оквир за спровођења приступа тематске области

Јавним политикама у области културе бави се: министарство надлежно за културу, министарство надлежно за привреду, министарство надлежно за образовање, Покрајински секретаријат надлежан за културу (АП Војводина), локални органи.

Подршку доношењу и спровођењу јавних политика у области културе пружају: Национални савет за културу путем расправа о моделима и приоритетима културних политика; јачањем институционалног система и његових професионалних стандарда (укључујући поновни рад затворених институција које чекају реновирање), развојем публице, дигитализацијом јавних „сећања“, развојем међусекторских односа (нарочито укључивањем привреде у финансирање културе) итд. Такође постоје бројне друге институције које делују у области културе: Национални савети националних мањина (20); Центри за културу националних мањина Војводине (5); установе културе чији је оснивач држава (26); установе културе чији је оснивач регион Војводине (13); установе културе које су основали градови и заједнице.

Организације цивилног друштва играју значајну улогу у друштву у Републици Србији у погледу спровођења културних политика. У области савремених концепата у култури, као и стратешких циљева у култури, ОЦД у Републици Србији у појединим случајевима чак и управљају функцијама јавних установа културе. Постоје и различите врсте приватних иницијатива у култури којима се спроводе културне политике од јавног интереса, које су комплементарне јавном/цивилном сектору, а значајно доприносе и развоју културних индустрија. У мањој мери присутна је и филантропија.

Како би се унапредиле и координисале активности у вези са планирањем, програмирањем, спровођењем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи и повећала ефикасност и делотворност развојне помоћи, уведени

су додатни механизми, односно успостављена је секторска радна група (СРГ) за област културе и медија.²⁹³ СРГ за област културе и медија одговорна је за координацију активности у вези са планирањем, програмирањем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи, утврђивањем релевантних мера/активности. Рад, управљање, организација и састав СРГ прецизније су дефинисани *Пословником о раду секторских радних група за програмирање и праћење фондова ЕУ и развојне помоћи*. Секторска радна група за област културе и медија састоји се од представника Канцеларије за европске интеграције, министарства надлежно за послове културе, министарство надлежно за послове телекомуникација, министарство надлежно за послове омладину, Управе за родну равноправност Министарства надлежно за послове рада, запошљавања и социјалне политике. Рад ове СРГ придружен је раду СРГ за ОЦД. Према томе, представници Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом, Канцеларије за људска и мањинска права, Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности такође учествују на састанцима. Чланови СРГ званично су именовани представници наведених ресорних министарстава, на нивоу државног секретара или помоћника министра, или виши службеник за програме помоћи (SPO) и Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије.

Представници донаторске заједнице, укључујући водећег донатора, учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализом секторских приоритетних циљева, мера и активности, за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи, као и обезбеђивања података о очекиваној помоћи током периода планирања. Водећи донатор одговоран је за подршку раду СРГ и заступа интересе донатора активних у одређеним секторима.

Како би се омогућила већа укљученост и транспарентнији дијалог, консултације и комуникација са свим релевантним заинтересованим странама у њиховим секторима, КЕИ је успоставила механизам за консултације са организацијама цивилног друштва (ОЦД).²⁹⁴ Овај механизам заснован је на консултативном процесу са Секторским организацијама цивилног друштва (СЕКО), и служи као платформа која омогућује размену информација и доприноса ОЦД у вези са планирањем развојне помоћи, нарочито програмирањем и праћењем Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). СЕКО представља конзорцијум од највише три ОЦД као партнере, од чега се једна јасно истиче као водећи партнер. СЕКО се састоји од ОЦД које имају значајно искуство у јавном заступању, анализама и истраживању у оквиру сектора, као и искуства у непосредном раду са пружаоцима услуга и корисницима. Утичу на јавне политике на основу њиховог успешног умрежавања и партнерског рада са другим локалним и међународним организацијама цивилног друштва, као и конструктивне сарадње са државним институцијама и непрестано надзиру њихов рад. Чланови СЕКО учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализирањем секторских приоритетних циљева, мера и активности за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи. Остале релевантне заинтересоване стране (агенције, приватни и академски сектор, ОЦД итд.) могу да учествују на састанцима СРГ на основу теме, потреба и захтева сваког састанка секторске радне групе.

Према Пословнику о раду секторских радних група, КЕИ²⁹⁵ је одговорна за координацију и обезбеђивање ефикасног рада свих активности секторских радних група. Координацију и вођство СРГ подржава оперативна група коју чине представници водеће секторске институције, водећег донатора и КЕИ. СРГ такође делује као Секторски подбор за праћење за потребе ИПА.

²⁹³ Уредба о оснивању СРГ од 5. новембра 2012. године бр: 119-01-68/2012-03

²⁹⁴ Уведено 2011. године

²⁹⁵ Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојне помоћи

Б10.7. Показатељи за мерење напретка

ПРИОРИТЕТ 1: Развој система који омогућава примену стандарда ЕУ у култури и подстиче културну разноликост на територији Републике Србије												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.1. % институција и културних организација које раде у складу са развијеним стратешким плановима и плановима за спровођење, и редовно извештавају о остварењу резултата	%	Н/П	Н/П	30%	50%	80%	100%	100%	100%	100%	Годишњи извештај министарства, годишњи извештаји установа културе, извештај о културним организацијама	Министарство надлежно за културу
1.2. Степен/ниво дигитализације у култури	%	Н/П	Н/П	20%	30%	50%	75%	85%	90%	100%	Годишњи извештаји установа културе, Министарство надлежно за културу	Министарство надлежно за културу
МЕРА 1.1: Јачање професионалних стандарда ради даљег развоја инструмената културне политике (финансијских, правних, организационих итд.)												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.1.1. Модел/методологија праћења и оцењивања за све отворене конкурсе министарства за (су)финансирање		Н/П	Н/П			х					Извештаји о оцени одговарајућих отворених конкурса	Министарство надлежно за културу
1.1.2. Број установа културе са развијеним плановима управљања, број установа културе са одговарајућим управљачким вештинама у управним структурама	Бр.	Н/П	Н/П	5 од 26	10 од 26	20 од 26	26 од 26 (100%)				Извештај установа културе, Извештај организација културе ЗАПРОКУЛ	Министарство надлежно за културу
МЕРА 1.2: Очување културног наслеђа и подршка културној продукцији и креативности у уметности												
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.2.1. % завршених дигитализованих тематских јединица у оквиру централног дигиталног регистра културне баштине	%	Н/П					75%			100%	Годишњи извештаји министарства, годишњи извештаји националних установа културе	Министарство надлежно за културу
1.2.2.% дигитализације нематеријалног наслеђа у складу са предлозима УНЕСКО-а	%	Н/П					50%			100%	Годишњи извештаји министарства, Годишњи извештај Центра за	Министарство надлежно за културу

											нематеријално културно наслеђе Републике Србије	
1.2.3. % изложби које уводе нове приступе представљању културе	%	Н/П	Н/П	Н/П	10%	30%	50%	60%	65%	70%	Годишњи извештаји музеја, годишњи извештаји независне културне сцене (координишу НКСС, СЕКО итд.)	Министарство надлежно за културу
1.2.4. % заједничких пројеката и манифестација јавног и цивилног сектора у области културе	Бр.	Н/П	Н/П				50%				Годишњи извештаји министарства, годишњи извештаји независне културне сцене (координишу НКСС, СЕКО итд.)	Министарство надлежно за културу

Б10.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи

Европска унија подржала је развој у области културе путем Транснационалног програма сарадње 2007-2013. године „Југоисточна Европа“ - *CULTEMA*, Програма Заједнице ЕК „ЕК КУЛТУРА 2007-2013. године“ и подршке у оквиру вишекорисничке ИПА при чему је Љубљански процес био усмерен на преиспитивање историје као средства за дијалог на Западном Балкану. На основу базе података *ISDACON*, укупна реализована међународна помоћ у периоду 2007-2012. године процењује се на износ од 42,35 милиона евра.

Међу пројектима које су финансирани билатерални донатори у области културе током периода 2007-2013. године међу најистакнутијима су били: Влада Италије за модернизацију/оснивање установа културе и стварање општинских омладинских центара за културу и рекреацију; Влада Турске са подршком за реновирање центара културе; Влада Шведске у области музике и културног наслеђа без граница; Влада Швајцарске у оквиру швајцарског програма културе 2007. и 2008. године; Јапан за опремање Народног позоришта у Београду; САД за реконструкцију Дома омладине у Београду; Влада Словачке претежно кроз подршку мањинској словачкој култури; УНДП је такође подржао реконструкцију споменика културе.²⁹⁶

Због чињенице да Влада није успоставила стратешки оквир за област културе током протекле програмске фазе, тематска област културе у највећем броју случајева доживела је несистематску и *ad-hoc* подршку за појединачне пројекте.²⁹⁷

Као што је наведено у извештају „Оцена делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима“,²⁹⁸ култура је најслабија и вероватно најмаргинализованија тема у оквиру осам сектора подржаних међународном развојном помоћи до сада. Културу карактерише недостатак било каквог систематског приступа развоју, са променљивим визијама тога шта би култура требало да представља, као и изузетно слабим, фрагментираним и спорадичним финансирањем које обезбеђују појединачни донатори. Култура се данас бори са пропалим институцијама, оскудним финансирањем, недостатком стратегије и slabом подршком из свих извора.

Међународна помоћ није обезбедила значајну и кохерентну подршку Влади у развоју оваквог оквира за културу, и није донела никакав значајан допринос систематском приступу у овој области.

На релевантност подршке најбоље указују подржани појединачни пројекти, чије су интервенције углавном одговарале на утврђене потребе корисника. Општи закључак у вези са релевантношћу помоћи у области медија и културе јесте да је била **висока**, пошто је одговарала на потребе Владе у одговарајућим областима, али уз мањи степен подршке за област културе.

Осим тога, Делегација ЕУ покренула је процес оцене сектора културе, који је тренутно у току. Извештај о техничкој помоћи за оцену тематских области цивилног друштва, културе и медија спроведене и финансиране програмима ИПА и другим донаторима у Републици Србији је у припреми.

Уз цивилно друштво, теме медија и културе изузетно су релевантне за општу демократизацију и развој земље, и самим тим заслужују интегрисани приступ програмирању помоћи. До сада је донаторска помоћ била фрагментирана, уз одређена преклапања.

Користећи резултате наведених оцена и одговарајуће препоруке, приоритети Републике Србије у наредном циклусу програмирања предвиђају даљу подршку која ће се усмерити на јачање свих релевантних актера ради спровођења стратешких усмерења уграђених у Стратегију културе која ће бити усвојена 2013. године, и допринос институцијама и другим актерима који раде у области културе да развију и спроведу културне политике на усклађенији, ефикаснији и делотворнији начин.

²⁹⁶ База података *ISDACON*, Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије

²⁹⁷ Оцена делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима (април 2013. године), СИДА

²⁹⁸ У оквиру ове оцене, медији, култура и ОЦД посматрају се као један сектор.

Б11 ТЕМАТСКА ОБЛАСТ МЕДИЈА

Б11.1. Обухват и контекст тематске области

Обухват области одражава националне приоритете, као и потребе настале током процеса придруживања ЕУ предвођене припремама за преговоре о поглављу 10 – Информационо друштво и медији. Ова хоризонтална област укључује следеће под-области:

- Медији
- Прелазак на дигитално емитовање.

Конкретно, следеће теме су од посебног значаја: јавни интерес, медијске политике укључујући улогу државе у медијима, улога јавних медија и јавних сервиса, медијска писменост, плурализам у медијима, дигитално емитовање.

IREX индекс одрживости медија у Републици Србији²⁹⁹ (за 2013. годину) наводи субјекте са лиценцама за емитовање и штампане медије: радио станице – 214 (2 јавна сервиса + 4 са националном покривеношћу, 48 регионалних и 267 локалних); телевизијске станице: 111 у етру, 134 лиценциране (2 јавна сервиса, 4 са националном фреквенцијом, 30 регионалних и 98 локалних; 39 кабловских станица); штампа: 591 листа. У поређењу са другим земљама ЕУ, ове бројке далеко премашују величину тржишта у Републици Србији.

Из програмске перспективе није рационално постојање стотина емитера. Од дигитализације телевизијског система путем мултиплексирања очекује се да понуди више канала за дистрибуцију на националном нивоу, али последично и мање на локалном нивоу.³⁰⁰ Дигитализовањем емитовања телевизијског програма Република Србија стећи ће приступ на 32 фреквенције истог квалитета, у односу на 8 националних фреквенција које се данас користе. Међутим, процес дигитализације развија се изузетно споро, иако је обезбеђена значајна подршка ЕУ путем средстава ИПА 2010. У овом тренутку уграђено је свега око 50% опреме финансиране средствима ИПА. Разлог за немогућност пуног искоришћења ове опреме јесте недостатак доступних фреквенција као резултат великог броја издатих лиценци за аналогно емитовање. Ради решавања овог проблема, надлежно министарство покренуло је промене постојећег Плана расподеле фреквенција земаљске аналогне телевизије. Овим изменама требало би да се омогући коришћење ослобођених фреквенција за проширење дигиталне мреже и омогућило би се искоришћење преостале опреме коју је финансирала ЕУ. Пилот мрежа покрива око 40% становништва Републике Србије и представљаће саставни део коначне мреже дигиталне земаљске телевизије након завршеног преласка на дигитално земаљско емитовање телевизијског програма. По завршетку, национална дигитална земаљска телевизија емитоваће се са 25 локација широм земље, док се тренутно развијена дигитална мрежа може емитовати са свега 13 предајника и 2 станице за попуњавање празнина. Покривеност првог и другог мултиплексирања износиће најмање 95% и 90% становништва.

Очекује се да ће дигитално емитовање допринети јачању промовисања јавних интереса путем медија. Јавни интерес у медијима односи се на производњу: основних информативних, специјализованих медијских садржаја у областима политике, културе, образовања, вере, економије, регионалних и локалних заједница, медијских садржаја посвећених деци, медијских садржаја од важности за заштиту културног наслеђа и промовисање савремене културе, садржаја истраживачког новинарства, оригиналних аудио-визуелних и радиофонских радова на српском и мањинским језицима од значаја за медијски плурализам, разноликост медија и медијску писменост, очување српског идентитета, као и идентитета етничких мањина, поспешивање владавине права, демократије, стандарда ЕУ, креативности, образовања/науке у медијима.

У овом тренутку систем кабловске телевизије доступан је у 34% домаћинстава, сателитски пријем у 8%, док свега 1% домаћинстава користи интернет ТВ пренос, иако је број јавних медија који емитују путем интернета у порасту. Међутим, законодавство у овој области касни.

У области нових медијских платформи, најновији подаци о приступу интернету су индикативни. У овом тренутку, регистровано је 222 провајдера са 5,038 милиона претплатника, што је скок од 31% у поређењу са 2011. годином.³⁰¹ Више од 1.900.000 лица користи интернет (скоро) сваки дан, што је пораст од преко 200.000 у поређењу са 2010. годином.³⁰² Током 2011. године постојао је већи проценат мушких корисника у поређењу са женским корисницима у свим старосним групама, при чему је највећа разлика износила 4,3% у узрасту 16-24 година. Док у градским

²⁹⁹http://www.irex.org/sites/default/files/u105/EE_MSI_2013_Serbia.pdf

³⁰⁰ СОВИ Медијска студија, Коначан нацрт, 2010

³⁰¹http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2013&mm=04&dd=17&nav_id=706062

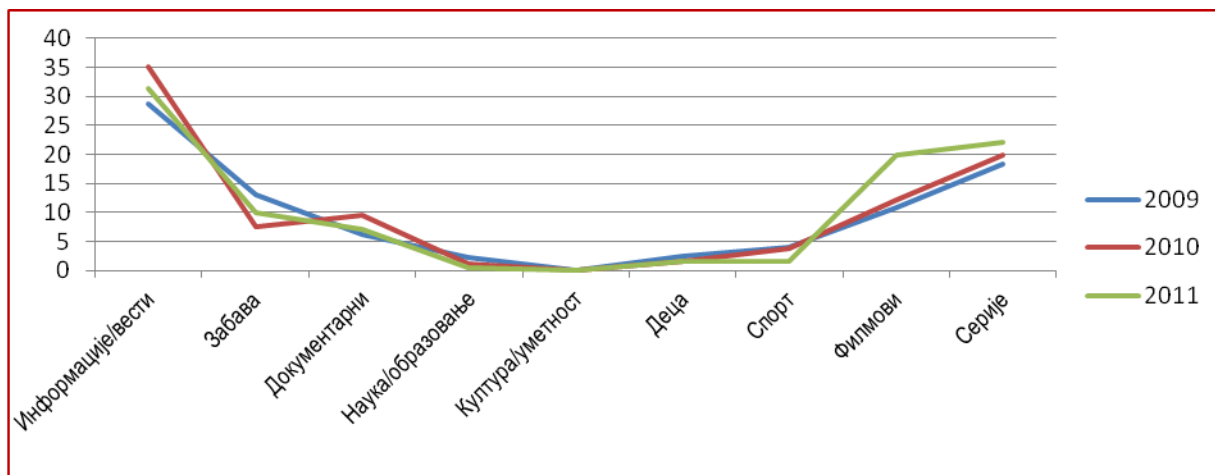
³⁰² Преглед тржишта телекомуникација у Републици Србији 2011. године, РАТЕЛ, Београд, 2012. године

подручјима број домаћинстава са интернет прикључком износи 51%, у руралним подручјима је то свега 27,2% домаћинстава. Ипак, раст броја интернет прикључака током 2010. године износио је 1,7% у градским, а 3,1% у руралним подручјима.³⁰³

Неуспешна приватизација, неповољан економски положај и финансијска зависност највећег броја медија одражава се у слабом квалитету продукције, обиљу таблоида и самоцензури. Према томе, потребно је усмерити напоре на унапређење квалитета и разноликости програмских садржаја од јавног интереса, уз уредничку независност како у јавним медијским сервисима, тако и у другим медијским кућама Републике Србије. Веза са цивилним сектором ради активне подршке у стварању квалитетних програма, нарочито оних који циљају локалне заједнице, од кључне је важности. Такође, стопа медијске писмености изузетно је ниска и од кључне је важности удружити напоре са министарством надлежним за образовање, ОЦД и другим релевантним актерима ради спровођења свеобухватне анализе медијске писмености и унапређења постојећег нивоа путем циљаних активности.

У Извештају ЕК о напретку Републике Србије за 2012. годину наводи се да је још увек потребно ускладити прописе који омогућавају финансирање одређених медија из државног буџета са правним тековинама ЕУ, пошто је у питању државна помоћ. Са циљем спровођења Акционог плана за медијску стратегију, радна група експерата надлежног министарства са представницима Делегације ЕУ и ОЕБС у својству посматрача припрема медијске прописе, нарочито Закон о јавном информисању, Закон о електронским медијима и Закон о јавним медијским сервисима. Усвајање се очекује током 2013. године.³⁰⁴ Осим тога, потребно је ускладити одредбе о радио спектру са регулаторним оквиром ЕУ. Потребно је осигурати потпун прелазак са аналогног на дигитални сигнал. Општи закључак је да је остварен изузетно мали напредак у погледу аудиовизуелних политика, нарочито у спровођењу медијске стратегије која за циљ има усклађивање са правним тековинама ЕУ у овој области.

Слика Б11.1. Удео програмских садржаја на РТС I у %³⁰⁵



Б11.2. Стратешки оквир

Национални стратешки оквир

На основу главних стратешких докумената у области медија, представљених у прилогу I, као и *SWOT* анализе, утврђени су следећи правци стратешких приоритета:

(i) Јавни интерес

Производња и објављивање следећих садржаја у медијским кућама у Републици Србији у јавним медијским сервисима и у другим медијским кућама Републике Србије, дефинише се као јавни интерес (поред осталих као што су владавина права, која је већ подржана текућим пројектом подршке):

- медијски садржаји за децу и младе;
- медијски садржаји од значаја за очување културног наслеђа и садржаји којима се промовише уметничка и културна креативност и рад културних институција;

³⁰³Преглед тржишта телекомуникација у Републици Србији 2011. године, РАТЕЛ, Београд, 2012. године

³⁰⁴НПАА 2013-2016, КЕИ

³⁰⁵Извор: Упоредна анализа заступљености програмских садржаја, РРА 2009-2011

- медијски садржаји за слепа и лица са оштећеним видом, лица са оштећењем слуха и друге особе са посебним потребама,

уколико је производња и објављивање датих садржаја релевантна за: очување и унапређење медијског плурализма и разноликости медијских садржаја; подстицање медијске писмености; подстицање медијске креативности;

(ii) Улога државе

Поштовање и гарантовање слободе мишљења и изражавања, слободе медија и права на информисање су главне области од значаја. Стратешки приоритет јесте стварање окружења које омогућава независан, аутономан, стручан и одржив рад медијских кућа, које поштују најшири спектар људских права и могу да допринесу потпуном учешћу грађана у друштвеном, политичком и културном животу (између осталог). Нарочит нагласак јесте на јачање услова за заштиту права деце, младих и група са посебним потребама у области јавног информисања. Ради испуњавања овог циља неопходно је уклонити разлике у постојећем законодавству и унапредити заштиту слободног тока информација и слободе изражавања, независности и уредничке аутономије медија и плурализма у медијима.

Иако су неопходни огромни напори за даљи напредак процеса дигитализације, постоји посвећеност процесу преласка са аналогног на дигитално емитовање у оквиру међународно договорених рокова. Дигитална технологија омогућиће Републици Србији да емитује до 20 различитих програма у стандардној резолуцији у опсегу једног радио канала, што ће довести до ефикаснијег коришћења спектра радио фреквенција, веће конкуренције на тржишту и већег броја прилика за поспешивање креативности и очување културних идентитета.

(iii) Улога медијских кућа

Најважнија улога медијских кућа састоји се од припреме и правовремене дистрибуције медијских садржаја који задовољавају најшире интересе и потребе грађана и тиме остваривања јавних интереса, уз поштовање принципа слободе изражавања и слободног тока информација и професионалних и етичких захтева непристрасности, тачности, равнотеже и поштовања достојанства људи. У сарадњи са цивилним друштвом, јавни емитерски сервиси успостављају видове комуникације са јавношћу, као што су успостављање саветодавних структура, одржавање јавних расправа, панел дискусија и разговора, чиме се јавности омогућује изражавање мишљења о програмском садржају, уз жеље и потребе. Осим тога, финансирање из јавних прихода одобрава се за садржаје од јавног интереса које производе медијске куће на новим медијским платформама у складу са принципима пројектног финансирања.

(iv) (iv) Јавни медијски сервис

Установе јавног медијског сервиса: јавни медијски сервис, оснивају се као независни и самостални правни субјекти који омогућавају остваривање јавног интереса у области јавног информисања, а нарочито изношење различитих идеја и мишљења и пружање основне и свеобухватне медијске услуге која подразумева информативне, образовне, културне и забавне садржаје. Јавни медијски сервиси су: републички и покрајински јавни медијски сервис. Републички јавни медијски сервис је Јавна медијска установа „Радио-телевизија Србије” (РТС), са седиштем у Београду. Покрајински јавни медијски сервис је Јавна медијска установа „Радио-телевизија Војводине” (РТВ), са седиштем у Новом Саду. Основна делатност јавног медијског сервиса јесте производња радио, телевизијских и мултимедијалних садржаја, музичка производња, као и пружање аудио и аудио-визуелних медијских услуга и објављивање електронских издања као услуга од јавног интереса. Основна делатност јавног медијског сервиса нарочито обухвата производњу, куповину, обраду и објављивање информативних, образовних, културно-уметничких, дечјих, забавних, спортских, верских и других програмских садржаја од општег интереса за грађане, нарочито у циљу остваривања њихових људских права и слобода, размене идеја и мишљења, неговања вредности демократског друштва, унапређивања политичке, полне, међунационалне и верске толеранције и разумевања, као и очување националног идентитета српског народа и националних мањина.

(v) Медијска писменост

Стратешки приоритет јесте подстицај развоја медијске писмености путем развоја појединачних способности грађана да користе, разумеју и критички оцене различите аспекте медијских кућа и медијских садржаја, уз њихове социјалне вештине за компетентно коришћење информационих и комуникационих служби.

(vi) Плурализам у медијима

Република Србија прати развој медија на новим технолошким платформама предузимањем мера којима се подстиче очување и јачање медијског плурализма и разноликости медијског садржаја.

Постојећи стратешки оквир за област медија којим се дефинише развој Јавног система за информисање у Републици Србији до 2016. године заснован је на стандардима, искуствима и регулаторним оквирима демократског света. Заснован је на Уставу Републике Србије и најважнијим стратешким усмерењима Уједињених нација, Савета Европе и Европске уније. Међутим, један од најважнијих изазова и даље је споро спровођење приоритета уз строгу

примену закона. Спроведена анализа, уз принципе концентрације и надовезивање на претходну и текућу помоћ за подршку довела је до дефинисања приоритета НАД-а, који прате три мере.

НАД приоритет 1: „Јачање слободе и професионализација медија и завршавање дигиталног преласка у постављеном року како би се боље штитио јавни интерес, и поспешивала медијска писменост и плурализам у медијима“ у складу је са свим наведеним стратешким правцима. Остваривање овог приоритета предвиђено је путем три врсте активности. Прва је циљање различитих јавних и других актера у области медија ради потпуног спровођења и слободног рада у оквиру променљивог регулаторног оквира у области медија. У том погледу, нагласак ће посебно бити на локалном нивоу. Друга се концентрише на унапређен квалитет медијских програма/садржаја на свим медијским платформама уз посебно усмерење на децу и младе, културу у медијима, родну равноправност и социјално укључивање, непосредно везано за стратешки правац (i) јавни интерес, (iii) улога медијских кућа и (v) плурализам у медијима. У оквиру ове врсте активности и у блиској корелацији са наведеним је и подршка за унапређење медијске писмености, у вези са стратешким приоритетом (iv). Трећа врста активности односи се на завршетак преласка на дигитално емитовање са утврђеним крајњим роком, чиме се подржава приоритет (ii) наведен у претходном тексту.

Документа ЕУ и међународни споразуми у вези са тематском облашћу

У оквиру **Европског партнерства са Републиком Србијом (2008/213/ЕЗ)** (под: Секторске политике – Информатичко друштво и медији) наводе се следећи краткорочни и средњорочни приоритети за : осигурати потпуну примену усвојене стратегије, укључујући усвајање и спровођење неопходних закона, јачање административних капацитета и даље усклађивање са правним тековинама за аудиовизуелни сектор. **Споразумом о стабилизацији и придруживању** (Наслов VIII, Политике сарадње, **члан 4**) наводи се сарадња којом ће се промовисати аудиовизуелна индустрија и подстаћи копродукције у области телевизије и филма. Сарадња би укључивала програме и олакшице за обуку новинара и других медијских стручњака, као и техничку помоћ за медије, јавне и приватне, како би се оснажила њихова независност, професионализам и везе са европским медијима. Од Републике Србије се очекује да усклади своје политике о регулисању аспеката садржаја прекограничног емитовања са онима у ЕУ и да усклади законодавство са правним тековинама ЕУ. Република Србија посебну пажњу усмерава на питања у вези са набавком права интелектуалне својине за програме и емитовање путем сателитских, кабловских и земаљских фреквенција.

Ратификоване УНЕСКО конвенције: Конвенција о заштити и промовисању разноликости културног израза (2005. године, ратификована 2009. године); Заштита ауторских и сродних права (1952, 1971. године, Обавештење о приступању 2001. године); УНЕСКО конвенција о правима особа са инвалидитетом (2006. године). **Ратификоване конвенције Савета Европе:** Конвенција о заштити људских права и основних слобода (1950. године, ратификована 2004. године); Европска повеља о регионалним или мањинским језицима (1992. године, ратификована 2006. године); Оквирна конвенција за заштиту националних мањина (1995. године, потврђена 2001. године); Европска конвенција о прекограничној телевизији (1989. године, ратификована 2009. године).

Б11.3. Агенда ЕУ

Стратегијом **Европа 2020** утврђени су следећи правци политика ЕУ за период 2014-2020. године:

- паметан раст – развој економије засноване на знањима и иновацијама
- одрживи раст – промовисање „зеленије“ и конкурентније економије која ефикасније користи ресурсе
- инклузиван раст – подстицај економији са високом стопом запошљавања која обезбеђује економску, друштвену и територијалну кохезију.

Паметан раст означава јачање знања и иновација као покретача нашег будућег раста. Ово захтева унапређење квалитета образовања, оснаживање истраживачког учинка, промовисање иновација и трансфера знања у читавој Заједници, уз потпуно искоришћење информационих и комуникационих технологија и осигурање да се иновативне идеје могу претворити у нове производе и услуге који производе раст, доприносе отварању квалитетних радних места и доприносе решавању европских и глобалних друштвених изазова.

„**Креативна Европа**“, као нови оквирни програм за културне и креативне секторе Европе у оквиру вишегодишњег финансијског оквира за период 2014-2020. године, допринеће искоришћавању прилика које нуде „дигитално доба“ и глобализација и достизању њиховог потенцијала како би се допринело циљевима стратегије Европа 2020 у погледу одрживог раста, отварања радних места и друштвене кохезије. Овај програм отвара нове међународне прилике, тржишта и публице, и надовезује се на успех програма у области медија и културе у којима је и Република Србија учествовала у периоду 2007-2013. године. У погледу међународне димензије, тренутни годишњи позив са променљивим фокусом на земље биће напуштен у корист већег отварања програма земљама у процесу придруживања, кандидатима и потенцијалним кандидатима, земљама европске суседске области и Европске економске области (ЕЕА). У погледу регионалног обухвата програма за медије, приступ би требало поједноставити и

понудити могућност учешћа „широј европској аудиовизуелној области“, односно земљама у процесу придруживања, кандидатима и потенцијалним кандидатима.³⁰⁶

Програм „Креативна Европа“ биће сачињен од три области:

- међусекторска област усмерена на све секторе културе и креативног рада;
- културна област усмерена на секторе културе и креативног рада;
- медијска област усмерена на аудиовизуелни сектор.

Општи циљеви новог оквирног програма јесу: поспешивање очувања и промоције европске културне и језичке разноликости и јачање конкурентности културних и креативних сектора са циљем промовисања паметног, одрживог и инклузивног раста.

Преглед релевантних правних тековина ЕУ (поглавље 10)

Као што је предвиђено у оквиру **НПАА**, националне законе потребно је ускладити са законодавством ЕУ, односно Директивом о аудиовизуелним медијским сервисима 2010/13/ЕУ и Препоруком о заштити малолетних лица. Као и код друге робе и услуга, аудиовизуелни медији подлежу правилима јединственог европског тржишта. Правила утврђена Директивом о аудиовизуелним медијским сервисима дефинишу координацију националног законодавства за све аудиовизуелне медије у читавој ЕУ; како за традиционални телевизијски програм, тако и за услуге „на захтев“. Координација ЕУ у том погледу усмерена је на: обезбеђивање правила за обликовање технолошког развоја, стварање праведног простора за нове аудиовизуелне медије, очување културне разноликости, заштиту деце и потрошача, очување медијског плурализма, борбу против расне и верске мржње, гарантовање независности националних медијских регулатора. Директива о АМС руководи координацијом националног законодавства у читавој ЕУ у следећим областима: општи принципи; подстицање мржње; приступачност за особе са инвалидитетом; принципи надлежности; важни догађаји; промовисање и дистрибуција европских радова; комерцијалне комуникације; заштита мањина.

Иако правним тековинама ЕУ није конкретно регулисано национално емитовање, емитери јавних сервиса су они са мандатом јавних сервиса. **Протоколом о систему јавног емитовања** у државама чланицама утврђене су надлежности Европске уније и држава чланица у овој области. Задатак Комисије јесте да потврди да ли државе чланице поштују одредбе Уговора, нарочито правила о државној помоћи у овој области. Принципи су утврђени у Саопштењу Комисији о примени правила за државну помоћ на јавне сервисе за емитовање.

Након спровођења Акционог плана за испуњавање препорука Европске комисије изнетих у Извештају ЕК о напретку Републике Србије за 2012. годину, Савет РРА је именовано лица која ће искључиво пратити онај садржај који садржи дискриминаторан говор или говор мржње и поднети извештаје о томе Савету на одлучивање.

У складу са Стратегијом развоја система јавне комуникације у Републици Србији којом је дефинисан скуп медијских закона, и према дефиницији из **НПАА** током периода 2014-2016. године РРА ће усвојити прописе за спровођење у оквиру својих надлежности и у складу са Директивом о аудиовизуелним медијским сервисима 2010/13/ЕУ. Ови документи односиће се на: заштиту малолетника од програма емитера, медијску писменост и заштиту националне културе у програмима, кодекс понашања емитера, квалификације програма у складу са стандардима Европске уније емитера, пренос лиценци са аналогног на дигитално емитовање и управљање временским током емитера у мултиплексу.

Приоритети ЕУ за ИПА II биће дефинисани у Заједничком стратешком оквиру (*JSF*) са циљем бољег усклађивања финансијске помоћи са стратегијом проширења ЕУ. Приоритети за појединачне земље биће утврђени у Стратегији ЕУ за државу корисника (*CSP*) коју припрема Европска комисија, а основ ће чинити НАД и релевантне националне секторске стратегије.

Б11.4. Општи циљеви и приоритети у тематској области (2014-2020. године)

Уз анализу ситуације представљену у претходним одељцима предузета је *SWOT* анализа како би се утврдили дугорочни циљеви и средњорочни стратешки приоритети, уз реалистичне и циљане мере.

<i>Предности</i>	<i>Недостаци</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Стратешки оквир постоји и законодавство умерено напредује • Обим коришћења нових медијских платформи расте сваке године (раст од 31% у поређењу са 2011. годином) 	<ul style="list-style-type: none"> • Спровођење Медијске стратегије веома споро, ни један од рокова није испуњен • Слаб степен спровођења закона (државна помоћ) • Неусклађеност одређених закона у области медија

³⁰⁶ КОМ(2011) 786/2 Креативна Европа – Нови оквирни програм за културне и креативне секторе (2014-2020. године)

<ul style="list-style-type: none"> • Веће коришћење интернета (више од 10% у поређењу са 2010. годином) 	<ul style="list-style-type: none"> • Недостатак транспарентности у власништву медија • Недостатак консензуса кључних актера у погледу хитних питања као што је финансирање ЈМС • Број слабих медијских и дистрибутивних компанија премашује капацитет медијског тржишта Републике Србије • Недостатак медијског простора посвећеног култури, уметности, деци и младима • Неповољан економски положај и финансијска зависности већине медија • Слаб квалитет медијског/програмског садржаја • Слаб степен медијске писмености • Обиље таблоида и самоцензура • Недостатак транспарентности рекламног тржишта • Слаб напредак у припреми за прелаз на дигитално емитовање
<i>Прилике</i>	<i>Претње</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Изградња капацитета институција, регулаторних и саморегулаторних тела надлежних за медије • Дигитални системи за дистрибуцију подстичу централизацију на регионалном нивоу • Подстицање ЈМС да производи квалитетан мањински програм у читавом систему јавног емитовања чиме се повећава дијалог о заједничким платформама 	<ul style="list-style-type: none"> • Цена дигитализације • Даље државно власништво над медијским кућама • Негативни аспекти приватизације и комерцијализације у медијима • Пропадање система вредности због политичких и економских интереса (претерана политизација, вулгаризација)

Узимајући у обзир правце главних стратешких докумената и трендове у области, циљ за период 2014-2020. године дефинисан је овако: **Потпуно остваривање професионалних стандарда ЕУ у области аудиовизуелних сервиса усмерених на заштиту демократских вредности, владавине права, слободе изражавања и информисања, културних идентитета, јавних интереса, друштвене кохезије и регионалног развоја.**

Спровођење Медијске стратегије указује на изузетно спору стопу напретка у овој области. Изградња капацитета државних органа и заинтересованих страна у области медија и информационог друштва неопходна је ради испуњавања стандарда ЕУ и одговарајуће примене нових медијских закона у свакодневном раду, као и ради помоћи грађанима да заштите своја права на слободу изражавања и информисања, интелектуалну својину и људска права. Осим тога, квалитет медијских садржаја у Републици Србији је пропао и постоји приметан недостатак медијских садржаја који се на одговарајући начин баве заједничким демократским принципима као што су транспарентност, добро управљање и владавина права. Занемарени су и други садржаји дефинисани као јавни интерес, као што су садржаји за децу и младе, културни садржаји и садржаји који се баве социјалним укључивањем. У оквиру НПАА наводи се низ докумената у вези са стандардима ЕУ у области аудио-визуелних политика који су узети у обзир приликом формулисања циља.

Утврђен је следећи приоритет како би се допринело остваривању општег циља и одговарајућих реформи у овој области:

Приоритет 1: Јачање слободе и професионализма медија и завршетак преласка на дигитално емитовање у оквиру постављеног рока ради боље заштите јавних интереса и поспешивања медијске писмености и плурализма у медијима

Високо на списку приоритета налази се обезбеђивање спровођења и боље праћење европских медијских стандарда (као што су слобода медија и плурализам) у области аудиовизуелних медијских сервиса усмерених на заштиту јавних интереса, слободе изражавања и подршке улози медија у јачању демократског друштва. Конкретно, ово се односи на усвајање и правремено унапређење регулаторног оквира (с обзиром да је технолошки развој увек корак испред развоја правних инструмената) и спровођење медијских закона како би се помогло медијима да слободно и одговорно раде. Две друге теме које ће бити у жижи јесу производња квалитетних медијских садржаја од јавног значаја и унапређење медијске писмености. Медијска писменост надовезује се на разумевање улоге медија у друштву, као и кључних вештина истраживања и сопственог израза неопходног за грађане демократије. На крају, важно је постићи рок постављен за завршавања преласка на дигитално емитовање.

Б11.5. Мере за спровођење приоритета у тематским областима

Приоритет 1: Јачање слободе и професионализма медија и завршетак преласка на дигитално емитовање у оквиру утврђеног рока ради боље заштите јавних интереса и поспешивања медијске писмености и медијског плурализма

Мера 1.1: Оснаживање свих релевантних институција, регулаторних и саморегулаторних тела, као и медијске индустрије и медијских удружења

Надовезујући се на резултате текућег ИПА 2012 пројекта „Јачање слободе медија“ уз посебан нагласак на спровођење Медијске стратегије, поједини важни закони којима се уређује област медија, првенствено Закон о јавном информисању, Закон о електронским медијима и Закон о јавним медијским сервисима тренутно се припремају и биће усклађени са Директивом о аудиовизуелним медијским сервисима (Директива 2010/13/ЕУ). Потребна је даља подршка за јачање капацитета министарства, регулаторних и саморегулаторних тела, као и медијске индустрије, медијских удружења и новинара ради потпуног спровођења и слободног рада у оквиру променљивог медијског регулаторног оквира, уз нагласак на локални ниво. Ова мера биће специфично усмерена на министарство надлежно за медијске политике и релевантна регулаторна тела (РРА, РАТЕЛ), јавне медије, медијска удружења.

Мера 1.2: Јачање демократског друштва путем квалитетних медијских/програмских садржаја, унапређене медијске писмености и плурализма

С обзиром на општу комерцијализацију и вулгаризацију у медијима у комбинацији са падом броја и квалитета медијских/програмских садржаја и последице слабе заштите јавних интереса, изузетно је важно усмерити се на скуп тематских области у којима је потребна помоћ. Ово се изричито односи на реализацију квалитетних програма и пројеката који доприносе промовисању процеса придруживања ЕУ, културе у медијима, образовних програма, нарочито оних за децу и младе, медијске писмености, родне равноправности и социјалног укључивања. Подршка укључује помоћ, сарадњу и пренос знања, организовање радионица, округлих столова, конференција и различитих студија о медијским темама у вези са квалитетним медијским садржајима. Ради доприноса унапређењу медијске писменост, потребна је подршка за спровођење анализе медијске писмености и активности у складу са кључним налазима и препорукама. Ово би такође допринело дефинисању одговарајућих циљева заснованих на подацима током наредних година. Осим тога, тражиће се подршка за обуку за нове медијске платформе на локалном нивоу. Ова мера усмерена је на јавне медије, медијска удружења, установе културе, образовне институције и ОЦД.

Мера 1.3: Завршетак преласка на дигитално емитовање

Како би се остварили утврђени циљеви и прелазак на дигитално емитовање завршио до јуна 2015. године, и надовезао на текућу помоћ ИПА, неопходна је подршка ради проширења мреже и набавке додатне опреме. Помоћ ће се тражити и за уградњу тих система. Ради превазилажења проблема са недостатком доступних фреквенција који је у значајној мери омео досадашњу уградњу опреме коју је финансирао ЕУ, у току су промене постојећег Плана расподеле фреквенција за аналогну земаљску телевизију са циљем ослобађања фреквенција за проширење Почетне мреже. Овим ће се омогућити ефикасно коришћење подршке и остваривање циљане покривености. С обзиром да је изузетно важна јавна и информативна компонента дигиталног прелаза, односно начин на који ће промена утицати на грађане, тражиће се подршка за информативну кампању.

Б11.6. Институционални оквир за спровођење приступа тематске области

Јавним политикама у вези са медијима и преласком на дигитално емитовање баве се: министарство надлежно за медије и министарство надлежно за телекомуникације. У области медија, две институције чине језгро регулаторних тела Републике Србије и од кључне су важности за спровођење политика: Републичка радиодифузна агенција (РРА) и Републичка агенција за телекомуникације (РАТЕЛ).

Како би се унапредиле и координисале активности у вези са планирањем, програмирањем, спровођењем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи и повећала ефикасност и делотворност развојне помоћи, уведени су додатни механизми, односно успостављена је секторска радна група (СРГ) за област културе и медија.³⁰⁷ СРГ за област културе и медија одговорна је за координацију активности у вези са планирањем, програмирањем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи, утврђивањем релевантних мера/активности. Рад, управљање, организација и састав СРГ прецизније су дефинисани *Пословником о раду секторских радних група за програмирање и праћење фондова ЕУ и развојне помоћи*. Секторска радна група за област културе и медија састоји се од представника Канцеларије за европске интеграције, Министарства културе и информисања, Министарства спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, Министарства омладине и спорта, Управе за родну

³⁰⁷ Уредба о оснивању СРГ од 5. новембра 2012. године бр: 119-01-68/2012-03

равноправност Министарства рада, запошљавања и социјалне политике. Рад ове СРГ придружен је раду СРГ за ОЦД. Према томе, представници Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом, Канцеларије за људска и мањинска права, Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности такође учествују на састанцима. Чланови СРГ званично су именовани представници наведених ресорних министарстава, на нивоу државног секретара или помоћника министра, или виши службеник за програме помоћи (SPO) и Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије.

Представници донаторске заједнице, укључујући водећег донатора, учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализом секторских приоритетних циљева, мера и активности, за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи, као и обезбеђивања података о очекиваној помоћи током периода планирања. Водећи донатор одговоран је за подршку раду СРГ и заступа интересе донатора активних у одређеним секторима.

Како би се омогућила већа укљученост и транспарентнији дијалог, консултације и комуникација са свим релевантним заинтересованим странама у њиховим секторима, КЕИ је успоставила механизам за консултације са организацијама цивилног друштва (ОЦД).³⁰⁸ Овај механизам заснован је на консултативном процесу са Секторским организацијама цивилног друштва (СЕКО), и служи као платформа која омогућује размену информација и доприноса ОЦД у вези са планирањем развојне помоћи, нарочито програмирањем и праћењем Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). СЕКО представља конзорцијум од највише три ОЦД као партнере, од чега се једна јасно истиче као водећи партнер. СЕКО се састоји од ОЦД које имају значајно искуство у јавном заступању, анализама и истраживању у оквиру сектора, као и искуства у непосредном раду са пружаоцима услуга и корисницима. Утичу на јавне политике на основу њиховог успешног умрежавања и партнерског рада са другим локалним и међународним организацијама цивилног друштва, као и конструктивне сарадње са државним институцијама и непрестано надзиру њихов рад. Чланови СЕКО учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализирањем секторских приоритетних циљева, мера и активности за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи. Остале релевантне заинтересоване стране (агенције, приватни и академски сектор, ОЦД итд.) могу да учествују на састанцима СРГ на основу теме, потреба и захтева сваког састанка секторске радне групе.

Према Пословнику о раду секторских радних група, КЕИ³⁰⁹ је одговорна за координацију и обезбеђивање ефикасног рада свих активности секторских радних група. Координацију и вођство СРГ подржава оперативна група коју чине представници водеће секторске институције, водећег донатора и КЕИ. СРГ такође делује као Секторски пододбор за праћење за потребе ИПА ТАИВ у оквиру децентрализованог управљања.

³⁰⁸ Уведено 2011. године

³⁰⁹ Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојне помоћи

Б11.7. Показатељи за мерење напретка

ПРИОРИТЕТ 1: Јачање слободе и професионализације медија и довршетак преласка на дигитално емитовање у оквиру утврђеног рока ради боље заштите јавних интереса и поспешивања медијске писмености и плурализма у медијима													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.1. Индекс слободе медија ³¹⁰	Ранг	63					Међу првих 50					Анализа медијске писмености (након што се произведе) Извештаји ОЕБС и ЕУ Годишњи извештаји Новинара без граница Извештај Савета Европе о медијским слободама Извештај АНЕМ-а IREX индекс одрживости медија	Министарство надлежно за медије
1.2. Индекс одрживости медија ³¹¹		1,93	2,0	2,2	2,3	2,5	2,5-3,0	3,0	Изнад 3,0	Изнад 3,0			
1.3. Индекс развоја ИКТ ³¹²		5,40 (2011.)	5,62 (2012.)	5,9	6,2	6,4	Изнад 6,50						
МЕРА 1.1: Оснаживање свих релевантних институција, регулаторних и саморегулаторних органа, као и медијске индустрије, медијских удружења и новинара													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.1.1. % годишњег усвајања правних аката у складу са НПАА и у вези са преносом Директиве о АМС	%	Н/П	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%			Годишњи извештај КЕИ, Службени гласник Републике Србије Извештај ЕУ о напретку	Министарство надлежно за медије

³¹⁰ Индекс слободе штампе за 2013. годину, Репортери без граница, за слободу информација

³¹¹ IREX, децембар 2012. године (за индекс одрживости медија разматрају се сви чиниоци који доприносе медијском систему – квалитет новинарства, делотворност управљања, правно окружење кјое подржава слободу штампе итд.)

³¹² Индекс развоја ИКТ служи као мерни алат за праћење развоја информационог друштва широм света. Састоји се од 11 показатеља подељених у три подгрупе: спремност за ИКТ (инфраструктура и приступ), коришћење ИКТ и интензитет коришћења (међу појединцима, домаћинствима и предузећима) и ИКТ вештине (вештине неопходне за делотворно коришћење ИКТ). Овај индекс је изабран јер такође покрива и поједине аспекте медијске писмености.

1.1.2. Број казни РРА за емитере због дискриминационог говора или говора мржње	Бр.	Н/П РРА ће пратити од 2013. године									Годишњи извештај РРА – број би прво требало да расте, а потом да опада	Министарство надлежно за медије	
1.1.3. Број судских процеса против новинара/медија	Бр.	242 (2011)									http://tpson.portal.sud.rs/libra_portal_full/default.cfm Извештај ОЕБС	Министарство надлежно за медије	
МЕРА 1.2: Јачање демократског друштва путем квалитетних медијских садржаја, унапређења медијске писмености и разноликости													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.2.1. % културних садржаја у ЈМС ³¹³ и комерцијалној ТВ продукцији	%	(2011) ЈМС: 4,72% Ком: 0,44%						ЈМС: 7%				ЈМС комерцијални медији, Упоредна анализа програмског садржаја РРА	Министарство надлежно за медије
1.2.2. % програма за децу и младе у ЈМС и комерцијалној ТВ продукцији	%	(2011) ЈМС: 3,82% Ком: 3,30%						ЈМС: Изнад 5%				ЈМС комерцијални медији, Упоредна анализа програмског садржаја РРА	Министарство надлежно за медије
1.2.3. % научно-образовног програма у ЈМС и комерцијалној ТВ продукцији	%	(2011) ЈМС: 4,93% Ком: 1,07%						ЈМС: Изнад 6%				ЈМС комерцијални медији, Упоредна анализа програмског садржаја РРА	Министарство надлежно за медије
1.2.4. Анализа медијске писмености							х					Годишњи извештај министарства	Министарство надлежно за медије
Медијска писменост ³¹⁴ : Пријем 1.2.5. % дневних корисника по узрасту и роду, коришћење нових платформи (интернет): % дневних корисника: опште становника наспрам	%	м:45% ж:36% о:45% дд:84%										Интернет провајдери, Локални медији, IPSOS Media CT: Праћење употребе нових медија - 2012. године	Министарство надлежно за медије

³¹³ Подаци за ЈМС односе се на РТС1 и РТС2, подаци за комерцијалне телевизијске станице обухватају РТВ Пинк, ТВ Авала, ТВ Б92, ТВ Прва – ТВ Фокс, Хели ТВ – ТВ Кошава

³¹⁴ Медијска и информатичка писменост (у недостатку збирног показатеља у овом случају одабрана је категорија: Пријем предложених категорија УНЕСКО-а. Поједини други аспекти већ су покривени индексом развоја ИКТ.

дигиталних „домородаца“ (12-29) ³¹⁵													
МЕРА 1.3: Завршетак преласка на дигитално емитовање													
Показатељ	Јединица	Почетна вредност (2012.)*	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.3.1. Покривеност становништва; Број потпуно посвећених емитера, дигитално емитовање у потпуности функционише	%; №	53%; 13+2 попуњавање празнина	70 %; 35	80%; 45	96%; 74+ 111 попуњавање празнина							Дигитално емитовање у читавој земљи Годишњи извештај министарства	Министарство надлежно за телекомуникације

³¹⁵ IPSOS Media CT: Праћење употребе нових медија – 2012. године

Б11.8. Делотворност, ефикасности и одрживост помоћи

Европска унија подржала је развој у области медија у периоду 2007-2013. године путем унапређења капацитета и професионализма у медијима у остваривању медијских стандарда ЕУ и подршци улози медија у јачању цивилног друштва у Републици Србији. Осим тога, нагласак је био и на јачању медијских капацитета за информисање јавности о свим аспектима европских интеграција на националном, регионалном и локалном нивоу. ОЕБС је такође подржао развој медија. Укупан износ опште развојне помоћи реализоване у периоду 2007-2012. године представља 0,86 милиона евра.

У оквиру билатералних донатора Влада САД је далеко најизраженији донатор у овој области. Програм подршке медијима усмерен је нарочито на изградњу одрживости и професионалних вештина одабраних локалних и регионалних емитерских медија; вештине заступања и праћења институција за подршку медијима, као и подстицање квалитетног медијског покривања реформи и других питања од значаја и интереса. Надовезује се на претходни медијски рад УСАИД, пружањем подршке за претварање медија у Републици Србији у правно усклађен, економски одржив сектор који нуди професионалне и независне вести и информације грађанима у читавој Републици Србији. Корисници су били Коалиција националних партнера: организације за подршку медијима, медијска удружења (Медијска коалиција састојала се од: АНЕМ, НУНС, УНС, НДНД); локалне медијске куће и локални медији. Медијска коалиција окупљена је око кључних питања у области развоја медија: Медијске стратегије, Закона о медијима, Закона о радиодифузији итд. Још један важан билатерални донатор у овој тематској области јесте Влада Словачке путем подршке Медијском центру у Ковачици.³¹⁶

Прелазак на дигитално емитовање подржан је средствима ИПА са 10.500.000 евра, али спровођење касни, те ће бити потребно много напора да се оствари постављени рок (јун 2015. године).

Због чињенице да током раније програмске фазе у области медија није постојао стратешки оквир дефинисан од стране Владе, ова тематска област у највећем броју случајева суочила се са несистематском и *ad-hoc* подршком за појединачне пројекте. Усвајање прве Медијске стратегије, упркос њеним недостацима и слабостима, био је корак напред у систематизацији ове области, уз стварање Медијске коалиције, која представља снажно заступничко и стручно тело.

Као што је наведено у СИДА извештају о „Оцени делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима“, помоћ је била од кључне важности за развој подстицајнијег оквира за развој у области медија.

На релевантност подршке најбоље указују подржани појединачни пројекти, чије су интервенције уопштено одговарале на утврђене потребе корисника. Општи закључак у погледу релевантности помоћи јесте да је била **висока**, пошто је одговарала на потребе Владе у одговарајућој области.³¹⁷

Нетранспарентно власништво над медијима, политички утицај и други негативни чиниоци у великој мери утичу на одрживост остварених промена у овој области. Општи налази у вези са одрживошћу помоћи у овом сектору довели су до оцене одрживости помоћи на нивоу **нижи-ка-средњем**.

Осим тога, Делегација ЕУ покренула је процес оцене сектора медија који је тренутно у току. У току је израда извештаја о Техничкој помоћи за оцену тематских области цивилног друштва, културе и медија спроведеној и финансираној ИПА програмима и средствима других донатора у Републици Србији.

Уз цивилно друштво, теме из области медија и културе од изузетног су значаја за општу демократизацију и развој земље, и тиме заслужују интегрисани приступ програмирању помоћи. До сада је донаторска подршка била фрагментирана, уз одређена преклапања.

На основу резултата извештаја: „Оцена делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима“ и одговарајућих препорука, наредни програмски циклус предвиђа даљу подршку унапређењу медијских слобода и даљу помоћ Влади у усвајању, а нарочито спровођењу законодавства у области медијских слобода, уз пуну укљученост представника сектора медија (како независних, тако и у државном власништву).

³¹⁶ База података *ISDACON*, Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије

³¹⁷ Оцена делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима (април 2013. године), СИДА

Б12 ТЕМАТСКА ОБЛАСТ ЦИВИЛНО ДРУШТВО

Б12.1. Обухват и контекст тематске области

Цивилно друштво представља хоризонталну тему у оквиру свих девет сектора, али и посебну област усмерену на три главна питања: подстицајно окружење за организације цивилног друштва (ОЦД), које се односи на скуп предуслова неопходних за стварање динамичног, плуралистичког и компетентног цивилног друштва; успостављање сталног дијалога и партнерског односа са јавним властима; и капацитете ОЦД за делотворније вршење улоге независних развојних актера.

Република Србија је и даље земља која пролази кроз период транзиције и која се суочава са бројним изазовима: стопа незапослености значајно је порасла у претходном периоду (25,5% радне снаге у 2012. години), становништво је све старије (у просеку 42,2 године), сива економија је веома распрострањена, систем правосуђа пролази кроз процес реформе итд. У овом контексту цивилно друштво представља кључну компоненту демократског система и само по себи је чинилац који може да допринесе креирању делотворнијих јавних политика, равноправном и одрживом развоју и инклузивном расту. Основни изазови у овој области су сложени, укључујући у целости слаб стратешки оквир, несистематичну подршку владе, као и неуједначеност капацитета организација и институција у овој области. Цивилно друштво представља хетероген сектор који се суочава са изазовима организационог развоја, финансијске неодрживости и друштвеног признавања, а посебно признања Владе.

Препознавши значај учешћа ОЦД у стратешким процесима, Влада је основала Канцеларију за сарадњу са цивилним друштвом са циљем подршке развоју конструктивних односа између јавних органа и ОЦД. Канцеларија је успостављена 2011. године и спроводи стручне, административне и оперативне активности у надлежности Владе са циљем креирања подстицајног окружења за развој цивилног друштва и успостављања сарадње између органа јавне управе и ОЦД. Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом покреће дијалог са цивилним друштвом о питањима од заједничког интереса и оснажује капацитете институција на локалном и националном нивоу за успостављање сарадње са цивилним друштвом. Стратешки оквир за период 2011-2014. године, као и Оперативни план за период 2013-2014. године које је Канцеларија усвојила, садрже неколико јасних циљева: успостављање Националног савета за развој цивилног друштва, израда Националне стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва; подстицање унапређења и измена и допуна законских аката од значаја за цивилно друштво, промовисање нових извора финансирања као предуслов за дугорочну одрживост ОЦД; и даљи развој институционалног оквира подстицајног за развој цивилног друштва, као и стандарда комуникације, сарадње и учешћа у процесима одлучивања између Владе и ОЦД.

У свом раду Канцеларија се ослања на различите ОЦД, мреже и иницијативе, између осталог СЕКО механизам (мрежа секторских организација цивилног друштва) који представља платформу за умрежавање у области европских интеграција и укључивања цивилног друштва у процесе програмирања међународне развојне помоћи, као и КОЦД механизам (Контакт организације цивилног друштва) који представља мрежу организација активних у области социјалне заштите маргинализованих група, које заједнички наступају пред доносиоцима одлука у овој области.

Успостављено је Координационо тело за процес приступања ЕУ, којим председава председник Владе, које делује у области примене ССП и преговарачког процеса. Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом члан је Експертске групе овог координационог тела. Представници ОЦД учествују у раду Савета председника Владе за европске интеграције.

Такође, унапређен је правни оквир за рад удружења и фондација, укључујући законска акта о удружењима, задужбинама и фондацијама и волонтирању, док је у припреми Закон о рачуноводству којим ће се поједноставити рачуноводствени поступци за мала удружења и фондације. Од децембра 2010. године, ОЦД су ослобођене 2,5% пореза на поклоне и донације под условом да се баве активностима од јавног интереса, али и даље се сматрају предузећима у свим аспектима свог рада. Други веома важан усвојен закон је Закон о социјалној заштити, који организацијама цивилног друштва омогућава конкурентност на тржишту у својству пружалаца услуга социјалне заштите. Такође, усвојена је Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења, којом се успостављају критеријуми, услови и методе за доделу средстава из државног буџета. Усвајање ове уредбе од изузетног је значаја за одрживост и даљи развој цивилног друштва и грађанског активизма уопште.

Иако су предузети значајни кораци ка конструктивнијој сарадњи, однос између Владе и ОЦД у већини случајева обележена је фрагментираном сарадњом и селективним приступом. Потребно је користити добре праксе које су успостављене у неким институцијама, а тек предстоје напори у циљу унапређивања сарадње и развијања

партнерских односа. Учешће у процесима одлучивања и праћења процеса управљања и демократских процеса представљају кључну област у којој је значај учешћа цивилног друштва изузетно велики. Приоритет треба да буде подизање свести у органима јавне управе о предностима сарадње са ОЦД у раним фазама креирања јавних политика, као и у процесима примене и праћења истих. Такође, треба расправљати и развијати свеукупне стандарде и процедуре у вези са именовањем представника ОЦД за учешће у различитим телима на националном и локалном нивоу, имајући у виду најбоље примере добре праксе у суседним земљама и предлоге ОЦД.

Одрживо финансирање представља изузетно велики изазов за ОЦД јер се оне ослањају на међународну донаторску подршку која је у фази смањивања, док је финансирање из јавних извора још увек недовољно транспарентно и недостају јасно дефинисани критеријуми, иако су предузети кораци у овом правцу усвајањем подзаконских аката о транспарентном финансирању које треба промовисати и боље спроводити, посебно на локалном нивоу.

На локалном нивоу, механизми и пракса сарадње са ОЦД и даље су на незадовољавајућем нивоу. Међутим, у појединим општинама постоје јединице или надлежне особе за сарадњу са ОЦД, као што су савети младих и канцеларије за младе, иако ове канцеларије сарађују искључиво са ОЦД које се баве питањима младих.

Након што је Закон о удружењима ступио на снагу, установљен је јединствени Регистар удружења грађана у Агенцији за привредне регистре (АПР), у којем је тренутно евидентирано око 20.000 удружења. Резултати истраживања³¹⁸ указују на то да је сектор ОЦД релативно млад, јер је већина организација основана након 2000. године, док је свега једна четвртина организација основана пре 1990. године. Као првенствено поље деловања, већина ОЦД ради у области услуга социјалне заштите, културе, медија и спорта, као и заштите животне средине. Седиште већине ОЦД налази се у Војводини (36%), потом у Београду (28%), а преостали број релативно уравнотежено је распоређено у Западној, Централној, Источној и Југоисточној Србији. У Београду, већину ОЦД чине пословна/професионална удружења (51%) и ОЦД које се баве питањима права, заговарања и политике (42%). Организације цивилног друштва највећим делом налазе се у градовима, а неједнако су распоређене у регионима. Цивилно друштво у руралним областима веома је ограничено и њихови капацитети недовољно су развијени. Оцена ОЦД указује на то да 20% ОЦД нема канцеларијски простор. Чак 30% ОЦД не поседује рачунаре, 13% поседује свега један рачунар на десет или више особа, 36% поседује један рачунар на три до десет особа, 18% поседује један рачунар на једну до три особе, док свега 3% поседује више од једног рачунара по особи.

Пракса умрежавања и успостављања партнерских односа међу ОЦД као начина делотворног ангажовања у релевантним областима, посебно на транснационалном нивоу, суочава се са многим тешкоћама делимично из разлога недостатка средстава или капацитета. Велика већина ОЦД сарађивала је са другим ОЦД у истом месту/граду и истом региону; међутим, са територијалном удаљеношћу смањује се број ОЦД које сарађују. Ово је посебно важна информација у контексту европских интеграција, јер ће се у блиској будућности повећати захтеви за сарадњом између ОЦД из региона и са европским ОЦД и мрежама. Оно што највише забрињава јесте оцена скоро половине ОЦД да не поседују довољне капацитете за пројектну сарадњу са другим ОЦД. Стога, постоји потреба за подршком и финансирањем постојећих партнерстава и мрежа, као и за промовисањем концепата заснованих на флексибилнијим и савременијим начелима. Према истраживању – Процена стања у сектору организација цивилног друштва у Србији (2011), 86% ОЦД сарађивале су или успоставиле партнерске односе са другим организацијама. Међутим, 65% ОЦД нису чланови ниједне мреже. Неопходно је промовисати добре концепте и могућности за умрежавање.

Најзначајније препреке за дугорочну одрживост ОЦД јесу низак ниво државне подршке који није заснован на добро дефинисаним приоритетима, недовољно развијена спонзорства предузећа, недостатак индивидуалног давања, повлачење међународних донатора и недовољно развијена сарадња са локалним властима. Сложене процедуре и захтеви донатора, недостатак информација и недовољно искуство са писањем пројеката најчешћи су проблеми са којима се суочавају ОЦД при аплицирању за пројектно финансирање. У току планирања и спровођења пројеката, најприсутнији проблем јесте тај што се већина ОЦД сусреће са недостатком финансијских средстава за суфинансирање.

Према Годишњем збирном извештају о утрошку средстава која су као подршка програмским активностима обезбеђена и исплаћена удружењима и другим организацијама цивилног друштва из средстава буџета Републике Србије у 2011. години, укупан износ средстава алоцираних удружењима и другим ОЦД, из свих економских класификација, износи 3.052.736.657 динара. С друге стране, овај извештај указује на то да је свега једна трећина средстава алоцирана организацијама цивилног друштва, док је већина финансијске подршке додељена „удружењима грађана, задужбинама и фондацијама“.

Извештај ЕК о напретку Републике Србије за 2012. годину указао је да је Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом активна у подизању свести о значају учешћа цивилног друштва и грађана у доношењу одлука, као и да

³¹⁸ Процена стања у сектору организација цивилног друштва, Грађанске иницијативе и Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, 2011.

цивилно друштво наставља да игра значајну улогу у друштвеном, економском и политичком животу у промовисању демократских вредности.

Б12.2. Стратешки оквир

Национални стратешки оквир

На основу стратешких докумената представљених у Прилогу I и *SWOT* анализе, утврђени су следећи национални циљеви који се односе на област организација цивилног друштва:

- промовисање цивилног друштва и подизање свести код опште јавности о ОЦД, јачање механизма комуникације и сарадње између Владе и ОЦД кроз редовно информисање свих заинтересованих страна, сарадњу са медијима, информисање државних институција о активностима Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом и ОЦД, унапређење комуникације ОЦД и локалних власти, информисање и указивање институцијама на концепт цивилног друштва;
- јачање капацитета институција и ОЦД кроз изградњу капацитета Канцеларије, израда Националне стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва изградња капацитета за сарадњу између институција и ОЦД;
- унапређење оквира за транспарентно и одрживо финансирање цивилног друштва кроз развој показатеља успешности цивилног друштва, годишњи извештај о развоју ОЦД у Србији, унапређење правног оквира и оквира за финансирање ОЦД из јавних средстава, развијање нових извора финансирања и сарадња са међународним донаторима;
- јачање институционалног оквира за развој цивилног друштва кроз успостављање Националног савета за развој цивилног друштва, даљи развој институционалног оквира за развој цивилног друштва и оцена и идентификовање недостатака правног оквира релевантног за ОЦД;
- осигурање делотворног учешћа ОЦД у процесу креирања јавних политика кроз учешће у консултативним процесима на националном нивоу и промовисање примера добре праксе у области механизма сарадње на локалном нивоу.

Промовисање учешћа ОЦД у процесу европских интеграција и иницијативама сарадње на Западном Балкану и у Европској унији кроз сарадњу са сличним институцијама на Западном Балкану у циљу учешћа ОЦД у програмима заједнице ЕУ, јачања регионалних мрежа, коалиција и веза са мрежама цивилног друштва у ЕУ, делотворног учешћа и коришћења претприступних фондова од стране ОЦД, и оснаживања капацитета Канцеларије да програмира, управља и прати фондове ЕУ. Иако је у бројним националним секторским стратегијама препознат значај цивилног друштва и његова активна улога у постизању предвиђених циљева, тренутно не постоји конкретна стратегија која се бави овом темом. Као што је предвиђено Стратешким оквиром Канцеларије за период 2011 – 2014. године, стратешки документ у овој области треба да буде припремљен до 2014. Године, вођен визијом Србије као развијеног, демократског и солидарног друштва у којем сви грађани остварују своја права, слободно користе и могу да изразе своје потребе кроз сарадњу и партнерске односе, развијају своје потенцијале и остварују своје право на квалитетан и достојанствен живот.

Циљеви Стратешког оквира размотрени су као основ за спровођење оценог стратешког оквира и утврђивање приоритета.

НАД Приоритет 1 – Осигурати активно и равноправно учешће ОЦД у креирању јавних политика, спровођењу и праћењу на националном, регионалном и локалном нивоу у циљу одрживог развоја цивилног друштва, партнерских односа између ОЦД и Владе и даљег оснаживања капацитета ОЦД за учешће у процесима одлучивања, праћења и оценог примене политика, стратегија и закона.

Регионалне и транснационалне стратегије

Стратегија ЕУ за Дунавски регион промовише друштвено-економски развој у дунавском региону; приоритетна област и мере за ОЦД у вези су са стубом 4 *Јачање региона*, чији је циљ изградња институционалних капацитета, укључујући успостављање Дунавског форума цивилног друштва и унапређење државне администрације и служби. Дунавски форум цивилног друштва је платформа за дијалог и умрежавање цивилног друштва у сливу реке Дунав. Форум функционише као платформа за структуриране консултације између цивилног друштва и јавних служби и предузећа на регионалном, националном и нивоу ЕУ, као и међународним и међудржавним организацијама које су активне у овом региону. Форум подржава организације цивилног друштва у сливу реке Дунав. Циљ Форума је промовисање и унапређивање учешћа и умрежавања цивилног друштва у контексту Стратегије ЕУ за Дунавски регион.

Међународни споразуми

Европским партнерством са Републиком Србијом од 18. фебруара 2008. године (2008/213/ЕЗ) у делу који се односи на Политичке критеријуме – грађанска и политичка права, наводи се краткорочни приоритет који се односи на усвајање Закона о удружењима и правном положају НВО, подстицај развоја организација цивилног друштва и редовни дијалог са цивилним друштвом о стратешким иницијативама. **Споразумом о стабилизацији и придруживању** (ССП) наводи се да „узимајући у обзир посвећеност страна да свим средствима допринесу политичкој, привредној и институционалној стабилизацији у Србији, као и у региону, развојем грађанског друштва и демократизацијом, изградњом институција и реформом јавне управе, трговинском интеграцијом у региону и побољшаном привредном сарадњом, као и сарадњом у бројним областима, посебно у правосуђу и унутрашњим пословима и јачању националне и регионалне безбедности“ (стр. 5).

Б12.3. Агенда ЕУ

Стратегија Европа 2020 - Стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста, захтева координиран напор свих заинтересованих страна, укључујући социјалне partnere и цивилно друштво. Цивилно друштво препознато је као једна од заинтересованих страна у реализацији предвиђених циљева. Кључни аспекти који ће утицати на цивилно друштво јесу: праћење друштвених и економских промена, интегрисани стратешки развој, Стратегија „Млади у покрету“ (једна од „кључних иницијатива“ Стратегије Европа 2020) и смањење сиромаштва и социјалне искључености. Друга релевантна документа су: Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету, Европском друштвено-економском комитету и Комитету региона – „Корени демократије и одрживог развоја: ангажман Европе са цивилним друштвом у спољним односима“ КОМ (2012) 492, „Ка оснаженој култури консултација и дијалога – Општи принципи и Минимални стандарди консултовања Комисије са заинтересованим странама“ КОМ (2002) 704, и „Смернице за пружање подршке ЕУ цивилном друштву у земљама у процесу проширења 2014-2020“. Овим саопштењем утврђена су три приоритета подршке ЕУ: 1. ојачати напоре промовисања подстицајног окружења за ОЦД у партнерским земљама; 2. промовисање релевантног и структурираног учешћа ОЦД у домаћим јавним политикама у партнерским земљама, у циклусу програмирања и међународним процесима; и 3. повећање капацитета локалних ОЦД за делотворније вршење улоге независних развојних актера. Смерницама се дефинише агенда подршке цивилном друштву у оквиру политике проширења, дефинисањем области, модалитета и скупа циљева, резултата и показатеља који ће омогућити мерење напретка на нивоу земаља, као и на нивоу региона у процесу проширења.

Поред тога, релевантан је и документ Савета Европе „Кодекс добре праксе за учешће грађана у процесу одлучивања“ јер покрива важне теме као што су механизми учешћа ОЦД у процесима одлучивања и учешћа цивилног друштва у јавним политикама. Овим документом дато је образложење, оквир и начини за унапређено учешће грађана.

Поред тога, релевантан је и документ Савета Европе „Кодекс добре праксе за учешће грађана у процесу одлучивања“ јер покрива важне теме као што су механизми учешћа ОЦД у процесима одлучивања и учешћа цивилног друштва у јавним политикама. Овим документом дато је образложење, оквир и начини за унапређено учешће грађана.

Поглавље 23: Правосуђе и основна права

Народна скупштина Републике Србије усвојила је Закон о удружењима² 2009. године, којим се уређује уставом загарантована слобода удруживања и представља правни оквир за успостављање, деловање и активности домаћих и страних удружења у Републици Србији. Одредбе овог закона великим делом подстичу развој организација цивилног друштва у Републици Србији, јер је удружење дефинисано као добровољна, невладина, непрофитна организација, заснована на слободи удруживања више појединаца или правних лица, успостављена у сврху постизања и унапређивања заједничке или опште сврхе или интереса која није забрањена Уставом или законом. Институционални оквир за систематски и трајни дијалог са цивилним друштвом успостављен је у јануару 2011. године, оснивањем Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом. Успостављање и мандат Канцеларије дефинисани су Уредбом о Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом.³¹⁹ У складу са дефиницијом у НПАА за период 2013 – 2016. године, у наредном периоду активности ће бити усмерене на измене и допуне закона у циљу креирања подстицајног окружења за развој цивилног друштва, као и покретања закона којима се уређују стандарди сарадње између цивилног друштва и државних институција, као и стандарди партиципативног учешћа цивилног друштва у процесу израде прописа. Такође, биће припремљена Национална стратегија за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва, а биће унапређено регулисање и механизми за транспарентно финансирање из националног буџета и процедуре за суфинансирање пројеката ЕУ. Као део институционалног развоја, предвиђено је успостављање Савета за развој и сарадњу са цивилним друштвом.

³¹⁹ Службени гласник Републике Србије, број 26/10.

Приоритети ЕУ за ИПА II биће дефинисани у Заједничком стратешком оквиру (JSF) са циљем бољег усклађивања финансијске помоћи са стратегијом проширења ЕУ. Приоритети за појединачне земље биће утврђени у Стратегији ЕУ за државу корисника (CSP) коју припрема Европска комисија, а основ ће чинити НАД и релевантне националне секторске стратегије.

Б12.4. Општи циљеви и приоритети у тематској области (2014-2020)

Поред анализе ситуације представљене у претходним одељцима спроведена је и SWOT анализе тематске области цивилно друштво, како би се дефинисали дугорочни циљеви и средњорочни стратешки приоритети, уз реалистичне и циљане мере.

SWOT анализа у области цивилног друштва наведена у следећем сегменту указује на изазове које тематска област треба да настоји да превазиђе.

<i>Предности</i>	<i>Недостаци</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Успостављена Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом; • Постојање локалних фондација; • Способност привлачења/ангажовања волонтера и активиста; • ОЦД су флексибилне и способне за брзо реаговање; • ОЦД идентификују и заговарају важна питања; • Претходни успеси и допринос демократским променама. 	<ul style="list-style-type: none"> • Однос између Владе и ОЦД још увек није систематизован; • Непостојање свести јавних служби о предностима сарадње са ОЦД; • Недовољно развијена сарадња са локалним властима; • Утицај мрежа у Србији веома мали; • Ограничена одрживост; • Слабо управљање, транспарентност и одговорност ОЦД.
<i>Прилике</i>	<i>Претње</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Унапређен правни, финансијски, фискални и институционални оквир за деловање удружења и фондација; • Распоживост финансијских средстава ЕУ и билатералних донатора; • Развој нових медија и умрежавање путем друштвених мрежа; • Израда Националне стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва и успостављање Савета. 	<ul style="list-style-type: none"> • Незадовољавајући ниво државне подршке; • Непостојање планирања финансијских издвајања на основу приоритета, као и непостојање праћења утицаја подржаних активности; • Недостатак искуства и капацитета ОЦД; • Закон о порезу на лични доходак грађана не предвиђа пореске олакшице у случају давања за јавно добро; • Недовољно развијени механизми у области донирања и филантропије; • Правни оквир не подстиче корпоративно давање/друштвено одговорно пословање.

У светлу наведеног и у циљу што ефикаснијег програмирања међународне помоћи, општи циљ гласи:

Одрживо, динамично, плуралистичко и компетентно цивилно друштво као саставни елемент партиципативне демократије

Општи циљ је интегрисање културе консултација, дијалога и партнерских односа у јавни живот, чиме се промовишу демократске вредности и активно грађанско друштво. Укључивањем свих заинтересованих страна у процес формулисања јавних политика обезбеђује се општа друштвена сагласност о основним правима и развојним циљевима друштва.

Приоритет 1. Осигурати активно и равноправно учешће ОЦД у процесима креирања, спровођења и праћења примене јавних политика на националном, регионалном и локалном нивоу

Способност ОЦД да узму учешће у различитим областима јавног живота зависи од скупа предуслова. Стога, циљ овог приоритета јесте креирање подстицајног окружења за одрживи развој цивилног друштва и њихово активно и равноправно учешће у процесима креирања, спровођења и праћења примене јавних политика. Такође, подизање капацитета доносилаца јавних политика и државних службеника за рад са ОЦД допринеће оснаживању демократских институција и реформских процеса и већем поверењу и компетенцијама за изградњу дијалога и прилика за успостављање партнерстава. ОЦД такође играју улогу независних развојних актера и у том смислу биће оснажени њихови капацитет за делотворније вршење ове улоге.

Б12.5. Мере за спровођење приоритета у тематским областима

Приоритет 1. Осигурати активно и равноправно учешће ОЦД у процесима креирања, спровођења и праћења примене јавних политика на националном, регионалном и локалном нивоу

Мера 1.1. Стварање подстицајног окружења за одрживи развој цивилног друштва и партнерства са Владом

Овом мером граде се институционални, правни и финансијски предуслови неопходни за одрживи развој цивилног друштва, чиме се омогућава успостављање партнерских односа и сталног дијалога између јавних служби и ОЦД. Овом мером пружа се подршка спровођењу Националне стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва, укључујући развој механизма за праћење, оцену и извештавање. Овом мером, такође, биће пружена подршка напорима ОЦД да прате рад Канцеларије и спровођење Стратегије, укључујући израду паралелних извештаја (*shadow reports*) о активностима Владе у различитим областима. Активности ће укључивати унапређење институционалног (Савет за сарадњу са цивилним друштвом), правног (интегрисање сарадње са цивилним друштвом у законе/прописе, измене прописа у циљу креирања повољнијег окружења за развој цивилног друштва и остваривање права на слободу, изражавање, окупљање, удруживање и др), фискалног и финансијског оквира (филантропија и повољнији порески закони), нефинансијску подршку (прописи који омогућавају државним и локалним властима да додељују државну имовину, уступају организацијама цивилног друштва на коришћење простор без финансијске надокнаде – на ограничено време, бесплатне обуке, консултације и друге ресурсе), као и транспарентно издвајање средстава из државног буџета за развој цивилног друштва на одговоран начин и учешће у процесима одлучивања. Унапређење и институционализација сталног дијалога, партнерства и сарадње између Владе и цивилног друштва на националном и локалном нивоу (сарадња, комуникација, консултације и учешће) у креирању и праћењу јавних политика креирањем примењивих модела и механизма (стандарди и подзаконска акта). Такође, активности ће бити усмерене на развој јавно-приватних партнерстава и механизма за сарадњу између локалних самоуправа и ОЦД. Потребно је додатно оснажити подстицајно окружење за укључивање ОЦД у пружање услуга. Изградња капацитета институција Владе и Народне скупштине за боље разумевање предности конструктивног учешћа ОЦД у процесу развоја, примене и праћења националних стратегија, на свим нивоима. Како би што ефикасније испунила свој мандат на основу процене потреба за стручним усавршавањем, подршка ће бити пружена Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом и другим јавним институцијама како би се побољшало разумевање механизма сарадње и дијалога у свеукупним процесима креирања и примене јавних политика.

Мера 1.2. Даље оснаживање капацитета ОЦД за учешће у процесима одлучивања, за праћење и оцену спровођења јавних политика, стратегија и прописа

ОЦД морају превазићи ограничења капацитета, од оних у смислу техничког руковођења и лидерских вештина, преко вештина прикупљања средстава, до организационих и питања унутрашњег управљања. Путем схема бесповратних средстава намењених ОЦД, овом мером биће подржана изградња капацитета организација цивилног друштва да учествују у процесима одлучивања и примене секторских политика; прате и оцењују ефекте, прате и активно учествују у процесима преговарања са ЕУ, оснажују базу чланова увођењем виших стандарда управљања, укључујући демократске структуре, праћење и оцену, финансијско управљање, транспарентност, географски обухват и сарадњу. Такође, потребно је подржати ОЦД да повећају своју делотворност повећањем капацитета за анализу, праћење и заговарање, умрежавање, стварање партнерства, изградњу коалиција и активно учешће у процесима креирања јавних политика и прописа. Коначно, финансијска одрживост захтева побољшане капацитете за диверсификовано прикупљање средстава, усмерено ка јавним, али и приватним изворима средстава. На националном нивоу биће спроведена даља изградња капацитета чланова СЕКО мреже за учешће у планирању развојне помоћи, посебно програмирању и праћењу коришћења Инструмента за претприступну помоћ. Поред тога, члановима СЕКО треба обезбедити изградњу капацитета за учешће у консултативним процесима. Такође, активности теже повећању улоге локалних ОЦД, неформалних група и иницијатива грађана у смислу утицаја на јавне политике на локалном и националном нивоу имајући у виду изградњу чланства и репрезентативност, што је потребно урадити посебно кроз механизме поновне доделе бесповратних средстава и флексибилне подршке како би се одговорило на њихове најхитније потребе. Подршка ће бити пружена постојећим и новим мрежама, коалицијама и савезима организација цивилног друштва на локалном и националном нивоу, као и у региону Западног Балкана и Турске и на нивоу ЕУ, у решавању локалних, националних, регионалних и транснационалних изазова. Поред тога, подршка ће бити пружена за подизање свести и развој друштвено одговорног пословања, приватне и корпоративне филантропије и социјалног предузетништва.

Регионалне, прекограничне и транснационалне теме у области организација цивилног друштва

Инструменте од важности за регионалну сарадњу, као што су подршка вишекорисничке ИПА или програма прекограничне и транснационалне сарадње, потребно је обезбедити за оне активности код којих постоји очигледна предност регионалног приступа.

Нагласак ће бити на развоју сарадње са државним институцијама које се баве питањима цивилног друштва у региону Западног Балкана и Турске. Подршка ће бити усмерена и на комуникацију, сарадњу и партнерске односе између

Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом и организацијама и институцијама ЕУ које се баве питањима цивилног друштва. Неопходно је оснажити и предузети заједничке активности у области комуникације, сарадње и информисања између и са ОЦД у региону Западног Балкана и Турске, као и ОЦД у државама чланицама ЕУ. На регионалном нивоу, нагласак ће бити на развијању и спровођењу механизма за праћење окружења повољног за развој цивилног друштва.

Вишекорисничка ИПА

На основу досадашњег искуства са применом програма Подршка цивилном друштву, потребно је усмерити се на: грађанске иницијативе и изградњу капацитета којим се оснажује улога цивилног друштва на локалном, националном и регионалном нивоу; заједничке иницијативе између организација цивилног друштва у различитим (потенцијалним) земљама кандидатима и земљама ЕУ за развијање мрежа и промовисање преноса знања и програма Људи-људима – посете институцијама ЕУ и размена знања између ЕУ и цивилног друштва у постојећим и будућим земљама ЕУ.

Програми прекограничне сарадње и транснационални програми

У контексту регионалне сарадње и развоја, нагласак треба ставити на развој цивилног друштва и локалних заједница неговањем заједничког регионалног идентитета, снажнијих друштвених и културних веза између заједница у пограничним областима и заједничке активности изградње капацитета у вези са цивилним друштвом, успостављањем партнерских односа и модела сарадње на основу примера добре праксе и заједничких потреба и активности људи-људима. Очекује се да ће ОЦД подржати примену других секторских тема.

Стратегија ЕУ за регион Дунава

Нагласак је на активном учешћу у Дунавском форуму цивилног друштва, чији је циљ промовисање и унапређење учешћа и умрежавања цивилног друштва у оквиру Стратегије ЕУ за регион Дунава.

Б12.6. Институционални оквир за спровођење приступа тематске области

За тематску област цивилно друштво у Републици Србији одговорна је Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, уз подршку и помоћ СЕКО механизма (у области планирања и програмирања међународне помоћи), мрежа ОЦД и појединачних ОЦД.

Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом координира област цивилног друштва. Канцеларија у оквиру свог редовног мандата покреће усвајање прописа, других општих аката и јавних стратешких аката од значаја за правни положај ОЦД и пореска питања, и прати и одговорна је за примену прописа и политика. Канцеларија, такође, покреће дијалог са цивилним друштвом о стратешким питањима, прикупља и дистрибуира информације од значаја за рад ОЦД и предузима друге мере и активности у циљу повећања капацитета и одрживости ОЦД. Канцеларија координира и подстиче сарадњу између министарстава, других агенција Владе и органа локалне самоуправе са ОЦД и спроводи активности обуке и професионалног развоја запослених у јавној управи и локалној самоуправи, као и других заинтересованих страна, укључујући и подизање свести у јавној управи о предностима сарадње са ОЦД.

У области планирања и програмирања ЕУ фондова и међународне развојне помоћи, механизам консултација са организацијама цивилног друштва (ОЦД) – СЕКО механизам – успостављен је 2011. године. Овај механизам заснован је на консултативном процесу са Секторским организацијама цивилног друштва (СЕКО), и служи као платформа која омогућава размену информација и доприноса ОЦД у вези са планирањем развојне помоћи, нарочито програмирањем и праћењем Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). СЕКО представља мрежу, коју води конзорцијум од највише три ОЦД, од чега се једна јасно истиче као водећи партнер. Овај механизам на систематичан и транспарентан начин укључује сектор ОЦД у инклузивну дебату и дијалог са представницима Владе, на тему процеса планирања и програмирања средстава из ЕУ фондова и развојне помоћи. Он делује као платформа која омогућаје ОЦД да утичу и дају препоруке за даље унапређивање стратешких докумената у вези са планирањем и програмирањем међународне развојне помоћи (нпр. „Национални приоритети за међународну помоћ”). У овом смислу, успостављен је СЕКО за цивилно друштво, медије и културу, са основним циљем да омогући укључивање ОЦД у процес европских интеграција и програмирање ИПА средстава на систематичан и транспарентан начин.

Како би се унапредиле и координисале активности у вези са планирањем, програмирањем, спровођењем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи и повећала ефикасност и делотворност развојне помоћи, уведени су додатни механизми, односно успостављена је секторска радна група (СРГ) за цивилно друштво, медије и културу³²⁰. Секторска радна група за цивилно друштво, медије и културу одговорна је за координацију активности у вези са планирањем, програмирањем и праћењем средстава ЕУ и међународне помоћи, утврђивање релевантних мера/активности које доприносе унапређењу деловања ОЦД. Рад, управљање, организација и састав СРГ прецизније су дефинисани *Пословником о раду секторских радних група за програмирање и праћење фондова ЕУ и*

³²⁰ Уредба о оснивању СРГ од 5. новембра 2012. године Број: 119-01-68/2012-03.

развојне помоћи. Националне институције које учествују у СРГ јесу Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, министарство надлежно за питања рада, запошљавања и социјалне политике, министарство надлежно за финансије, министарство надлежно за привреду, канцеларија надлежна за заштиту права грађана, повереник надлежан за заштиту равноправности и канцеларија надлежна за питања европских интеграција (КЕИ). Чланови СРГ званично су именовани представници наведених ресорних министарстава, на нивоу државног секретара или помоћника министра, или виши службеник за програме помоћи (SPO) и Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије.

Представници донаторске заједнице, укључујући водећег донатора, учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализом секторских приоритетних циљева, мера и активности, за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи, као и обезбеђивања података о очекиваној помоћи током периода планирања. Водећи донатор одговоран је за подршку раду СРГ и заступа интересе донатора активних у одређеним секторима.

Како би се омогућио омогућила већа укљученост и транспарентнији дијалог, консултације и комуникација са свим релевантним заинтересованим странама у њиховим секторима, КЕИ је успоставила механизам за консултације са организацијама цивилног друштва (ОЦД).³²¹ Овај механизам заснован је на консултативном процесу са Секторским организацијама цивилног друштва (СЕКО), и служи као платформа која омогућује размену информација и доприноса ОЦД у вези са планирањем развојне помоћи, нарочито програмирањем и праћењем Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). СЕКО представља конзорцијум од највише три ОЦД као партнере, од чега се једна јасно истиче као водећи партнер. СЕКО се састоји од ОЦД које имају значајно искуство у јавном заступању, анализама и истраживању у оквиру сектора, као и искуства у непосредном раду са пружаоцима услуга и корисницима. Утичу на јавне политике на основу њиховог успешног умрежавања и партнерског рада са другим локалним и међународним организацијама цивилног друштва, као и конструктивне сарадње са државним институцијама и непрестано надзиру њихов рад. Чланови СЕКО учествују на састанцима СРГ на основу потреба и захтева сваког од састанака СРГ, и учествују у процесу консултација у вези са анализирањем секторских приоритетних циљева, мера и активности за финансирање из фондова ЕУ и међународне помоћи. Остале релевантне заинтересоване стране (агенције, приватни и академски сектор, ОЦД итд.) могу да учествују на састанцима СРГ на основу теме, потреба и захтева сваког састанка секторске радне групе.

Према Пословнику о раду секторских радних група, КЕИ³²² је одговорна за координацију и обезбеђивање ефикасног рада свих активности секторских радних група. Координацију и вођство СРГ подржава оперативна група коју чине представници водеће секторске институције, водећег донатора и КЕИ. СРГ такође делује као Секторски подбор за праћење за потребе ИПА ТАИВ у оквиру децентрализованог управљања.

³²¹ Уведено 2011. године

³²² Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојне помоћи

Б12.7. Показатељи за мерење напретка

ПРИОРИТЕТ 1: Осигурати активно и равноправно учешће ОЦД у процесима креирања, спровођења и праћења примене јавних политика на националном, регионалном и локалном нивоу												
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.1. Број закона, подзаконских аката, процедура Владе и одлука израђених у циљу отворене, редовне и транспарентне комуникације и сарадње између институција Владе и организација цивилног друштва	Не	0	1	2	3	3	3	3	4	5	Службени гласник, извештаји ресорних министарстава, извештај Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом	Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом

МЕРА 1.1. Стварање подстицајног окружења за одрживи развој цивилног друштва и партнерства са Владом												
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		
1.1.1. Број прописа измењених и допуњених у циљу креирања повољнијег финансијског и пореског режима за ОЦД и друга удружења	Не	0								3	Службени гласник, извештаји ресорних министарстава, извештај Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом	Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом
1.1.2. % националног буџета алоцираног у сврху институционалне и пројектне подршке раду ОЦД	%	0,60%								0,85%	Закон о буџету, Закон о завршном рачуну буџета, Годишњи збирни извештај Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом	Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом
1.1.3. % локалног буџета алоцираног у сврху институционалне и пројектне подршке раду ОЦД	%	2,58% ³²³								2,65%	Закон о буџету, Одлука о буџету, Закон о завршном рачуну буџета./Одлука о завршном рачуну Годишњи збирни извештај Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом	Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом

³²³Подаци су добијени путем Управе за трезор. Могу се разликовати од рачуноводствених података градова и општина, ако нису попунили податке о плаћањима правилно.

МЕРА 1.2. МЕРА 1.2. Даље оснаживање капацитета ОЦД за учешће у процесима одлучивања, за праћење и оцену спровођења јавних политика, стратегија и прописа													
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)	Циљ								Начин провере	Институција надлежна за извештавање	
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.			
1.2.1. Број регистрованих ОЦД	Не	20,000									Најмање 25.000	Агенција за привредне регистре	Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом
1.2.2. % ОЦД способних да осигурају одрживо финансирање кроз различите изворе финансирања	%	6%									20%	Наративни и финансијски извештаји ОЦД, вишегодишњи извештај заснован на анкети	Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом
1.2.3. % ОЦД које учествују у домаћим или страним коалицијама и мрежама	Не	35%									50%	Извештаји ОЦД, вишегодишњи извештај заснован на анкети	Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом

Б12.8. Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи

Према бази података ISDACON-а, у области цивилног друштва реализован је значајан износ помоћи међународне донаторске заједнице у периоду од 2007. до 2012. године, са процењеним укупним износом реализованих средстава од 64,45 милиона евра. Највећи и најзначајнији донатор у сектору била је ЕУ са укупно реализованих 11 милиона евра током периода 2007-2013. године у оквиру ИПА компоненте I.

Подршка за цивилно друштво у оквиру **ИПА компоненте I**, кроз шест годишњих програма **у периоду 2007 – 2013. године**, усмерена је на успостављање партнерских односа и умрежавање са европским и регионалним партнерима, промовисање антидискриминационих мера и толеранције, културне различитости и плурализма, стратешког дијалога са државним органима, унапређење капацитета ОЦД за формулисање јавних политика, спровођење стратешких анализа и заговарање, као и израду, спровођење и праћење јавних политика и активности кроз које се врши усклађивање са ЕУ стандардима на локалном нивоу. Такође, кроз вишекорисничку ИПА компоненту, пројекти подршке цивилном друштву (ИПА 08 - 16,5 милиона евра, ИПА 09 - 10 милиона евра, ИПА 11-13 – 7,5 милиона евра) пружена је техничка помоћ за ОЦД и подржане су активности „Људи људима“ и партнерске активности.

Билатерални донатори у Републици Србији још увек су веома активни у подршци ОЦД у областима промовисања развоја демократије и то чине кроз различите појединачне пројекте. Донатори су подржали оснаживање улоге цивилног друштва у формулисању јавних политика и спровођење активности за смањење сиромаштва кроз пружање услуга социјалне заштите у заједници, успостављање партнерства између јавних служби и цивилног друштва, увођење родне перспективе у секторске политике и промовисање активности заговарања цивилног друштва за унапређење правног и регулаторног оквира, као што је недавно завршени програм УСАИД-а под називом „Иницијатива јавног заговарања грађанског друштва“ вредан 27,5 милиона долара, и кроз средства УН агенција (као што је УНДП). Светска банка води Програм малих грантова/фонд за цивилно друштво намењен ОЦД у Србији, а Регионални центар за животну средину за Централну и Источну Европу (РЕЦ) завршио је спровођење Оквирног програма *SECTOR* (Подршка организацијама цивилног друштва за заштиту животне средине у Југоисточној Европи) и покренуо је иницијативу *SENSE* (Оснаживање цивилног друштва у области заштите животне средине, у сарадњи са Шведском агенцијом за међународни развој и сарадњу - СИДА). Такође, Министарство за иностране послове Краљевине Норвешке спроводи програме подршке ОЦД. УСАИД наставља да пружа подршку ОЦД са циљем унапређења њихове одрживости кроз нови програм под називом *Civil Society Forward*.

У документу „Оцена делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима“³²⁴ дата је **веома висока** оцена релевантности помоћи, јер одговара потребама Владе у свим релевантним областима. Целокупан закључак јесте да је ефикасност на **високом** нивоу, док је целокупна оцена утицаја и одрживости на **ниско-средњем** нивоу. Према препорукама извештаја даљи пројектно засновани приступ овој тематског области у периоду 2014 – 2020. године треба да буде посвећен даљем унапређивању координације рада донатора и министарстава, Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом и других заинтересованих страна и заједничкој визији о томе где подршка треба да буде уложена и који су циљеви подршке у свакој области у вези са оснаживањем цивилног друштва као изузетно важног актера за целокупан процес демократизације и развоја земље. Међународна подршка цивилном друштву треба да буде континуирана и усмерена на даљу подршку изградњи капацитета и инструмената цивилног друштва за праћење примене јавних политика и законских аката, као и подршку изради јавних политика. Такође, неопходан је већи нагласак на даље оснаживање повољног окружења (правног и институционалног, али и финансијског оквира), као и улагање у капацитете организација у оквиру секторских мрежа у свим релевантним областима, с обзиром да већи број ОЦД, посебно на локалном нивоу, немају богато искуство са секторским умрежавањем.

Осим тога, Делегација ЕУ покренула је процес оцене овог „сектора“, који је тренутно у току. У току је израда извештаја о Техничкој помоћи за оцену тематских области цивилног друштва, културе и медија спроведеној и финансираној ИПА програмима и средствима других донатора у Републици Србији.

³²⁴ Оцена делотворности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији по секторима (април 2013. године), СИДА

ОДЕЉАК В: КООРДИНАЦИЈА И СПРОВОЂЕЊЕ

В.1 Улога КЕИ/НИПАК-а

Механизам за координацију помоћи у Републици Србији успоставила је Канцеларија за европске интеграције (КЕИ), која је одговорна за обезбеђивање делотворног и ефикасног коришћења међународне помоћи која пружа подршку остваривању националних стратешких развојних приоритета.³²⁵

У обављању послова координације помоћи, КЕИ је одговорна за следеће задатке:

- ⊕ припрему стратешких планских докумената којима се дефинишу национални циљеви и приоритети развоја за програмирање међународне помоћи,
- ⊕ консултације са, и координација заинтересованих страна³²⁶ ради утврђивања секторских, међусекторских и регионалних стратегија, приоритетних потреба и утврђивања одговарајућих програма и пројеката који се финансирају средствима међународне помоћи,
- ⊕ информисање и сарадњу са донаторском заједницом како би се омогућило усклађивање међународне помоћи са националним приоритетима,
- ⊕ учешће у изради донаторских стратегија и планирање програма и пројеката који се финансирају средствима помоћи,
- ⊕ праћење спровођења програма и пројеката путем: извештаја крајњих корисника, донаторских извештаја, провера на лицу места и израде извештаја о евалуацији,
- ⊕ усклађивање програма и пројеката међународне помоћи са националним приоритетима и накнадну сарадњу са заинтересованим странама,
- ⊕ развој и унапређење процеса управљања међународном помоћи; прикупљање података, анализу и припрему извештаја о коришћењу међународне помоћи (путем базе података *ISDACON*);
- ⊕ извештавање надлежним органима, Влади и међународним институцијама о спровођењу пројеката финансираних средствима ЕУ и међународне помоћи.

Национални ИПА координатор (НИПАК) је високи службеник Владе који је главни саговорник Владе Републике Србије са Европском комисијом (ЕК) у вези са ИПА и и одговоран је да обезбеди општу координацију ИПА помоћи и њену везу са процесом приступања ЕУ³²⁷. „Сектор за Планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојне помоћи“ КЕИ обавља послове техничког секретаријата и пружа подршку НИПАК-у.. НИПАК припрема и, у складу са разматрањима која врши Одбор за праћење ИПА, Европској комисији подноси годишње и завршне извештаје о спровођењу ИПА.

Функција НИПАК-а ће се наставити и у оквиру ИПА-2 (2014-2020. године), конкретније у (нацрту) правила о спровођењу наводи се да:

„НИПАК ће бити главни сарадник Комисије за општи процес: стратешког планирања, координације програмирања, праћења спровођења, оцењивања и извештавања о ИПА помоћи. НИПАК ће обезбедити координацију у оквиру државне управе и са други донаторима, и повезаност коришћења ИПА помоћи и општег процеса придруживања“. (члан 4.)

Како би подржао функције НИПАК-а, Технички секретаријат одговоран је за:

- ⊕ координацију и програмирање ИПА средстава, као и утврђивање и одређивање приоритета за финансирање у оквиру ИПА,
- ⊕ пружање подршке Националном ИПА координатору за успостављање процедуре за програмирање и праћење у оквиру ИПА, и улога и одговорности институција у процесу програмирања и праћења,
- ⊕ координацију процеса програмирања, праћење процеса програмирања и подршку институцијама укљученим у програмирање,

³²⁵ Уредба о допуни Уредбе о оснивању Канцеларије за европске интеграције из јуна 2010. године (Службени гласник РС, бр. 126/07, 117/08, 42/10, 48/10 и 106/12), дефинише надлежност Канцеларије за европске интеграције

³²⁶ У институционалном смислу заинтересоване стране су: надлежни органи и јавна управа, локална самоуправа и друге релевантне институције.

³²⁷ Министар без портфеља задужен за европске интеграције је именован за НИПАК-а, а пре њега директор Канцеларије за европске интеграције.

- ⊕ пружање техничке подршке Националном ИПА координатору за успостављање, председавање и организовање рада Одбора за праћење ИПА програма, Одбора за праћење ИПА компоненте I (TAIB) и релевантним секторским пододборима за праћење,
- ⊕ пружање помоћи Националном ИПА координатору у припреми годишњих и коначних Извештаја о спровођењу ИПА програма, као и припрему годишњих и коначних извештаја о спровођењу TAIB,
- ⊕ прикупљање и анализу редовних извештаја о секторској подршци и извештаја о праћењу пројеката у смислу остваривања сврхе и циљева,
- ⊕ припрему редовних извештаја о праћењу за секторске пододборе за праћење TAIB,
- ⊕ организовање и спровођење поступака праћења реализације секторских програма и/или пројеката, као и вршење надзора над спровођењем препорука које су дате током поступка праћења; праћење спровођења се врши најмање годину дана након истека последњег уговора у оквиру секторске подршке, односно пројекта,
- ⊕ праћење испуњавања услова за покретање поступака за јавну набавку,
- ⊕ консултације са Службеником за одобравање програма у погледу планирања набавки које финансира ИПА и праћења спровођења набавке и уговарања,
- ⊕ спровођење одговарајућих мера у вези са обезбеђивањем јавности и видљивости активности које се финансирају из ИПА, укључујући израду и праћење спровођења Стратегије комуникације за ИПА,
- ⊕ организовање процеса оцене ИПА програма ради процене степена остварења сврхе и циљева програма, као и надзор над спровођењем препорука насталих процесом екстерне евалуације ИПА програма.

V.2 Секторска координација

Секторске радне групе (СРГ) успостављене су како би се обезбедио механизам за консултације и координацију различитих институција одговорних за управљање сектором током програмирања и праћења међународне помоћи. СРГ обезбеђују транспарентан и инклузиван дијалог свих релевантних заинтересованих страна о националним стратегијама за сваки од сектора/тематских области,³²⁸ чиме обезбеђују делотворно учешће и координацију свих релевантних институција у оквиру датог сектора. Донатори и представници међународних финансијских институција учествују у раду СРГ током програмирања међународне помоћи и активно учествују у припреми пројеката/програма. СРГ према томе служе као платформа за координацију и консултације са донаторима и међународним финансијским институцијама на нивоу сектора, и тиме обезбеђују начин за остваривање једног од циљева ЕК у погледу увођења секторског приступа, успостављање дијалога о секторским политикама³²⁹ између донатора и администрације земље кориснице. Координацију и сарадњу са другим државним институцијама, јавним предузећима, органима локалних самоуправа и аутономним покрајинама обезбеђују надлежна ресорна министарства која су чланови СРГ.

Састав, рад, управљање и организација СРГ регулисани су „Пословником о раду секторских радних група“ који усваја Национални ИПА координатор и којима се одређују функције водеће националне институције (водеће секторске институције), као и водећи донатор у свакој СРГ. Координацију и вођство СРГ подржава оперативна група коју чине представници водеће секторске институције, водећег донатора и КЕИ. КЕИ обезбеђује секретаријат сваке СРГ и одговорна је за ефикасан рад и координацију њихових активности. Чланови СРГ су високи службеници за програме помоћи или службеници одговарајућег ранга из ресорних министарстава, заједно са представницима других релевантних националних организација и институција, укључујући Народну скупштину, Народну банку и КЕИ. СРГ се оснивају на период од четири године и редовно се састају најмање четири пута годишње, али често и чешће уколико је то потребно.

Како би се успоставила транспарентност и широј јавности омогућио увид у планирање, програмирање и праћење међународне помоћи, КЕИ је успоставила формалан процес консултација са представницима ОЦД. Секторске организације цивилног друштва (СЕКО) идентификоване су и одабране за учешће у раду СРГ, и делују као представници шире заједнице националних и међународних ОЦД. Број СЕКО одговара броју СРГ, и СЕКО редовно учествују у састанцима СРГ током фаза програмирања и праћења пројектног/програмског циклуса међународне помоћи. На тај начин механизам СЕКО служи као платформа за размену информација и допринос бројних ОЦД које имају интереса у сваком од сектора/тематских области.

Механизам посматра ОЦД као главне саговорнике кроз облик заступљености заснован на секторској специјализацији: свака СЕКО се састоји до три ОЦД које су нарочито активне, репрезентативне и укључене у развој одређеног сектора. Ове ОЦД се бирају на основу јавног позива и у свакој групи по једна је одређена да функционише као представник читаве групе. СЕКО су видљиве и оријентисане камаксималној транспарентности и

³²⁸ Секторске радне групе су следеће: правосуђе, унутрашњи послови, реформа јавне управе, конкурентност, људски ресурси и друштвени развој, пољопривреда и рурални развој, животна средина и климатске промене, енергетика, транспорт, култура и медији, ОЦД.

³²⁹ Секторски приступ у претприступној помоћи. Реф. Ares(2013)65573 – 18/01/2013. Одељак 2

учешћу. Наменска интернет страна³³⁰ је активна и редовно се ажурира информацијама о важним дешавањима у овом консултативном процесу.

В.3 Водећа институција у сектору

Водећа национална (секторска) институција јесте министарство надлежно за координацију активности свих релевантних институција у вези са припремом, спровођењем и праћењем секторских пројеката/програма за које се подршка обезбеђује из средстава међународне помоћи. Ова институција одговорна је за вођење релевантних институција у процесу доношења политика, спровођења, праћења и извештавања у оквиру сваког од сектора. Ово представља значајну одговорност, пошто остваривање резултата реформи у оквиру сектора/тематских области захтева дугорочно власништво Владе, лидерство и политичку вољу. Прва и кључна улога секторске водеће институције јесте да усмерава напоре у оквиру сектора, уз овлашћење да доноси одлуке, контролише ресурсе и координише све институције које учествују у обезбеђивању улазних информација како би се остварили жељени дугорочни и средњорочни утицаји сектора.

Водећа институција игра доминантну улогу у највећем броју институционалних функција за сектор и преузима општу одговорност у оквиру Владе за:

- ⊕ стратешко планирање и спровођење јавних политика,
- ⊕ остваривање јаким унутрашњих и хоризонталних међувладиних споразума о координацији, као и добре вертикалне координације националних, регионалних и локалних активности,
- ⊕ координацију неопходних партнерстава између Владе, стручне, ОЦД и донаторске заједнице,
- ⊕ завршетак свеобухватног законодавног оквира,
- ⊕ обезбеђивање одрживих извора годишњег финансирања и рационалног оквира за расподелу ресурса,
- ⊕ успостављање редовног оквира за праћење учинка и оцењивање.

Укупно посматрано, наведене институционалне функције представљају главне критеријуме за утврђивање водећих институција у сектору, односно потребно је да имају и правни мандат и капацитет за извршење ових функција, као и да организују, врше координацију и управљају секторским реформама.

Осим тога, секторске водеће институције требало би да преузму већу улогу у предстојећим преговорима о придруживању ЕУ. У табели представљеној у прилогу 6 приказане су водеће секторске институције за сваки од сектора/СРГ у поређењу са институцијама које обезбеђују председнике радних група успостављених за свако од поглавља правних тековина ЕУ. Прегледом ове табеле уочава се да у свим секторима осим у једном постоји непосредна веза између институција које воде преговоре и водећих институција СРГ и сектора. Једини изузетак је сектор Реформа јавне управе (РЈУ), при чему је водећа институција министарство надлежно за јавну управу, упркос чињеници да преговорима о свим поглављима која покрива сектор руководи министарство надлежно за финансије. Поглавља која покрива сектор РЈУ баве се искључиво управљањем јавним финансијама, док не постоје правне тековине које се баве РЈУ. Међутим, постоји иницијатива ЕК да се успостави тематска група за РЈУ у оквиру које би се расправљало о питањима у вези са РЈУ. Осим тога, постоје два главна разлога да институционално вођство предузме министарство надлежно за јавну управу, и то су:

- (i) РЈУ се сматра суштинским условом за преговоре о свим поглављима правних тековина ЕУ и у том смислу лежи у основи свих сектора и мултидимензионална је тема.
- (ii) РЈУ је обавеза у складу са ССП, пошто се у оквиру члана 114. (Државна управа) ССП наводи: „Сарадња ће имати за циљ да се обезбеди развој ефикасне и одговорне државне управе у Србији, а нарочито пружање подршке примени владавине права, одговарајућем функционисању државних институција [...]”.

В.4 Начини спровођења

Међународна помоћ обухвата подршку билатералних и мултилатералних донатора и међународних финансијских институција³³¹ која се пружа у виду бесповратних средстава и концесионалних кредита, под условом да је елемент бесповратне помоћи у укупном износу одобрених средстава најмање 25%.³³²

Начини спровођења развојне помоћи у великој мери варирају у зависности од врсте помоћи и да ли се пружа у виду бесповратних средстава или концесионалних кредита. У случају билатералних и мултилатералних бесповратних средстава, начини спровођења спадају у две групе:

³³⁰ www.cdspreldaze.org.rs

³³¹ Средства/донације из приватних извора и сектора НВО нису укључена

³³² Дефиниција званичне развојне помоћи ОЕЦД

- прва група углавном управља пројектима непосредно путем сопствених развојних агенција (нпр. Немачка/GIZ, САД/USAID, Шведска/SIDA, Швајцарска/SDC, Јапан/JICA),
- у другој групи билатерална бесповратна средства указују на постепен прелазак са спровођења путем развојних агенција (или непосредног спровођења путем билатералних/мултилатералних донатора) ка значајнијем коришћењу националних административних система и структура (нпр. Норвешка, Шведска, УСАИД). Ово је у складу са Париским декларацијом (показатељ 5б, видети табелу 4, одељак А.4.3).

У појединим случајевима донатори пружају подршку користећи међународне организације као партнере у спровођењу, или удружују сопствена средства (нпр. Вишедонаторски поверенички фонд у сектору правосуђа). Развојна помоћ такође може да се спроводи у виду буџетске подршке. Општа буџетска подршка представља ненаменски допринос државном буџету као подршка за спровођење макроекономских реформи (програми структурних прилагођавања, стратегије за смањење сиромаштва). Секторска буџетска подршка, попут опште буџетске подршке, представља ненаменски финансијски допринос буџету земље примаоца. Међутим, у секторској буџетској подршци дијалог између донатора и партнерских влада усмерава се на питања специфична за одређени сектор, уместо на опште стратешке и буџетске приоритете.

Начини спровођења зајмова међународних финансијских институција и билатералних зајмова у великој мери зависе од споразума постигнутих између Владе и одређене финансијске институције или донаторске владе која даје зајам. Ово значи да је спровођење билатералних зајмова и зајмова међународних финансијских институција строго регулисано и договорено између две стране, без обзира на начин на који њима управљају националне институције.

Управљање средствима ИПА фонда је, до сада, вршила Делегација ЕУ. Међутим, државни органи Републике Србије тренутно су у одмаклој фази припрема за пренос овлашћења за управљање ИПА средствима у оквиру децентрализованог система управљања (DMS). Процес припреме за пренос овлашћења укључује пет одвојених фаза, и то су:

Фаза 0: Успостављање управљачког и контролног система

Фаза 1: Оцена недостатака

Фаза 2: Уклањање недостатака

Фаза 3: Оцена усклађености

Фаза 4: Национална акредитација и подношење захтева за DMS за пренос овлашћења уз *ex-ante* контролу

Успостављене су неопходне структуре (Национални фонд, Централна јединица за уговарање и финансирање, НИПАК ТС, тело за прекограничну сарадњу, оперативне структуре и Ревизорско тело), а именована лица у оквиру DMS (Национални службеник за акредитацију, Национални службеник за одобравање, Службеник за одобравање програма, НИПАК, руководилац оперативне структуре за прекограничну сарадњу, високи службеници за програме помоћи). Очекује се да ће до краја 2013. године јавна управа Републике Србије преузети надлежности објављивања тендера, уговарања и плаћања од Делегације ЕУ.

Програмима ЕУ управљају надлежни ресорни Генерални директорати, док одговорност за спровођење појединачних пројеката лежи на подносиоцима пројеката.

В.5 Инструменти за делотворност помоћи

Постојећи механизам за координацију помоћи усмерен је на унапређивање делотворности помоћи, убрзавање реформи и усмеравање екстерног финансирања ка националним приоритетима и циљевима. У оквиру постојећих механизма за координацију помоћи развијена су три кључна инструмента за помоћ усклађивању донаторских ресурса са националним приоритетима:

- Овај документ, **НАД**, којим се међународна помоћ усклађује са националним приоритетима путем секторског приступа.
- **Акциони план за програмирање међународне помоћи** који припрема КЕИ, за циљ има организовање и ефикасно спровођење процеса програмирања и извештавања о међународној развојној помоћи. Осигурава синхронизацију програмирања развојне помоћи са одређеним донаторским календарима, националним планским и буџетским процесима. Акционим планом дефинишу се упутства и процедуре које прате сви учесници у процесу програмирања средстава ЕУ и развојне помоћи и описују се различите улоге и одговорности у процесима програмирања и извештавања.
- **ISDACON** (www.evropa.gov.rs) служи као ИТ подршка управљању међународном помоћи, као и повећању њене делотворности. Систем нуди свеобухватне податке и извештаје о међународној помоћи са циљем осигурања ефикасности програмирања, обезбеђивања правовремене и делотворне комуникације и

размене информација између корисника и омогућавања транспарентног коришћења међународне помоћи. Систем ће постати инструмент за праћење пројеката које финансира ЕУ у оквиру нове финансијске перспективе у периоду 2014-2020. године. Укључује платформу за управљање помоћи и интернет страну за размену информација о средствима ЕУ и развојној помоћи.

ПРИЛОЗИ

ПРИЛОГ 1 – СТРАТЕШКИ И ПРАВНИ ОКВИР

У овом Прилогу наводе се одговарајуће стратегије за период на који се односи документ „Национални приоритети за међународну помоћ Републици Србији за период 2014-17. године, са пројекцијама до 2020. године“.

СЕКТОР ПРАВДЕ

Стратешки оквир

Нова **Национална стратегија реформе правосуђа за период од 2013 до 2018. године**³³³ усвојена је 2013. године. Новом Стратегијом додатно се јачају кључни принципи којима ће се унапредити правосудни систем у погледу његове независности, непристрасности и квалитета правде, унапређења стручности одговорности и ефикасности правосуђа. Конкретне мере бавиће се унапређењем законодавног оквира, смањењем броја заосталих судских и извршитељских случајева и трајања судских поступака, чиме би требало да се поједностави и оптимизује пословник, несметано уведу нове правне професије, унапреди организација судова и повећа ефикасност појединачних судија и тужилаца. Такође, у току је припрема ИКТ (информационо-комуникационе технологије) стратегије, наведене у Националној стратегији реформе правосуђа, којом ће се детаљно дефинисати динамика и временски оквир за успостављање ИКТ система у правосуђу.

Национална стратегија за борбу против корупције³³⁴ за период од 2013. до 2018. године усвојена је и служиће као основ за нови Акциони план као кључни документ у процесу борбе против корупције. Стратегија је структурирана око следећих приоритетних области: јавне финансије, јавна предузећа, финансирање политичких странака, урбанизам и просторно планирање, правосуђе, право приступа информацијама од јавног значаја, полиција, образовање и спорт, медији, гоњење кривичних дела корупције, јавна набавка, здравство, заштита узбуњивача. Република Србија усвојила је **Националну стратегију за борбу против организованог криминала**³³⁵ 2009. године.

Осим тога, Република Србија је 2010. године усвојила Стратегију развоја система бесплатне правне помоћи³³⁶ Стратегију за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција³³⁷ за период од 2010. до 2015. године. Нова Стратегија развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији за период од 2013. до 2020. године је у процесу припреме, а усвајање се очекује током 2013. године, док су поједини приоритети утврђени: даљи развој и шира примена алтернативних мера и санкција, увођење нових начина за извршење алтернативних санкција, обука носилаца правосудних функција, службеника за пробацију, полицијских службеника итд, даљи развој старања о осуђеним лицима након отпуста као подршка спровођењу новог законодавства и увођење нових ИКТ.

Стратегија за реформу система извршења заводских санкција у Републици Србији усвојена је 2005. године и њоме су дефинисани савремени инструменти и методе рада ради изградње капацитета затворског особља и доприноса развоју безбедног, сигурног и транспарентног окружења за лица у затворима. Новим нацртом Стратегије дефинисано је више најважнијих области које је потребно развити уз релевантне приоритете, и остварена је веза за усклађивање реформе казног система са реформама у вези са другим институцијама правосудног система и државних органа. Релевантне јавне политике којима се промовишу људска и мањинска права односе се на унапређење друштвено-економског положаја и учешћа, заступљености, заштите и механизма одлучивања за мањине и осетљиве групе. Стратешки документи укључују: Стратегију одрживог опстанка и повратка на Косово и Метохију (2010–2015. године); Националну стратегију за побољшање положаја жена и унапређење родне равноправности (2009–2015. године); Стратегију за унапређење положаја Рома у Републици Србији (2009–2012. године) која је застарела – нова стратегија се развија; Националну стратегију за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и партнерским односима (2011–2014. године); Националну стратегију за решавање питања избеглих и интерно расељених лица (2011–2014. године); Стратегију борбе против трговине људима (2006.-непознат период спровођења); Стратегије превенције и сузбијања трговине људима и заштите жртава у Републици Србији (2013–2017. године – предстоји усвајање); Стратегију за борбу против дискриминације за период 2013–2018. године (биће усвојена током 2013. године).

³³³ „Службени гласник РС“, бр. 57./2013

³³⁴ „Службени гласник РС“, бр. 57./2013

³³⁵ „Службени гласник РС“, бр. 23/2009

³³⁶ „Службени гласник РС“, бр. 74/2010

³³⁷ „Службени гласник РС“, бр. 53/10

У погледу заштите мањина, Република Србија је, током припрема за изборе Националних савета националних мањина 2014. године, ревидирала Закон о националним саветима националних мањина,³³⁸ како би решила одређене недостатке, пратећи препоруке Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, нарочито у погледу изборног процеса и правила која руководе успостављањем Савета. Република Србија такође је предузела кораке за унапређење спровођења правног оквира на читавој својој територији.

Правни оквир

Законодавни оквир правосудног система ослања се на: Закон о Високом савету судства,³³⁹ Закон о судијама,³⁴⁰ Закон о уређењу судова,³⁴¹ Закон о Државном већу тужилаца,³⁴² Закон о јавном тужилаштву,³⁴³ Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава,³⁴⁴ Закон о Правосудној академији,³⁴⁵ Закон о прекршајима,³⁴⁶ Закон о парничном поступку,³⁴⁷ Закон о ванпарничном поступку,³⁴⁸ Закон о извршењу казни, мера безбедности и васпитно-поправних мера,³⁴⁹ Закон о јавном бележничтву.³⁵⁰ У складу са релевантним законима, основани су Високи савет судства, Државно веће тужилаца и Правосудна академија, и уведена је нова, смањена правосудна мрежа коју карактерише драстично смањење укупног броја судова и тужилаштава, и у складу са тим и смањен број судија и јавних тужилаца. Закон о организацији и надлежностима државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела (са последњим изменама и допунама из 2011. године); Закон о државним службеницима (2006. године, са изменама и допунама из 2009. године); и Закон о узајамној правној помоћи у кривичним стварима (2009. године).

Борба против корупције заснована је на следећем правном оквиру: Закон о Агенцији за борбу против корупције,³⁵¹ Закон о организацији и надлежностима државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела,³⁵² Кривични законик,³⁵³ Законик о кривичном поступку,³⁵⁴ Закон о финансирању политичких активности,³⁵⁵ Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела,³⁵⁶ Закон о одговорности правних лица за кривична дела,³⁵⁷ Закон о извршењу кривичних санкција,³⁵⁸ Закон о државним службеницима,³⁵⁹ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја.³⁶⁰ Осим тога, Републици Србији може додатно да користи одговарајуће спровођење Конвенције Уједињених нација о борби против корупције. Ово је једина међународна конвенција којом се успостављају кључни принципи превенције и криминализације корупције, међународна сарадња у овој области, као и повраћај средстава. Република Србија потврдила је Конвенцију 2005. године. Влада би требало да за циљ има потпуно спровођење Конвенције и Протокола, како би се даље јачала спремност за испуњавање захтева правних тековина ЕУ, нарочито поглавља 23 и 24.

Инструменти за заштиту људских права пренети су у правни систем Републике Србије и укључени путем следећег правног оквира: Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја којим се јача извршење одлука Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Закон о забрани дискриминације³⁶¹ (2009. година) (Народна скупштина изабрала је Повереника за заштиту равноправности у мају 2010. године).

СЕКТОР УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Стратешки оквир

³³⁸ „Службени гласник РС“, бр. 72/09

³³⁹ „Службени гласник РС“, бр. (116/2008, 101/2010 и 88/2011)

³⁴⁰ „Службени гласник РС“, бр. (116/2008, 58/2009 ОУС, 104/2009, 101/2010, 82/2012 Одлука Уставног суда, 121/2012, 124/2012 – Одлука Уставног суда)

³⁴¹ „Службени гласник РС“, бр. (116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011-др. зак., 78/2011-др. зак. 101/2011)

³⁴² „Службени гласник РС“, бр. (116/2008, 101/2010, 88/2011)

³⁴³ „Службени гласник РС“, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011-др. зак., 101/2011, 38/2012-ОУС 121/2012)

³⁴⁴ „Службени гласник РС“, бр. (116/2008)

³⁴⁵ „Службени гласник РС“, бр. (104/2009)

³⁴⁶ „Службени гласник РС“, бр. (101/2005, 116/2008 и 111/2009)

³⁴⁷ „Службени гласник РС“, бр. (72/2011)

³⁴⁸ „Службени лист СФРЈ“, бр. 25/82, 48/88,) „Службени гласник РС“, 46/95, 18/2005, 85/2012)

³⁴⁹ „Службени гласник РС“, бр. 31/2011 99/2011-)др. зак.

³⁵⁰ „Службени гласник РС“, бр. 31/2011, 85/2012 и 19/2013)

³⁵¹ „Службени гласник РС“, бр. (97/2008, 53/2010 и 66/2011 ОС)

³⁵² „Службени гласник РС“, бр. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004, др. зак., 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011, др. зак. 101/2011, др. зак. 32/2013)

³⁵³ „Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012)

³⁵⁴ „Службени гласник РС“, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012 и 32/2013)

³⁵⁵ „Службени гласник РС“, бр. 43/2011)

³⁵⁶ „Службени гласник РС“, бр. 32/2013

³⁵⁷ „Службени гласник РС“, бр. 97/2008

³⁵⁸ „Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 72/2009 31/2011

³⁵⁹ „Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010

³⁶⁰ „Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010

³⁶¹ „Службени гласник РС“, бр. 22/2009

Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова (2011 – 2016. године) обезбеђује општи смер развоја министарства надлежног за унутрашње послове. У погледу будућег развоја препознате су следеће области: организација и управљање; безбедност појединца, заједнице и државе; партнерства на националном, регионалном и међународном нивоу; систем унутрашњих и спољашњих контрола и транспарентност у раду. Ови циљеви биће остварени путем специфичних активности и задатака који ће чинити део Акционог плана за спровођење Стратегије.

Ради унапређења ефикасне превенције и борбе против организованог криминала, Република Србија усвојила је **Националну стратегију за борбу против организованог криминала** 2009. године. Стратегија предвиђа дугорочне трендове и смерове деловања структура организованог криминала, као и капацитете Републике Србије за превенцију и њихово сузбијање на најмању могућу меру.

Стратегија интегрисаног управљања границом³⁶² усвојена је 2012. године и њоме се дефинишу области од заједничког интереса за све четири граничне службе (гранична полиција, царина, и две службе инспекције), у области заједничке обуке, инфраструктуре, опреме и информационалних технологија и телекомуникационих система. У питању је документ којим се утврђује јавна политика у погледу успостављања система интегрисаног управљања границом, поставља оквир за разраду усклађених и синхронизованих секторских стратегија и планова спровођења, дефинишу се улоге и надлежности државних органа и релевантних граничних служби, утврђују стратешки циљеви, и одлучује о основним смеровима активности током процеса успостављања и спровођења дугорочне одрживости и стабилности установљеног система интегрисаног управљања границом.

Стратегија полиције у заједници са Акционим планом, усвојена 30. априла 2013. године, укључује нову методологију полицијског рада, укључујући значајан нагласак на превенцију на локалном нивоу. Стратегија полиције у заједници представља даљу разраду идеје успостављања нових начина за сарадњу између полиције и грађана, заједнице и институција, са циљем смањења и контроле безбедносних изазова, ризика и претњи усмерених против заједнице, група и појединаца у оквиру Републике Србије.

Општи циљ **Стратегије заштите и спасавања у ванредним ситуацијама**³⁶³ јесте развијање свеобухватног, ефикасног и делотворног система за смањење ризика и последица природних непогода и других катастрофа, односно координирано управљање хитним случајевима у Републици Србији, што доприноси већој безбедности и одрживом развоју у региону.

Општи циљ **Стратегије заштите од пожара**³⁶⁴ јесте унапређење противпожарне безбедности предузимањем превентивних мера и спровођењем безбедносних мера за све субјекте,. Најважније области активности укључују правно и регулаторно окружење, превентивне акције, реактивне акције, сарадњу свих чинилаца, нарочито сарадњу са међународним актерима, оцену капацитета у погледу знања, вештина и неопходне опреме.

Главни циљеви **Стратегије одбране Републике Србије**³⁶⁵ јесу: ефикасан систем одбране, мир и повољно безбедносно окружење, као и интеграција у европске и друге међународне безбедносне структуре и учешће у Партнерству за мир НАТО пакта.

Циљеви **Стратегије националне безбедности**(2009. године) јесу унапређење безбедности грађана, друштва и државе, јачање националних безбедносних институција, спровођење делотворних превентивних мера и активности, као и одговарајуће решавање безбедносних ризика и претњи ради заштите националних интереса.

Општи циљ **Стратегије контроле стрелачког и лаког оружја**³⁶⁶ јесте успостављање јединственог система делотворне контроле малокалибарског оружја и лаког наоружања у Републици Србији, чиме ће се смањити количина оружја у илегалном поседу, злоупотреба оружја у легалном поседу и повећати општа безбедност грађана и друштва у целини.

Национална стратегија за решавање питања избеглица и интерно расељених лица³⁶⁷ је оквир за израду иницијатива и активности за њихово спровођење са циљем решавања проблема избеглих и расељених лица

Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља над женама (2011. године) за општи циљ има: успостављање система примарне, секундарне и терцијарне заштите; унапређење законодавног оквира за заштиту жена од насиља; унапређење вишесекторске сарадње, изградње институционалних капацитета и развоја служби; унапређење система мера заштите и подршке за жртве насиља.

Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији³⁶⁸ препознаје, као једну од својих основних вредности, заштиту лица која подносе захтеве за азил, а као специфичан циљ дефинише потребу за

³⁶² За период

³⁶³ За период 2011 – 2016. године

³⁶⁴ За период 2012-2017. године

³⁶⁵ Усвојено 2009. године

³⁶⁶ За период 2010 – 2015. године

³⁶⁷ За период 2011 – 2014. године

³⁶⁸ За период 2009 – 2014. године

„развојем система мера за политичке мигранте – азиланте“. Главни циљ Стратегије јесте значајно унапређење делотворности и ефикасности у борби против илегалних миграција.

Стратегија борбе против трговине људима (2006. године) садржи низ мера и активности усмерених на правовремен и свеобухватан одговор на проблем трговине људима у земљи, уз посебан нагласак на заштиту људских права жртава. Стратешки циљеви у борби против трговине људима груписани су у пет области: институционални оквир, превенција, помоћ, заштита и реинтеграција жртава, међународна сарадња и праћење и оцењивање резултата. Стратегија за спречавање и сузбијање трговине људима и заштиту жртава у Републици Србији за период 2013-2018. године је развијена, а припремљен је и Акциони план за спровођење ове Стратегије.

Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма³⁶⁹ усвојена је у септембру 2008. године и укључује кораке за унапређење законодавног, институционалног и оперативног оквира за борбу против прања новца и финансирања тероризма. Акциони план за спровођење Стратегије усвојен је 2010. године.

Национална стратегија за борбу против корупције³⁷⁰ за период 2013 – 2018. године служиће као основ за нови Акциони план као кључни документ у процесу борбе против корупције. Нацрт Стратегије је структуриран око следећих приоритетних области: јавне финансије, јавна предузећа, финансирање политичких странака, урбанизам и просторно планирање, правосуђе, право приступа информацијама од јавног значаја, полиција, образовање и спорт, медији, гоњење кривичних дела корупције, јавна набавка, здравство, заштита узбуњивача.

У јулу 2009. године Република Србија усвојила је **Стратегију за управљање миграцијама**³⁷¹ која се бави свим аспектима миграција, са циљем праћења и управљања миграцијама у складу са европским стандардима и прописима у овој области.

Најважнији приоритет **Стратегије реинтеграције повратника по основу споразума о реадмисији**³⁷² јесте одржива интеграција повратника у заједницу, уз поштовање друштвене и културне различитости.

Правни оквир

Устав Републике Србије³⁷³ садржи норме за успостављање основних уставних вредности као што су људска права, људске слободе, владавина права, тржишна економија, социјална правда, право грађана на право грађана покрајинску и локалну самоуправу. Скоро све слободе и права у сфери индивидуалних и политичких права разарађена су у Уставу, укључујући заштиту покретних и непокретних имовинских права.

Изменама и допунама Кривичног законика³⁷⁴ уведене су промене у области регулисања криминалног тероризма, првенствено за сврхе усклађивања Кривичног законика са релевантним међународним правним инструментима/изворима у овој области. Кривичним закоником уведена су нова кривична дела као што је јавно подстицање на терористичка дела и регрутовање и обука за терористичка дела. Док је Република Србија потписница 14 од 18 међународних противтерористичких правних инструмената, још увек постоји потреба за потврђивањем преостала четири инструмента.

Закоником о кривичном поступку (ЗКП)³⁷⁵ уведене су значајне промене у систем кривичних поступака у Републици Србији, увођењем тужилачке истраге. Нови ЗКП ступио је на снагу 15. јануара 2012. године, испрва само у специјализованим тужилачким канцеларијама и судовима који се баве ратним злочинима и организованим криминалом, али је био планиран почетак примене и у тужилачким канцеларијама и судовима општих надлежности од јануара 2013. године.

Законом о узајамној помоћи у кривичним стварима³⁷⁶ на целовит начин се регулишу сви видови узајамне правне помоћи у кривичним стварима (изручење, узајамно извршење судских пресуда у кривичним стварима, пренос и преузимање гоњења, општи аспекти). У контексту процеса ревидирања *UNCAC* као добра пракса истакнута је свеобухватност и кохерентност Закона о узајамној помоћи у кривичним стварима који детаљно уређује све видове међународне сарадње које користе надлежни органи Републике Србије. У погледу тероризма, потребно је осигурати да је законом утврђено да су терористичка дела изузета од примене изузетка у погледу политичких престапа.

Законом о психоактивним контролисаним супстанцама успостављени су услови за производњу и промет, увоз, извоз или транзит психоактивних контролисаних супстанци, као и услови за извршење радних места. Законом о супстанцама које се користе у недозвољеној производњи опојних дрога и психотропних супстанци

³⁶⁹ За период 2008 – 2013. године

³⁷⁰ „Службени гласник РС“, бр. 57./2013

³⁷¹ За период 2009 – 2011. године

³⁷² За период 2009 – 2010. године

³⁷³ Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006

³⁷⁴ Службени гласник Републике Србије, бр. 85/2005, 88/2005 – испр. 107/2005, 72/2009, 11/2009, 121/2012

³⁷⁵ Службени гласник Републике Србије, бр. 125/2005

³⁷⁶ Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2009

(прекурсорима)³⁷⁷утврђују се услови за производњу и маркетинг, увоз, извоз и транзит прекурсора, као и захтеван учинак у овој области у складу са Конвенцијом Уједињених нација из 1988. године.

Законом о азилу³⁷⁸дефинисан је процес стицања права на азил, дефинишу се одговорности и права азиланата, лица која траже азил, лица којима је одобрена заштита, супсидијарна или привремена заштита у оквиру процеса азила, прецизно се дефинишу надлежности институција укључених у процес решавања захтева за азил, обезбеђују основни услови за живот и заштита људских права азиланата. Овим законом предвиђена је двостепена административна процедура у погледу решавања захтева за азил, могућност жалбе Управном суду као терцијарној правосудној инстанци, обезбеђивање смештаја и основних услова живота азиланата у оквиру Центра за азил, као и интеграција оних лица којима је одобрена супсидијарна, привремена заштита, или азил.

Закон о странцима³⁷⁹ је „*lex generalis*“, у случају недостатака у обухвату, садржају, врсти права и одговорности азиланата, лица којима је одобрена заштита, супсидијарна или привремена заштита у оквиру поступка за азил.

Закон о заштити државне границе³⁸⁰уређује заштиту државних граница, организацију и начин остваривања заштите. Датим законом утврђено је да гранична полиција поседује надлежност да врши контролу лица, превозних средстава и робе пронађене на јавним путевима и објектима од значаја за граничне токове у оквиру места граничног прелаза и на другим локацијама између граничних прелаза, или на споредним путевима смештеним уз државне границе, како би прекинули или открили илегалне миграције и сузбили прекогранични криминал. Овим законом Република Србија успоставила је делотворан систем заштите државних граница и висок стандард граничне контроле, а сарадња свих надлежних органа укључених у овај рад је регулисана. Скуп од седам пропратних подзаконских аката усвојен је у децембру 2012. године.

Законом о управљању миграцијама³⁸¹усвојеним у новембру 2012. године утврђује се надлежни орган за интеграцију лица којима је одобрен азил (Комесаријат за избеглице и миграције Републике Србије), чиме је попуњена ранија правна празнина.

Регулаторни и правни оквир за систем одбране састоји се од неколико закона: Закона о одбрани,³⁸²Закона о Војсци Србије³⁸³и Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије.³⁸⁴У области одбране и безбедности релевантни су следећи закони: Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије³⁸⁵и Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији³⁸⁶, Закон о цивилној служби,³⁸⁷Закон о војној, радној и материјалној обавези.³⁸⁸Регулаторним и правним оквиром створени су услови за реформу система одбране и јачање механизма демократског и цивилног надзора оружаних снага Републике Србије.

Остали релевантни закони су: Закон о извршењу кривичних санкција,³⁸⁹Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, Закон о организацији судова,³⁹⁰ Закон о јавном тужилаштву,³⁹¹Закон о полицији,³⁹²Закон о организацији и надлежностима државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела³⁹³, Закон о царини³⁹⁴и Закон о преласку државне границе.³⁹⁵

СЕКТОР РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Стратешки оквир

Стратегија реформе државне управе у Републици Србији (2004-2008. године) био је први основни стратешки документ у области јавне управе. Активности спровођења овог стратешког документа биле су дефинисане у Акционом плану за спровођење реформе државне управе који је чинио саставни део Стратегије. До сада је Влада Републике Србије усвојила два Акциона плана – први за период 2004-2008. године и други за период 2009-2012.

³⁷⁷Службени гласник Републике Србије, бр. 107/05

³⁷⁸Службени гласник Републике Србије, бр. 109/07

³⁷⁹Службени гласник Републике Србије, бр. 97/08

³⁸⁰Службени гласник Републике Србије, бр. 97/08

³⁸¹Службени гласник Републике Србије, бр. 107/12

³⁸²Службени гласник Републике Србије, бр. 116/07, 88/09, 104/09

³⁸³Службени гласник Републике Србије, бр. 116/07, 88/09 и 101/10

³⁸⁴Службени гласник Републике Србије, бр. 116/07 и 72/12

³⁸⁵Службени гласник Републике Србије, бр. 88/09

³⁸⁶Службени гласник Републике Србије, бр. 88/09 и 55/12

³⁸⁷Службени гласник Републике Србије, бр. 88/09

³⁸⁸Службени гласник Републике Србије, бр. 88/09 и 95/10

³⁸⁹Службени гласник Републике Србије, бр. 85/2005 и 72/09

³⁹⁰Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2008, 104/2009 и 101/2010

³⁹¹Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2008, 104/2009 и 101/2010

³⁹²Службени гласник Републике Србије, бр. 101/05 и 63/2009 – Одлука Уставног суда

³⁹³Службени гласник Републике Србије, бр. 42 /02, 27/03, 39 /03, 67 /03, 29/04, 45/05, 72/09

³⁹⁴Службени гласник Републике Србије, бр. 18/2010 и 111/2012

³⁹⁵Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008

године. Координациона структура за развој **новог нацрта Стратегије реформе јавне управе РЈУ** за период 2013-2016. године сада је у потпуности оперативна. Одржано је више састанака међуресорне пројектне групе и између седам радних група током протеклих месеци, и развијена је нова верзија нацрта стратегије РЈУ, укључујући нацрт Акционог плана. Нова стратегија за јавну управу са акционим планом покриваће ширу област обухваћену појмом јавна управа – државну управу, локалну самоуправу и друге врсте извршења јавних надлежности, уз очување континуитета са раније усвојеним принципима реформе државне управе. У току је покушај усклађивања главних реформских токова, тренутно утврђених у низу стратегија, са обухватом нове Стратегије реформе јавне управе и Акционог плана.

Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији³⁹⁶(2011-2013. године) са Акционим планом даје основне смернице за успостављање новог – интегрисаног, свеобухватног и одрживог система за стручно усавршавање државних службеника, у потпуности у функцији остваривања циљева реформе јавне управе. Стварање стручне јавне управе основни је услов за успех реформе јавне управе, и с обзиром на недостатак систематског и одговарајућег приступа у решавању питања стручног усавршавања државних службеника, ова стратегија покушава да попуни тај јаз. Други важан разлог за увођење новог система стручног усавршавања јесте успостављање стандарда квалитета и садржаја програма стручног усавршавања државних службеника, општих, као и појединачних.

Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године³⁹⁷ са Акционим планом наводи циљеве увођења управе којом би се омогућио ефикаснији и делотворнији рад управних тела и надлежних органа у пружању јавних услуга грађанима, предузећима и другим организацијама. Планира се усвајање нове Стратегије и акционог плана за е-Управу за период 2014-2018. године до краја 2013. године.

Национална стратегија за борбу против корупције³⁹⁸ за период 2013 – 2018. године усвојена је и служиће као основ за нови Акциони план као кључни документ у процесу борбе против корупције. Нацрт Стратегије је структуриран око следећих приоритетних области: јавне финансије, јавна предузећа, финансирање политичких странака, урбанизам и просторно планирање, правосуђе, право приступа информацијама од јавног значаја, полиција, образовање и спорт, медији, гоњење кривичних дела корупције, јавна набавка, здравство, заштита узбуњивача.

Планирано је да стратегија **децентрализације** буде припремљена под координацијом Министарства за регионални развој и локалну самоуправу и усвојена на Влади до средине 2014. године. И поред постојања стратегије, принципи уравнотеженог регионалног развоја укључени су у више стратешких докумената наведених у даљем тексту. У погледу **фискалне димензије** децентрализације, Фискалном стратегијом и Претприступним економским програмом планира се ефикаснија мобилизација капацитета локалних јавних финансија и поспешивање фискалне одговорности локалних самоуправа. Предвиђене су мере за унапређење управљања локалним јавним финансијама у погледу одређивања ограничења раста плата и субвенција на локалном нивоу и преноса надлежности са нивоа Републике на локалну самоуправу у области саобраћајне инфраструктуре, образовања, социјалне и здравствене заштите.

Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године³⁹⁹(била је први стратешки документ којим се на свеобухватан и доследан начин одређују основни приоритети регионалног развоја земље уз начине за остваривање ових приоритета. У складу са Стратегијом, основни циљеви регионалног развоја јесу: одрживи развој, унапређење регионалне конкурентности, ублажавање регионалних несразмера и сиромаштва, заустављање негативних популационих трендова, наставак процеса децентрализације, изградња институционалне регионалне инфраструктуре. Нова стратегија регионалног развоја још је у фази израде и предстоји њено усвајање 2013. године.

Национална стратегија одрживог развоја⁴⁰⁰ (2008-2017. године) између осталог наглашава да би регионални и локални аспекти одрживог развоја требало да укључују успостављање боље организоване и координисане локалне власти, локалне управе и јавних комуналних предузећа, развој локалне економије на основу природних ресурса и мера за подршку промовисању одрживог коришћења ресурса; јачање институционалних капацитета локалне самоуправе и повећање капацитета запослених на постављеним и изабраним позицијама у општинским управама; и промовисање развоја локалног управљања ради одрживог развоја кроз развој локалних стратешких и развојних планова.

³⁹⁶Службени гласник РС, бр. 56/2011

³⁹⁷ Службени гласник РС, бр. 83/09 и 5/10

³⁹⁸Службени гласник РС, бр. 109/2005

³⁹⁹ Концепт региона у Стратегији означава „јединицу локалне самоуправе на територији административног округа“ и не одговара дефиницији ЕУ, где се регион дефинише као економски регион. Концепт региона у Стратегији означава „административни округ“ дефинисан у складу са чланом 38. Закона о државној управи (Службени гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007 и 95/2010).

⁴⁰⁰Службени гласник Републике Србије, бр. 57/08

Предлог **Стратегије за реструктурирање јавних комуналних предузећа (ЈКП) у Републици Србији** (из 2011. године) припремљен је са циљем постепеног претварања ЈКП која су у надлежности локалних власти у финансијски одржива, тржишно оријентисана предузећа која пружају услуге високог квалитета својим клијентима. Ово би требало остварити увођењем заједничке методологије за одређивање тарифа и пословних стандарда, унапређењем оперативне ефикасности, повећањем капиталних улагања, између осталог и уз учешће приватног капитала, и успостављањем транспарентних власничких и управних структура.

Фискалном стратегијом⁴⁰¹ (2014-2016. године) дефинисани су циљеви и смернице економске и фискалне политике Владе, чиме је утврђен пут фискалне консолидације и кровне вредности расхода за трогодишњи период. Одговорно коришћење јавних средстава и већа економичност општи су захтеви у односу на јавну управу, чиме се општа реформа управе везује за област управљања јавним финансијама. Фискалном стратегијом и Претприступним економским програмом приоритизовано је успостављање одрживог средњорочног оквира расхода, спровођење плана структурних реформи и програма смањења јавног дуга путем међуинституционалне фискалне координације, увођења програмског буџетирања, унапређења система буџетирања капиталних инвестиција и развоја транспарентног система планирања, доделе и контроле потрошње за све буџетске субвенције. Посебан акценат је на унапређењу система контроле броја запослених и масе плата у јавном сектору

Корпоративна стратегија Пореске управе (2010-2014. године) и **Пословна стратегија Управе царина**⁴⁰² (2011-2015. године) баве се кључним органима јавне управе одговорним за повећање ефикасности прихода, смањење сиве економије и избегавања плаћања пореза и доприноса, и унапређењу пословног окружења.

Стратегија развоја јавних набавки (2011-2013. године)⁴⁰³ за циљ има повећање транспарентности и ефикасности система јавних набавки и допринос бољем управљању јавним расходима.

Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору (2009.-2014. године)⁴⁰⁴ поставља оквир за развој интерних механизма финансијске контроле. Пошто је у развоју Интерне финансијске контроле у јавном сектору главно усмерење било на унутрашњу ревизију, нова Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору за период 2014-2019. године (у припреми) више се усмерава на подстицање управљачке структуре која се темељи на финансијском управљању и контроли, уз проширење досега унутрашње ревизије на институције локалног нивоа.

Стратегија Министарства финансија за успешан процес европских интеграција (2011. године)⁴⁰⁵ за главни циљ има допринос министарства у припремама за преговоре и за скрининг у подручјима придруживања ЕУ које су под његовом надлежношћу, и за подршку процесу институционалног јачања министарства.

Стратегија регулаторне реформе (2008-2011. године)⁴⁰⁶ је кључни национални документ у области смањења обима бирократије и унапређења доприноса јавне управе националној конкурентности. Канцеларија за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа објавила је нацрт нове стратегије за период 2013-2016. године. Главни циљеви јесу: стварање окружења погодног за пословање, смањење правне неизвесности и унапређење националне економске конкурентности.

Правни оквир

Правни оквир за организацију и рад јавне управе у Републици Србији састоји се од скупа закона, усвојених од 2004. године до данас, у складу са Стратегијом реформе државне управе. Основни закони који управљају радом управе на државном нивоу јесу **Закон о Влади Републике Србије**⁴⁰⁷ и **Закон о државној управи**⁴⁰⁸ са скупом различитих подзаконских аката. Ови закони усвојени су 2005. године и њима је успостављен скуп основних принципа и правила за стручан и непристрасан рад управе. Обухват рада и надлежности министарстава, посебних организација прописани су **Законом о министарствима**.⁴⁰⁹ Овај закон значајно се мења након сваких скупштинских избора. Организацијом рада у управи на централном нивоу бави се **Закон о државним службеницима**⁴¹⁰ усвојен 2005. године, којим се на свеобухватан начин регулишу права и дужности државних службеника у Републици Србији, у складу са принципима Европског административног подручја. Плате државних службеника уређују се **Законом о платама у државним органима и јавним службама**⁴¹¹ који је усвојен 2006. године. **Законом о јавним**

⁴⁰¹ Влада Републике Србије усвојила је на Седници од 1. новембра 2013. године Фискалну стратегију за 2014. годину, са пројекцијама за 2015. и 2016. годину.

⁴⁰² Стратегије развоја Пореске управе и Управе царина свакако су важни документи за унутрашњу организацију, а нису објављени у Службеном гласнику

⁴⁰³ Службени гласник Републике Србије, бр. 71/2011

⁴⁰⁴ Службени гласник Републике Србије, бр. 61/2009

⁴⁰⁵ Стратегију је усвојило министарство надлежно за финансије у марту 2011. године, али није објављена у Службеном гласнику

⁴⁰⁶ Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2008

⁴⁰⁷ Службени гласник РС, бр. 55/05, 71/05 – испр., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12, 72/12 и 74/12 – УС

⁴⁰⁸ Службени гласник РС, бр. 79/05, 101/07 и 95/2010

⁴⁰⁹ Службени гласник РС, бр. 72/12

⁴¹⁰ Службени гласник РС, бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07 и 67/07 – испр., 116/08 и 104/09

⁴¹¹ Службени гласник РС, бр. 62/06, 63/06 – испр. и 115/06 – испр., 101/07 и 99/10

агенцијама⁴¹²прописана су општа правила за успостављање јавних агенција. Остали важни закони јесу: **Закон о заштитнику грађана**⁴¹³ **Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја**⁴¹⁴ и **Закон о Агенцији за борбу против корупције**.⁴¹⁵

Закон о управној инспекцији усвојен 17. новембра 2011. године⁴¹⁶ утврђује организацију, рад и начин рада управне инспекције, права, дужности и одговорности управних инспектора и друга питања од значаја за рад управне инспекције као вида унутрашњег надзора исправног спровођења закона. Законодавни оквир још увек није довршен. Ново законодавство о општим управним поступцима и о запосленима у локалним самоуправама и њиховим платама тек треба усвојити. Осим тога, потребно је у потпуности ускладити **Закон о управним споровима**⁴¹⁷ са европским стандардима за правосудну ревизију административних аката.

Законом о регионалном развоју,⁴¹⁸ усвојеним 2009. године, одређује се пет статистичких региона и њихови називи и уређује се: начин одређивања области које чине регион и начин одређивања јединица локалне самоуправе које чине област; показатељи степена развијености региона и јединица локалне самоуправе; разврставање региона и јединица локалне самоуправе према степену развијености; постојање развојних докумената на националном и регионалном нивоу; субјекти регионалног развоја; мере и подстицаји и извори финансирања за спровођење мера регионалног развоја. За систем локалне власти релевантни су **Закон о локалној самоуправи**⁴¹⁹ и **Закон о локалним изборима**.⁴²⁰ Систем и организација локалне власти непосредно зависе од **Закона о територијалној организацији Републике Србије**⁴²¹ и **Закона о главном граду**.⁴²² У складу са уставним овлашћењима усвојен је **Закон о комуналној полицији**.⁴²³ Елементи фискалне децентрализације регулисани су **Законом о финансирању локалне самоуправе**,⁴²⁴ усвојеним 2006. године и измењеним и допуњеним 2011. године, са циљем успостављања транспарентности у обезбеђивању додатних средстава општинама путем алокација пореклом из пореза на лични доходак. Осим тога, закон је измењен и допуњен 2012. године са циљем ограничавања одређених локалних такси и укидања локалних парафискалних намета.

Законом о буџетском систему⁴²⁵ успостављена су бројна фискална правила и процедуре, укључујући успостављање Фискалног савета; Закон усмерава правце фискалне консолидације. Њиме се такође формализује вишегодишњи буџетски процес, који би требало да представља основ ригорознијег и ефикаснијег средњорочног планирања. У оквиру система управљања јавним финансијама посебан значај имају измене Закона о буџетском систему којима се унапређује систем контроле броја запослених и масе плата у јавном сектору. У наредне три фискалне године (2014-2016), поред примене рестриктивне индексације плата и пензија, значајни ефекти се очекују од унапређења система контроле плата и броја запослених у јавном сектору на основу јединственог регистра и централизованог обрачуна примања свих запослених у јавном сектору

Законом о јавно-приватном партнерству (ЈПП) и концесијама,⁴²⁶ усвојеним 2011. године, уведен је концепт ЈПП са јасно дефинисаним процедурама. Законом је успостављена међуресорна Комисија за јавно приватно партнерство (КЈПП). Закон се још увек не спроводи у пуном обиму, а запослене у министарству надлежним институцијама потребно је обучити о додели уговора о ЈПП. **Закон о комуналним делатностима**,⁴²⁷ усвојен у новембру 2011. године, детаљно уређује пружање и извршење јавних комуналних услуга, као и јавно приватна партнерства у овој области. **Законом о јавној својини**,⁴²⁸ усвојеним у новембру 2011. године, децентрализује се право на јавну својину на државну, покрајинску и општинску својину, и обезбеђују се конкретна правила за коришћење и отуђење јавне својине. Новим **Законом о јавним набавкама**,⁴²⁹ који је усвојен у децембру 2012. године, додатно су усклађени прописи Републике Србије са правним тековинама ЕУ које руководе јавним набавкама. Усвајањем новог закона и његовим спровођењем требало би да се у значајној мери испуне приоритети за смањење корупције у јавним набавкама и приоритети за предузимање одговарајућих мера надлежних органа у случају злоупотребе јавних средстава.

⁴¹² Службени гласник РС, бр. 18/05 и 81/05 – испр.

⁴¹³ Службени гласник РС, бр. 79/05 и 54/07

⁴¹⁴ Службени гласник РС, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10

⁴¹⁵ Службени гласник РС, бр. 97/2008, 53/2010 и 66/2011

⁴¹⁶ Службени гласник Републике Србије, бр. 87 од 27. новембра 2011. године

⁴¹⁷ Службени гласник Републике Србије, бр. 111/2009

⁴¹⁸ Службени гласник РС, бр. 51/2009 и 30/2010

⁴¹⁹ Службени гласник Републике Србије, бр. 129/07

⁴²⁰ Службени гласник РС, бр. 129/07, 34/10 и 54/11

⁴²¹ Службени гласник Републике Србије, бр. 129/07

⁴²² Службени гласник Републике Србије, бр. 129/07

⁴²³ Службени гласник РС, бр. 51/09

⁴²⁴ Службени гласник Републике Србије, бр. 62/2006, 47/2011 и 93/2012

⁴²⁵ Службени гласник Републике Србије, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011 и 93/2012

⁴²⁶ Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2011

⁴²⁷ Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2011

⁴²⁸ Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2011

⁴²⁹ Службени гласник Републике Србије, бр. 124/2012

Правни систем којим је регулисан сегмент јавне управе у Републици Србији тренутно је на релативно високом регулаторном нивоу. Из те перспективе, предстојеће нормативне активности у процесу реформе јавне управе углавном ће бити концентрисане на завршавање одређених елемената нормативног система. Након завршавања „законодавне фазе“ процеса реформе јавне управе, усмерење ће бити ка организационим и функционалним пројектима у вези са спровођењем подзаконских аката и других усвојених прописа и јавних политика. Ова фаза даљих реформских активности је, према томе, усмерена на даље унапређење рада система јавне управе (реформу) и повезивање ових процеса са процесом европских интеграција.

СЕКТОР КОНКУРЕНТНОСТИ

Стратешки оквир

Свеобухватна стратегија конкурентности предвиђена је **Стратегијом и политиком развоја индустрије (2011-2020. године)**.⁴³⁰ Садржи утврђене циљеве индустријског реструктурирања путем динамичног и одрживог индустријског раста и проактивне улоге Владе. Наглашава потребу за институционалним окружењем, унапређењем конкурентности индустрије Републике Србије, бржим развојем предузетништва, растом извоза и реструктурирањем, реформом образовног система у складу са потребама тржишта рада, активном и динамичном сарадњом науке и индустрије, подршком иновацијама, истраживању и развоју, новим улагањима у нове производе, реформом политика запошљавања и тржишта рада, уравнотежењем улоге Владе у стабилизацији, развоју и социјалним питањима, развојем регионалних индустријских центара и регионалне економске инфраструктуре, унапређењем енергетске ефикасности и заштитом животне средине. Стратегијом се предвиђа процес усклађеног спровођења структурних реформи и промена како би се створило пословно окружење у којем социјални партнери (приватна предузећа, државне институције и цивилне организације) раде заједно ради остваривања наведених циљева. Њено спровођење захтева синергију 13 различитих политика – образовања, технолошког развоја, истраживања и развоја, реструктурирања и приватизације, страних инвестиција, ИКТ, предузетништва, запошљавања, енергетске ефикасности, заштите животне средине, заштите конкуренције на тржишту, регионалног развоја, промовисања корпоративног управљања.⁴³¹

У даљем тексту наведене су националне стратегије које су усклађене и којима се подржава Стратегија и политика развоја индустрије:

Стратегија развоја конкурентних и иновативних малих и средњих предузећа (2008-2013. године)⁴³² спроведена је на основу петогодишњег оперативног плана и годишње расподеле буџета за њене мере и специфичне програме. Циљ стратегије јесте развој предузетничке привреде засноване на знању и иновацијама, чиме се ствара одржив, конкурентан сектор малих и средњих предузећа (МСП) усмерен на извоз, и заснована је на принципу „прво мисли о малима“. Стратегија је припремљена у оквиру консултативног процеса који непосредно укључује МСП и њихове представнике са циљем решавања њихових потреба. Изграђена је на пет стубова који покривају промовисање и подршку за предузетништво и оснивање нових предузећа, људске ресурсе за конкурентан сектор МСП, финансирање МСП и опорезивање МСП, њихову конкурентну предност на извозним тржиштима и правно, институционално и пословно окружење. У току је припрема свеобухватне Стратегије за развој предузетништва и конкурентности за период 2014-2020 с нагласком на развој МСП полазећи од садржине Акта о малој привреди.

Стратегијом научног и технолошког развоја Републике Србије (2010-2015. године)⁴³³ дефинисани су циљеви Владе за стварање националног система иновација промовисањем примењених истраживања и трансфера технологије и стварања партнерстава између јавног сектора истраживања и развоја и привреде. Предвиђају се циљеви реорганизације постојећих установа за истраживање и развој, осигурање примене иновација заснованих на знању на производе и услуге који ће унапредити привреду Републике Србије засновану на знању и њену конкурентност.

Стратегијом развоја интелектуалне својине (2011-2015. године)⁴³⁴ дефинисан је циљ Републике Србије у погледу остваривања степена заштите интелектуалне, индустријске и комерцијалне својине сличног оном који постоји у Европској унији, укључујући ефикасан начин за извршење тих права, као и механизми за трајно усклађивање домаћих прописа са новим прописима ЕУ у тој области.

Стратегијом развоја и државне подршке индустрији информационих технологија⁴³⁵ (ИТ) су дефинисане као један од водећих покретача конкурентности и иновација. Предвиђа се подршка за ИТ предузетништво и стартап предузећа путем бесповратних средстава, развоја пословних инкубатора и технолошких паркова, усмерена на пореске олакшице за софтверска предузећа и подршку извозницима софтверских производа и решења. Унапређење

⁴³⁰ Службени гласник Републике Србије, бр. 55/05, 71/05 – испр., 101/07, 65/08, 16/11

⁴³¹ НПАА

⁴³² Службени гласник Републике Србије, бр. 55/05, 71/05 – испр., 101/07, 65/08

⁴³³ Службени гласник Републике Србије, бр. 13/10

⁴³⁴ Службени гласник Републике Србије, бр. 55/05, 71/05, измене и допуне 101/07, 65/08 и 16/11

⁴³⁵ Службени гласник Републике Србије, бр. 55/05, 71/05 – испр., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – 72/12

правног оквира усмерено је на стварање бољих услова за електронске платне службе, размену електронских рачуноводствених докумената и е-управу, док би промене у образовном систему требало да омогуће младима да стекну корисна и савремена знања и вештине у области ИТ.

Стратегијом развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године⁴³⁶ дефинисане су следеће приоритетне области: електронске комуникације, е-управа, е-здравство и е-правда; ИКТ у образовању, науци и култури; електронска трговина (*e-commerce*); ИКТ у пословном сектору; безбедност информација.

Стратегија тржишног надзора⁴³⁷ усмерена је на успостављање ефикасног система надзора тржишта ради остваривања безбедности производа уз минимално оптерећење привреде. Њоме су дефинисани главни приоритети у погледу усклађивања правног оквира и примене закона и прописа путем надлежних органа и институција. Укључује не само увођење нових стандарда и законодавства са којим производи морају да буду усклађени, већ и нов приступ надзору тржишта. **Нов приступ техничком усклађивању** у оквиру ЕУ заснован је на принципу усклађивања кључних захтева за производе, и потоњој примени формуле „општих референтних стандарда“ и принципа узајамног признавања како би се уклониле техничке препреке слободном кретању робе у оквиру ЕУ.

Националном стратегијом развоја туризма до 2015. године приоритизована су кључна подручја за подстицај економског раста, запослења и квалитета живота, укључујући развој позитивне слике о земљи у иностранству, осигуравање дугорочне заштите природних и културних ресурса и остваривање међународних стандарда квалитета.

Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији за период 2013 – 2015. године заснива се на принципима правне извесности и предвидивости, као и укидања непотребних административних процедура (смањења обима бирократије), с обзиром на међународна искуства у регулаторној реформи и, конкретније, принципа „доброг регулисања“ који је успоставио *OECD*. Како би се поједноставило регулаторно окружење, Стратегија се осврће на резултате спровођења претходне Стратегије за период 2008.-2011. године како би се извукли закључци и избегли раније утврђени недостаци. На сличан начин користи резултате спровођења Свеобухватне регулаторне реформе (СРР) у Републици Србији. Циљеви Стратегије су унапређење економског развоја, конкурентности, правне извесности у пословању, смањење административних трошкова, унапређење међународног рејтинга Републике Србије у погледу квалитета пословног окружења и осигурање транспарентности и учешћа јавности у регулаторној реформи.

Фискална стратегија за 2014. годину са пројекцијама за 2015. и 2016. годину⁴³⁸ састоји се од макроекономског оквира, фискалног оквира, стратегије за управљање јавним дугом и структурних реформи у периоду 2014-2016. године. У склопу структурних реформи у реалном сектору, Стратегија је усмерена на реформу пословног и инвестиционог амбијента путем смањења трошкова и ризика пословања којима ће се последично оснажити приватни сектор и подстаћи улагања и запошљавање.

Национални план регионалног развоја требало би да буде усвојен 2013. године и да покрива период 2014.-2022. године, уз дефинисање стратешког оквира за смањење регионалних разлика у читавој Републици Србији.

Стратегија развоја инфраструктуре квалитета у Републици Србији (2014-2020. године) је у припреми и Влада ће је усвојити почетком 2014. године. Процес израде води министарство надлежно за привреду, уз блиску сарадњу са свим заинтересованим странама (ИСС, АТС, ДМДМ, тела за оцену усклађености, привредне коморе итд.). Припреми претходи свеобухватна анализа постојећих услова у раду инфраструктуре квалитета и оцењивању у односу на земље из региона и ЕУ. Стратегијом се утврђују приоритети и мере за даље унапређење инфраструктуре квалитета Републике Србије неопходне ради повећања броја производа са потенцијалом за извоз који су усклађени са међународним стандардима квалитета.

Стратегија заштите потрошача (2013-2018. године) је већ у фази нацрта о којем су обављене јавне консултације, а усвајање на Влади се очекује до средине 2013. године. Нацрт стратегије почива на шест циљева који се односе на: унапређење интереса потрошача путем законодавних унапређења (укључујући даљу транспозицију закона ЕУ), боље интеграције потрошачке политике у друге државне политике, даље унапређење институционалног оквира, изградњу делотворног надзора тржишта, јачање потрошачких организација и положаја појединачних потрошача, као и успостављање оквира за регионалну и међународну сарадњу.

Правни оквир

Законом о Агенцији за привредне регистре⁴³⁹ утврђени су услови, предмет и поступак пријаве у Привредни регистар, као и начин рада Привредног регистра. **Закон о привредним друштвима**⁴⁴⁰ и **Закон о поступку**

⁴³⁶Службени гласник Републике Србије, бр. 51/2010

⁴³⁷Службени гласник Републике Србије, бр. 55/05, 71/05-измењен и допуњен, 101/07 и 65/08

⁴³⁸Влада Републике Србије усвојила је на Седници од 1. новембра 2013. године Фискалну стратегију за 2014. годину, са пројекцијама за 2015. и 2016. годину

⁴³⁹Службени гласник Републике Србије, бр. 55/04

⁴⁴⁰Службени гласник Републике Србије, бр. 36/11, 99/11

регистрације у Агенцију за привредне регистре Републике Србије⁴⁴¹ примењивани су током прве половине 2012. године. Њима се у потпуности спроводе европске корпоративне директиве (Друга директива 77/91/ЕЗ и измене Директиве 2006/68/ЕЗ, Директива 2005/56/ЕЗ о прекограничном спајању предузећа са ограниченом одговорношћу, 2007/36/ЕЗ Директива о правима акционара, Директива 2007/63/ЕЗ којом се мењају и допуњују трећа и шеста директива, Директива 2009/101/ЕЗ (кодификована Прва директива), Директива 2009/102/ЕЗ о приватним друштвима са ограниченом одговорношћу са једним чланом).

Истраживачке активности регулисане су **Законом о научноистраживачкој делатности**⁴⁴² којим је дефинисан основ финансирања научних и истраживачких делатности у Републици Србији у складу са државним буџетом. Са друге стране, правни оквир за формирање националног система иновација у Републици Србији успостављен је **Законом о иновационој делатности**.⁴⁴³ Закон омогућује формирање организација за подршку активностима иновација и центара за трансфер технологије, дефинише права интелектуалне својине и успоставља Иновациони фонд. Правни оквир у погледу изума дефинисан је **Законом о патентима**⁴⁴⁴ којим се дефинише правна заштита изума.

За сврхе заштите електронских докумената, усвојен је **Закон о електронском потпису**.⁴⁴⁵ За електронско складиштење података од кључне је важности да подаци буду потписани електронским потписом, којим се обезбеђују одговарајуће функције, као што су аутентичност, интегритет и легалитет, у складу са законодавством. Њима се утврђује коришћење електронског потписа у правним питањима, као и права, обавезе и одговорности у погледу електронских сертификата. **Законом о електронском документу**⁴⁴⁶ регулишу се услови и процедуре за коришћење електронских докумената у правним, комерцијалним, административним, правосудним и осталим поступцима, као и права, одговорности и дужности других правних лица у погледу електронског документа.

Законом о електронској трговини⁴⁴⁷ по први пут се у правни систем Републике Србије уводи могућност закључења и реализације уговора искључиво електронским путем приликом трговине робом и услугама, односно ствара се правни основ за закључивање уговора у електронском формату. Овим се обезбеђује правна заштита у електронској трговини, односно опција да било која од уговорних страна, пружалац услуге, односно продавац или купац, могу да искористе заштиту својих права пред судом. У том смислу, најзначајнији елемент предложеног закона јесте конкретизација посебног облика уговора – уговора у електронском формату, који се закључује под условима на начин предвиђен овим законом. Законом се транспонују релевантне директиве, првенствено Директива 2000/31/ЕЗ о електронској трговини, као и Директива 98/48/ЕЗ којом се мења и допуњује Директива 98/34/ЕЗ.

Законске одредбе о остваривању уравнотеженог регионалног развоја утврђене су Законом о регионалном развоју⁴⁴⁸ којим се дефинишу циљеви подстицања регионалног развоја, између осталог: свеукупни друштвено-економски одрживи развој; смањење регионалних и унутар-регионалних диспаратитета, у степену друштвено економског развоја и услова живота, са нагалом на подстицање развоја недовољно развијених, девастираних индустријских и руралних подручја; смањење негативних демографских кретања; развој економије базиране на знању, иновативности, савременим научно-технолошким достигнућима и организацији управљања; развој конкурентности на свим нивоима; успостављање правног и институционалног оквира за планирање, организовање, координирање и реализацију развојних активности; подстицање међуопштинске, међурегионалне, прекограничне и међународне сарадње у питањима од заједничког интереса; ефикасније коришћење домаћих природних ресурса и добара, као и страних ресурса, на републичком, покрајинском, регионалном и локалном нивоу. **Осим тога, Законом о просторном плану Републике Србије**⁴⁴⁹ 2010-2014-2020. године утврђен је дугорочни основ за организацију, успостављање, коришћење и заштиту територије Републике Србије са циљем координације економског и друштвеног развоја са природним, еколошким и културним потенцијалима и ограничењима.

Законом о страним улагањима⁴⁵⁰ успостављају се загарантована права страних инвеститора који улажу у привреду Републике Србије. Законом се промовишу услови за подстицај страних улагања како би се остварио ефикасан развој привреде Републике Србије, јачала њена конкурентност, успоставило шире присуство привредних друштава из Републике Србије у међународној трговини, увезла нова опрема и савремене технологије, модернизовало пословање и повећао обим извоза, све са циљем остваривања економског напретка Републике Србије.

Општи оквир за надзор тржишта у Републици Србији регулисан је **Законом о тржишном надзору**⁴⁵¹ који укључује релевантне одредбе Уредбе ЕК 765/2008. Њиме је успостављена јасна разлика и различите одредбе за „инспекцију“

⁴⁴¹Службени гласник Републике Србије, бр. 99/11

⁴⁴²Службени гласник Републике Србије, бр. 110/05, 50/06 и 18/10

⁴⁴³Службени гласник Републике Србије, бр. 110/05 и 50/06 – испр. и 18/10

⁴⁴⁴Службени гласник Републике Србије, бр. 99/11

⁴⁴⁵Службени гласник Републике Србије, бр. 135/04

⁴⁴⁶Службени гласник Републике Србије, бр. 151/09

⁴⁴⁷Службени гласник Републике Србије, бр. 41/09

⁴⁴⁸Службени гласник Републике Србије, бр. 51/09, 30/10

⁴⁴⁹Службени гласник Републике Србије, бр. 88/10

⁴⁵⁰Службени гласник Републике Србије, бр. 3/2002

⁴⁵¹Службени гласник Републике Србије, бр. 92/11

и „тржишни надзор“, обезбеђују се смернице и одговорности за сарадњу, размену информација, спровођење, планирање и праћење у области надзора тржишта и координације.

Најрелевантнији елементи законодавства у погледу слободног кретања робе јесу **Закон о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености**,⁴⁵² као и **Закон о стандардизацији**.⁴⁵³ Први је усмерен да постане чврст основ за ефикасну и делотворну транспозицију техничких директива ЕУ у вези са старим и новим приступом, као и за националне техничке прописе у погледу производа, који нису укључени у правна акта на нивоу ЕУ. Конкретније, узете су у обзир Одлука 768/2008 ЕС, Уредба 765/2008/ЕК и Уредба 764/2008/ЕК, током процеса израде закона. Предвиђено је да Закон о стандардизацији обезбеди неопходне услове за убрзано и делотворно усвајање стандарда ЕУ.

Закон о општој безбедности производа⁴⁵⁴ усвојен је 2009. године како би укључивао одредбе садржане пре свега у Директиви 87/357/ЕЕЗ о обмањујућим производима и Директиви 2001/95/ЕЗ о општој безбедности производа. Важи за све производе под условом да њихова безбедност није регулисана одвојеним законским прописима, или уколико посебан правни акт не обухвата све одредбе овог Закона о обавезама произвођача и дистрибутера, размени информација о надзору, или не укључује све врсте и категорије ризика.

Закон о метрологији⁴⁵⁵ и **Закон о акредитацији**⁴⁵⁶ који су усвојени у складу са Уредбом 765/2008/ЕК транспонују релевантне прописе ЕУ у овој области и обезбеђују основни хоризонтални оквир у одговарајућим областима.

Закон о девизном промету⁴⁵⁷ уређује кретање капитала подршком принципу постепене либерализације кретања капитала. У том погледу, уследила је либерализација дугорочних капиталних активности, док су депозитне активности за грађане делимично либерализоване, а краткорочне капиталне активности прате ограничења.

У погледу конкуренције, **Законом о заштити конкуренције**⁴⁵⁸ прописане су значајне промене у погледу независности и организације Комисије за заштиту конкуренције (нпр. именовање председника и савета Комисије).

У погледу државне помоћи, **Закон о контроли државне помоћи**⁴⁵⁹ одражава усклађеност са секундарним законодавством ЕУ, као што су Уредба 70/2001/ЕК и Уредба 800/2008/ЕК којима се одређене категорије помоћи проглашавају усклађеним са заједничким тржиштем применом чланова 107. и 108. УФЕУ.

Законом о заштити потрошача⁴⁶⁰ транспонује се десетак директива ЕУ. Њиме се уређују права потрошача, услови и средства за њихову заштиту, права и обавезе потрошачких организација и удружења, вансудска поравнања потрошачких спорова и права и обавезе државних органа у погледу заштите потрошача.

Законом о трговини⁴⁶¹ уређују се услови и начин вођења и развоја трговине на интегрисаном тржишту Републике Србије, као и заштита тржишта, заштита од неправедне конкуренције на тржишту, као и надзор. Закон је усклађен са Директивом 98/6/ЕЗ Европског парламента и Савета од 16. фебруара 1998. године о заштити потрошача у приказу цена производа који се нуде потрошачима. Усвојене су Измене и допуне Закона о трговини⁴⁶² са циљем даљег унапређења пословног окружења и стварања услова за интензивнији развој трговине, ради развоја и унапређења пословања, али и конкуренције између трговаца, што све утиче на бољи положај потрошача.

Република Србија усвојила је више закона релевантних по свакодневни рад приватног сектора како би олакшала њихове пословне активности. **Законом о изменама и допунама Закона о републичким административним таксама** укинута су ванпореске таксе наметнуте предузећима и домаћинствима, уз смањење трошкова. Укупно 138 раније наметнутих парафискалних такси и накнада (како републичких, тако и локалних) је укинута, што је довело до поједностављења и предвидивости пореског система, чиме је олакшано пословање за око 30.000 предузетника и власника малих предузећа. **Законом о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност** омогућено је да МСП плаћају ПДВ након што им се плати роба. Осим тога, **Законом о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе** укинута је плаћање комуналне таксе на истицање фирме и локалних комуналних такси за мала предузећа, и ограничен је износ за друге таксе. **Законом о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама** државна и јавна предузећа обавезују се да своје обавезе ка добављачима измире у року од 45 дана, при чему је приватни сектор у обавези да измири обавезе ка добављачима у року од 60 дана, чиме се омогућује ликвидност и нормално пословање.

⁴⁵²Службени гласник Републике Србије, бр. 36/09

⁴⁵³Службени гласник Републике Србије, бр. 36/09

⁴⁵⁴Службени гласник Републике Србије, бр. 41/09

⁴⁵⁵Службени гласник Републике Србије, бр. 30/10

⁴⁵⁶Службени гласник Републике Србије, бр. 73/10

⁴⁵⁷Службени гласник Републике Србије, бр. 62/2006, 31/2011 и 119/2012

⁴⁵⁸Службени гласник Републике Србије, бр. 51/09

⁴⁵⁹Службени гласник Републике Србије, бр. 51/09

⁴⁶⁰Службени гласник Републике Србије, бр. 73/2010

⁴⁶¹Службени гласник Републике Србије, бр. 53/2010

⁴⁶²Службени гласник Републике Србије, бр. 10/2013

СЕКТОР ЕНЕРГЕТИКЕ

Стратешки оквир

Програм спровођења стратегије (Програм) и Енергетски биланс. Актуелна енергетска политика у Републици Србији успостављена је ⁴⁶³ **Стратегијом развоја енергетике за период 2005-2015. године**⁴⁶⁴ коју је усвојила Народна скупштина. Стратегијом су дефинисани кључни приоритети у развоју енергетског сектора, првенствено технолошка модернизација, односно изградња енергетских извора/објеката, рационално коришћење квалитетних горива, коришћење обновљивих извора енергије и нових енергетских технологија.

Програм остваривања Стратегије развија енергетике у Републици Србији 2007 – 2012. године истекао је 2012. године и није замењен новим којим би се успоставили услови, начин, временски распоред и мере спровођења Стратегије.

Стратегија развоја енергетике која покрива период до 2025. године са пројекцијама до 2030. године тренутно је у припреми, а усвајање се предвиђа за 2013. годину чиме се осигурава несметан прелаз на нов свеобухватни стратешки оквир у сектору.

Енергетски биланс Републике Србије представља годишње потребе за енергијом или изворима енергије изражен на месечном нивоу како би се обезбедило поуздано, безбедно и квалитетно снабдевање крајњих корисника, и припрема се за сваку наредну годину до краја текуће године.

Закон о енергетици такође предвиђа разраду **националних акционих планова** којима се утврђују циљеви развоја и мере за њихово спровођење.

Припремљена је поједностављена верзија **Националног акционог плана за обновљиве изворе енергије до 2020. године**, којим се утврђују национални циљеви за удео енергије из обновљивих извора енергије у секторима транспорта, електричне енергије и грејања и хлађења до 2020. године. Усвајање овог документа планирано је током прве половине 2013. године.

Други акциони план за енергетску ефикасност Републике Србије за период 2013-2015. године се припрема.

Други национални извештај према Оквирној конвенцији Уједињених нација о климатским променама (UNFCCC) такође је у припреми.

Стратегија управљања минералним ресурсима до 2030. године дефинише динамичан план развоја у вези са свим аспектима рударске индустрије до 2030. године утврђивањем дугорочних циљева за рударство, геолошко истраживање енергије, металних, неметалних и минералних сировина, подземних вода и геотермалних извора.

Национална стратегија за одрживи развој је свеобухватан, вишесекторски документ. Кључни циљеви одрживог развоја у сектору енергетике, предвиђени Стратегијом, јесу: шира примена обновљивих извора енергије, рационално коришћење природних ресурса, спровођење међународних конвенција, протокола и споразума у погледу климатских промена, заштита ваздуха, усклађивање националног законодавства са прописима ЕУ.

Националним програмом заштите животне средине утврђен је скуп циљева политика Владе у периоду 2010-2019. године на три нивоа: краткорочни (2010-2014. године), трајни (током читавог трајања Националног програма) и средњорочни (важе само за период 2015-2019. године). Национални програм покрива све аспекте јавних политика заштите животне средине, планирање, финансирање и економске инструменте, изградњу институционалних капацитета, укључујући политике у областима управљања енергетским отпадом, првенствено прерадом отпадних вода и квалитетом ваздуха.

Други важни стратешки документи од значаја за енергетски сектор класификовани су као секторски документи различитих сектора и описани у одговарајућим одељцима НАД-а.

Правни оквир

Законодавни оквир за енергетски сектор састоји се од вишесекторског законодавства, законодавства у сектору енергетике и законодавства у другим секторима. Неки од најважнијих правних докумената који покривају обухват овог сектора јесу:

Закон о енергетици⁴⁶⁵ уређује следећа питања: циљеви енергетских политика и методе њиховог спровођења; услови за поуздано, безбедно и квалитетно снабдевање енергијом и производима за производњу енергије; услови за безбедно снабдевање потрошача; услови за изградњу нових енергетских постројења; услови и начин извршења енергетских активности; начин организације и рада тржишта електричне енергије и природног гаса; права и обавезе

⁴⁶³ У складу са Законом о енергетици

⁴⁶⁴ Службени гласник Републике Србије, бр. 44/05

⁴⁶⁵ Службени гласник Републике Србије, бр. 57/11, 80/11- испр. 93/12 и 124/12

учесника на тржишту; заштита енергетских потрошача; начин, услови и подстицај за производњу енергије из обновљивих извора енергије и комбиновану производњу електричне и топлотне енергије; права и дужности државних органа и Агенције за енергетику Републике Србије приликом извршења овог закона и праћења његовог спровођења.

Закон о ефикасном коришћењу енергије⁴⁶⁶ уређује: услове и начин ефикасног коришћења енергије у производњи, преносу, дистрибуцији и крајњем коришћењу енергије; политике енергетске ефикасности; систем управљања енергијом; обележавање нивоа енергетске ефикасности производа за крајње коришћење енергије; минималне захтеве за енергетску ефикасност у производњи, преносу и дистрибуцији електричне енергије и грејања, као и снабдевања гасом; финансијске, подстицајне и друге мере у овој области, као и друга питања од значаја за права и обавезе физичких и правних лица у вези са енергетском ефикасношћу.

Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања⁴⁶⁷ такође се тражи смањење коришћења енергије, одрживо коришћење енергије и, између осталог, поновна употреба енергије.

СЕКТОР ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА

Стратешки оквир

Постојеће јавне политике у области животне средине у Републици Србији дефинисане су следећим документима:

Национални програм заштите животне средине 2010-2019. године,⁴⁶⁸ којим су дефинисани стратешки циљеви за политике заштите животне средине, као и специфични циљеви. Национални програм покрива све аспекте политика животне средине и планирања, финансирања и економских инструмената, изградње институционалних капацитета, образовања, законодавства, праћења, извршења и политика у области квалитета воде, управљања отпадом, хемикалија и управљања ризицима, квалитета ваздуха и климатских промена, заштите природе, биодиверзитета и шума, рибарства, заштите земљишта, буке, зрачења, индустрије, енергетике, пољопривреде, шумарства и лова.

Стратегија за апроксимацију у области животне средине 2011-2019. године⁴⁶⁹ покрива законодавне, институционалне и финансијске компоненте и кључни је документ за усклађивање законодавства у области заштите животне средине у Републици Србији. Циљеви Стратегије јесу решавање сложених изазова у примени законодавства ЕУ у области животне средине у Републици Србији и обезбеђивање чврстог основа за приступне преговоре о поглављу 27. За циљ има решавање изазова које ће апроксимација представљати за законодавство (укључујући одговор на недостатке у постојећем законодавном процесу у Републици Србији), обим промена потребних за организовање и рад институција одговорних за заштиту животне средине и приступ затварању економског јаза између уобичајеног рада и пуне усклађености са правним тековинама ЕУ.

Стратегија управљања отпадом (2010-2019. године)⁴⁷⁰ допуњује Национални програм заштите животне средине и дефинише стратешке циљеве у сектору отпада до 2014. године. Стратегијом се предлаже успостављање 12 регионалних центара за управљање отпадом (од 26) у Републици Србији до краја 2013. године. Такође се предлаже рекултивација постојећих несанитарних депонија, које представљају највећу опасност по животну средину, еколошка „жаришта“ историјског загађивања опасним отпадом, као и успостављање система за управљање опасним отпадом.

Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара у Републици Србији (2012-2021. године) покрива седам кључних природних ресурса (приоритета) у Републици Србији: минералне ресурсе (метале, неметале и фосилна горива); обновљиве изворе енергије; шумске ресурсе; биодиверзитет и геодиверзитет; водне ресурсе; и земљиште. Кључни циљеви су следећи: осигурање услова за одрживо коришћење ресурса путем одговарајућег планирања биланса и потрошње сваког од ресурса; смањење утицаја коришћења ресурса на економију и животну средину и одређивање показатеља за праћење.

Националном стратегијом биолошке разноврсности (2011-2018. године) описује се стање биолошке разноврсности, обезбеђује анализа непосредних и посредних чинилаца који угрожавају биодиверзитет и предлажу стратешке области за интервенцију, са дефинисаним циљевима и активностима у свакој од области. Стратегију прати Акциони план усвојен за период од седам година (2011-2018. године) са активностима дефинисаним за спровођење у краткорочном периоду (1-3 године), средњорочном периоду (3-5 година) и трајно (5-7 година).

Национална стратегија одрживог развоја (2008-2017. године)⁴⁷¹ је вишесекторска стратегија. Главни трендови приоритета у области животне средине у Републици Србији дефинисани су овом стратегијом. Ови приоритети

⁴⁶⁶ Службени гласник Републике Србије, бр. 25/13

⁴⁶⁷ Службени гласник Републике Србије, бр. 135/04

⁴⁶⁸ Службени гласник Републике Србије, бр. 12/10

⁴⁶⁹ Службени гласник Републике Србије, бр. 80/11

⁴⁷⁰ Службени гласник Републике Србије, бр. 29/10

⁴⁷¹ Службени гласник Републике Србије, бр. 57/08

везани су за процес европских интеграција путем транспозиције законодавства ЕУ и спровођења Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП).

Стратегија за примену Архуске конвенције (2012-2014. године) за циљ има обезбеђивање процеса за изводљиво, делотворно, постепено спровођење захтева Архуске конвенције, али је усмерена и на услове специфичне за Републику Србију. План спровођења укључује накнадне активности за подршку захтевима ЕУ.

Национална стратегија увођења чистије производње (2009-2015. године) усвојена је како би се увели чистији производни системи и системи управљања животном средином у индустријским постројењима.

Други национални извештај у складу са Оквирном конвенцијом Уједињених нација о климатским променама је у припреми уз подршку Глобалног фонда за животну средину, док је УНДП агенција за спровођење. Овај документ би требало да укључује припрему Инвентара ГСП за период до 2009. године (2010. године), уз пројекције и план ублажавања последица до 2020. године. Трбало би да укључује дугорочну оквирну стратегију ублажавања последица у складу са Мапом пута ЕУ до 2050. године као смерницом за развој. Програм прилагођавања као део Другог националног извештаја узмеће у обзир Белу књигу ЕУ.

Национални просторни план до 2021. године⁴⁷² је мулти-секторска стратегија којом се **утврђује следеће:** дугорочни основ за организацију, коришћење и регулисање простора Републике Србије; смерови урбанистичког развоја и основни критеријуми за регулисање насеља; принципи планирања и критеријуми за коришћење природних ресурса и заштиту животне средине; услови за заштиту и коришћење подручја од посебног значаја. План је у складу са Националним програмом за заштиту животне средине и Националном стратегијом за управљање отпадом.

Правни оквир

Правни оквир у Републици Србији дефинисан је скупом закона и одговарајућег секундарног законодавства. Најважнији је **Закон о заштити животне средине**⁴⁷³ којим је утврђен свеобухватан национални систем за заштиту животне средине који покрива акционе планове, услове и инструменте за одрживо управљање и очување природне равнотеже, разноврсности и квалитета природних вредности и услова за преживљавање живих бића, превенцију, контролу, смањење и опоравак од свих врста загађења, промовисање и коришћење производа, процеса, технологија и пракси које имају мање штетног утицаја на животну средину, примену посебних кодекса понашања у управљању отпадом, од производње до одлагања.

У оквирима **хоризонталног законодавства** постоје два важна закона. **Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину**⁴⁷⁴ прописује односе између политике заштите животне средине и других секторских политика у области физичког и урбанистичког планирања или коришћења земљишта, пољопривреде, шумарства, рибарства, лова, енергетике, саобраћаја, управљања отпадом, управљања водама, телекомуникација, туризма, природних станишта и очувања дивље флоре и фауне, успостављања оквира за усвајање будућих развојних пројеката. **Закон о процени утицаја на животну средину**⁴⁷⁵ прописује поступак за процену потенцијално значајног утицаја на животну средину појединих пројеката које спроводе јавна или приватна предузећа. У складу са овим законом, процену утицаја обавезни су да врше пројекти у области: индустрије, рударства, енергетике, саобраћаја, туризма, пољопривреде, шумарства, управљања водама, управљања отпадом и општих јавних служби, као и пројекти планирани за локалитете у оквиру заштићених природних подручја или заштићених окружења културних предела.

По питању квалитета ваздуха, **Закон о изменама и допунама Закона о заштити ваздуха**⁴⁷⁶ усвојен је у јануару 2013. године и њиме је постављен оквир за мере заштите ваздуха. Закон уводи обавезу усвајања **Уредбе о граничним вредностима емисија загађујућих материја из постројења за сагоревање** чиме ће се омогућити боља транспозиција Директиве о великим постројењима за сагоревање. **Закон о потврђивању Протокола о тешким металима уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима**⁴⁷⁷ и **Закон о потврђивању протокола о трајним органским загађивачима уз Конвенцију о прекограничном загађењу ваздуха на великим удаљеностима**⁴⁷⁸ усвојени су у марту 2012. године.

У области **управљања отпадом**, **Закон о управљању отпадом**⁴⁷⁹ покрива класификацију отпада, планирање управљања отпадом, заинтересоване стране, обавезе и одговорности у погледу управљања отпадом, управљање посебним токовима отпада, захтеве и процедуре за издавање дозвола, прекогранично кретање отпада, извештавање, финансирање управљања отпадом, надзор и све друге аспекте управљања отпадом.

⁴⁷² Службени гласник Републике Србије, бр. 88/10

⁴⁷³ Службени гласник Републике Србије, бр. 135/04 и 36/09

⁴⁷⁴ Службени гласник Републике Србије, бр. 135/04

⁴⁷⁵ Службени гласник Републике Србије, бр. 135/04 и 36/09

⁴⁷⁶ Службени гласник Републике Србије, бр. 36/2009, 10/2013

⁴⁷⁷ Службени гласник Републике Србије, бр. 1/2012

⁴⁷⁸ Службени гласник Републике Србије, бр. 1/2012

⁴⁷⁹ Службени гласник Републике Србије, бр. 36/09, 88/10

Управљање водама уређује измењен и допуњен **Закон о водама**⁴⁸⁰ којим су утврђени услови за управљање водама како би се осигурало: остварење и одржавање добрих/прихватљивих стандарда квалитета вода; испуњавање потреба за водом; усклађеност са међународним праксама и трендовима у коришћењу вода; заштита вода, и заштита од поплава, као и уграђивање принципа „корисник плаћа“ и „загађивач плаћа“ у прикупљање средстава од свих корисника и загађивача. Постојеће законодавство за спровођење укључује Измене и допуне Уредбе о граничним вредностима емисије загађујућих материја у води и роковима за њихово остваривање усвојене 2012. године⁴⁸¹ и којима се делимично транспонују захтеви Оквирне директиве о водама⁴⁸² и Директиве о градским отпадним водама.⁴⁸³ Уредба о граничним вредностима загађујућих материја у површинским и подземним водама и седименту и роковима за њихово достизање усвојена је у мају 2012. године⁴⁸⁴ и делимично транспонује следеће директиве: Оквирну директиву о водама, Директиву о подземним водама,⁴⁸⁵ Директиву о стандардима квалитета вода,⁴⁸⁶ Директиву о рибама⁴⁸⁷). Уредбом о утврђивању годишњег програма мониторинга статуса вода усвојеном 2012. године⁴⁸⁸ делимично се транспонује низ директива ЕУ које се баве квалитетом вода.⁴⁸⁹

У области **Контроле индустријског загађења и управљања ризиком, Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања**⁴⁹⁰ утврђују се услови и процедуре за издавање интегрисаних дозвола за рад за постројења и активности који могу да имају негативан утицај на здравље људи, животну средину или материјална средства, врсте активности и постројења, надзор и друге релевантне аспекте превенције или контроле загађења животне средине.

Заштита природе је регулисана **Законом о заштити природе**,⁴⁹¹ којим је регулисана заштита и очување природе и њене биолошке, геолошке и разноликости предела, као део животне средине.

Управљање хемикалијама и управљање бицидним производима уређује **Закон о хемикалијама**⁴⁹² и **Закон о бицидним производима**. Ови закони регулишу стављање у промет хемикалија, односно услове за стављање у промет и коришћење бицидних производа и усклађени су са Уредбом о регистрацији, евалуацији и ауторизацији хемикалија (REACH), Уредбом о класификацији, паковању и обележавању хемикалија (CLP), Уредбом о детергентима, односно Директивом о бицидним производима. Ови закони дају правни основ за доношење низа подзаконских прописа који обезбеђују усклађивање са осталим хоризонталним законодавством ЕУ у области хемикалија и бицидних производа. Међутим, како је ЕУ изменила правни оквир који уређује бицидне производе доношењем Уредбе о бицидним производима 528/2012, неопходно је усклађивање нашег законодавства у области бицидних производа са захтевима из нове уредбе. Поред тога, континуирано се врше измене и допуне донетих подзаконских прописа у оквиру процеса усклађивања са променама у релевантном законодавству ЕУ.

Закон о заштити од буке у животној средини⁴⁹³ уређује област заштите од буке и преноси обавезе из Директиве о процени и управљању буком у животној средини⁴⁹⁴. Овај закон уводи обавезу израде стратешких карата буке и доношење акционих планова на основу урађених карата.

Закон о рударству и геолошким истраживањима⁴⁹⁵ обезбеђује оквир за рационално коришћење природних ресурса. Такође уређује геолошко складиштење угљен диоксида. Кључни чланови Директиве о геолошком складиштењу угљен диоксида⁴⁹⁶ пренети су у овај закон.

СЕКТОР САОБРАЋАЈА

Стратешки оквир

Јавне политике у области саобраћаја у Републици Србији покреће циљ економског и друштвеног развоја, у складу са одредбама Транспортне политике ЕУ. Стратешки оквир је дефинисан **Стратегијом развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији 2008-2015**.

⁴⁸⁰ Службени гласник Републике Србије, бр. 30/10, 93/12

⁴⁸¹ Службени гласник Републике Србије, бр. 67/2011 и 48/2012

⁴⁸² 2000/60/ЕЗ

⁴⁸³ 91/271/ЕЕЗ

⁴⁸⁴ Службени гласник Републике Србије, бр. 50/12

⁴⁸⁵ 2006/118/ЕЗ

⁴⁸⁶ 2008/105/ЕЗ

⁴⁸⁷ 2006/44/ЕЗ

⁴⁸⁸ Службени гласник Републике Србије, бр. 100/12

⁴⁸⁹ Директиве 2000/60, 2006/118, 2008/105.

⁴⁹⁰ Службени гласник Републике Србије, бр. 135/04

⁴⁹¹ Службени гласник Републике Србије, бр. 36/2009-76, 88/2010-162, 91/2010-133 (испр.)

⁴⁹² Службени гласник Републике Србије, бр. 93/2012

⁴⁹³ Службени гласник Републике Србије бр 36/09, 88/10

⁴⁹⁴ 2002/49/ЕЗ

⁴⁹⁵ Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2011

⁴⁹⁶ 2009/31/ЕЗ

године.⁴⁹⁷ Стратегијом се промовишу принципи безбедности, интермодалности, примене нових технологија, комплементарне употребе различитих режима саобраћаја и рационално коришћење расположивих капацитета и ресурса у Републици Србији. Све ово би требало да допринесе одрживом развоју система саобраћаја и стабилности институција. Стратегијом је предвиђено спровођење мера које би требало да доведу до јачања капацитета и спровођења приоритетних инфраструктурних пројеката. Главни циљеви Стратегије који се одражавају у саобраћајној политици Републике Србије могу да се резимирају овако:

- рехабилитација, реконструкција и изградња паневропских коридора који пролазе кроз Републику Србију ради остваривања стандарда Транс-европске транспортне мреже,
- ефикасно коришћење упоредних предности сваког од режима саобраћаја увођењем праведног одређивања тарифа и наплате за инфраструктуру, уз посебно усмерење на интермодални транспорт,
- унапређење квалитета услуга у систему саобраћаја путем боље организације рада на основу аспеката економичности, безбедности и заштите животне средине,
- повећање безбедности и сигурности у саобраћају,
- јачање тржишта саобраћаја и његова постепена дерегулација стварањем правног и пословног окружења које би довело до боље конкурентности међу режимима саобраћаја и у оквиру режима на тржишту саобраћаја. Ово укључује успостављање регулаторних, оперативних и управних функција у области саобраћаја, постепено и оправдану дерегулацију која би требало да доведе до либерализације тржишта саобраћаја, јачање капацитета локалних оператора за конкуренцију на домаћим и међународним тржиштима,
- смањење негативног утицаја саобраћаја на животну средину, у складу са принципима одрживог развоја,
- успостављање стабилних механизма за финансирање за развој сектора саобраћаја.

Улагања у саобраћајну инфраструктуру у Републици Србији сматрају се за темељ развоја система саобраћаја у Републици Србији који је усклађен са стандардима ЕУ и интероперабилан са суседним земљама.

Према томе, **Генерални мастер план транспорта (ГМПТ) (2009-2027. године)** је свеобухватан план будућих улагања у саобраћајну инфраструктуру. ГМПТ даје општу слику транспортне инфраструктуре у Републици Србији и покретања инфраструктурних пројеката које је неопходно спровести током периода 2009.-2027. године, укључујући прорачун трошкова и оцену појединачних пројеката у оквиру одређених режима транспорта. Према прорачунима укупан износ потребних јавних средстава износи 22.183 милиона евра, за улагања и одржавање. **Генерални мастер план транспорта** би требало да служи као алат за приоритизацију улагања у транспортну инфраструктуру пошто укључује могућност ажурирања макроекономских параметара који могу да утичу на приоритизацију.

С обзиром да модернизација железничке инфраструктуре захтева сврсисходно планирање због техничких и технолошких карактеристика које утичу на трошкове, министарство надлежно за саобраћај и „Железнице Србије“ а.д. покренули су припреме детаљног **Инвестиционог плана за железничку инфраструктуру за период 2012-2021. године**. Овај инвестициони план би требало да буде завршен до средине 2013. године, а финансира га Европска инвестициона банка (ЕИБ) путем Инвестиционог оквира за Западни Балкан.

Аспект безбедности у систему саобраћаја препознат је као веома важан за развој система саобраћаја, и **Национална стратегија безбедности саобраћаја на путевима и Акциони план за период 2013-2020. године** су припремљени, али још увек нису усвојени.

Правни оквир

Стратешки принципи развоја система саобраћаја у Републици Србији одражавају се и у правном оквиру. У погледу **правног оквира**, уочен је извесан напредак током протекле две године у области саобраћаја политика, нарочито у друмском, унутрашњем пловном и ваздушном транспорту. Наиме, у **друмском** саобраћају, нацрт Закона о превозу терета у друмском саобраћају, у потпуности усклађен са захтевима ЕУ, позитивно је оценила ЕК, али још увек није усвојен, као ни Закон о превозу путника у друмском саобраћају. Систем дигиталних тахографа је уведен, и у јануару 2012. године Агенција за безбедност саобраћаја је почела да издаје меморијске картице за дигиталне тахографе. Паралелно са тим, Закон о радном времену професионалних возача и тахографима тренутно је у поступку израде. **Закон о железници** и Закон о безбедности и интероперабилности железнице добили су позитивно мишљење ЕК (ГД Транспорт), док је Закон о железници недавно одобрила Влада, међутим још увек нису усвојени у Народној скупштини. Због тога је потребно обратити посебну пажњу на равноправан приступ тржишту за све оператере; потребни су даљи напори у раздвајању управника инфраструктуре и рада железнице, као и јачање регулаторних функција регулаторног тела за железницу. Не постоји усвојен правни оквир за **интермодални транспорт**.

⁴⁹⁷ Службени гласник Републике Србије, бр. 04/08

Транспорт унутрашњим водама углавном је регулисан Законом о пловидби и лукама, којим се утврђују услови за коришћење пловних путева у Републици Србији и улазак у луке. Овај закон је измењен и допуњен 2012. године,⁴⁹⁸узимајући у обзир затварање Пловпута и пренос његових задатака на министарство надлежно за саобраћај. У том контексту, методе и трошкови посебног испитивања за инспекторе за безбедну пловидбу и за формат званичних идентификационих картица инспектора за безбедност пловидбе усвојени су у фебруару 2012. године. Правилник о звањима и условима за стицање звања и овлашћењима чланова посаде бродова трговачке морнарице на унутрашњим водама усвојен је у јулу 2012. године. Закон о поморској пловидби⁴⁹⁹и Закон о државној припадности и упису пловила⁵⁰⁰ описују захтеве за бродове који крстаре под заставом Републике Србије.

У области **цивилног ваздухопловства**, Закон о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају настоји да усклади националне прописе са законодавством ЕУ о правима путника, а Закон о изменама и допунама Закона о ваздушном саобраћају⁵⁰¹је усвојен у Народној скупштини. Припремљени су додатни национални прописи намењени усклађивању са законодавством о Јединственом европском небу, нарочито у погледу пружања услуга навигације у ваздуху, методологије за утврђивање и прорачун тарифа за навигацију у ваздуху, уређења управљања ваздушним простором и интероперабилности система за навигацију у ваздуху.

СЕКТОР ЉУДСКИХ РЕСУРСА И ДРУШТВЕНОГ РАЗВОЈА

Стратешки оквир

Република Србија започела је сарадњу на координацији у области политика запошљавања ЕУ и припремила **Националну стратегију запошљавања 2011-2020. године**⁵⁰² у којој се наводи на који начин ће Србија напредовати ка реализацији заједничких циљева ЕУ. Приоритети садржани у овој стратегији промовишу запошљавање у недовољно развијеним подручјима и развој регионалних и локалних политика запошљавања; људски капитал и снажније социјално укључивање; унапређење институција и развој тржишта рада, и смањење неправилности на тржишту рада. **Стратегија развоја образовања у Србији до 2020. године** усвојена је 2012. године и блиско је повезана са претходно усвојеном Стратегијом средњег стручног образовања у Републици Србији⁵⁰³. Овом стратегијом дефинишу се четири кључна циља дугорочног развоја система образовања у Републици Србији: 1. повећање квалитета процеса и исхода образовања до максимално достижног нивоа – оног који проистиче из научних сазнања о образовању и угледне образовне праксе; 2. повећање обухвата становништва Републике Србије на свим образовним нивоима, од предшколског васпитања и образовања до целоживотног учења; 3. достизање и одржавање релевантности образовања, посебно оног које се потпуно или делимично финансира из јавних извора, тако што ће се структура система образовања усагласити са непосредним и развојним потребама појединаца, економског, социјалног, културног, истраживачког, образовног, јавног, административног и других система; 4. повећање ефикасности употребе свих ресурса образовања, односно завршавање образовања у предвиђеном року, са минималним продужетком трајања и смањеним напуштањем школовања.

Подсектор социјалне политике обухвата питања рада, социјалног дијалога, социјалне заштите, укључивања и заштите осетљивих група (укључујући вишеструко осетљиве жене), смањења сиромаштва, младих, а у вези је и са заштитом економских и социјалних права. Тренутне активности усмерене су ка унапређењу и осавремењивању сада већ застарелог стратешког оквира. Развој нове Стратегије развоја социјалне заштите за период 2013.–2020. године планиран је за другу половину 2013. године. Усмерење ове стратегије биће на правима детета, подршци породици са децом, заштити и подршци за старије, наставку деинституционализације и развоју хранитељства. Планирана је и израда документа за унапређење социјалне укључености и смањење сиромаштва. Друга стратешка документа чија је израда у току су: израда Акционог плана за унапређење социјалног дијалога, нова стратегија за безбедност и здравље на раду за период 2013-2017.године и Национална стратегија за младе за период 2014.-2024. године.

Друга релевантна стратешка документа у сектору људских ресурса и друштвеног развоја су: Национална стратегија за унапређење положаја жена и унапређење родне равноправности (2009-2015.); Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља над женама (2011.); Национална стратегија за решавање питања избеглица и интерно расељених лица (2011-2014.); Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом (2007-2015.); Стратегија каријерног вођења и саветовања у Републици Србији (2010-2014.); Национална стратегија за младе (до 2014. године); Национална стратегија за превенцију и заштиту деце од насиља (2008-2015.); Стратегија контроле дувана (2010-2015.); Стратегија јавног здравља (2009.-2015.); Стратегија за превенцију и контролу хроничних незаразних болести (2009-2016.); Стратегија развоја здравља младих у Републици Србији (2006-2014.); Стратегија за стално унапређење квалитета здравствене заштите и безбедности пацијената (2009.-2015.); Стратегија обезбеђења адекватних количина безбедне крви и компонената од крви у Републици Србији (2009-2015.);

⁴⁹⁸Службени гласник Републике Србије, бр. 121/12

⁵⁰⁸Службени гласник Републике Србије, бр. 87/11

⁵⁰⁹Службени гласник Републике Србије, бр. 10/13

⁵⁰¹Службени гласник Републике Србије, бр. 92/12

⁵¹¹Службени гласник Републике Србије, бр. 37/11

⁵⁰³Службени гласник Републике Србије, бр. 1/07

Национална стратегија заштите менталног здравља (2007-2014.); Национална стратегија одговора на ХИВ инфекцију и АИДС (2010-2015.); Национална стратегија о старењу (2006-2015.).

Правни оквир

Законом о раду⁵⁰⁴ обезбеђују се услови усклађени са ЕУ стандардима, чиме се осигурава континуитет законодавних реформи. Закон о запошљавању и осигурању незапослености⁵⁰⁵ представља крвни нормативни оквир уређења политике запошљавања у Републици Србији. Закон о безбедности и здрављу на раду⁵⁰⁶ садржи основне одредбе и начела увођења мера за подстицање веће безбедности и здравља радника на раду. Законом се прописују права запослених и послодаваца, обавезе и надлежности у вези са мерама чија ће примена осигурати безбедне и здраве радне услове на радном месту. Закон о изменама и допунама закона о безбедности и здрављу на раду очекује се до децембра 2013. године. Усвајањем Закона о професионалног рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом⁵⁰⁷ (2009. године), укључујући пратећа подзаконска акта, креиран је правни оквир који би требало да омогући што потпунију интеграцију тржишта рада и активирање особа са инвалидитетом, упоредо са регулисањем области запошљавања и професионалне рехабилитације. Обавезно пензијско и инвалидско осигурање у Републици Србији уређено је Законом о пензијском и инвалидском осигурању,⁵⁰⁸ који је ступио на снагу 10. априла 2003. године. Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање⁵⁰⁹ регулисана су питања обавезника доприноса, обрачунавања пензије, плаћања доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање и контроле плаћања доприноса. Законом о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима⁵¹⁰ уређује се област обавезних пензијских фондова и пензијских планова. У овој области на снази су подзаконска акта која су у надлежности Министарства рада, запошљавања и социјалне политике. Законом о забрани дискриминације⁵¹¹ уређена су питања опште забране, облика и случајева дискриминације, као и метода заштите од дискриминације (члан 1) и успоставља се повереник за заштиту равноправности као независан државни орган у вршењу надлежности предвиђених законом. Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом⁵¹² уређена је заштита и право на запошљавање особа са инвалидитетом и предвиђене су проактивне мере за запошљавање особа са инвалидитетом.

Закон о основама система образовања и васпитања⁵¹³ усвојен је 2009. године са циљем да се унапреди **квалитет** образовања и васпитања у Србији, као и његова **ефикасност** и **доступност** свима. Овим законом уређује се доуниверзитетско образовање и васпитање. Законом се успоставља Савет за стручно усавршавање и образовање одраслих као тело одговорно за управљање развојем националног система квалификација. Поред овог закона, усвојени су посебни закони о предшколском, основном и средњем образовању и васпитању. Такође, усвојен је и Закон о уџбеницима и другим наставним средствима. Поред наведених закона, правни оквир у области предуниверзитетског образовања обухвата бројна подзаконска акта и друге прописе (више од 60). Министарство припрема нове законе о основном и средњем образовању и васпитању, као и Закон о образовању одраслих. Високо образовање уређено је Законом о високом образовању⁵¹⁴. Овај закон је измењен и допуњен у току 2012. године, а једна од измена односи се на надлежност Националног савета за високо образовање да предложи национални оквир квалификација у високом образовању.

Закон о социјалној заштити⁵¹⁵ (2011.) тежи да обезбеди бољу заштиту најсиромашнијег становништва кроз ефикаснију финансијску подршку, промовисање активног укључивања и делотворне децентрализације у области пружања услуга. Законом се промовише плурализам пружања услуга и осигурање квалитета кроз минималне националне стандарде услуга социјалне заштите и надзора. Законом се креира и регулаторни оквир заснован на лиценцирању стручњака и пружалаца услуга и инспекцијским механизмима.

Законом о здравственој заштити⁵¹⁶ и Законом о јавном здрављу⁵¹⁷ успостављен је законодавни оквир подршке здравственој политици чији је циљ континуирано унапређење јавног здравља и оптимизација мреже здравствених институција како би се обезбедила квалитетна здравствена заштита доступна свима.

СЕКТОР ПОЉОПРИВРЕДЕ И РУРАЛНОГ РАЗВОЈА

⁵⁰⁴ Службени гласник РС, бр. 24/05, 61/05 и 54/09

⁵⁰⁵ Службени гласник РС, бр. 36/09 и 88/10

⁵⁰⁶ Службени гласник РС, бр. 101/05

⁵⁰⁷ Службени гласник РС, бр. 36/09 и 32/13

⁵⁰⁸ Службени гласник РС, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09, 107/09, 101/10 и 93/12),

⁵⁰⁹ Службени гласник РС, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11 и 101/11

⁵¹⁰ Службени гласник РС, бр. 85/05 и 31/11

⁵¹¹ Службени гласник РС, бр. 22/09

⁵¹² Службени гласник Републике Србије, бр. 032/2013

⁵¹³ Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2009 и 52/2011

⁵¹⁴ Службени гласник Републике Србије, бр. 76/2005, 100/2007, 97/2008, 44/2010, и 93/2012

⁵¹⁵ Службени гласник Републике Србије, бр.

⁵¹⁶ Службени гласник Републике Србије, бр. 107/05

⁵¹⁷ Службени гласник Републике Србије, бр. 72/09 и 107/05

Стратешки оквир

Стратегијом развоја пољопривреде Републике Србије (2005. године)⁵¹⁸ земља је посвећена процесу придруживања ЕУ и наглашава се да Република Србија мора да се припреми и да усвоји системе подршке за ЗПП. Остали циљеви пољопривредних политика Републике Србије јесу: (i) повећање богатства земље путем ефикасног пољопривредног сектора који производи производе који су међународно конкурентни у погледу квалитета и цене; (ii) да осигурава да храна којом се снабдевају потрошачи у Републици Србији испуњава прихватљиве стандарде квалитета и безбедности; (iii) припрема пољопривредних трговинских политика и политика подршке Републике Србије за придруживање Светског трговинској организацији (СТО); (iv) обезбеђивање подршке за стандард живота људи који зависе од пољопривреде као главног извора прихода, али који нису у стању да испрате економске реформе; (v) да обезбеди подршку за одрживи рурални раст; (vi) да заштити животну средину од негативних ефеката пољопривредне производње. Стратегијом су утврђена три стратешка циља: унапређење безбедности хране, ветеринарске и фитосанитарне контроле; усклађивање са стандардима које захтевају правне тековине ЕУ; као и подстицај одрживом развоју руралне економије и руралних подручја путем диверсификације.

Национални програм пољопривреде Републике Србије за период 2010-2013. године (2010. године) и Национални програм руралног развоја за период 2011-2013. године (2011. године)⁵¹⁹ су документи којима се спроводи национална пољопривредна стратегија. Њима су утврђени стратешки циљеви и специфични циљеви за сектор. Њихово усмерење јесте на унапређење конкурентности пољопривредног, шумарског и прехрамбеног сектора путем реструктурирања, развоја тржишта и тржишних механизма и унапређења руралног развоја и заштите животне средине.

Стратегија пољопривредног и руралног развоја за период 2014.-2024. године се тренутно развија и биће спроведена путем **Националног програма пољопривредног и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2020. године**.

Национални акциони план за развој органске производње (2010. године) за општи циљ има повећање површине земљишта под овереном органском производњом или у процесу конверзије на органску производњу како би покрила 50.000 ха до 2014. године (у односу на почетни износ од 596 ха 2009. године). Остале кључне области активности укључују здравље биља, семена и биљних материјала, производе за заштиту биља, као и ветеринарску политику, које су само делимично усклађене са законодавством ЕУ и потребно је усвајање додатних закона и подзаконских аката. Национални акциони план ревидиран је у новембру 2011. године, а коначни нацрт Националног акционог плана за развој органске производње 2012-2016. године завршен је и биће поднет на усвајање, што се очекује током 2013. године.

Стратегија развоја шумарства Републике Србије (2006. године)⁵²⁰ за општи циљ има очување и проширење шума и развоја шумарства као економске активности. Кључни циљеви укључују подршку економским и друштвеним функцијама шума уз очување еколошких карактеристика; изградњу институција и подршку за управљање како би се омогућило одрживо коришћење шумских ресурса.

Стратегија биолошке разноврсности Републике Србије за период 2011.-2018. године (2011. године)⁵²¹ препознаје везе између биолошке разноврсности и пољопривреде. Стратегијом су утврђене специфичне претње и притисци на биолошку разноврсност од сектора пољопривреде и шумарства и предлажу се конкретне активности за њихово ублажавање.

Националном стратегијом за одрживо коришћење природних ресурса и добара у Републици Србији (2012-2021. године)⁵²² дефинисани су следећи циљеви: осигурање услова за одрживо коришћење ресурса путем одговарајућег планирања равнотеже и потрошње сваког ресурса; смањење утицаја коришћења ресурса на економију и животну средину; и одређивање показатеља за праћење.

Стратегија регионалног развоја (2007-2012. године) (Службени гласник бр. 55/05 и 71/05), која се бавила проблемима руралних подручја и препрекама за њихов развој сада је истекла; нови **Национални план регионалног развоја од 2014. до 2020. године** тренутно се развија и требало би да уђе у Народну скупштину до краја године. План ће бити заснован на потпуно другачијем концепту регионалне политике у односу на претходни – не на концепту развојне помоћи, него на унапређењу потенцијала самих региона. Нов концепт усмерен је на решавање два кључна проблема, незапослености и огромних регионалних разлика које сада постоје. Циљ је да се зауставе миграције, промовишу нове могућности и осигура економски развој у свим регионима. Нов концепт је у складу са принципима ЕУ, којима се регионални развој до 2020. године смешта у први план.

⁵¹⁸Службени гласник Републике Србије, бр. 78/05

⁵¹⁹Службени гласник Републике Србије, бр. 15/11

⁵²⁰Службени гласник Републике Србије, бр. 59/06

⁵²¹Службени гласник Републике Србије, бр. 13/2011

⁵²²Службени гласник Републике Србије, бр. 33/12.

Правни оквир

Од 2009. године Република Србија усвојила је 37 нових примарних закона и 126 подзаконских аката са циљем усклађивања са правним тековинама ЕУ, решавања захтева за спровођење у следећим секторима и подсекторима: пољопривреда, безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна заштита, вода, шумарство и рурални развој. Постојећи правни оквир састоји се од следећих најважнијих закона:

Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју⁵²³ утврђује се минимални гарантовани годишњи износи подстицаја у овим областима. Законом је утврђено три врсте државних подстицаја: непосредна плаћања, плаћања за рурални развој и специфични подстицаји. Законом је такође одређено да буџет за пољопривреду не сме да буде мањи од пет одсто укупног буџета Републике Србије. Влада Републике Србије је у фебруару усвојила „Уредбу о расподели подстицаја у пољопривреди“ којим се утврђују тачни износи за реализацију током 2013. године.

Законом о пољопривреди и руралном развоју⁵²⁴ утврђују се: циљеви пољопривредних политика и начини за њихово остварење; врсте пољопривредних субвенција; Регистар пољопривредних газдинстава; оснивање и рад Дирекције за аграрна плаћања.

Законом о безбедности хране⁵²⁵ утврђени су општи услови за: безбедност хране и сточне хране; дужности и одговорности оператора у области хране и сточне хране; систем за брзо узбуњивање; хитне мере и управљање кризним ситуацијама; хигијена и квалитет хране и сточне хране. **Закон о јавним складиштима за пољопривредне производе**⁵²⁶ омогућује спровођење система признаница за складиштење као алтернативног решења за произвођаче, прерађиваче и трговце да стекну приступ краткорочном финансирању за рад; да искористе флукуације цена; као и да обезбеде складишта за своје производе; **Закон о добробити животиња**⁵²⁷ уређује одговорности правних и физичких лица и предузетника у погледу добробити животиња, нарочито у погледу: заштите животиња од тортуре и лошег опхођења; бриге за здравље и живот животиња; третмана животиња током чувања, одгоја, продаје, транспорта, клања и спровођења опита. Осим тога, законом се може поспешити извоз животиња из Републике Србије, као и производа животињског порекла, нарочито у ЕУ, пошто се његовом применом осигурава да се испуњавају сви захтеви у погледу узгоја и превоза животиња; **Закон о здрављу биља**⁵²⁸ руководи заштитом и унапређењем здравља биља; конкретно прописује: (i) мере за заштиту, откривање, спречавање ширења, контролу и искорењивање штетних организама; (ii) фитосанитарну контролу и захтеве за производњу, прераду, увоз, складиштење и трговину биљем, биљним производима; (iii) услове за прописане објекте, као и услове за вршење активности у области заштите здравља биља. Законом се такође предвиђа успостављање националне референтне фитосанитарне лабораторије, и уводи контрола заснована на процени ризика; **Закон о органској производњи**⁵²⁹ детаљно описује органску производњу пољопривредних и других производа; циљеве и принципе органске производње; методе органске производње; контролу и оверу у органској производњи; прераду, обележавање, транспорт, маркетинг, увоз и извоз органских производа; надзор остварења делегираних задатака; као и друга питања од значаја за органску производњу; **Законом о генетички модификованим организмима**⁵³⁰ (ГМО) регулишу се основни услови за коришћење ГМО у затвореним системима (лабораторијски рад, стакленици) и њихово намерно пуштање у окружење (експериментални рад у пољу и комерцијално узгајање). Закон у потпуности забрањује комерцијално узгајање живих модификованих организама, односно пуштање у промет живих модификованих организама и производа добијених од ГМО. Ова пракса изузетно је строга у поређењу са праксама у појединим земљама, нарочито САД, и није у складу са правним тековинама ЕУ. Закон се не бави трговином, прометом, транспортом, означавањем, односно следљивошћу ГМО за комерцијалне сврхе. Закон о пољопривредном земљишту (Службени гласник РС, бр. 62/06 и 41/09) уређује планирање, заштиту, организацију (мере којима су спроведени плански документи путем процеса консолидације земљишта и управљања земљиштем како би се унапредили природни и еколошки услови на пољопривредном земљишту), као и коришћење пољопривредног земљишта; праћење спровођења овог закона и других питања од значаја за заштиту, развој и коришћење пољопривредног земљишта као средства од општег интереса. Законом је регулисано оснивање Управе за пољопривредно земљиште, као административног тела у оквиру министарства одговорног за пољопривреду. Законом је прописано да власник земљишта не може да буде страни држављанин или правно лице, уз поступак доделе најма над пољопривредним земљиштем у власништву државе.

ТЕМАТСКА ОБЛАСТ КУЛТУРЕ

Стратешки оквир

⁵²³Службени гласник Републике Србије, бр. 10/13

⁵²⁴Службени гласник Републике Србије, бр. 41/09

⁵²⁵Службени гласник Републике Србије, бр. 41/09; 93/12

⁵²⁶Службени гласник Републике Србије, бр. 41/09

⁵²⁷Службени гласник Републике Србије, бр. 41/09

⁵²⁸Службени гласник Републике Србије, бр. 41/09

⁵²⁹Службени гласник Републике Србије, бр. 30/10

⁵³⁰Службени гласник Републике Србије, бр. 41/09

Усвајање дуго очекиване **Стратегије развоја културе 2013-2023. године** предвиђено је за 2013. годину. Осим анализе тренутног стања, од нове стратегије се очекује да одреди стратешке правце, приоритет и циљеве у погледу заштите културне баштине, промовисања културне креативности и продукције, рада културних институција и међусекторске сарадње. Стратегију ће пратити акциони план који садржи циљеве и показатеље за спровођење.

Стратегија ЕУ за Дунавски регион за циљ има подстицај развоја Дунавског региона и подржана је 2011. године. Стратегијом су артикулисана четири главна стуба заједничких активности, од чега се трећи односи на изградњу просперитета у Дунавском региону. Предложено је више активности у вези са културом: надовезивање на културну разноликост као предност Дунавског региона; унапређење сарадње и контаката између људи различитог порекла, подстицање креативности и обезбеђивање покретача културних иновација и економског развоја, на основу наслеђа, традиција и туризма; промовисање културне размене и размене у уметности; прикупљање постојећих података о културним активностима и успостављање свеобухватне базе података која даје преглед културних активности у Дунавском региону.

Правни оквир

Правни оквир у погледу **културе** утврђен је **Законом о култури**.⁵³¹ У складу са овим законом, Република Србија води рачуна о остваривању општих интереса у култури и спровођењу културних политика као скупа циљева и мера за промовисање развоја културе заснованих на принципима утврђеним законом, укључујући принцип поштовања културних и демократских вредности европске и националне традиције и различитости културног израза. За ново усвојени Закон о јавним набавкама⁵³² радници у култури и културне организације сматрају да је изузетно неодговарајући за потребе културних организација. Покренули су иницијативу да се област културе изузме од његове пуне примене.

Други важни закони од значаја за културу јесу: Закон о делатностима од општег интереса у области културе,⁵³³ Закон о културним добрима,⁵³⁴ Закон о самосталном обављању уметничке или друге делатности у области културе,⁵³⁵ Закон о издаваштву,⁵³⁶ Закон о задужбинама и фондацијама,⁵³⁷ Закон о библиотечко-информативној делатности,⁵³⁸ Закон о старој и реткој библиотечкој грађи,⁵³⁹ Закон о кинематографији.⁵⁴⁰

ТЕМАТСКА ОБЛАСТ МЕДИЈА

Стратешки оквир

Стратегију развоја система јавног информисања до 2016. године (Медијску стратегију) усвојила је Влада током 2011. године.⁵⁴¹ Сврха стратегије јесте дефинисање кључних праваца развоја система за јавно информисање у Републици Србији као целине, и његових саставних делова, на начин којим се осигурава слобода медија и медијског тржишта као кључних актера у процесу даљег јачања демократских односа. Унапређење система за јавно информисање повлачи усклађивање правног оквира и пракси са међународним и европским регулаторним оквиром и јачање капацитета свих актера у овој области да поступају у складу са јавним интересима и добробити грађана и свих друштвених група. Стратегијом се дефинишу јавни интереси, улога Владе у систему јавног информисања, власништво и транспарентност власништва над јавним медијима, као и концентрација медија. Стратегијом се такође дефинише улога штампаних медија и новинских агенција, услови за даљи развој електронских медија и нових технолошких платформи, као и положај јавног сервиса у оквиру система јавног информисања.

Стратегију развоја електронских комуникација до 2020. године усвојила је Влада током 2010. године.⁵⁴² Стратегијом се утврђују основни правци и циљеви развоја електронских комуникација у Републици Србији, дефинишу се мере које омогућавају коришћење нових ИКТ, приступ инфраструктури за електронске комуникације, и шири се обухват услуга за резиденцијалне и пословне кориснике чиме се доприноси повећању конкурентности Републике Србије. Приоритети су усмерени на ефикасно управљање спектром, даљи развој широкопојасног приступа, прелаз на дигитално емитовање, планирање најбољег искоришћења дигиталне дивиденде и увођење нових мултимедијских услуга. Овај стратешки документ оправдано је веома технички оријентисан у свом приступу. За област медија од нарочитог је интереса прелазак на дигитално емитовање.

⁵³¹Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2009

⁵³²Службени гласник Републике Србије, бр. 124/2012

⁵³³Службени гласник Републике Србије, бр. 49/92

⁵³⁴Службени гласник Републике Србије, бр. 71/94

⁵³⁵Службени гласник Републике Србије, бр. 39/93, 42/98

⁵³⁶Службени гласник Републике Србије, бр. 37/91, 53/93, 67/93, 48/94, 135/2004, 101/2005

⁵³⁷Службени гласник Републике Србије, бр. 88/10

⁵³⁸Службени гласник Републике Србије, бр. 52/11

⁵³⁹Службени гласник Републике Србије, бр. 52/11

⁵⁴⁰Службени гласник Републике Србије, бр. 99/2011 и 2/2012

⁵⁴¹Службени гласник Републике Србије, бр. 75/11

⁵⁴²Службени гласник Републике Србије, бр. 99/06

Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године⁵⁴³ уз **Стратегију развоја електронских комуникација до 2020. године**⁵⁴⁴ представља дигиталну агенду Републике Србије. Стратегијом су идентификовани приоритети у шест кључних области: електронске комуникације; е-управа, е-здравље и е-права; ИКТ у образовању, науци и култури; е-трговина; пословни ИКТ сектор; и информатичка безбедност. Од посебног интереса јесте прелаз са аналогног на дигитално емитовање у Републици Србији, што би требало да омогући грађанима пријем квалитетнијег звука и слике, већег броја радио и ТВ програма, нових сервиса за лица са инвалидитетом и старије грађане, мобилни пријем програма, као и спајање сервиса.

Постојећа **Стратегија развоја радиодифузије**⁵⁴⁵ истиче 2013. године и планира се њена замена новом која покрива период 2013-2018. године (и коју ће припремити Републичка радиодифузна агенција).

Правни оквир

Постојећи правни оквир у **области медија** дефинисан је **Законом о јавном информисању**⁵⁴⁶ који је у складу са Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама, међународном конвенцијом о грађанским и политичким правима и Препорукама Савета Европе у погледу слободе изражавања и информисања. Њиме је дефинисано право на јавно информисање као право на слободу изражавања и регулишу се права и обавезе актера у процесу јавног информисања. Законом се гарантује право на оснивање и слобода јавних медија. **Закон о радиодифузији**⁵⁴⁷ уређује, у складу са међународним конвенцијама и стандардима, услове и начин активности емитовања. Законом се такође утврђују услови и процедуре за лиценцирање емитовања радио и телевизијских програма, као и друга питања од значаја у области емитовања. Осим наведеног, тема јавног информисања регулисана је низом других закона, као што су: Закон о локалној самоуправи,⁵⁴⁸ Закон о главном граду,⁵⁴⁹ Закон о националним саветима националних мањина,⁵⁵⁰ Закон о оглашавању,⁵⁵¹ Закон о приватизацији,⁵⁵² Закон о контроли државне помоћи.⁵⁵³

ТЕМАТСКА ОБЛАСТ ЦИВИЛНО ДРУШТВО

Стратешки оквир

Упркос томе што не постоји специфичан стратешки документ који се бави овом облашћу, бројне националне секторске стратегије препознају значај цивилног друштва и његову активну улогу у реализацији предвиђених циљева. Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом објавила је **Стратешки оквир 2011-2014. године** са неколико јасних циљева које је потребно реализовати. **Оперативни план за период 2013-2014. године** садржи циљеве за развој цивилног друштва: 1. развијање стратегије за креирање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији, и успостављање Националног савета за развој цивилног друштва; 2. промовисање нових финансијских извора као предуслов за дугорочну одрживост организација цивилног друштва (ОЦД): промовисање институционалних грантова, друштвено одговорне активности, индивидуална филантропија, корпоративна филантропија и социјално предузетништво, креирање функционалних механизма за филантропско давање, развијање критеријума за вршење јавне улоге ОЦД, транспарентније јавно трошење локалне самоуправе, измене система финансирања ОЦД из прихода остварених на основу игара на срећу, увођење пореских олакшица, итд; 3. даљи развој институционалног оквира подстицајног за развој цивилног друштва, односно креирање јединица или увођење активности у релевантним министарствима, имајући у виду могућност успостављања Фонда за развој цивилног друштва; јачање механизма сарадње између ОЦД и Народне скупштине Републике Србије.

Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом започела израду Стратегије за развој подстицајног окружења за развој цивилног друштва, а усвајање је предвиђено за крај 2014. године.

Такође, Европска комисија је у процесу израде Смерница за подршку ЕУ цивилном друштву у земљама у процесу проширења за период 2014-2020. године, са скупом предложених циљева, резултата и показатеља. Смернице се баве питањима креирања подстицајног окружења за развој цивилног друштва, изградњу капацитета ОЦД и сарадњу између ОЦД и државних институција. Овај документ треба да буде саставни део Стратегије ЕК за државу корисника по њеном завршетку, а биће припремљен кроз обиман процес консултација са цивилним друштвом.

Правни оквир

⁵⁴³Службени гласник Републике Србије, бр. 51/10

⁵⁴⁴Службени гласник Републике Србије, бр. 68/10

⁵⁴⁵Службени гласник Републике Србије, бр. 41/2009

⁵⁴⁶Службени гласник Републике Србије, бр. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 – Одлука Уставног суда и 41/2011 – Одлука Уставног суда

⁵⁴⁷Службени гласник Републике Србије, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 – др. закон, 62/2006, 85/2005 и 41/2009

⁵⁴⁸Службени гласник Републике Србије, бр. 129/2007

⁵⁴⁹Службени гласник Републике Србије, бр. 129/2007

⁵⁵⁰Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2009

⁵⁵¹Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005

⁵⁵²Службени гласник Републике Србије, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07 – др. закон, 123/07, 30/10 – др. закон, 93/12, 119/12

⁵⁵³Службени гласник Републике Србије, бр. 51/2009

Закон о удружењима грађана⁵⁵⁴ усвојен је у јулу 2009. године. Њиме се уређује питање оснивања и правног статуса удружења, финансирање, као и друга питања од значаја за функционисање удружења. По први пут законом се уређује положај и деловање страних удружења. Закон обавезује сва удружења да се пререгиструју у складу са нових захтевима за регистровање. Према Закону о удружењима (члан 38), Влада је усвојила Уредбу о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења⁵⁵⁵ којим се уређују критеријуми, услови и методе за расподелу средстава из буџета Републике Србије удружењима, чиме се налаже да алокација средстава мора бити извршена на транспарентан начин и изједначаје поступке доделе финансијске подршке удружењима грађана и другим организацијама цивилног друштва од стране институција на републичком, покрајинском и нивоу јединица локалне самоуправе. Влада је усвојила и Закон о волонтирању⁵⁵⁶ и Закон о задужбинама и фондацијама.⁵⁵⁷ Други важан закон је Закон о социјалној заштити;⁵⁵⁸ овим законом даље се децентрализује систем социјалне заштите, чиме се организацијама цивилног друштва омогућује надметање на тржишту у улози пружалаца услуга социјалне заштите. Такође, усвојена су четири подзаконска акта, у форми правилника који регулишу услове и стандарде за пружање услуга социјалне заштите и лиценцирање социјалних радника и организација које пружају услуге социјалне заштите. Закон о рачуноводству налази се процесу измена и допуна у циљу поједностављивања финансијског управљања за мање ОЦД и фондације, али и увођења непрофитног рачуноводства. Значајно побољшање у области учешћа у законодавном процесу постигнуто је изменама и допунама члана Пословника Владе који се односи на питање јавне расправе. Пословником се институције сада обавезују на спровођење јавне расправе у процесу израде закона и уређују се сви значајни сегменти овог процеса, као што су критеријуми за обавезну јавну расправу, прихватљиви временски оквири за спровођење јавне расправе и обавеза извештавања о спроведеној јавној расправи.

⁵⁵⁴Службени гласник Републике Србије, бр. 51/2009

⁵⁵⁵Службени гласник Републике Србије, бр. 8/12

⁵⁵⁶Службени гласник Републике Србије, бр. 36/2010

⁵⁵⁷Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2010

⁵⁵⁸Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2011

ПРИЛОГ 2 – ПРИОРИТЕТИ И МЕРЕ НАД-А

Сектор	Правда		Унутрашњи послови	
<i>Приоритети</i>	<i>(1) Унапређење правосудног система, правне сигурности и борба против корупције</i>	<i>(2) Унапређење заштите и промовисање људских и мањинских права</i>	<i>(1) Унапређење опште безбедности и борба против криминала</i>	<i>(2) Осигурање интегрисаног управљања границама и управљања токовима миграција</i>
Мере	1.1 Даља подршка реформи правосудног система у складу са захтевима за придруживање ЕУ	2.1 Спровођење постојећег стратешког и правног оквира за заштиту људских и мањинских права	1.1 Унапређење и спровођење стратешког и нормативног оквира за борбу против криминала и превенцију	2.1 Унапређење интегрисаног управљања границама (спровођење Стратегије за ИУГ)
	1.2 Повећање ефикасности и квалитета правосудног система у складу са међународним и европским стандардима	2.2 Промовисање културе толеранције, различитости, једнакости, ради спречавања кршења људских и мањинских права у запошљавању, образовању, здравству и јавном информисању	1.2 Јачање капацитета државних органа за ефикасно процесуирање случајева организованог криминала, прања новца и финансирања тероризма, тероризма, ратних злочина и других кривичних дела	2.2 Унапређење механизма за управљање миграцијама
	1.3 Унапређење јавних политика за борбу против корупције у складу са унапређењем превенције, гоњења и процесуирања случајева корупције		1.3 Јачање капацитета полиције, државних органа, локалних општина, мањина и цивилног друштва за свеобухватну и ефикасну заштиту људских и мањинских права, сигурности и безбедности грађана	
		1.4 Унапређење капацитета државних органа за ефикасно реаговање у хитним ситуацијама и делотворну заштиту грађана		

Сектор	Реформа јавне управе (ЈУ)		
<i>Приоритети</i>	<i>(1) Унапређење делотворности, ефикасности и транспарентности јавне управе</i>	<i>(2) Јачање стратешког планирања и координације јавних политика</i>	<i>(3) Унапређење транспарентности, ефикасности и одговорности у управљању јавним финансијама</i>
Мере	1.1 Реорганизација структура и оптимизација процеса на свим нивоима јавне управе	2.1 Унапређење административних капацитета за делотворно и ефикасно стратешко и фискално планирање и њихову координацију	3.1 Унапређење процеса планирања и припреме буџета
	1.2 Приближавање функција јавне управе грађанима и привреди у оквиру процеса деконцентрације и децентрализације	2.2 Унапређење институционалних и техничких капацитета за праћење и пројекције друштвено-економских трендова	3.2. Побољшање управљања јавним приходима
	1.3 Унапређење система управљања/развоја		

	људских ресурса на свим нивоима јавне управе		
	1.4 Модернизација пружања услуга јавне управе кроз даље унапређење информационих и комуникационих технологија на свим нивоима управе		3.3 Побољшање управљања јавним расходима и извршења буџета
	1.5 Јачање механизма контроле рада јавне управе и повећање транспарентности		

Сектор	Конкурентност		
<i>Приоритети</i>	<i>(1) Унапређење квалитета производа и услуга и повећање степена продуктивности</i>	<i>(2) Унапређење степена иновација и квалитета истраживања и развоја у јавном и приватном сектору</i>	<i>(3) Унапређење пословног окружења путем политика заснованих на доказима и поједностављивања прописа</i>
Мере	1.1 Обезбеђивање приступа изворима финансирања	2.1 Повећање квалитета базе за истраживање и развој са циљем економског развоја	3.1 Унапређење стратешких, регулаторних и институционалних оквира применом приступа заснованог на доказима у припреми јавних политика, и поједностављење администрације и прописа
	1.2 Осигурање приступа одрживој савременој инфраструктури	2.2 Већа разноврсност механизма подршке за комерцијализацију	3.2 Унапређење административних капацитета уз одговарајућу процену неопходних кадровских и других ресурса, знања и вештина у управи и правосуђу
	1.3 Осигурање конкурентне производне базе		3.3 Унапређење оквирних услова и капацитета предузећа за поштовање законодавства усклађеног са ЕУ

Сектор	Енергетика		
<i>Приоритети</i>	<i>(1) Унапређење стратешког, институционалног и законодавног оквира како би се осигурао одрживи развој енергетског сектора</i>	<i>(2) Обезбеђивање поузданог, квалитетног и ефикасног ланца снабдевања енергијом</i>	<i>(3) Ублажавање негативног утицаја енергетског сектора на животну средину путем смањења загађења, активности ремедијацијом земљишта и припремних активности усмерених на постепено побољшање будуће одрживе производње енергије</i>
Мере	1.1 Подршка спровођењу националног законодавства у сектору енергетике и унапређење механизма за праћење и извештавање о спровођењу јавних политика и	2.1 Унапређење сигурности снабдевања енергијом у преносу електричне енергије и транспорту гаса чиме се омогућује интегрисање регионалног енергетског тржишта и	3.1 Смањење загађења из енергетског сектора које утиче на квалитет ваздуха, воде

	закона на централном и локалном нивоу	успостављање резерви нафте за хитне случајеве	и земљишта
	1.2 Даља подршка енергетском тржишту Републике Србије ради унапређења његове унутрашње и регионалне конкурентности	2.2 Унапређење одрживог коришћења свих обновљивих извора енергије са усмерењем на биомасу.	
		2.3 Повећање енергетске ефикасности у секторима даљинског грејања и секторима потрошње енергије са усмерењем на јавне и стамбене зграде	

Сектор	Заштита животне средине		
Приоритети	<i>(1) Израда и јачање стратешких, регулаторних, финансијских и механизма за праћење како би се осигурао одрживи развој, укључујући подизање нивоа свести у погледу питања животне средине</i>	<i>(2) Подршка прилагођавању на измењене климатске услове, ублажавању последица и спречавању ризика</i>	<i>(3) Осигурање одрживости животне средине путем ваљаног управљања природним ресурсима и смањењем загађења</i>
Мере	1.1 Унапређење квалитета вишегодишњег планирања, законских реформи и изградње институција у вези са заштитом животне средине	2.1 Подршка спровођењу Стратегије борбе против климатских промена са Акционим планом	3.1 Осигурање очувања, одрживог коришћења и ефикаснијег управљања природним ресурсима (заштита природе, биодиверзитет, опоравак загађених локација)
	1.2 Развој интегрисаних система за праћење и информисање о квалитету животне средине, унапређење извештавања и јачање спровођења закона		3.2 Развој и унапређење система за управљање отпадом
			3.3 Унапређење управљања водама (снабдевање водом и управљање отпадним водама)
			3.4 Унапређење квалитета ваздуха путем смањења штетних емисија

Сектор	Саобраћај		
	<i>(1) Повећање делотворности саобраћајног система јачањем стратешког и институционалног оквира, капацитета за управљање и механизма за спровођење</i>	<i>(2) Унапређење капацитета и квалитета саобраћајне инфраструктуре и услуга у оквиру паневропских саобраћајних коридора и Основне регионалне саобраћајне мреже Југоисточне Европе</i>	<i>(3) Промовисање одрживог градског и приградског саобраћаја</i>
Мере	1.1 Јачање капацитета управе за стратешко планирање и управљање саобраћајом	2.1 Модернизација железничке инфраструктуре	3.1 Унапређење ефикасности градског и приградског саобраћаја и његове повезаности са националним и међународним саобраћајним коридорима у складу са интегрисаним приступом у планирању градског и приградског саобраћаја
	1.2 Увођење организационих и структурних промена у јавним предузећима која раде у	2.2 Унапређење друмског саобраћаја узимајући у обзир социјалне карактеристике, капацитет и	3.2 Унапређење спровођења и развоја одговарајућих мера градске и приградске мобилности како би се смањила

сектору саобраћаја са циљем комерцијализације њихових активности у складу са захтевима ЕУ	карактеристике безбедности	загушења и унапредила безбедност
	2.3 Јачање капацитета за ефикасан интермодални транспорт са циљем повећања модалне поделе режима транспорта у корист мање загађујућих режима (железница, пловни путеви)	
	2.4 Унапређење услова за навигацију у оквиру унутрашњих пловних путева	

Сектор	Људски ресурси и друштвени развој			
<i>Приоритети</i>	<i>(1) Јачање успостављања ефикасног, стабилног и одрживог тренда раста у области запошљавања</i>	<i>(2) Изградња друштва заснованог на знању путем оснаживања формалног и неформалног образовања</i>	<i>(3) Повећање делотворности и праведности система социјалне заштите</i>	<i>(4) Побољшање здравственог стања становништва оснаживањем приступачности, доступности, економичности и ефикасности услуга здравствене заштите</i>
Мере	1.1 Даље промовисање примене активних мера тржишта рада, оснаживање њихове делотворности, усмеравање и обухват услуга	2.1 Подизање квалитета и ефикасности општег образовања на предуниверзитетском нивоу	3.1 Унапређење релевантности и доступности улагања у систем социјалне заштите путем ефикаснијег и делотворнијег коришћења средстава за социјалну заштиту (и мере за смањење сиромаштва) и модернизовање националних механизма за пружање подршке осетљивом становништву	4.1 Смањење учесталости незаразних болести путем даље примене програма превенције са циљем смањивања фактора ризика
	1.2 Смањење регионалних разлика кроз интегрисану и координисану подршку запошљавању	2.2 Веће учешће и приступ образовању	3.2 Унапређење ефикасности социјалне заштите и социјалне укључености кроз иновација	4.2 Изградња капацитета за руковођење системом здравствене заштите и увођење нових технологија како би се осигурали бољи услови за лечење и рехабилитацију и унапредила ефикасност система здравствене заштите
	1.3 Унапређење политике у области рада, радног окружења и услова рада	2.3 Успостављање функционалног Националног оквира квалификација за целоживотно учење		
	1.4 Унапређење запошљивости младих и омогућавање приступа тржишту рада	2.4 Унапређење квалитета и учешћа на нивоу високог образовања		

Сектор	Пољопривреда и рурални развој			
<i>Приоритети</i>	<i>(1) Повећање конкурентности сектора пољопривредног пословања</i>	<i>(2) Унапређење квалитета живота руралног становништва и</i>	<i>Јачање административних капацитета за усклађивање</i>	<i>(4) Унапређење стандарда и система за безбедност хране, здравље биља,</i>

	<i>и створени услови за одрживи раст прихода пољопривредника (уз позив на ИПАРД осу 1)</i>	<i>атрактивности руралних подручја (уз позив на ИПАРД осе 2 и 3)</i>	<i>политика и институција пољопривреде (ЗПП стуб 1) и руралног развоја (ИПАРД и ЗПП стуб 2) са правним тековинама ЕУ (уз позив на изградњу административних капацитета)</i>	<i>здравље и добробит животиња (уз позив на усклађивање са правним тековинама ЕУ)</i>
Мере	1.1 Улагање у пољопривредна газдинства, прераду и пласман пољопривредних производа, увођење стандарда ЕУ за пољопривредне производе и храну	2.1 Стварање услова за унапређење руралне инфраструктуре	3.1 Унапређење капацитета за анализу, програмирање, управљање пројектима и спровођење у области руралног развоја	4.1 Изградња стандарда и капацитета за ветеринарске службе, здравље и добробит животиња
	1.2 Поспешивање иновација, прихват резултата истраживања и трансфера знања путем саветодавне службе	2.2 Подршка диверсификацији руралне економије и отварању нових радних места	3.2 Унапређење административног капацитета у погледу пољопривредне и прехрамбене политике и организација заједничког тржишта	4.2 Јачање система безбедности хране
		2.3 Унапређење локалних акционих група (сличних приступу LEADER) и увођење агро-еколошких активности		4.3 Изградња стандарда и административних капацитета у области здравља биља и средстава за заштиту биља

ПРИЛОГ 3 – МАТРИЦА МЕЃУСОБНИХ УТИЦАЈА НА НИВОУ ПРИОРИТЕТА

		ПРР			КОНК			ЕНЕ		ЖС		ПРА		УП	ЉР			РЈУ	ТРА	
		П 1	П2	П3	П 1	П2	П3	П 2	П 3	П 1	П3	П 1	П 2	П 1	П 1	П2	П 4	П 1	П 2	
ПРР	П 1				ПОМ1.1 КМ1.3	ПОМ1.2 КМ2.1														
	П2																			
	П3									ПОМ3.2 ЖСМ1.2					ПОМ2.2 ЉРМ1.2					
КОН	П 1	КМ1.3 ПОМ1.1					КМ1.2 ЕМ2.1												КМ1.2 ТМ2.1М2.2	
	П 2	КМ2.1 ПОМ1.2													КМ2.1 ЉРМ2.4					
	П3									КМ3.2 ПРМ1.1								КМ3.2 ЈУМ1.3		
ЕНЕ	П 2				ЕМ2.1 КМ1.2															
	П 3									ЕМ3.1 ЖСМ3.1 М3.4									ЕМ3.1 ТМ2.3	
ЖС	П 1			ЖС1.2 ПОМ3.2																
	П3							ЖСМ3.1 М3.4 ЕМ3.1											ЖСМ3.1 М3.4 ТМ2.3	
ПРА	П 1					ПРМ1.1 КМ3.2								ПРМ1.3 ЉРМ1.2						
	П 2												ПРМ2.1 М2.2 ЉРМ1.3	ПРМ2.2 ЉРМ1.1		ПРМ1.2 М2.2 ЉРМ3.2				
УП	П 1										ЉРМ1.2 ПРМ1.3	ЉР1.3 ПРМ2.1 М2.2								
	П 2			ЉРМ1.2 ПОМ2.2								ЉРМ1.1 ПР2.2						ЉРМ1.1 ЈУМ1.3		
ЉР	П 2			ЉРМ2.4 КМ2.1																
	П 3											ЉРМ3.2 ПРМ2.1 М2.2								
РЈУ	П 1					ЈУМ1.3 КМ3.2									ЈУМ1.3 ЉРМ1.1					
ТРА	П 2				ТМ2.1М2.2 КМ1.2			ТМ2.3 ЕМ3.1		ТМ2.3 ЖСМ3.1М3.4										

ПРИЛОГ 4 – МЕТОДОЛОГИЈА ЗА СЕЛЕКЦИЈУ И ПРИОРИТИЗАЦИЈУ ИНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЈЕКТАТА

I. Увод

Република Србија има изузетно велике потребе за развојем инфраструктуре како би се на одговарајући начин припремила за будуће придруживање ЕУ и испунила националне циљеве развоја. С обзиром да су и домаћи и инострани извори финансирања инфраструктуре ограничени, важно је усмерити расположива средства на *стратешки значајне инфраструктурне пројекте*, односно оне пројекте који ће највише допринети (утицати) остварењу националних стратешких циљева. Потребно је напоменути да ће утврђивање стратешки значајних пројеката представљати важан елемент у успешном усвајању секторског приступа у оквиру ИПА 2 за период 2014-2020. године.

Претходном и текућом донаторском помоћи (укључујући помоћ ЕУ) подржана је припрема инфраструктурних пројеката како на централном, тако и на нивоу локалних власти. У том погледу значајни су пројекти ЕУ PPF⁵⁵⁹ и SIDA⁵⁶⁰ (подршка централним институцијама јавне управе), ЕУ MISP⁵⁶¹ пројекти (подршка општинама) и пројекат Инвестиционог оквира за Западни Балкан (подршка улагањима међународних финансијских институција (МФИ) на нивоу Западног Балкана). Као последица великог броја процедура, припремљени су документи и приручници за подршку развоју инфраструктурних пројеката у Републици Србији. Сврха ове методологије јесте да се надовеже на ову постојећу базу документације и да се развије консолидована стандардна методологија коју могу да користе надлежни органи у Републици Србији приликом избора стратешки значајних пројеката. Ова методологија требало би да буде опште примењива на све изворе финансирања (нарочито ИПА 2) и требало би да служи потребама органа власти како на централном, тако и локалном нивоу. Методологија представља основу за успешан процес програмирања током којег се врши одабир пројеката за финансирање и утврђује финансијска конструкција за финансирање појединачних пројеката.

Важан проблем који су установили менаџери програма и секторски стручњаци ДЕУ/КЕИ јесте да се често приликом процене спремности пројекта не узима у обзир квалитет пројектне документације. Неодговарајућа и непотпуна документација значајан је чинилац у кашњењу потпуне припреме инфраструктурних пројеката у Републици Србији, што доводи до кашњења тендерских поступака, накнадног спорог спровођења и слабе апсорпције расположивих средстава. С обзиром да трошкови припреме великих инфраструктурних пројеката могу да представљају чак 10% укупне вредности пројекта, селекција пројеката са неодговарајућом документацијом такође доводи до неефикасне и неделотворне употребе буџета за техничку помоћ. За проблем слабог квалитета документације везан је и проблем слабих капацитета ресорних министарстава и јавних комуналних предузећа за праћење припреме инфраструктурних пројеката. Тренутно је у току успостављање система по којем именовано водеће министарство функционише као контакт тачка за координацију и управљање припремом пројеката, али га је још увек потребно прецизно прилагодити потребама и стандардизовати.

II. Предложена методологија

Уочена су два важна недостатка у постојећим поступцима селекције инфраструктурних пројеката. Прво, веома мало пажње се обраћа на стратешки значај пројеката, односно на њихов потенцијални допринос остварењу стратешких циљева. Друго, оцена спремности (зрелости) пројекта не узима у обзир квалитет (поузданост података) и довршеност планске и техничке документације. Да би се одговорило на те недостатке, предложено је укључивање додатних процена у постојећи процес селекције пројекта, и то *Процена стратешке релевантности* и *Процена недостатака* пројеката пре коначне селекције. Ове процене приказане су на слици 1 (кораца 3 и 5). Критеријуми за приоритизацију су развијени одвојено за следеће секторе и подсекторе: енергетика, саобраћај, животна средина (управљање отпадом, вода/отпадне воде), и пословна инфраструктура (индустријске зоне, пословни паркови, инкубатори).

Предложена методологија представља процес са врха наниже у којем се подстичу потенцијални пројектинепосредно из националних стратегија или из других извора. Тренутно већина потенцијалних пројеката представљена је у различитим форматима и садржи различит ниво информација. Како би се установио минималан степен информација потребних за процес приоритизације, пројекти одређени у кораку 2 би требало да се резимирају на стандардизованом Обрасцу са за идентификацију пројекта (ОИП), а образац за овакав ОИП је развила КЕИ, и укључује неколико једноставних простих критеријума за квалификованост пројеката.

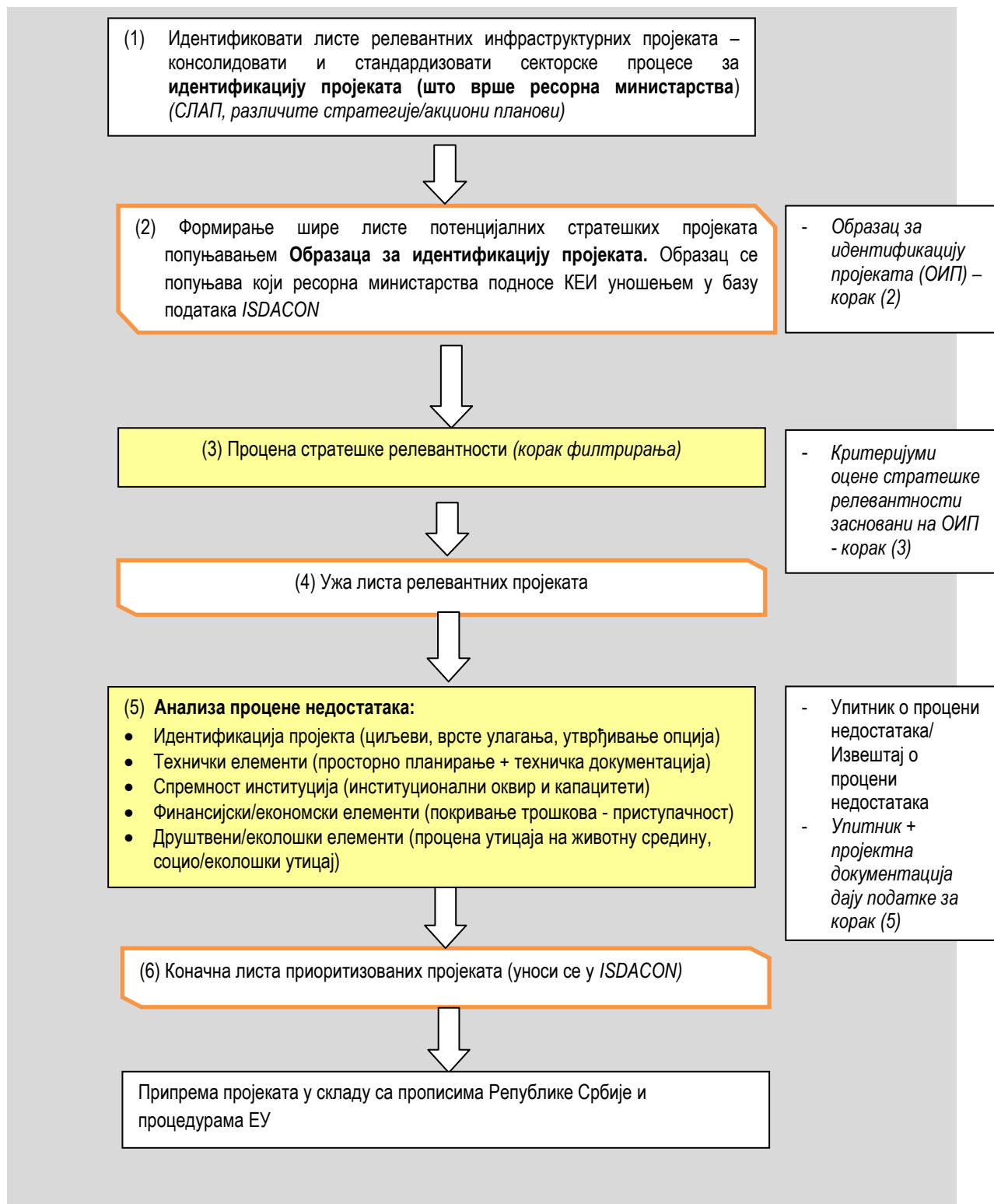
⁵⁵⁹ PPF=Project Preparation Facility, Помоћ у припреми пројеката

⁵⁶⁰ SIDA=Swedish International Development Agency, Шведска агенција за међународни развој

⁵⁶¹ MISP=Municipality Infrastructure Support Programme, Програм за подршку општинској инфраструктури

„Шира листа“ пројеката оцењује се у погледу стратешке релевантности (корак 3) и формира се „ужа листа“ пројеката како би се даље проверио обухват пројекта, анализирале алтернативне опције и коришћење техничких, институционалних, финансијских, и критеријума животне средине у складу са кораком 5. Формира се „коначна листа“ приоритетних пројеката, а пројекти се, у зависности од спремности, класификују у четири групе. Овај редослед корака би требало да функционише као филтер квалитета којим се шира листа потенцијалних пројеката постепено скраћује, чиме се осигурава да се за пуну припрему бирају само стратешки пројекти. Ово би, заузврат, требало да смањи обим проблема приликом спровођења.

Слика 1: Методологија за приоритизацију инфраструктурних пројеката



III. Идентификација пројеката

(Корак 1)

Идентификовати листе релевантних инфраструктурних пројеката – консолидовати и стандардизовати секторске процесе за **идентификацију пројеката (што врше ресорна министарства)** (СЛАП, различите стратегије/акциони планови)

Први корак у процесу приоритизације јесте утврђивање листе инфраструктурних пројеката који би потенцијално могли бити важни приликом спровођења секторских стратегија националних/регионалних програма друштвено-економског развоја (слика 1, корак 1). Овај корак за циљ има консолидацију и координацију постојећих процедура за идентификацију коју тренутно користе ресорна министарства, јавна предузећа, локални органи, регионалне агенције и КЕИ. Очекује се да ће два главна извора листа пројеката бити:

- a) структурирани механизми (СЛАП⁵⁶² и одговарајуће базе података ресорних министарстава),
- b) секторски стратешки акциони планови – мастер планови.

Главни елементи корака идентификације пројеката резимирани су табелом 1 у даљем тексту.

Табела 1: Преглед идентификације пројеката

Обухват	Кључни актери	Улази	Метод	Резултати
Консолидовање и координација постојећих процеса за идентификацију пројеката како би се обезбедио основ за потоње формулисање и селекцију стратешких инфраструктурних пројеката Идентификација потенцијалних извора/ листа инфраструктурних пројеката	- Ресорна министарства - Предлагачи ⁵⁶³ пројеката (ресорна министарства, јавна предузећа, јавна комунална предузећа (ЈКП), општине итд.)	- Националне стратегије/ секторске стратегије и други стратешки документи - СЛАП и друге базе пројеката	Утврђивање потенцијалних пројеката из постојећих база пројеката и низова у складу са секторским стратешким циљевима који прате националне секторске стратегије/ акционе планове.	Формулисана листа утврђених инфраструктурних пројеката

⁵⁶² СЛАП се третира као један од више извора потенцијалних инфраструктурних пројеката у секторима животне средине и развоја пословне инфраструктуре, пошто СЛАП не покрива секторе транспорта и енергетике

⁵⁶³ Предлагаче у смислу ове методологије би требало разликовати од предлагача пројеката у процесу програмирања. Предлагачи пројеката у смислу ове методологије су сви они државни органи који се баве реализацијом инфраструктурних пројеката. Предлагачи пројеката у смислу процеса програмирања могу бити искључиво ресорна министарства.

IV. Стандардизација информација за потенцијалне пројекте

(Корак 2)

Формирање шире листе потенцијалних стратешких пројеката попуњавањем **Образаца за идентификацију пројеката** које ресорна министарства подносе КЕИ уношењем у базу података ISDACON

С обзиром да ће се пројекти идентификовати из низа извора, они постоје у различитим форматима и они су у различитим фазама припреме. На пример, многи (али не сви) пројекти регистровани у бази података СЛАП оцењени су по шест одвојених критеријума⁵⁶⁴ који се појединачно оцењују и користе да би се обезбедила општа оцена квалитета пројекта. Да би се стандардизовао формат, пројекти које идентификују ресорна министарства могу да постоје само као „концепт пројекта“ са мање информација и мало или нимало претходне оцене.

Према томе, предлагачи пројеката би требало да попуне стандардни „Образац за идентификацију пројеката“ (ОИП) којим би се обезбедило довољно информација за наредни корак у процесу приоритизације (оцена стратешке релевантности). Како би се осигурало да се овај корак спроводи усклађено и ефикасно, даље се предлаже да процесом координације припреме и анализе ОИП управља једна институција, односно КЕИ путем базе података ISDACON. Ово укључује успостављање и рад секторских радних група и управљање базом података, ISDACON, која може брзо да се прилагоди да садржи листе националних инфраструктурних пројеката.

Развијен је стандардни ОИП образац за следеће секторе: животна средина, саобраћај, енергетика и пословна инфраструктура. Без обзира на сектор, сваки ОИП образац садржи три скупа основних информација о пројекту, и то:

- a) опште податке и информације, укључујући информације о институционалној поставци сектора и власништву над политикама/стратегијама,
- b) квалификованост - усклађеност пројеката са политикама ЕУ – ИПА приоритети/Стратегија ЕУ за државу корисника – општи национални стратешки оквир – појединачне секторске стратегије,
- c) питања за оцену стратешке релевантности заснована на критеријумима за стратешку релевантност договореним са министарствима, и на основу којих се пројекти оцењују током наредног корака у процесу приоритизације (слика 1, корак 3).

Податке о пројекту из ОИП ресорна министарства уносе у базу података ISDACON.⁵⁶⁵ Предлаже се да приступ бази података за унос ОИП буде непрестано отворен, док оцену ОИП периодично (нпр. сваких 12 месеци) врши КЕИ а надлежна министарства у формату секторске радне групе систематски ревидирају и представљају ове оцене. Главни елементи овог корака резимирани су у табели 2 у даљем тексту.

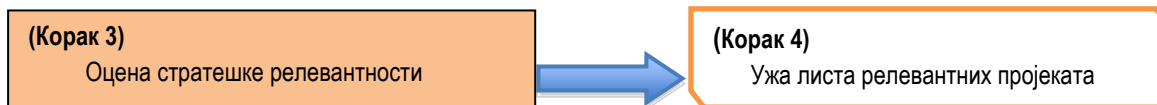
Табела 2: Главни елементи за успостављање заједничке базе података информација о пројектима

Обухват	Кључни актери	Улази	Метода	Резултати
Осигурати да сви потенцијални инфраструктурни пројекти имају минимум стандардизованих информација потребних за (i) утврђивање институционалног власништва и поставке; (ii) контролу квалификованости; (iii) оцену стратешке релевантности. Обезбедити лак и једноставан приступ свеобухватној бази предлагача инфраструктурних пројеката, власника институционалних политика и основних параметара пројеката.	- КЕИ/ISDACON за припрему и управљање базом података пројеката - Предлагачи пројеката и институционални носиоци за завршетак ОИП и подношење КЕИ	ОИП инфраструктурних пројеката које су унели предлагачи / ресорна министарства	- КЕИ прибавља основне пројектне информације путем ОИП који попуњавају предлагачи пројекта, односно јавне институције одговорне за пројекат. - Унос завршених ОИП у националну секторску базу податка о инфраструктурним пројектима коју води/ одржава ISDACON	Национална консолидована секторска база података о инфраструктурним пројектима, лако доступна за унос и преглед ОИП

⁵⁶⁴ Критеријуми СЛАП-а за оцену јесу: (i) животна средина; (ii) финансијски; (iii) друштвено-економски; (iv) технички; (v) институционални; (vi) зрелост

⁵⁶⁵ Напомињемо да се не предлаже комбиновање или спајање база података СЛАП и ISDACON. Утврђена поља за ОИП попуњаваће се за све пројекте из СЛАП-а, без обзира да ли су раније оцењени коришћењем наведених критеријума СЛАП-а за оцену.

V. Оцена стратешке релевантности и развој



Информације / подаци достављени у ОИП користиће се за оцену стратешке релевантности потенцијалних пројеката описане као степен у којем ће поједини пројекти допринети остваривању циљева општинских и секторских политика, односно испуњавању секторских циљева утврђених стратешким оквиром. У случају сектора у којима не постоји усвојена национална стратегија (нпр. сектор вода), анализа података из ОИП користиће се за оцену општег утицаја пројеката коришћењем секторских критеријума за стратешку релевантност који су представљени у даљем тексту.

Развијени су специфични „критеријуми за стратешку релевантност“ (уз одговарајућа питања) за оцењивање процењене стратешке релевантности/утицаја предложених пројеката. Критеријуми за стратешку релевантност развијени су одвојено за сваки од сектора и подсектора на које се односи ова методологија. Критеријуми за стратешку релевантност пратиће главне аспекте релевантности пројеката за сваки од сектора/подсектора (дефинисане главне области од стратешке релевантности):

- Саобраћај
 1. Чиниоци потражње/понуде и полазишта/одредишта
 2. Однос са другим коридорима/трасама за саобраћај
 3. Безбедност у саобраћају и сигурност транспорта
 4. Потенцијал за раст (извоз/увоз), системи економије и сектори на које утиче пројекат
- Енергетика
 1. Развој одрживих извора енергије
 2. Унапређење конкурентности
 3. Друштвени утицај
 4. Утицај у погледу економије и запошљавања
- Животна средина: вода/отпадне воде
 1. Изградња и унапређење постројења за пречишћавање отпадних вода и проширење система за прикупљање отпадних вода
 2. Изградња постројења за прераду воде и система за водоснабдевање
 3. Унапређење адекватних нивоа заштите од поплава
- Животна средина: комунални отпад
 1. Интегрисано управљање отпадом
 2. Смањење негативног утицаја отпада на животну средину и здравље људи
 3. Утицај на локални развој
 4. Утицај на животну средину и становништво
- Пословна инфраструктура (развиће се за индустријске зоне, технолошке паркове, туристичку инфраструктуру и пословне инкубаторе)
 1. Потражња извозног тржишта и потражња приватног сектора
 2. Резултати и финансијска одрживост
 3. Пројектни партнери и стварање радних места.

Напомена: потребно је узети у обзир да ће се сваки од ових критеријума за све секторе/подсекторе оцењивати по специфичним питањима релевантним за одговарајуће области.

Оцену стратешке релевантности пројеката врше КЕИ и надлежна министарства у формату секторске радне групе.

Пројекти ће бити оцењени у оквиру КЕИ, а резултати саопштени путем редовних састанака секторских радних група (што укључује КЕИ и ресорна министарства), уз ужу листу по секторима/подсекторима у складу са стратешком релевантношћу.

Биће утврђени и власништво над институционалним политикама и институционална структура за припрему пројекта (на нивоу власника политика). У случају да не постоји неопходна структура за припрему пројеката и праћење, спровођење стратешких важних инфраструктурних пројеката биће одложено док се не омогући предузимање неопходних мера за ублажавање и отклањање утврђених недостатака (изградња капацитета, обука, ТП итд.) Неопходан предуслов за прелазак на наредни корак јесте да пријављена институционална структура прикаже довољне капацитете за припрему пројеката и праћење спровођења. Главни елементи у оцени стратешке релевантности и развоју уже листе пројеката дати су у табели 3 у даљем тексту.

Ужа листа по сектору/подсектору за финансирање пројеката биће објављена путем KEI/ISDACON, а пројекти на ужој листи биће основа за наредни корак (оцена недостатака).

Табела 3: Главни елементи за оцену стратешког значаја и израде уже листе пројеката

Обухват	Кључни актери	Улази	Методe	Резултати
1. Оцена стратешке релевантности пројеката у складу са критеријумима стратешке релевантности договореним са ресорним министарствима (и уколико је могуће, изведеним из националних стратегија)	- KEI - Секторске радне групе	Критеријуми за стратешку релевантност договорени са ресорним министарствима за сваки од сектора/подсектора	Стратешки значај сваког од пројеката биће оцењен у погледу њихове усклађености, доследности и кохеренције са критеријумима за стратешку релевантност.	1. Оцене стратешке релевантности за потенцијалне пројекте
2. Промовисање искључиво стратешки релевантних пројеката са свим главним предусловима за спровођење		ISDACON база података стратешких инфраструктурних пројеката		2. Ужа листа стратешки релевантних инфраструктурних пројеката у складу са утврђеним критеријумима за стратешку релевантност.

VI. Процена недостатака (Gap Assessment)



Процена недостатака јесте поступак оцене квалитета и целовитости пројектне документације релевантних пројеката са предусловима релевантним за спровођење (ужа листа пројеката), и врши се на следећи начин:

Прво се од предлагача пројеката на ужој листи захтева да доставе додатне детаљне информације путем специфичних „Упитника за процену недостатака“ (по сектору и подсектору) и да за КЕИ обезбеде сву постојећу пројектну документацију. Припремљени су упитници за процену недостатака специфични за сваки од сектора/подсектора.

Друго, процес техничке оцене координише КЕИ (подржана кроз техничку помоћ и у блиској сарадњи са стручњацима из ресорних министарстава, ЈКП итд.) предузимајући детаљну и потпуну анализу недостатака свих пројеката на ужој листи путем анализе попуњених упитника о процени недостатака и одговарајуће техничке документације, укључујући:

- идентификацију пројеката (циљеве, тип улагања, утврђивање опција),
- техничку зрелост (просторно планирање + техничка документација),
- институционалну спремност (институционални оквир и капацитете),
- финансијску/економску зрелост (покривеност трошкова - приступачност),
- друштвену/еколошку зрелост (процену утицаја животне средине, друштвено/еколошки утицаји).

Треће, анализа процене недостатака се представља путем коначног „Извештаја о процени недостатака“ укључујући резултате и препоруке за одабране пројекте. По основу ових извештаја о процени недостатака пројекти се деле у четири групе у складу са степеном СПРЕМНОСТИ и предлажу се у облику:

- а) спреман за расписивање тендерске процедуре за извођење радова,
- б) спреман за припрему недостајуће техничке документације,
- в) потребно решити мање недостатке пре припреме техничке документације,
- г) потребно решити значајне недостатке пре припреме.

Главни елементи корака процене недостатака приказани су у табели 4.

Табела 4: Главни елементи процене недостатака

Обухват	Кључни актери	Улази	Методe	Резултати
<p>Предузимање анализе процене недостатака пројеката на ужој листи путем специфичних упитника (по сектору/подсектору) и одговарајуће пројектне документације. Припрема извештаја о процени недостатака за пројекте на ужој листи, укључујући резултате и препоруке за фазу припреме.</p> <p>Рангирати пројекте на ужој листи по степеноу СПРЕМНОСТИ и предложити</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Техничку оцену координише КЕИ (уз подршку техничке помоћи) уз блиску сарадњу са ресорним министарствима - Предлагачи пројеката 	<p>Упитник за процену недостатака пројеката (попуњавају предлагачи пројекта)</p> <p>Техничка документација пројеката</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Упитници о процени недостатака пројеката достављају се свим предлагачима пројеката који су прошли корак 3 (слика 1). Упитници за процену недостатака разликују се за сваки од сектора (саобраћај, енергетика, животна средина и пословна инфраструктура) и подсектора (нпр. вода-отпадне воде, чврст отпад итд.) - Предлагачи пројеката попуњавају упитник о процени недостатака и достављају тражене информације и пројектну документацију. - Упитник води ка техничкој 	<p>Извештаји о процени недостатака пројеката, укључујући препоруке за наредне кораке за сваки од специфичних пројеката.</p> <p>Коначна листа приоритизованих пројеката за припрему и спровођење у</p>

<p>их у облику:</p> <p>а) спреман за расписивање тендерске процедуре за извођење радова,</p> <p>б) спреман за припрему недостајуће техничке документације,</p> <p>в) потребно решити мање недостатке пре припреме техничке документације,</p> <p>г) потребно решити значајне недостатке пре припреме.</p>			<p>оцени спремности пројекта и укључује детаљну оцену техничке документације пројекта.</p> <p>- Пројекти се приоритизују за сваки од сектора/подсектора. Осим тога, обезбеђују се детаљне улазне информације и препоруке за њихову припрему путем извештаја о процени недостатака.</p>	<p>четири групе.</p>
---	--	--	--	----------------------

ПРИЛОГ 5 – МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ПРИПРЕМУ НАД-А

Временски оквир

НАД за период 2014- 2017. године (са пројекцијама до 2020. године) припреман је у периоду од децембра 2012. до јула 2013. године, у координацији Сектора за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојне помоћи КЕИ (познатом под скраћеницом „ДАКУ“), који је у оквиру Владе Републике Србије одговоран за координацију и праћење коришћења међународне помоћи у Републици Србији. Припрема НАД-а је заснована на принципима секторског приступа, који промовише Европска комисија за програмирање ИПА 2, а уведен је у Републици Србији за програмирање целокупне међународне развојне помоћи.

Најважнији форуми за анализу, дискусију и проверу секторских поглавља су осам секторских радних група (СРГ), које су имале следеће улоге:

- да обезбеде усклађеност са **новим секторским приступом у оквиру НАД**, на основу одговарајуће методологије и временских оквира,
- да ревидирају **текст одговарајућих секторских описа**, да утврде недостатке, разјашњења или потребне додатне информације,
- да утврде, расправе и постигну договор о **приоритетима за сектор** као резултат анализе сектора и стратешког оквира, а који би усмеравали избор мера,
- да утврде, расправе и постигну договор о **мерама** које следе из ових приоритета и које би се користиле, након што Влада усвоји НАД, приликом утврђивања и селекције секторских програма за финансирање средствима ИПА 2 и донатора.

Секторске радне групе чине представници ресорних министарстава (РМ) и других органа, а помоћ у раду пружали су консултанти пројекта PPF5 и SIDA финансираног пројекта подршке КЕИ. Поред редовних састанака СРГ, планираних у склад са динамиком израде документа, организовани су додатни *ad hoc* састанци када је било потребе да се одређена питања разјасне у оквиру секторске радне групе.

Процес припреме НАД-а током 2013. године, од покретања у оквиру КЕИ до усвајања на Влади, укључује 15 корака, наведених у следећој табели.

Корак	Временски период	Коментар
1. Улазне информације СРГ за НАД, уз подршку SIDA	фебруар 2013.	
2. Провера релевантности мера НАД 2011- 2013. године ради ревидирања у новом документу	фебруар – март 2013.	Нацрт припремљен и достављен ресорним министарствима уз методологију израде НАД-а, и коришћен као основ за организовање појединачних састанака и будућих СРГ.
3. Појединачни састанци са РМ	март – април 2013.	Ове састанке водили су запослени КЕИ, уз подршку именованих експерата SIDA/PPF, ради расправе о новом секторском приступу у припреми НАД-а и досадашњем напретку, критеријумима за утврђивање приоритета и мера, и предлозима за приоритете и мере.
4. Први круг састанака СРГ	10/11/12 април 2013.	Три СРГ за владавину права, реформу јавне управе, цивилно друштво, медије и културу састале су се 10. априла, три СРГ за транспорт, животну средину и енергетику и пољопривреду и рурални развој састале су се 11. априла, а две СРГ за људске ресурсе и друштвени развој и конкурентност састале су се 12. априла. Циљ састанака било је представљање методологије за НАД и расправа о релевантности мера у НАД 2011-2013. потребе за њиховом ревизијом.
5. Појединачни састанци са РМ	април – мај 2013.	Организовани су састанци са ресорним министарствима у случајевима потребе, у вези са ревидирањем секторских приоритета и мера.

6. Израда нацрта одељка Б НАД-а	мај 2013.	За сваки од сектора ово је укључивало припрему обухвата и контекста сектора (поглавље Б1), стратешког оквира (поглавље Б2), агенде ЕУ (поглавље Б3), општих циљева (2014-2020. године) (поглавље Б4), секторских мера за спровођење приоритета у сектору (поглавље Б5), институционалног оквира за спровођење секторских политика (поглавље Б6), показатеља за мерење напретка (поглавље Б7), и делотворности, ефикасности и одрживости помоћи (поглавље Б8) ради разматрања на првом кругу састанака СРГ. Припрема је била заснована на анализи релевантних основних докумената, укључујући студије, националне стратегије и планове, стратегије ЕУ и програмске документе билатералних донатора, као и МФИ, налазе Извештаја ЕК о напретку за 2012. годину, ИПА 2012 и 2013 секторских програма, података Републичког завода за статистику, признатих међународних извора, извештаја о оцени, фискалних стратегија, планова економског развоја и кадровских мера.
7. Други круг састанака СРГ укључујући представнике донатора	20/21/22 мај 2013.	Две СРГ за цивилно друштво, медије и културу и транспорт састале су се 20. маја, три СРГ за владавину права, реформу јавне управе и конкурентност састале су се 21. маја, а три СРГ за пољопривреду, животну средину и енергетику и људске ресурсе и друштвени развој састале су се 22. маја. Циљ састанака био је договор о секторским одељцима Б и расправа о коментарима донатора, ОЦД и локалних самоуправа.
8. Рок за писане коментаре донаторске заједнице, ОЦД и локалних самоуправа	27. мај 2013.	Након састанака СРГ, донаторској заједници, ОЦД и локалним самоуправама дат је рок до 27. маја да поднесу писане коментаре КЕИ.
9. Ревидирање одељка Б НАД-а	мај – 7. јун 2013.	Одељци Б су измењени у складу са одлукама СРГ. Коментари донатора и ОЦД су интегрисани у поглавља одељка Б, укључујући све нове и ревидиране мере на које је указано.
10. Израда одељака А и В НАД-а	мај – јун 2013.	Израда одељака А и В укључивала је припрему обухвата и циљева документа и стратегије интервенције (поглавље А1), национални економски и стратешки контекст (поглавље А2), европске интеграције (поглавље А3), развојну помоћ, резултате, принципе и перспективе (поглавље А4) и секторски приступ (поглавље А5), улогу КЕИ/НИПАК (поглавље В1), секторску координацију (поглавље В2), водећу институцију за сектор (поглавље В3), модалитете спровођења (В4) и инструменте за делотворност помоћи (В5).
11. Даље утврђивање секторских показатеља (НАД поглавље Б7)	17. мај 2013.	Даљи рад на унапређивању показатеља за приоритете и мере, укључујући основне и циљне вредности.
12. Консултације са ресорним министарствима, по потреби	јун 2013.	Организовани су састанци са одређеним ресорним министарствима у случајевима где је било преосталих питања у погледу дефиниција показатеља и одређивања циљних вредности. Састанци су такође коришћени као прилика за ревидирање секторских поглавља у светлу промена насталих на основу коментара донатора и ОЦД, као и за уношење коначних измена пре слања НАД-а на међуресорну процедуру за одобрење.
13. Завршетак НАД-а, укључујући прилоге	јун 2013.	Завршени су закључци и прилози за НАД и документ је комплетиран.

14. Трећи круг састанака СРГ.	јул 2013.	Сврха: представљање целокупног НАД документа
14. Форматирање и превод на српски језик	јул 2013.	Извршена је провера квалитета и форматирање целокупног документа, а потом је преведен на српски језик.
15. Процедура за усвајање НАД-а		Коначни нацрт НАД-а је упућен у процедуру усвајања од стране Владе, како би могао да се користи као основ за програмирање средстава ЕУ и донатора у периоду 2014-2017. године.

Образац са упутством за припрему одељка Б документа Национални приоритети за међународну помоћ (НАД) за период 2014-2017. године са пројекцијама до 2020. године.

Општа упутства:

- Циљ овог упутства јесте да руководи радом тимова за секторску подршку и да се стандардизују њихове улазне информације за НАД 2014-2017. године.
- Сектори НАД-а су следећи:
 1. Правосуђе
 2. Унутрашњи послови
 3. Реформа јавне управе
 4. Конкурентност
 5. Енергетика
 6. Животна средина и климатске промене
 7. Саобраћај
 8. Људски ресурси и друштвени развој
 9. Пољопривреда и рурални развој
- Хоризонталне теме за све секторе укључују регионални/ локални развој, родна равноправност и борба против дискриминације. Објашњење начина на који су ова питања узета у обзир потребно је доставити у одељку А1.
- Филозофија израде НАД-а јесте усмеравање на постојеће функционалне елементе секторског приступа, уместо на наглашавање оних елемената који још увек не постоје. На тај начин, национални приоритети за међународну помоћ тичу се пре структурних промена у оквиру сектора, него јачања појединачних институција.
- Временски оквир 2014-2017. године односи се на мере које ће бити покренуте/почети да се спроводе у овом периоду. Укључивање текућих активности би требало избећи. Приоритети и циљеви дефинишу се за период до 2020. године.
- Договорени фонт за НАД је Arial Narrow 10, а укупна дужина сваког од секторских описа не би смела да прелази више од 24 стране.

Образац са упутствима за одељак Б

Структура одељака Б је иста за све секторе.

Теме као што су ОЦД, медији и култура требало би да се представе засебно, уз исту структуру одељка.

Међутим, њиховим описом не узимају се у обзир елементи секторског приступа као што су: квалитет секторских политика и стратегија, присуство водеће институције и оквира за координацију, рад оквира за оцену учинка и вишегодишњи буџет.

Уместо тога, у одељку А5 потребно је јасно истаћи да ће у подршци овим областима бити усвојен приступ заснован на пројектима.

Б1: Обухват и контекст сектора

✓ *Максимална дужина текста: 3 стране*

- ✓ *Извор информација: ИПА 2013 секторски програми, Републички завод за статистику, признати међународни извори, извештаји о оцени, Фискална стратегија, ОП за економски развој и развој људских ресурса*

Текст би требало да дефинише обухват сектора у смислу специфичних подсектора који су обухваћени (у складу са прилогом 1) и потребно је да се укључи кратак преглед најзначајнијих новијих дешавања у сектору.

У овом одељку потребно је представити анализу садржаја сектора која ће укључивати најновије статистике и требало би да буде слична одељку 1.1. оперативних програма за ИПА компоненте III и IV.

С обзиром на обим већине сектора и ограничење броја страна, опис би, што је више могуће, требало да буде у виду списка, да укључује табеле или графиконе и да се усмери на наслове и најважније детаље.

Циљ је да се да кратак, али јасан и свеобухватан приказ стања у сектору којим се утврђују главни проблеми/ потребе сектора и омогућује читаоцу да разуме зашто се одређени приоритети и мере износе у оквиру НАД-а (нпр. потребно је да постоје јасне везе са Б4 и Б5). Требало би користити мешавину новијих и актуелних података о учинку, и информације о релевантним институционалним, односно правним дешавањима, у зависности од најпогоднијег приступа за дати сектор.

Б2: Стратешки оквир

- ✓ *Максимална дужина текста: 2 стране*

- ✓ *Извор информација: секторске/подсекторске стратегије; релевантне међусекторске стратегије, ИПА 2013 секторски програми*

- ✓ *Приручник ЕК „Секторски приступ у претприступном процесу“ (страница 27)*

У овом делу требало би укратко описати главне националне приоритете изведене из стратешког оквира специфичног за дати сектор и на систематичан начин разрадити везу између овог поглавља (Б2) и поглавља Б4/Б5 у којима се описују приоритети и мере НАД-а.

Национални приоритети требало би да буду представљени у тезама и сваки од приоритета требало би да буде објашњен укратко и на истом нивоу као дефинисани приоритети за НАД.

У овом делу такође би требало размотрити стратегије које се припремају и дати кратко објашњење на који начин се осигурава доследности ових нових стратегија и НАД-а.

У овом поглављу такође би требало дати опис приоритета регионалних и транснационалних стратегија, као и кратак опис обавеза (уколико постоје) у оквиру међународних споразума и конвенција за које је Република Србија потписница и које су релевантне за сектор.

Списак стратегија и опис правног оквира који уређују сектор потребно је представити у прилогу 1. То укључује најважније законе, прописе и друга правна инструмента који непосредно утичу на активности у сектору и покривају и примарно и секундарно законодавство. Потребно је користити одељак под називом „Тренутно стање“ из НПАА. Такође би требало да постоји (уколико је примењиво) кратак опис најважнијих стандарда који су непосредно примењиви на сектор.

Б3: Агенда ЕУ (објашњење везе са НПАА)

- ✓ *Максимална дужина текста: 1 страна*

- ✓ *Извори информација: НПАА, политике/ стратегије ЕУ (нпр. Дунавска стратегија), PPF2 и PPF3 анализе политика ЕУ*

Циљ поглавља Б3 је кратак преглед развоја сектора у вези са политикама ЕУ за период 2014-2020. године и напредак Републике Србије у погледу усклађивања законодавства. У овом одељку потребно је представити напредак у развоју сектора у складу са политикама/ стратегијама ЕУ и приоритетима НПАА.

Потребно је навести конкретна поглавља правних тековина ЕУ којима се сектор бави (видети прилог 1).

Уколико је покривено више од два поглавља, потребно је указати на најважније поглавље (а).

За сваки од сектора потребно је укратко представити:

- правце политика ЕУ за период 2014-2020. године,
- обухват/покривеност директивама је потребно објаснити/представити, а не само навести,
- мере НПАА планиране за период 2014-2016. године.

За сваки од сектора би требало да постоји објашњење о начину на који ће свака од подгрупа надлежних за

конкретно поглавље, уз секторске радне групе, у складу са својим надлежностима, осигурати интегрисање захтева НПАА у процес програмирања.

Циљ овог поглавља није да се представи које мере из НПАА ће бити покривене конкретним програмима или пројектима, већ да укратко представи политике ЕУ у периоду 2014-2020. године за сваки од сектора, и напредак Републике Србије у погледу усклађивања законодавства.

Објашњење за поглавља Б4, Б5 и Б7 у даљем тексту

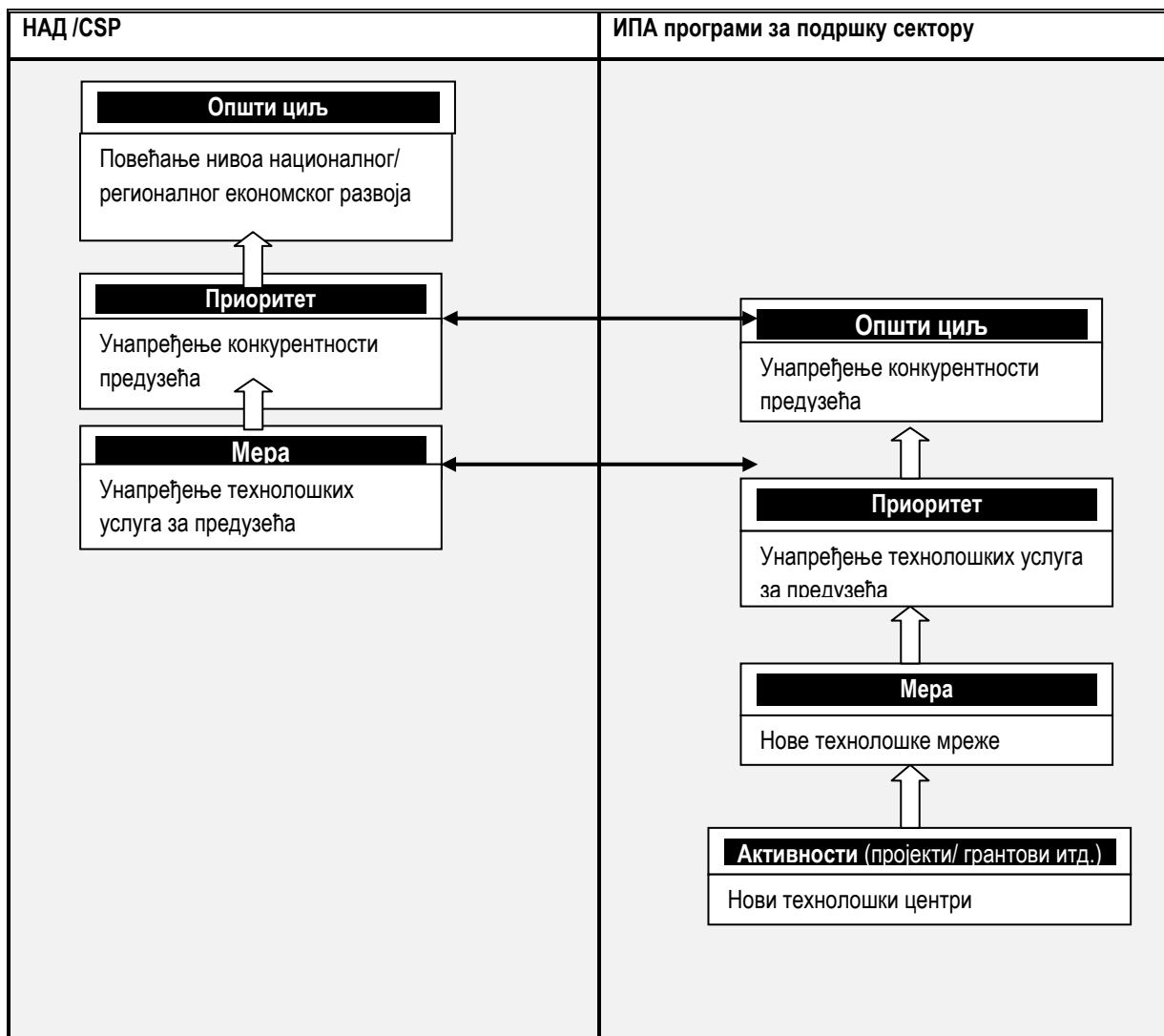
НАД је вишесекторски документ са програмском структуром и прати стандардну логику интервенције управљања пројектним циклусом при чему приоритети доприносе остваривању општих циљева у сваком од сектора, а спроводе се путем мера у складу са левом колоном на слици 1. НАД представља основни национални референтни документ за припрему Стратегије ЕУ за државну корисника (*Country Strategy Paper - CSP*) која је кључни документ ЕК за планирање ИПА у периоду 2014- 2020. године.

Важно је разумети везу између логики интервенције CSP/ НАД и предстојећих ИПА програма за подршку сектору (ППС).

На слици 1 приказано је да су приоритети НАД-а на истом нивоу као општи циљеви ППС-а, док су мере НАД-а на истом нивоу као приоритети ППС-а. На примеру приказаном на слици 1, НАД приоритет „Унапређење конкурентности предузећа“ постаје општи циљ одговарајућег ИПА програма за подршку сектору.

Уопштено, ова веза је важна при формулисању приоритета и мера НАД-а, пошто би требало да буду одговарајућег обима да омогуће будућу припрему ППС за ИПА.

Слика 1: Везе логики интервенције између НАД-а и ИПА програма за подршку сектору



Б4: Општи циљеви и приоритети у сектору (2014-2020. године)

✓ *Максимална дужина текста: 2 стране*

✓ *Извори информација: секторске стратегије, ИПА 2013 секторски програми*

Општи циљ(еви) и приоритети би требало да су изведени из општих циљева и специфичних циљева садржаних у секторским стратегијама наведеним у прилогу 1. У идеалном случају требало би да постоји само један општи циљ заснован на синтези циљева највишег нивоа у секторским стратегијама.

Међутим, ово ће зависити од обухвата сектора, за секторе са широким обухватом може бити неопходно укључивање више од једног општег циља.

Општи циљеви би требало да су одређени „МУДРО“, односно:

М	Мерљиви: да могу да се изразе квантитативно у оквирима секторских реформи које је потребно остварити (ово је нарочито значајно у вези са квантитативним секторским циљевима утврђеним у CSP)
У	Увремењени: да је утврђен временски оквир за остварење секторских реформи
Д	Достижни у постављеном временском оквиру и са расположивим финансијским средствима
Р	Релевантни националним припремама за приступање, односно националним друштвено-економским циљевима.
О	Одређени: решавају специфичне проблеме/потребе утврђене секторском анализом

Циљеви и приоритети би требало да су изведени из свеобухватне анализе сектора засноване не анализама проблема и процена потреба.

Осим самих секторских стратегија, користан извор оваквих анализа јесу најновији ИПА секторски програми (за 2013. годину) (видети одељак секторских програма 2.2 „Процена сектора – политике и изазови“), као и извештаји о напретку, извештаји МФИ, извештаји о оцени сектора итд.

Сваки општи циљ потребно је представити описно у 2-3 реченице. Исто важи и за приоритете.

Налази ових анализа могу се резимирати у табели у којој се наводе главне предности, недостаци, прилике и претње у вези са сваком од сектора.

Б5: Секторске мере за спровођење приоритета у сектору

✓ *Максимална дужина текста: 2,5 стране*

✓ *Извор информација: секторске стратегије, ИПА 2013 секторски програми*

✓ *Приручник ЕК: „Секторски приступ у претприступном процесу“*

Мере су механизми за програмирање који представљају груписане активности како би се остварили утврђени приоритети за сваки од сектора⁵⁶⁶ (сваки од приоритета може да има више од једне мере). Принцип који лежи иза утврђивања мера јесте да би збирни ефекат свих мера требало да оствари секторске приоритете, при чему свака од мера доприноси остваривању циљних вредности одговарајућег показатеља (видети Б7 у даљем тексту).

Овај део би требало да садржи опис мере.

Описом мере требало би истаћи елементе као што су њена релевантност у контексту постојећих националних стратегија, њена фаза спремности у периоду који покрива документ, комплементарност између националних средстава са једне стране и међународних (ИПА, МФИ и билатералних) са друге и, по могућству, индикативне информације о врсти помоћи неопходне за њено спровођење. Конкретније, опис начина на који ће се мера спроводити, тела која су непосредни корисници резултата рада и циљне групе на које су активности усмерене.

Поглавље Б5 такође би требало да садржи одвојено под-поглавље о *Регионалним, прекограничним и транснационалним темама*. Регионални приоритети би требало да се дефинишу само за вишекорисничку ИПА. Прекограничне приоритете би требало дефинисати само за програме прекограничне сарадње. За прекограничну сарадњу, потребно је разрадити/ предложити кључну активност на локалном нивоу са прекограничним утицајем (и „меким“ и „тврдим“). Транснационални приоритети би требало да се дефинишу за транснационалне стратегије, нпр.

⁵⁶⁶ У контексту ИПА програма, мере ће усмеравати дефинисање интервенција (пројекти, грантови итд.) у узастопним програмским годинама ка остваривању заједничког циља.

Дунавску стратегију. Пошто ће Република Србија учествовати у два транснационална програма (Дунав и Југоисточна капија), транснационални приоритети би требало да су описани на начин да дефинишу шта су приоритети Републике Србије у сваком од одређених секторских и тематских подручја учешћем у програмима у којима учествује више од четири земље, нпр. Дунавски програм са 14 земаља. У погледу Дунавске стратегије, потребно је разјаснити на који начин Република Србија планира да спроведе приоритете у вези са Дунавом.

Укратко, мера није пројекат/активност! У пракси би једна мера требало да садржи више потенцијалних активности (услуга, твининга, набавке, грантова и радова). Ови пројекти/активности биће утврђени током процеса програмирања.

Б6: Институционални оквир за спровођење секторског приступа (укључујући улогу водећих институција, секторских радних група, итд.)

- ✓ *Максимална дужина текста: 2 стране*
- ✓ *Извор информација: прилог 1 и прилог 2 овог документа,*
- ✓ *Именовање секторских радних група за програмирање и праћење средстава ЕУ и развојне помоћи,*
- ✓ *Одлука о оснивању Координационог тела за процес придруживања ЕУ,*
- ✓ *Одлука о оснивању секторских радних група*
- ✓ *Механизам СЕКО*
- ✓ *Секторски програми за 2012. и 2013. годину*
- ✓ *Секторске стратегије*

Овај текст би требало да представи све институције које су укључене у сектор.

Важно је избећи навођење конкретних министарстава; уместо тога, текст би требало да се формулише тако да се указује на „министарство надлежно за“.

Након навођења свих институција са јасним везама са сектором, потребно је идентификовати водећу институцију и представити њене главне улоге у погледу координације. Требало би навести најважније надлежности водеће институције (надлежне за јавне политике). Потребно је избегавати све остале описе из Закона о министарствима. Осим тога, потребно је уопштено навести најважније везе водеће институције у односу на развојну помоћ.

Улогу секторске радне групе (СРГ) би требало представити у оквирима опште координације, програмирања, праћења, извештавања и координације донатора.

Потребно је представити улогу СЕКО механизма и објаснити укљученост донаторске заједнице у рад СРГ.

Б7: Показатељи за мерење напретка

- ✓ *Максимална дужина текста: 2 стране*
- ✓ *Извор информација: секторски програми 2013,*
- ✓ *Показатељи из НАД-а за 2011-2013. годину,*
- ✓ *Секторске стратегије*

Целокупан скуп показатеља би требало структурирати у складу са следећом хијерархијом циљева:

- (i) општи циљеви и приоритети сектора НАД-а изражени су као показатељи утицаја,
- (ii) мере сектора НАД-а изражене су као показатељи исхода,
- (iii) активности су изражене као показатељи резултата (output).

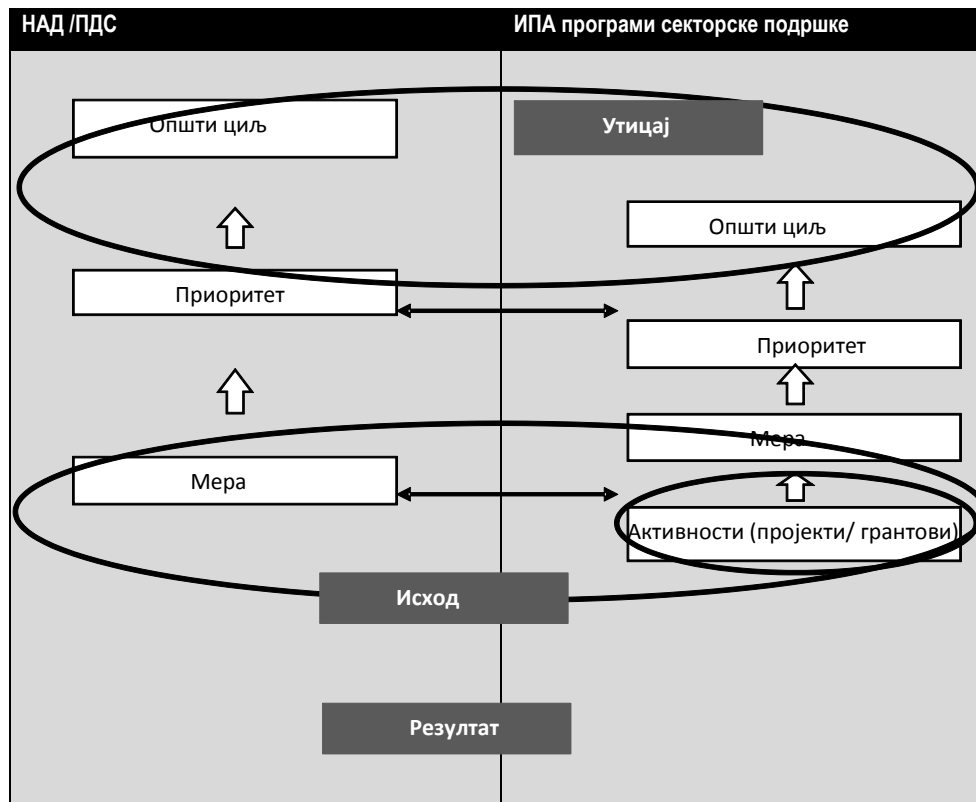
Приликом припреме НАД-а, показатељи које је потребно одредити су они који се односе на приоритете и мере НАД-а, односно показатељи утицаја и исхода, као што је приказано на слици 2 у даљем тексту.

Показатељи исхода на нивоу мере НАД-а јесу почетне предности које ће се добити након спровођења мере. Представљају предности по непосредне кориснике. Показатељи исхода дају информације о променама које се дешавају за непосредне кориснике, на пример:

- повећан удео деце која након основне школе похађају средњу школу (мерна јединица – стопа преласка из основног на средње образовање у %),
- унапређење квалитета воде (промене у бруто билансу хранљивих материја),
- број предузећа која уводе стандарде хигијене, безбедности хране, безбедности на раду (степен унапређења).

Овим се даје посебна важност показатељима исхода с обзиром да су показатељи утицаја по природи често доступни само након што протекне значајно време и често им је потребна значајна методолошка интервенција како би били валидни.

Слика 2: Категорије показатеља према нивоима логике интервенције



Показатељи утицаја на нивоу приоритета НАД-а састоје се од свих последица које утичу, у краткорочном или средњорочном оквиру, на непосредне кориснике по завршетку њиховог учешћа у интервенцији, или лица или организације које нису непосредни корисници.

На пример:

- повећање пољопривредне производње (јединица мере – раст доприноса пољопривреде у БДП у %),
- отварање радних места (подела између радних места на и ван имања, категорије рода и годишта).

У перспективи проширења, показатељи утицаја би требало да се односе на Копенхагеншке критеријуме и на мерљива постигнућа која се остварују у том погледу.

На пример:

- затварање одређеног поглавља преговора,
- усвајање одређених стандарда ЕУ,
- усклађивање са делом правних тековина ЕУ,
- позитивна оцена коју ЕК даје о напретку ка придруживању.

Показатељи исхода и утицаја би требало да се представе са јасном дефиницијом, са почетним вредностима из

2012. године, дефиницијом институционалних надлежности у погледу прикупљања и подношења показатеља података КЕИ, извора провере за сваки од показатеља и квантификованих циљева по годинама до 2020. године. Ово би требало да се обави за сваки од показатеља наведених у следећој табели.

Утврђивање показатеља требало би да се ослања на секторске стратегије и показатеље усвојене за НАД 2011-2013. године. Већ развијене показатеље би требало анализирати и редефинисати (по потреби), узимајући у обзир доступност информација и њихове изворе (статистике, информације које су прикупиле институције итд.), коментаре на показатеља НАД-а које је доставила ДЕУ, секторске показатеље коришћене у ПЕП-у (Претприступни економски програм) и међународно прихваћене показатеље које су измериле релевантне МО/МФИ. Рад на финализацији показатеља би требало извршити у координацији са различитом доступном техничком помоћи; секторски тимови би требало да координишу тај рад и осигурају избегавање дуплирања рада, као и ефикасно коришћење доступних ресурса.

Показатеље утицаја би требало представити на следећи начин:

ПРИОРИТЕТ 1:												
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)	Циљ								Начин провере	Надлежна институција
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		

Показатеље мера би требало представити на следећи начин:

МЕРА 1.1:												
Показатељ	Јединица	Полазна вредност (2012.)	Циљ								Начин провере	Надлежна институција
			2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.		

Б8: Делотворност, ефикасност и одрживост помоћи

✓ Максимална дужина текста: 1 страна

✓ Извори информација: ISDACON, национални и секторски буџети, фискални подаци Владе

ISDACON је главни извор информација о међународној развојној помоћи. Јасан и концизан извештај о помоћи обезбеђеној током протеклих шест година (2007/2012. године) би требало представити коришћењем доступних квантитативних података. У погледу ИПА, потребно је представити буџетску расподелу по секторима за период 2007-2013. године.

Осим тога, у овом поглављу би требало објаснити усмерење ИПА помоћи у периоду 2007-2013. године, и дати преглед билатералне и мултилатералне помоћи обезбеђене до сада.

Ово поглавље би требало да представи главне налазе и препоруке из евалуационих извештаја, како хоризонталне евалуације коју је финансирала СИДА, тако и секторских евалуација ЕУД.

Национално суфинансирање је све релевантније у обликовању и конзистентности помоћи и доприноси донатора би требало да се посматрају као додатна подршка спровођењу секторских реформи.

У том светлу може бити корисно, уколико је могуће, разјаснити везу између секторских политика и буџета, као и између секторског буџета и помоћи донатора. Са тим циљем важно је потврдити да ли секторски буџет може да се идентификује у државном буџету.

Осим тога, потребно је представити како (и у којој мери) су различити видови помоћи (бесповратна средства или

зајмови) допринели спровођењу секторских политика.

ПРИЛОГ 6 – ВОДЕЋЕ СЕКТОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ И ПОДГРУПЕ ЗА ПРИСТУПНЕ ПРЕГОВОРЕ

НАД сектор	Водећа институција	Правне тековине ЕУ		Председавајући преговарачком групом ⁵⁶⁷
Правда	Министарство надлежно за правосуђе	Поглавље 23	Правосуђе и основна права	Министарство надлежно за правосуђе
Унутрашњи послови	Министарство надлежно за унутрашње послове	Поглавље 24	Правда, слобода и безбедност	Министарство надлежно за унутрашње послове
		Поглавље 30	Спољни односи	Министарство надлежно за спољну и унутрашњу трговину
		Поглавље 31	Спољна, безбедносна и одбрамбена политика	Министарство надлежно за спољне послове
Реформа јавне управе	Министарство надлежно за дружавну управу	Поглавље 5	Јавне набавке	Министарство надлежно за финансије
		Поглавље 9	Финансијске услуге	Народна банка Србије и Министарство надлежно за финансије
		Поглавље 10 подпоглавље 10.2	Информационо друштво и медији	Министарство надлежно за телекомуникације
		Поглавље 16	Опорезивање	Министарство надлежно за финансије
		Поглавље 17	Економска и монетарна политика	Народна банка Србије и Министарство надлежно за финансије
		Поглавље 18	Статистика	Орган надлежан за статистику
		Поглавље 22	Регионална политика и координација структурних инструмената	Орган надлежан за европске интеграције
		Поглавље 29	Царинска унија	Министарство надлежно за финансије
		Поглавље 32	Финансијска контрола	Министарство надлежно за финансије
		Поглавље 33	Финансијске и буџетске одредбе	Министарство надлежно за финансије
Конкурентност	Министарство надлежно за привреду	Поглавље 1	Слободно кретање робе	Министарство надлежно за привреду
		Поглавље 3	Право на оснивање предузећа и слобода пружања услуга	Министарство надлежно за питања рада и запошљавања
		Поглавље 4	Слободно кретање капитала	Министарство надлежно за финансије

⁵⁶⁷ На основу предлога Одлуке о оснивању Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији. Усвајање Одлуке се очекује средином септембра 2013. године.

НАД сектор	Водећа институција	Правне тековине ЕУ		Председавајући преговарачком групом ⁵⁶⁷
		Поглавље 6	Право привредних друштава	Министарство надлежно за привреду
		Поглавље 7	Право интелектуалне својине	Орган надлежан за интелектуалну својину
		Поглавље 8	Политике конкуренције	Министарство надлежно за спољну и унутрашњу трговину
		Поглавље 10	Информационо друштво и медији	Министарство надлежно за телекомуникације
		Поглавље 20	Предузетништво и индустријска политика	Министарство надлежно за привреду
		Поглавље 22	Регионална политика и координација структурних инструмената	Орган надлежан за европске интеграције
		Поглавље 25	Наука и истраживање	Министарство надлежно за науку и технолошкоу развој
		Поглавље 28	Заштита потрошача и здравља	Министарство надлежно за спољну и унутрашњу трговину
Енергетика	Министарство надлежно за енергетику	Поглавље 15	Енергетика	Министарство надлежно за енергетику
		Поглавље 21	Транс-европске мреже (ТЕН-Е енергетске мреже)	Министарство надлежно за саобраћај
		Поглавље 22	Регионална политика и координација структурних инструмената	Орган надлежан за европске интеграције
Животна средина и климатске промене	Министарство надлежно за животну средину	Поглавље 22	Регионална политика и координација структурних инструмената	Орган надлежан за европске интеграције
		Поглавље 27	Животна средина	Министарство надлежно за животну средину
Саобраћај	Министарство надлежно за саобраћај	Поглавље 14	Транспортна политика	Министарство надлежно за саобраћај
		Поглавље 21	Транс-европске мреже (ТЕН-Е енергетске мреже)	Министарство надлежно за саобраћај
Људски ресурси и друштвени развој	Министарство надлежно за рад, Министарство надлежно за запошљавање Министарство надлежно за социјалну политику	Поглавље 2	Слобода кретања радника	Министарство надлежно за рад и запошљавање
		Поглавље 19	Социјалне политике и запошљавање	Министарство надлежно за социјалну политику
		Поглавље 22	Регионална политика и координација структурних инструмената	Орган надлежан за европске интеграције
		Поглавље 26	Образовање и култура	Министарство надлежно за образовање
		Поглавље 28	Заштита потрошача и здравља	Министарство надлежно за спољну и унутрашњу трговину
Пољопривреда и рурални развој	Министарство надлежно за пољопривреду, шумарство и	Поглавље 11	Пољопривреда и рурални развој	Министарство надлежно за пољопривреду и рурални развој
		Поглавље 12	Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна питања	Министарство надлежно за пољопривреду

НАД сектор	Водећа институција	<i>Правне тековине ЕУ</i>		Председајући преговарачком групом ⁵⁶⁷
	водопривреду	Поглавље 13	Рибарство	Министарство надлежно за пољопривреду
<i>НАД тематске области</i>				
Организације цивилног друштва	Канцеларија надлежна за сарадњу са цивилним друштвом ¹	Поглавље 23	Правосуђе и основна права	Министарство надлежно за правосуђе
		Поглавље 26	Образовање и култура	Министарство надлежно за образовање
Медији и култура	Министарство надлежно за културу и информисање	Поглавље 10	Информационо друштво и медији	Министарство надлежно за телекомуникацију
		Поглавље 26	Образовање и култура	Министарство надлежно за образовање