

# Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2011-2013. године



Република Србија  
Влада  
Канцеларија за европске интеграције  
Republic of Serbia  
Government  
European Integration Office



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT  
COOPERATION AGENCY



**Влада Републике Србије**

**Потребе Републике Србије за међународном помоћи  
у периоду 2011-2013. године**

**Фебруар 2011. године**

**Потребе Републике Србије за међународном  
помоћи у периоду 2011-2013. године**

*Издавач*  
**Република Србија**

*За издавача*  
**др Милица Делевић**

*Аутор*  
**Канцеларија за европске интеграције**

*Тираж*  
**500 примерака**

*Штампа*  
**Росси доо**

Београд, 2011.

## САДРЖАЈ

|                                                                          |           |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Увод</b>                                                              | <b>9</b>  |
| Стратешки контекст                                                       | 9         |
| Сврха и циљеви овог документа                                            | 11        |
| Процес припреме и обухват документа                                      | 12        |
| Опис секторског приступа у Републици Србији                              | 13        |
| <b>Демократија, добро управљање и владавина права</b>                    | <b>16</b> |
| <b>Економска и социјална кохезија</b>                                    | <b>17</b> |
| <b>Одрживи развој у области саобраћаја, животне средине и енергетике</b> | <b>20</b> |
| <b>Сектори, приоритети и мере</b>                                        | <b>22</b> |
| <b>Владавина права</b>                                                   | <b>22</b> |
| Опис сектора и трендови                                                  | 22        |
| Стратешки оквир и секторски приоритети                                   | 27        |
| Мере за остваривање секторских приоритета                                | 29        |
| Програмирање међународне помоћи                                          | 34        |
| Пројекције и будући изазови                                              | 37        |
| <b>Реформа државне управе</b>                                            | <b>38</b> |
| Опис сектора и трендови                                                  | 38        |
| Стратешки оквир и секторски приоритети                                   | 42        |
| Мере за остваривање секторских приоритета                                | 44        |
| Програмирање међународне помоћи                                          | 50        |
| Пројекције и будући изазови                                              | 53        |
| <b>Цивилно друштво, медији и култура</b>                                 | <b>54</b> |
| Опис сектора и трендови                                                  | 54        |
| Стратешки оквир и секторски приоритети                                   | 57        |
| Мере за остваривање секторских приоритета                                | 60        |
| Програмирање међународне помоћи                                          | 64        |
| Пројекције и будући изазови                                              | 66        |
| <b>Конкурентност</b>                                                     | <b>68</b> |
| Опис сектора и трендови                                                  | 68        |
| Стратешки оквир и секторски приоритети                                   | 73        |
| Мере за остваривање секторских приоритета                                | 76        |
| Програмирање међународне помоћи                                          | 79        |
| Пројекције и будући изазови                                              | 81        |
| <b>Развој људских ресурса</b>                                            | <b>83</b> |
| Опис сектора и трендови                                                  | 83        |
| Стратешки оквир и секторски приоритети                                   | 87        |
| Мере за остваривање секторских приоритета                                | 90        |
| Програмирање међународне помоћи                                          | 100       |

|                                                                                                            |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Пројекције и будући изазови.....                                                                           | 103        |
| <b>Пољопривреда и рурални развој.....</b>                                                                  | <b>105</b> |
| Опис сектора и трендови.....                                                                               | 105        |
| Стратешки оквир и секторски приоритети.....                                                                | 109        |
| Мере за остваривање секторских приоритета.....                                                             | 111        |
| Програмирање међународне помоћи.....                                                                       | 116        |
| Пројекције и будући изазови.....                                                                           | 118        |
| <b>Транспорт.....</b>                                                                                      | <b>119</b> |
| Опис сектора и трендови.....                                                                               | 119        |
| Стратешки оквир и секторски приоритети.....                                                                | 123        |
| Мере за остваривање секторских приоритета.....                                                             | 124        |
| Програмирање међународне помоћи.....                                                                       | 127        |
| Пројекције и будући изазови.....                                                                           | 129        |
| <b>Животна средина и енергетика.....</b>                                                                   | <b>130</b> |
| Опис сектора и трендови.....                                                                               | 130        |
| Стратешки оквир и секторски приоритети.....                                                                | 134        |
| Мере за остваривање секторских приоритета.....                                                             | 136        |
| Програмирање међународне помоћи.....                                                                       | 139        |
| Пројекције и будући изазови.....                                                                           | 143        |
| <b>Закључци.....</b>                                                                                       | <b>145</b> |
| АНЕКС I - Припрема документа НАД: временски оквир и методологија                                           |            |
| АНЕКС II - Институције и појединци одговорни за Инструмент за претприступну помоћ (ИПА) у Републици Србији |            |
| АНЕКС III - Испитивање улоге зајмова у конфинансирању пројеката које финансира ЕУ у Републици Србији       |            |
| АНЕКС IV - Укупна очекивана нова бесповратна средства за период 2011-2013. године                          |            |
| АНЕКС V - Акциони план за хитан опоравак од земљотреса у Краљеву из 2010. године                           |            |

## Скраћенице

|          |                                                        |                                                         |
|----------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| EUR      |                                                        | Евро                                                    |
| Eurostat | European Statistical Office                            | Европска канцеларија за статистику                      |
| KfW      | Kreditanstalt für Wiederaufbau                         | Немачки кредитни институт за обнову                     |
| MW       |                                                        | Мегават                                                 |
| БДП      |                                                        | Бруто домаћи производ                                   |
| БЈРМ     |                                                        | Бивша Југословенска Република Македонија                |
| БМИ      | Business Monitor International                         | Међународни пословни преглед                            |
| ГРЕЦО    | Council of Europe's Group of States against Corruption | Група држава Савета Европе против корупције             |
| ГТАФ     | General Technical Assistance Facility                  | Инструмент за општу техничку помоћ                      |
| ДИС      | Decentralised Implementation System                    | Децентрализовани систем спровођења                      |
| ДОТС     | Directly Observed Treatment Short course               | Директно опсервирани третман за туберкулозу             |
| ЕБРД     | European Bank for Reconstruction and Development       | Европска банка за обнову и развој                       |
| ЕДЛСУ    | Economic Development of the Local Self-Government Unit | Привредни развој јединице локалне самоуправе            |
| ЕЗ       |                                                        | Европска заједница                                      |
| ЕИБ      | European Investment Bank                               | Европска инвестициона банка                             |
| ЕИП      | Entrepreneurship and Innovation Programme              | Програм за предузетништво и иновације                   |
| ЕК       | European Commission                                    | Европска комисија                                       |
| ЕН       | European Norm                                          | Европски стандард                                       |
| ЕПС      |                                                        | Електропривреда Србије                                  |
| ЕУ       |                                                        | Европска унија                                          |
| ЕФТА     | European Free Trade Association                        | Европско удружење слободне трговине                     |
| ЖИТ      |                                                        | Железнички интегрални транспорт                         |
| ИБРД     | International Bank for Reconstruction and Development  | Међународна банка за обнову и развој, део Светске банке |
| ИКТ      |                                                        | Информационе и комуникационе технологије                |
| ИЛО      | International Labour Office                            | Међународна канцеларија за рад                          |
| ИОМ      | International Organisation for Migration               | Међународна организација за миграције                   |

|         |                                                             |                                                                                        |
|---------|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| ИПА     | Instrument for Pre-accession Assistance                     | Инструмент за претприступну помоћ                                                      |
| ИПАРД   | IPA component V (Rural Development)                         | ИПА компонента V (рурални развој)                                                      |
| ИРЛ     |                                                             | Интерно расељена лица                                                                  |
| ИСДАКОН | Inter Sectoral Development and Aid Coordination Network     | Међуресорна мрежа за координацију развоја и помоћи                                     |
| ИТ      |                                                             | Информационе технологије                                                               |
| ИФЦ     | International Finance Corporation                           | Међународна финансијска корпорација, чланица Светске банке                             |
| ЈАП     | Joint Assessment of the Employment Policy Priorities        | Заједнички меморандум о приоритетима политике запошљавања                              |
| ЈИМ     | Joint Memorandum on Social Inclusion                        | Заједнички меморандум о социјалном укључивању                                          |
| ЈП      |                                                             | Јавно предузеће                                                                        |
| ЛЕАДЕР  | Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale | Везе између активности развоја руралне привреде                                        |
| МЕРР    |                                                             | Министарство економије и регионалног развоја                                           |
| МИГА    | Multilateral Investment Guarantee Agency                    | Агенција за мултилатералне инвестиционе гаранције, чланица Светске банке               |
| МИПД    | Multi-annual Indicative Planning Document                   | Вишегодишњи индикативни програмски документ                                            |
| МИФФ    | Multi-Annual Indicative Financial Framework                 | Вишегодишњи индикативни финансијски оквир                                              |
| ММФ     |                                                             | Међународни монетарни фонд                                                             |
| МПШВП   |                                                             | Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде                                    |
| МСП     |                                                             | Мала и средња предузећа                                                                |
| МФИН    |                                                             | Министарство финансија                                                                 |
| НАД     | Needs Assessment Document                                   | Документ „Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2011-2013. године“ |
| НВО     |                                                             | Невладине организације                                                                 |
| НИП     |                                                             | Национални инвестициони план                                                           |
| НИПАК   |                                                             | Национални ИПА координатор                                                             |
| НПИ     |                                                             | Национални план за интеграцију са Европском унијом                                     |
| НСЗ     |                                                             | Национална служба запошљавања                                                          |
| НФ      |                                                             | Национални фонд                                                                        |
| ОЕБС    |                                                             | Организација за европску безбедност и сарадњу                                          |
| ОЕЦД    | Organisation for Economic Cooperation and Development       | Организација за економску сарадњу и развој                                             |

|        |                                                                  |                                                               |
|--------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| ОКОСП  |                                                                  | Општински координациони одбор за социјалне политике           |
| ОП     |                                                                  | Оперативни програм                                            |
| ОС     |                                                                  | Оперативна структура                                          |
| ОЦД    |                                                                  | Организације цивилног друштва                                 |
| ПАО    | Programme Authorising Officer                                    | Службених за одобравање програма                              |
| ПГД    | Protected Geographical Designation                               | Заштићено географско порекло                                  |
| ПДИ    | Protected Designation of Origin                                  | Заштићено порекло                                             |
| ПЕП    | Pre-accession Economic Programme                                 | Претприступни економски програм                               |
| ПИСА   | Programme for International Student Assessment                   | Програм за међународну оцену постигнућа ученика               |
| ППФ    | Project Preparation Facility                                     | Подршка у припреми пројеката                                  |
| РАТЕЛ  |                                                                  | Републичка агенција за телекомуникације                       |
| РЕБИС  | Regional Balkans Infrastructure Study                            | Регионална студија о инфраструктури Балкана                   |
| РИС    |                                                                  | Речни информациони сервис                                     |
| РС     |                                                                  | Република Србија                                              |
| РСД    |                                                                  | Динар                                                         |
| САД    |                                                                  | Сједињене Америчке Државе                                     |
| СЕИО   | Serbian European Integration Office                              | Канцеларија за европске интеграције                           |
| СИДА   | Swedish International Development Cooperation Agency             | Шведска агенција за међународни развој и сарадњу              |
| СИЕПА  | Serbia Investment and Export Promotion Agency                    | Агенција за страна улагања и промоцију извоза                 |
| СКГО   |                                                                  | Стална конференција градова и општина                         |
| СПКП   |                                                                  | Систем пољопривредних књиговодствених података                |
| ССП    |                                                                  | Споразум о стабилизацији и придруживању                       |
| тен    |                                                                  | тона еквивалента нафте                                        |
| ТЕН-Т  | Trans-European Transport network                                 | Трансевропска транспортна мрежа                               |
| ткм    |                                                                  | Тона-километар                                                |
| УИЦ    | Union Internationale des Chemins de fer                          | Међународно железничко удружење                               |
| УН     |                                                                  | Уједињене нације                                              |
| УНДП   | United Nations Development Programme                             | Програм Уједињених нација за развој                           |
| УНЕСКО | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation | Организација Уједињених нација за образовање, науку и културу |
| УНИЦЕФ | United Nations Children's Fund                                   | Дечји фонд Уједињених нација                                  |

|       |                                                                        |                                                                        |
|-------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| УНХЦР | United Nations High Commissioner for Refugees                          | Високи комесаријат Уједињених нација за избеглице                      |
| УСАИД | United States Agency for International Development                     | Агенција за међународни развој Сједињених Држава                       |
| ФП7   | Seventh Framework Programme for research and technological development | Седми оквирни програм за истраживање и технолошки развој               |
| ФРЕН  | Foundation for the Advancement of Economics                            | Фондација за развој економије                                          |
| ХАЦЦП | Hazard Analysis Critical Control Point                                 | Анализа опасности и критичних контролних тачака                        |
| ХИВ   | Human immunodeficiency virus                                           | Вирус хумане имунодефицијенције                                        |
| ЦЕБ   | Council of Europe Development Bank                                     | Банка за развој Савета Европе                                          |
| ЦЕФТА | Central European Free Trade Agreement                                  | Централноевропски уговор о слободној трговини                          |
| ЦЕХАП | Children's Environment and Health Action Plan                          | Акциони план за заштиту животне средине и здравља деце                 |
| ЦФЦУ  | Central Finance and Contract Unit                                      | Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава Европске уније |
| ЧКМ   |                                                                        | Човек-километар                                                        |
|       |                                                                        |                                                                        |

## Увод

### Стратешки контекст

Република Србија је поднела захтев за чланство у Европској унији (ЕУ) у децембру 2009. године. Овим чином Република Србија је показала јасну и недвосмислену посвећеност добијању статуса државе чланице ЕУ. Процес европских интеграција, као основна стратешко-политичка усмереност и стратешки оквир целокупног демократског и економског развоја земље, подразумева наставак процеса европских интеграција и испуњење бројних, сложених и међусобно повезаних захтева. Како би се постигао овај циљ, неопходно је успоставити стабилне институције које гарантују демократију, владавину права и поштовање и заштиту људских и мањинских права, развијати тржишну економију која се може понети са притиском конкуренције у односу на Европску унију, унапредити образовање на свим нивоима, прилагодити политике социјалног укључивања европском социјалном моделу, повећати могућности запошљавања и ускладити домаће законодавство са правним тековинама ЕУ, као и уложити значајне инвестиције у развој инфраструктуре.

Република Србија се тренутно суочава са великим изазовом. Ефекти светске економске кризе су очигледни, првенствено кроз повећање цена, раст вредности евра, затварање радних места, смањење планираних инвестиција и тешкоће повратка на убрзан привредни раст који је земља имала у претходних пет година, достижући стопе развоја од шест до осам процената БДП. С друге стране, Република Србија налази се на путу европских интеграција и од ње се очекује да одговори на све захтеве који из тог процеса произилазе.

Под утицајем кризе, унутрашњи услови који се односе на реформске процесе и социо-економски развој постају све захтевнији и сложенији. Стога, усвајање закона и јачање институција неопходних за успех реформи и предстојеће чланство у Европској унији подразумевају издвајање неопходних средстава, што је отежано последицама кризе, док истовремено постоје многобројни проблеми и изазови по питању политичке стабилности на којој почивају реформе. Међутим, криза је утицала на сваку државу чланицу Европске уније и друге међународне partnere Републике Србије. Време и средства које ове државе посвећују решавању својих унутрашњих економских проблема могу имати директан негативан утицај на расположивост средстава која ће бити издвојена за развојне пројекте у државама Западног Балкана.

Република Србија мора се понети са овим изазовима, спровести дефинисане мере за ублажавање последица економске кризе и осигурати усклађеност рада свих заинтересованих страна које имају утицаја на економско окружење, од Владе, извршних и законодавних власти, преко послодаваца, научних и образовних институција, синдиката и НВО. Консензус свих партнера и реализација приоритета и мера идентификованих у Националном програму за интеграцију Републике Србије у Европску унију (НПИ) предуслов су за усвајање европских стандарда и бржу интеграцију у породицу држава ЕУ. Такође, оснаживање партнерских односа са земљама у региону и даље је један од значајних приоритета.

Током овог процеса, потребно је посветити посебну пажњу испуњењу социо-економских потреба и интереса грађана. Неопходно је уложити све могуће напоре у отварање нових радних места и смањење стопе незапослености, улагање у образовање грађана, јер људи представљају снагу и будућност, унапређивање саобраћајне инфраструктуре, очување и промовисање заштите животне средине и рационалног коришћења природних ресурса и енергије,

развијање пољопривреде и руралних области, науку и технолошки развој, смањивање родних и социјалних неједнакости маргинализованих група становништва, и подстицање запослености младих и особа са инвалидитетом, као и других угрожених група.

Током последњих 10 година, међународна заједница пружа подршку реформским процесима у Републици Србији кроз бесповратна средства и меке кредите. Следећи графикон представља процену кретања међународне развојне помоћи намењене Републици Србији на годишњем нивоу. Упркос назнакама да ће билатерална помоћ бити смањена наредних година, потреба за одржањем релативно стабилног нивоа донаторске подршке у наредним годинама представљена је у следећем поглављу, у којем су описани приоритети реформи које тек предстоје у периоду од 2011. до 2013. године.



## Сврха и циљеви овог документа

Међусекторски програмски документ „Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2011-2013. године“ (НАД – *Needs Assessment Document*) дефинише приступ Владе вишегодишњем програмирању међународне развојне помоћи, координисању активности и механизмима сарадње донатора, као и приоритизовању мера у релевантним секторима.

Свеукупни циљ документа „Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2011-2013. године“ (у даљем тексту: НАД) јесте подршка одрживом социо-економском развоју и процесу европских интеграција Републике Србије кроз планирање, програмирање и унапређивање делотворности развојне помоћи, у складу са националним стратешким оквиром и приоритетима.

Овај документ почива на постојећем националном стратешком оквиру и дефинисаним средњорочним циљевима и дефинише оквир развојних пројеката који одговарају расположивим средствима донаторске заједнице. Сврха овог документа јесте да допринесе спровођењу реформи и стратешких циљева Владе увођењем трогодишњег програмског оквира и обезбеђивањем неопходног нивоа и структуре међународне помоћи.

С тим у вези, овај документ биће коришћен као основни инструмент за усклађивање донаторске помоћи са националним приоритетима, у складу са Париским декларацијом, коју су донатори и земље примаоци усвојиле на Форуму о делотворности помоћи одржаним у Паризу у марту 2005. године. Преглед укупне очекиване донаторске подршке у овом периоду који НАД предвиђа дат је у Анексу IV.

Овај документ има четири специфична циља:

1. унапредити процес планирања у ресорним министарствима и целокупан процес међу-секторског планирања и приоритизације у вези са развојном подршком из иностранства;
2. повећати утицај (делотворност) и вредност (ефикасност) средстава која се користе кроз развој стратешког оквира за развој предлога пројеката;
3. унапредити процес усклађивања пројеката и програма финансираних средствима међународне заједнице са националним приоритетима;
4. унапредити предвидивост екстерних извора финансирања са циљем унапређивања подршке ресорним министарствима у процесу буџетског планирања и релевантних активности.

Водећу улогу у координисању и усклађивању активности донатора, са посебним нагласком на власништву државе над координисањем активности финансираних из средстава помоћи, има Канцеларија за европске интеграције – Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи.

Критеријуми коришћени приликом утврђивања приоритета за међународну помоћ у периоду 2011-2013. године обухватили су: ниво значаја у постојећим стратешким документима Владе; постигнути ниво реформи до данас и њихов

допринос реализацији стратешких и реформских циљева; консултације са кључним партнерима, укључујући донаторску заједницу, организације цивилног друштва и локалну самоуправу; преклапање са стратегијама, приоритетима и одговарајућим активностима Европске уније и других мултилатералних и билатералних донатора; могућност обезбеђивања средстава из других извора (национални буџет институција које спроводе приоритете, позајмице на капиталном тржишту, приватна улагања), и капацитет ресурса за апсорбовање средстава.

## Процес припреме и обухват документа

Припрема овог документа<sup>1</sup> одражава посвећеност Канцеларије за европске интеграције изградњи партнерских односа са релевантним заинтересованим странама (институцијама на централном нивоу и локалном нивоу, институцијама примаоцима помоћи, развојним партнерима, цивилним друштвом) са циљем делотворнијег планирања и програмирања међународне развојне помоћи, имајући у виду расположива домаћа средства. С овим у вези, екстерна помоћ треба да допринесе реализацији националних стратегија и политика, укључујући делотворније спровођење агенде за приступање ЕУ.

Документ је припремљен кроз блиску сарадњу са свим релевантним националним институцијама. Рад на изради документа организован је кроз осам секторских радних група<sup>2</sup>. За сваки идентификовани сектор, у документу су представљени приоритети за међународну помоћ у периоду 2011-2013. године, као и скуп мера путем којих је планирана реализација одређеног приоритета. Мере су усмерене на унапређење регулаторног оквира, социо-економски развој и спровођење секторских стратегија, активности изградње институција, као и спровођење инвестиционих планова. Дефинисане мере треба да послуже као основ за идентификовање развојних пројеката који ће бити финансирани иностраном помоћи. Важно је поменути да ће реализација пројеката трајати дуже од временског оквира самог документа, имајући у виду да се већина пројеката спроводи на вишегодишњој основи. За потребе НАД-а, приоритети и мере дефинисане у оквиру сваког од осам сектора односе се на стратешке циљеве сектора и начине за њихову реализацију, док се регионални и локални развој, процес европских интеграција и родна равноправност сматрају хоризонталним питањима и узети су у обзир у оквиру сваког појединачног сектора. Поред секторских развојних приоритета, овај документ обухвата и хитне приоритете у вези са опоравком од земљотреса који је погодио Краљево у новембру 2010. године, који захтевају донаторску подршку. Део Акционог плана за опоравак од земљотреса је приложен као Анекс V.

Предвиђено је да се документ ревидира на годишњем нивоу, како би у обзир били узети постигнути напредак и резултати, средства обезбеђена за финансирање приоритетних пројеката и нови приоритетни пројекти/програми.

Поред консултација са релевантним националним институцијама (одржаних са претходно поменутим секторским радним групама), процес израде секторских одељака у документу обухватио је и консултације са представницима организација цивилног друштва, донаторске заједнице и локалне самоуправе. Процес консултација заснован је на низу секторских састанака, на којима је представљен нацрт документа и разговарало се о препорукама и коментарима представника ОЦД и донаторске заједнице. Ове препоруке узете су у обзир и унете у завршну верзију документа.

<sup>1</sup> Видети Анекс I за опис методологије и временског оквира за припрему НАД-а

<sup>2</sup> Дефиниција и обухват сектора дат је у одељку под насловом «Опис секторског приступа у Републици Србији»

Консултативни процес између Владе и локалних власти, у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина (СКГО), осигурао је интегрисање приоритета општина, чиме се обезбеђује кохерентност и усклађеност са стратешким приоритетима за ИПА програмирање и друге развојне помоћи дефинисане на националном нивоу. Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи већ три године организује, у сарадњи са СКГО, консултације са локалним самоуправама у вези са програмирањем међународне развојне помоћи у области развоја на локалном нивоу. Током дводневне радионице организоване у новембру 2010. године, представници локалних и централних органа консултовали су се са циљем идентификовања потреба локалне самоуправе за међународном помоћи у спровођењу реформи у периоду 2011-2013. године, које треба интегрисати у НАД. Локални развојни циљеви и мере у следећим областима<sup>3</sup>: i) реформа државне управе, ii) јавне финансије, iii) конкурентност, iv) рурални развој и v) заштита животне средине, интегрисани су у секторске приорете и мере дефинисане у НАД и саставни су део платформе Владе за програмирање развојне помоћи у наредним годинама. Међу учесницима радионице налазило се 75 представника локалне самоуправе, представници Министарства животне средине и просторног планирања, Министарства за Национални инвестициони план, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарства економије и регионалног развоја, Канцеларије Националног савета за децентрализацију Републике Србије, Канцеларије за европске интеграције и СКГО. На основу анализе ситуације коју су спровела кључна ресорна министарства и секторски одбори СКГО, учесници су идентификовали циљеве локалног развоја у пет наведених области, дефинисали мере за њихову реализацију и анализирали претпоставке и предуслове за успешну реализацију у датом временском оквиру.

Процес програмирања помоћи из иностранства, укључујући ИПА, на основу приоритета дефинисаних у НАД, јасно су дефинисани у годишњем Акционом плану за програмирање и извештавање о међународној помоћи, којим су дефинисане надлежности свих релевантних институција у овом процесу.

## Опис секторског приступа у Републици Србији

Програмски приступ (ПБА) дефинисан је као начин учешћа у развојној сарадњи, на основу принципа координисане подршке националном развојном програму. Карактеристике оваквог приступа су:

- вођство државе домаћина;
- јединствен свеобухватни програм и буџетски оквир;
- формализовани процес координисања рада донатора и усклађивање донаторских процедура у вези са извештавањем, буџетирањем, финансијским управљањем и набавком; и
- улагање напора у што интензивније коришћење националних система за израду и примену програма, финансијско управљање, праћење и евалуацију.

Секторски приступ (*sector-wide approach* - *SWAp*) представља програмски приступ на нивоу целокупног сектора.

<sup>3</sup> Како су Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва при Кабинету потпредседника Владе за европске интеграције и СКГО организовали радионицу у новембру 2010. године на тему „Потребе локалне самоуправе за међународном помоћи у области социјалног укључивања“, ова област није обухваћена претходно поменутом радионицом.

Имајући у виду националне системе планирања и буџетирања у Републици Србији, увођење секторског приступа у Републици Србији биће постепен процес, заснован на реформи националног система планирања, који предводи Генерални секретаријат Владе, док ће програмирање екстерне помоћи бити, у највећој могућој мери, засновано на програмском приступу. То подразумева коришћење средњорочних планова које развијају све институције (буџетски корисници) као основни документ за програмирање и идентификовање пројеката који захтевају екстерну помоћ. Имајући у виду да ови средњорочни планови представљају основ за финансијско планирање националног буџета, овим механизмом осигураће се кохерентност и комплементарност помоћи из иностранства и домаћих средстава.

**Табела 1: Примена принципа секторског/програмског приступа у планирању и програмирању помоћи**

| Компоненте програмског приступа                         | Оквир у Републици Србији/Коментар                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Ограничења                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Вођство државе домаћина</i>                          | Вођство се огледа у самом документу НАД, којим се дефинишу приоритети Републике Србије и предложени процес, а осигураће се кроз учешће кључних централних институција Владе: Генералног секретаријата Владе (свеукупно стратешко планирање), Министарства финансија (планирање националног буџета) и Канцеларије за европске интеграције (планирање фондова ЕУ и међународне помоћи), као и кроз учешће ресорних министарстава и других релевантних агенција на ресорном нивоу. | Постоји простор за побољшано координисање рада Генералног секретаријата Владе, Министарства финансија и Канцеларије за европске интеграције.                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <i>Јединствен свеобухватни програм и буџетски оквир</i> | Овај оквир заснива се на постојећим секторским стратегијама Владе (око 74 стратегије). Програмирање националног буџета и међународне помоћи на основу јединствене стратешке платформе и средњорочних планова јавних институција, како би се осигурало свеобухватно и кохерентно планирање. Донатори треба унапред да наговесте очекивани износ средстава намењен секторима којима пружају подршку.                                                                              | У појединим случајевима, секторске стратегије нису међусобно усклађене и не постоји јединствена свеобухватна национална развојна стратегија. Процес планирања међународне помоћи није усклађен са календаром планирања буџета на националном нивоу. У неким случајевима, власништво у ресорним министарствима над овим процесом је слабо, услед недостатка капацитета. Присутан је општи недостатак искуства са процесом праћења и оцене. |

|                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Формализовани процес координације рада донатора                                                                                           | Основ за овај процес јесте Париска декларација о делотворности помоћи, усвојена 2005. године. У пракси координација ће се осигурати кроз редовне састанке са донаторима и успостављање осам националних секторских радних група у чијем раду учествује и донаторска заједница. У наредном периоду, овај процес биће даље унапређен кроз учешће Канцеларије за европске интеграције и ресорних министарстава у активностима неформалних донаторских радних група, идентификовање главног донатора за сваки појединачни сектор и унапређење везе и координисања извесног броја различитих донаторских координационих група са осам секторских радних група.                                                                                                                  | Многи донатори престају са радом у земљи и могуће је да не виде интерес у пружању подршке оваквом приступу.                                                                                                                                          |
| Усклађивање донаторских процедура у вези са извештавањем, буџетирањем, финансијским управљањем и набавком                                 | Основ за овај процес јесте Париска декларација о делотворности помоћи усвојена 2005. године. У пракси не постоји сагласност о спровођењу ове компоненте дефиниције. Међутим, како би се осигурала реализација овог захтева, Република Србија донаторима <u>предлаже</u> два приступа: <ul style="list-style-type: none"> <li>• експлицитни договор о улогама и одговорностима у примени појединачних пројеката (паралелни модел примене пројектних активности у оквиру једног програма/пројекта); и</li> <li>• делегирана сарадња (када један донатор („водећи“ донатор) има надлежност у име једног или више других донатора (донатори који „делегирају“ или „тихи партнери“)).</li> </ul> Видљивост појединачних донатора неопходно је осигурати у случају оба приступа. | Спремност донатора да спроведе наведени модел.                                                                                                                                                                                                       |
| Улагање напора у што интензивније коришћење националних система за израду и примену програма, финансијско управљање, праћење и евалуацију | Ова компонента реализоваће се кроз подршку спровођењу средњорочних планова и мера НАД, као и кроз подршку процесу припреме средњорочног плана (нпр. сваки водећи донатор треба да пружи подршку у оквиру „свог сектора“). Када не постоје, националне капацитете за финансијско управљање и јавну набавку треба оснажити кроз подршку донатора, и треба промовисати шире коришћење за реализацију активности финансираних донаторским средствима. Када се ради о управљању претприступном помоћи и, касније, структурним фондовима, Република Србија развија сопствене структуре за управљање средствима ЕУ кроз Децентрализовани систем управљања (ДИС).                                                                                                                  | Спремност донатора да пружи подршку развијању средњорочних планова; капацитети националних институција. Успостављање ДИС, и акредитација овог система од стране надлежних органа Републике Србије и Европске комисије, представља дуготрајан процес. |
| Принцип партнерства                                                                                                                       | Консултације са ОЦД и социјалним партнерима организацију се редовно у складу са потребама. У наредним месецима, Канцеларија за европске интеграције планира успостављање механизма за консултације са организацијама цивилног друштва, како би се осигурало њихово учешће у доношењу одлука о програмирању средстава ЕУ и друге развојне помоћи. Овај механизам ће у будућности користити и њиме управљати Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, након што ова канцеларија почне са радом.                                                                                                                                                                                                                                                                          | Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом још увек није почела са радом иако је одлука о њеном формирању донета у априлу 2010. године.                                                                                                             |

## Демократија, добро управљање и владавина права

Савремено друштво почива на заједничким вредностима и транспарентности процеса доношења одлука, приступачности добре управе која доприноси учешћу грађана у демократији, независном и ефикасном правосудју, као и на најважнијим принципима као што су поштовање основних права, безбедно окружење у којем се поштују различитости, а најугроженије становништво је заштићено и интегрисано у друштво.

Поред тога, опште је прихваћено да су добро управљање и владавина права кључни аспекти одрживе социо-економске кохезије. Функционалне правне институције и влада које делују у складу са владавином права су, такође, од кључне важности за добро управљање. Слаби правни и правосудни системи, у којима се закони не спроводе и не поштују и у којима влада корупција, подривају поштовање владавине права, доприносе пропадању привреде и онемогућавају стварање кохезивног и напредног друштва. Ефикасност и делотворност јавне управе на националном и локалном нивоу суштински су фактори и основни покретачи структурних промена на свим нивоима и значајно доприносе економском развоју и отварању радних места.

Унапређивање владавине права, демократских принципа и бољег управљања суштина су реформског процеса у Републици Србији. Реформски процес вођен је принципима независног, транспарентног, одговорног и ефикасног правосудног и законодавног система, који подразумева владу која примењује правичне и праведне законе равноправно, конзистентно, кохерентно и праведно у односу на све своје грађане. Такође, свеобухватан приступ реформи државне управе на свим нивоима власти треба да почива на принципима децентрализације, деполитизације, професионализације, рационализације и осавремењивања, са општим циљем пружања висококвалитетних услуга грађанима и приватном сектору, по прихватљивој цени. Ови принципи дефинисани су у свим релевантним стратешким документима и законима.

Декларацијом Европског савета из Копенхагена, донетом јуна 1993. године, дефинисани су основни услови за добијање чланства у ЕУ. До момента приступања ЕУ, нове државе чланице морају да успоставе:

- стабилне институције које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањинских група;
- функционалну тржишну економију и капацитете за суочавање са притиском конкуренције и тржишним снагама у оквиру Европске уније; и
- капацитет за презимање обавеза које произилазе из чланства, укључујући подршку циљевима уније.

Нове државе чланице морају успоставити јавну управу која је оспособљена за спровођење и реализацију закона ЕУ у пракси.

Добро управљање и владавину права, међутим, није могуће успоставити преко ноћи. Овај процес се често уводи постепено, што подразумева промене у вези са устаљеним праксама, интересима, културним навикама, социјалним, па чак и религијским претпоставкама.

Упркос свим напорима и све већем броју закона и прописа, нагомилани судски случајеви, корупција и организовани

криминал, појединачна кршења људских права и недовољно ефикасна јавна управа успоравају реформе, највећим делом услед недоследног спровођења, примене и поштовања постојећих закона. Ови проблеми могу се превазићи ефикаснијим спровођењем и применом закона, што би био кључни корак ка осигурању одрживости реформског процеса. Стога, унапређивање законодавног и институционалног оквира мора се спроводити истовремено и неометано, укључујући питања платног система у државној управи, транспарентног ангажовања и напредовања у каријери, као и професионализма и одговорности у раду, јачања структура за европске интеграције и унапређивања координације рада државне управе (укључујући скупштинска, регулаторна и независна тела), као и координацију политика.

Потребно је уложити даље напоре, укључујући коришћење финансијских инструмената, у борбу против организованог криминала и корупције, гарантовање основних права и изградњу капацитета државне управе, координацију регулаторних и институционалних реформи, рада полиције и правосуђа, како би европски стандарди постали стварност и за наше грађане.

Према НАД-у, у областима демократије, доброг управљања и владавине права очекује се усмерење међународне финансијске помоћи на мере у следећа три сектора:

- **владавина права** – укључујући правосуђе, безбедност, одбрану, борбу и откривање криминала, борбу против корупције и прања новца, управљање границама и заштиту основних права;
- **реформа државне управе** – укључујући изградњу институција и усклађивање са правним тековинама ЕУ, централну и локалну власт и комунална предузећа и читав низ тема у оквиру реформе државне управе као што су јавна набавка, управљање јавним финансијама, контрола и ревизија, децентрализација власти и е-управљање;
- **цивилно друштво, медији и култура** – укључујући слободу изражавања и спровођење права у области културе.

## Економска и социјална кохезија

Најважнији начин за остваривање и обезбеђивање адекватног стандарда живота становништва у дугорочном периоду јесте повећање продуктивности државе и конкурентности предузећа на међународном тржишту, кроз иновације и нова знања, у исто време преузимајући одговорност за социјално укључивање којим ће се осигурати користи од привредног раста за све грађане.

Визија Владе за развој Републике Србије предвиђа подршку и развијање динамичне, делотворне привреде засноване на знању и вештинама – која може да обезбеди висок животни стандард становништва. У овом контексту, основни стратешки циљеви Владе остају постизање одрживог економског раста и висок и стабилан ниво запослености, смањивање регионалних разлика повећањем продуктивности, подстицањем извоза и развојем економије засноване на знању.

Одржива фискална стабилност остаје приоритет за осигурање стабилног макроекономског оквира, који подстиче економски раст, отварање радних места и социјалне одговорности.

Глобална финансијска и економска превирања узрок су непредвидивости будућих трендова светске економије. Економска ситуација у државама чланицама ЕУ и другим кључним економијама јасно указује да нема изузетака у овом погледу.

Глобална финансијска криза почела је да утиче на привреду Републике Србије у четвртм кварталу 2008. године, смањивањем БДП-а од 2,9%, услед смањења у домаћој и међународној потражњи и смањеног прилива страног капитала. Ниво запослености пао је за око 180.000 у 2009. години (у просеку), односно 7,3%. Око 6,9% општег становништва живело је у апсолутном сиромаштву 2009. године (8.022 динара<sup>4</sup> месечно по особи), што представља пораст у поређењу са 2008. годином (6,1%), али очекивања Министарства финансија су да ће БДП имати скроман пораст од 1,5% у 2010. години, пре него што достигне стабилан и прогресиван раст у 2011. години и достигне раније нивое у 2012. години. У складу са пројекцијама реалног кретања БДП-а, Министарство финансија предвиђа пораст броја радних места у 2011. и 2012. години. Ниво запослености остаће испод нивоа пре кризе из 2008. године, међутим, када је број формалних радних места износио 1.999.000.

Како би након кризе економија била још снажнија, и имајући у виду изазове у наредних 10 година, Савет министара ЕУ усвојио је стратегију Европа 2020 којом се дефинише визија социјалне тржишне економије Европе за 21. век и наводе три међусобно повезана приоритета:

- „паметан“ раст: развијање економије утемељене на знању и иновацијама;
- одрживи раст: промовисање конкурентније економије која ефикасније троши ресурсе и мање загађује животну средину;
- „инклузивни“ раст: јачање економије која обезбеђује високу стопу запослености и доприноси социјалној и територијалној кохезији.

Како би утврдила да су ови приоритети реализовани, Европска комисија предлаже следеће кровне циљеве које је потребно постићи до 2020. године<sup>5</sup>:

- 75% становништва између 20 и 64 година је запослено;
- 3% БДП Европске уније улаже се у истраживање и развој;
- удео деце која превремено напуштају школу је испод 10% и најмање 40% млађе генерације има високо образовање;
- 20 милиона људи мање испод линије сиромаштва.

<sup>4</sup> Приближно 88 евра током 2008. године

<sup>5</sup> Циљ од значаја за трећу приоритетну област у оквиру Европа 2020 јесте: испуњење климатско/енергетског циља „20/20/20“ (укључујући раст до 30% смањења емисија уколико услови буду повољни)

Финансијска криза је нагласила потребу за новим приступом економском развоју у Републици Србији. Покренута је иницијатива израде стратешког документа Србија 2020 – којим се дефинише оквир социо-економског развоја у наредних десет година. Овај документ прати структуру документа Европа 2020, који је предвиђен као основа за национално планирање и дефинисање циљева на нивоу држава чланица ЕУ, и узима у обзир карактеристике контекста у Републици Србији. Република Србија треба да тежи успостављању економије засноване на знању и иновацијама, како би унапредила и одржала конкурентност у будућности. Ово подразумева већу усмереност на повећање квалитета људског капитала, мала и средња предузећа, извоз, развијање потенцијала и економске инфраструктуре на локалном нивоу, производне добити, повећање потенцијала за иновације и инвестирање у вештине и прилагодљивост радне снаге, у исто време бавећи се смањењем разлика на регионалном нивоу. Политике активног укључивања треба да мобилишу неискоришћене потенцијале становништва које је у овом тренутку искључено са тржишта рада, пружајући им социјалну помоћ када је то потребно, приступ обуци, радном искуству и здравственим услугама и доприносећи већој социјалној кохезији.

Међународна помоћ која ће бити пружена Републици Србији у наредном периоду треба да омогући оснаживање економског потенцијала Републике Србије и унапреди животне услове. Такође, међународну помоћ треба усмерити ка подршци државној управи у циљу испуњења обавеза које ће проистећи из добијања статуса земље кандидата, а након тога и статуса земље чланице Европске уније. Ове обавезе део су припреме за учешће у Отвореном методу координације ЕУ у области социјалног укључивања и социјалне заштите, као и области запошљавања. Основни инструмент ЕУ за постизање овога јесте усвајање и спровођење два стратешка документа земље кандидата: Заједничког меморандума о социјалном укључивању (*Joint Memorandum on Social Inclusion* - ЈИМ) и Заједничког меморандума о приоритетима политике запошљавања (*Joint Assessment of the Employment Policy Priorities* - ЈАП). Неопходна је значајна подршка ЕУ и међународних партнера институцијама Републике Србије за припрему ова два документа, као и процес примене након усвајања.

Према НАД-у, очекује се да ће међународна финансијска помоћ у области економске и социјалне кохезије бити усмерена на мере у следећа три сектора:

- **конкурентност** – политике у области конкурентности, предузећа, заштите потрошача и безбедности производа, стабилности тржишне понуде, науке и истраживања, права интелектуалне својине, ИКТ, развоја малих и средњих предузећа, извоза, страних директних инвестиција, кластера и смањења регионалних разлика;
- **развој људских ресурса** – запошљавање, образовање, социјално укључивање и здравство, и утицај на младе;
- **пољопривреда и рурални развој** – пољопривредна производња, шумарство, рибарство, безбедност хране, права животиња и одрживи рурални развој.

## Одрживи развој у области саобраћаја, животне средине и енергетике

Основна инфраструктура је један од предуслова економског раста и један од основа конкурентности и развоја. Неефикасне службе у области инфраструктуре одвраћају или спречавају инвестиције, и смањују стопу економског раста и, коначно, запослености. Насупрот томе, планирање и развој, у спрези са принципима заштите животне средине, саставни су део свеукупних развојних стратегија.

Република Србија, са природним и географским положајем на раскрсници саобраћајних коридора VII и X, представља најкраћу и најефикаснију транзитну везу између земаља централне и западне Европе, с једне стране, и земаља јужне Европе и блиског и далеког истога, с друге.

Влада планира да настави са изградњом и модернизацијом друмске и железничке инфраструктуре, нарочито уз финансијску помоћ међународних финансијских институција, и кроз стварање неопходних услова за несметано управљање унутрашњим воденим путевима, нарочито на Дунаву и Сави. Реструктурирање свеукупних саобраћајних служби у модеран, сигуран и функционалан систем представља један од најзначајнијих предуслова за подстицање регионалног развоја и коришћење компаративних предности локалних заједница кроз везе између туристичких и пољопривредних области са великим пословним центрима.

Адекватна саобраћајна инфраструктура је важан фактор ефикасности целокупног саобраћајног система, али и кључни предуслов за постизање одрживог економског и социјалног развоја Републике Србије.

Припрема Дунавске стратегије ЕУ представља могућност за Републику Србију да се активно укључи у рад са партнерима из ЕУ и суседним земљама у процесу дефинисања основних стубова, типова активности, идентификовања кровних пројеката и координацију постојећих иницијатива које ће одговорити на еколошке, саобраћајне и социо-економске потребе дунавског слива.

Инвестиције које су до данас уложене у сектор саобраћаја покривају свега мали део реалних потреба. Укупан износ јавних инвестиција неопходан за развој саобраћајне инфраструктуре у периоду од 2010. до 2027. године процењен је на скоро 15 милијарди евра<sup>6</sup>, од чега модернизација коридора X и VII према европским стандардима износи око четири милијарде евра.

Приоритет Владе јесте успостављање регулаторних и економских механизма за реализацију одрживог економског развоја, усмереног на очување и унапређивање животне средине, смањење загађења и притисака на животну средину, обезбеђивање неометаног снабдевања водом и коришћење природних ресурса на начин на који ће се очувати и за будуће генерације. Рационалније коришћење енергије и извора енергије, већа ефикасност у производњи, преносу, дистрибуцији и потрошњи енергије уз помоћ енергетски ефикаснији и чистијих технологија и обновљивих извора енергије, успостављање квалитетних нових услова рада и развијање система за производњу енергије и сектора за потрошњу енергије имаће подстицајан утицај на економски развој, заштиту животне средине, социјалну стабилност и интеграцију локалног енергетског сектора у регионално и европско тржиште енергијом.

6 Генерални мастер план за транспорт у Србији (2009). Укључује изградњу, рехабилитацију, унапређење и одржавање главних коридора, регионалних и локалних путева и пруга, унутрашњих водотокова, аеродрома и међумодалних терминала.

Либерализација тржишта енергије и енергената и могућност привлачења инвестиција су неопходни и кључни фактори за подстицај убрзања привредног развоја, али је и један од најважнијих задатака који се пред енергетски сектор и државу намеће у процесу хармонизације прописа и придруживања Европској унији.

Активности које за циљ имају развој концепта одрживог економског развоја у вези су са усклађивањем националног законодавства са правним тековинама ЕУ у области животне средине и дефинисањем временског оквира за њихову примену, као и инвестицијама које треба да уследе након тога.

У овом контексту, неопходно је осигурати значајна финансијска средства за потребне инвестиције, како у погледу унапређивања постојећих капацитета, тако и усклађивања са законима у области заштите животне средине и енергетике. Процењено је да ће у случају Републике Србије, укупан трошак усклађивања<sup>7</sup> износити око 9,6 милијарди евра.

Истовремено, буџетска средства Републике Србије не могу да покрију све неопходне инвестиције у области енергетике и животне средине. Стога, неопходно је укључити све расположиве механизме и могућности за реализацију будућих пројеката. Такође, јасно је да међународна финансијска помоћ може покрити само ограничен обим активности у погледу финансирања инфраструктуре.

Активности ће бити усмерене углавном на инфраструктуру, како на националном, тако и на локалном нивоу, развијање пројектне документације или надгледање радова и пројекте изградње институционалних капацитета са циљем усклађивања закона са правним тековинама ЕУ. У погледу капиталних инвестиција, идеална ситуација јесте комбиновање националних, ИПА, односно средстава међународних финансијских институција.

Према НАД-у, очекује се да ће међународна финансијска помоћ у области одрживог развоја саобраћаја, животне средине и енергетике бити усмерена на мере у следећа два сектора:

- **саобраћај** – путеви, пруге, ваздушни путеви и унутрашњи водотокови, као и међумодални транспорт;
- **животна средина и енергетика** – природни ресурси и рударство, грејање, електрична енергија, гас, нафта, енергетска ефикасност, обновљива енергија, климатске промене, природно станиште, управљање отпадом и хемикалијама, водоснабдевање и прерада отпадних вода, квалитет ваздуха и бука.

<sup>7</sup> Овај се број састоји од 2,8 милијарде евра за снабдевање водом (извор: "Студија – Инструменти за развој сектора вода"), 4,8 милијарди евра за обраду отпадне воде (извор: твининг пројекат ЕК "Изградња капацитета у Дирекцији за воду"), 1 милијарде евра за унапређење квалитета ваздуха смањењем стопе емисија из великих ложишта у оквиру ЈП ЕПС (према „Зеленој књизи“ ЕПС, 2009), и 0,96 милијарди евра за управљање отпадом (извор: Национална стратегија за управљање отпадом, 2010-2019)

## Сектори, приоритети и мере

### Владавина права

#### Опис сектора и трендови

Сектор владавине права обухвата правосуђе, безбедност, превенцију криминала, реформу система одбране и заштиту основних права. Он обухвата стратешке мере у вези са реформом правосуђа, питањима унутрашњих послова, укључујући управљање и контролу границе, као и мере за борбу против корупције и заштиту људских и мањинских права, и то од политичких и грађанских, економских и социјалних до културних права, као и заштиту мањина. У претходном периоду предузете су системске реформе у овом сектору.

Промене у структури и организацији **правосуђа** у Републици Србији отварају пут да се грађанима обезбеди бољи приступ правди и већа ефикасност, а представљају и прилику да се реше нека горућа питања везана за ефикасност судства. Независност судства и владавина права приоритети су које је потребно остварити на путу Републике Србије ка чланству у Европској унији. Копенхагенски критеријуми Европске уније захтевају да потенцијални чланови поседују институције које гарантују владавину права, како на папиру, тако и у пракси. Функционални правни систем и ефикасно спровођење закона неопходни су за пословање предузећа без корупције, затим за унапређење људских права, као и за спровођење економске и социјалне транзиције у Републици Србији.

Након усвајања новог сета правосудних закона, отпочињања широке реформе правосуђа и успостављања нових тела – Високог савета судства и Државног већа тужилаца у 2008. и 2009. години – започет је поступак општег избора судија и тужилаца. До краја 2009. године, Високи савет судства донео је Одлуку о избору судија на сталну функцију у судовима опште и посебне надлежности, док је Народна скупштина, на предлог Високог савета судства, донела одлуку о избору судија на трогодишњи мандат у судовима опште и посебне надлежности. Државно веће тужилаца донело је Одлуку о избору јавних тужилаца и њихових заменика, а Народна скупштина, на основу предлога Државног већа тужилаца, изабрала је нове заменике јавних тужилаца на почетни мандат од три године. Паралелно са овим процесом, успостављена је нова мрежа судова, која је на снази од 1. јануара 2010. године. Као резултат ових кључних промена, судски систем у Републици Србији сада се састоји од 34 основна суда, 26 виших судова и четири апелациона суда, који сви спадају у судове опште надлежности, као и од прекршајних судова, специјализованих привредних судова, Управног суда и Врховног касационог суда са 2.433 судија. Поступак општег избора судија доведен је у питање од стране представника Друштва судија и био је предмет додатних консултација између Европске комисије и Високог савета судства, Државног већа тужилаца, Уставног суда и Министарства правде Републике Србије.

Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину идентификује велики број нерешених предмета, што представља разлог за забринутост, посебно у контексту времена и ресурса који су неопходни да би нова мрежа судова постала потпуно оперативна и ефикасна, а истиче и потребу да се успостави јединствен систем за организовање рада седишта судова и нових судских јединица. У циљу смањења броја заосталих предмета у грађанским, кривичним и привредним стварима, Министарство правде је 2010. године окончао израду нацрта Закона о парничном поступку, Закона о извршењу и обезбеђењу, као и Законика о кривичном поступку.

Од 2003. године, знатно је порастао број лица лишених слободе. Број затвореника у Републици Србији повећан је за скоро 80%, а смештајни капацитети су незнатно побољшани. Да би се смањила претрпаност **затвора**, у области извршења кривичних санкција уводи се систем алтернативних санкција и условних казни са заштитним надзором. У оквиру Управе за извршење кривичних санкција установљена је Повереничка служба и успостављена је сарадња са неколико општина у области извршења казне рада у јавном интересу. Како би се побољшали услови смештаја и смањила претрпаност затвора, у току је реконструкција појединих заводских установа. Министарство правде води преговоре о неколико кредита за изградњу нових затвора.

Предузети су даљи кораци на модернизацији **рада полиције** и унапређењу унутрашње координације, као и међународне и регионалне сарадње. Додатни напори у правцу координације унутар полицијских структура и са другим министарствима допринели су усвајању неколико кључних стратегија и закона, као и оснивању специјализованих међуресорних структура, попут Комисије за међуминистарску координацију у области правосуђа и унутрашњих послова.

**Борба против организованог криминала** је интензивирана, што је довело до неколико великих операција на сузбијању међународних канала за кријумчарење дроге и регионалних криминалних мрежа, уз интензивну сарадњу тужилаштва и полицијских структура са колегама у суседним земљама, САД и Латинској Америци. У последње две године, забележен је пораст броја кривичних пријава које су достављене Тужилаштву за организовани криминал, као и повећање броја кривичних поступака, са растућим трендом у коришћењу механизма међународне правне сарадње за покретање кривичних поступка. У септембру 2010. године, министарства унутрашњих послова, правде и финансија успоставила су међуресорно тело за унапређење међународне сарадње у спречавању криминалитета. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину констатује да је остварен одређени напредак у области реформе полиције, и то у погледу капацитета специјализованих служби криминалистичке полиције и унапређења методологије и стандарда полицијског рада, али указује на потребу за побољшањима у управљању људским ресурсима, затим у одређивању приоритета и финансирању, као и у погледу транспарентности. Као области за будућа побољшања такође су уочени обавештајно вођени полицијски рад и криминалистичко-обавештајни систем.

Кључни напредак постигнут је у области **визне политике** и либерализације визног режима, захваљујући испуњењу свих обавеза из Мапе пута за либерализацију визног режима са Европском унијом. Почев од 1. јануара 2010. године, на Републику Србију примењује се режим беле шенгенске листе.

У области **управљања границама**, примењује се нови Закон о заштити државне границе, а у фебруару 2009. године потписан је и споразум о сарадњи између министарстава укључених у управљање границама. Међутим, постоје значајне разлике између 82 гранична прелаза у погледу њихових техничких и инфраструктурних капацитета.

Забележен је велики број илегалних прелазака границе, као и жена и деце илегалних имиграната. Број малолетних жртава наставио је да расте, што представља разлог за забринутост. Од октобра 2009. до августа 2010. године, поднете су пријаве против приближно 3.400 страних држављана (већина долази из Авганистана и са Блиског истока) због илегалног уласка у Републику Србију. У оквиру спровођења Стратегије за управљање миграцијама, у свим релевантним министарствима су одређене контакт особе и оформљена је пројектна група која има за циљ израду правног оквира за прикупљање статистичких података и анализу миграционих трендова, као и за подстицање боље координације у области миграција.

На стратешком нивоу, још увек недостаје стратегија свеобухватне реформе Министарства унутрашњих послова, међутим, предузимају се кораци за припрему такве стратегије уз помоћ пројекта који финансира СИДА (Шведска агенција за међународну развојну сарадњу). Ова стратегија би требало да се усредсреди на области реформе полиције, изградње капацитета и даље специјализације полицијских снага, модернизације рада полиције и унапређења међународне и регионалне сарадње.

Што се тиче **борбе против корупције**, према Индексу перцепције корупције за 2010. годину, који је сачинио „Transparency International“, Република Србија је и даље држава са значајним проблемима са корупцијом, са индексом од 3,5 од 10 (0 означава „веома корумпиране“ а 10 „врло чисте“). На институционалном нивоу, Народна скупштина изабрала је у априлу 2009. године Одбор Агенције за борбу против корупције, а Закон о Агенцији за борбу против корупције ступио је на снагу 1. јануара 2010. године, када је Агенција постала потпуно оперативна. Спровођење препорука Групе држава против корупције (GRECO) и међународних конвенција наставља се након проласка првог, другог и трећег круга вредновања. Правосудна академија покренула је неколико нивоа специјализованих обука за борбу против корупције (основни, општи и специјализовани ниво) за судско особље и правосудну администрацију. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину признаје напредак у борби против корупције у вези са применом нереализованих препорука Групе држава против корупције и побољшања правног оквира, али такође наглашава потребу да се унапреде капацитети Агенције за борбу против корупције и ефикасност у истрази, кривичном гоњењу и суђењу у случајевима корупције.

Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела предвиђа оснивање Дирекције за управљање одузетом имовином при Министарству правде. Дирекција је почела са радом 1. марта 2009. године, након именовања директора Дирекције и усвајања Одлуке о организационој структури Дирекције од стране Владе у фебруару 2009. године. Укупна вредност имовине одузете за само 1,5 годину функционисања Дирекције износи око 200 милиона евра. Још увек су присутни главни изазови за искорењивање системске корупције. Најугроженије области су јавне набавке, приватизација и други велики буџетски издаци, као и опорезивање, царине и издавање дозвола.

Што се тиче борбе против **прања новца** и финансирања тероризма, Влада је у новембру 2010. године предложила измене и допуне Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма из 2009. године, узимајући у обзир препоруке из извештаја тела Савета Европе „MoneyVal“<sup>8</sup> из 2009. године. Наведене измене и допуне Закона, усвојене су у децембру 2011. године. Препоруке за помоћ обвезницима у пријављивању сумњивих трансакција усвојене су у октобру 2010. године, а развијени су и додатни показатељи за извештавање о сумњивим трансакцијама. Од када је прање новца предвиђено као кривично дело, донето је 13 осуђујућих пресуда против 15 лица, међу којима се налази шест правоснажних осуђујућих пресуда против седам лица, као и 19 кривичних поступака против 132 лица, са тенденцијом пораста броја поступака и осуђујућих пресуда у последњих неколико година. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину напомиње да практични резултати у борби против прања новца морају бити побољшани, као и да Управи за спречавање прања новца недостају капацитети за систематско идентификовање сумњивих случајева.

У области **одбране и безбедности**, на предлог Министарства одбране у 2009. и 2010. години усвојене су Стратегија националне безбедности Републике Србије, Стратегија одбране Републике Србије, Закон о изменама и допунама Закона о одбрани, Закон о изменама и допунама Закона о Војсци Србије, Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, Закон о војној,

<sup>8</sup> Комитет експерата за евалуацију мера против прања новца и финансирања тероризма

радној и материјалној обавези, Закон о изменама и допунама Закона о војној, радној и материјалној обавези, Закон о цивилној служби, Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији и Доктрина Војске Србије. Усвајањем наведених стратегија, закона, као и многобројних подзаконских аката обликован је правни оквир и омогућен даљи наставак реформе одбране у Републици Србији. Реализоване су организацијско-мобилизацијске промене ради усклађивања организације Министарства одбране са стандардима и решењима примењеним у другим европским државама, а постојећа структура ће се и даље дограђивати. Као један од најважнијих реформских корака спроведена је потпуна професионализација Војске Србије са циљем стварања модерне, професионалне и ефикасне војске, адекватно организоване и опремљене, интероперабилне, економски одрживе и оспособљене за реализовање задатака одбране од оружаног угрожавања споља, учешћа у изградњи и очувању мира у региону и свету и подршке цивилним властима у супротстављању претњама безбедности. Планирана је модернизација постојећих и набавка савремених средстава при чему приоритет има набавка средстава за јединице које ће учествовати у мултинационалним операцијама и подршке цивилним властима у супротстављању претњама безбедности. Паралелно са потпуном професионализацијом војске и значајним променама у систему обуке, потребни су нови програми обуке и платформе за размену знања. Важан корак у даљем спровођењу реформи у области одбране представљало је оснивање Универзитета одбране у 2010. години, који обједињује Војну академију и Војномедицинску академију. Израђен је Програм управљања кадром којим се дугорочно дефинишу правци развоја у кадровској области и утврђују оквири “предвидиве каријере” у функцији квалитетног вођења кадра. Планирано је даље унапређење капацитета институција у области реформе планова и програма, структуре и метода подучавања, као и унапређење саме инфраструктуре и опреме. Министарство одбране од 2008. године примењује систем Планирања, програмирања, буџетирања и извештавања у управљању ресурсима одбране и изградњи способности, а примена наведеног система у наредном периоду треба да омогући ефективније и ефикасније функционисање система одбране као и његов даљи развој. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину препознао је ове позитивне кораке у реформи система одбране.

У области **заштите и спасавања у ванредним ситуацијама**, у децембру 2009. године донет је Закон о ванредним ситуацијама. Овим законом је уместо ранијег, хетерогеног система који је био заступљен у више министарстава (Министарству унутрашњих послова, Министарству одбране, Министарству животне средине и просторног планирања), успостављен јединствен, правно, нормативно и организацијски уређен систем заштите и спасавања и управљања ванредним ситуацијама. У том смислу, формиран је Сектор за ванредне ситуације, који организационо припада Министарству унутрашњих послова, које је надлежни орган државне управе за развој програмске политике у овој области. У складу са овим законом, Сектор врши координацију активности свих органа државне управе које су укључене у систем заштите и спасавања у ванредним ситуацијама.

Република Србија је држава потписница седам основних међународних споразума у области заштите **људских права**, ратификовала је 33 конвенције Савета Европе, а као потенцијални кандидат за чланство у Европској унији, интензивно ради на даљем усклађивању законодавства са правним тековинама Европске уније. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину признаје да је установљен правни оквир за заштиту људских права, али указује на потребу за даљим напорима у едукацији о међународним стандардима људских права и њиховој примени.

Кључна улога у националном механизму за **превенцију тортуре** додељена је Омбудсману (Заштитнику грађана) Републике Србије. Република Србија има троструки систем институција омбудсмана, и то на државном, покрајинском и локалном нивоу (који има 14 омбудсмана). Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину наводи да, иако је у великој мери успостављен уставни оквир који обезбеђује поштовање грађанских и политичких права,

преостаје да се осигура њихова пуна примена и спровођење. Такође би релевантно законодавство требало још више ускладити са европским стандардима, а потребне су и даље активности власти у борби против свих видова насиља. У 2009. години, Заштитник грађана је примио 2.003 притужбе: у случају 70 притужби, органи управе су отклонили неправилности након, или чак пре него што је Заштитник грађана уложио свој иницијални документ; у случају 15 притужби Заштитник грађана је утврдио да су постојали недостаци у раду управе и донео је одговарајуће препоруке; још увек се очекују одлуке поводом 1.176 притужби које се налазе у различитим фазама поступка (поступак покренут, захтевана допуна притужбе или додатне информације, чекање одговора органа управе и друго).

У мају 2010. године, Народна скупштина је усвојила измене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чиме је побољшано извршење одлука Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. У мају 2010. године, Повереник је успоставио Регистар руковалаца података. Према одредбама Закона, сваки руковалац података обавезан је да Поверенику достави евиденцију о базама података. Што се тиче „узбуњивача“, недостаје њихова одговарајућа заштита. У сталном је порасту број предмета, односно жалби на одбијање приступа информацијама. Закон о заштити података о личности спроводи се од јануара 2009. године. У августу 2010. године, усвојена је Стратегија за заштиту података о личности.

Након усвајања Закона о забрани дискриминације (2009.), Народна скупштина је у мају 2010. године изабрала Повереника за заштиту равноправности. Ова институција је одговорна за помоћ жртвама **дискриминације** путем разматрања жалби које се односе на кршење закона, давањем мишљења и препорука у конкретним случајевима, подношењем пријава у име дискриминисаних особа, подношењем прекршајних пријава за дискриминацију, као и упозоравањем јавности на најчешће, типичне и тешке случајеве дискриминације. Међутим, Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину нагласио је да се мора осигурати заштита жена и деце од свих облика насиља, као и да је неопходно увести даље мере у борби против свих видова дискриминације.

Током 2009. године, Савет за националне мањине Владе интензивирао је своје активности у циљу очувања, унапређења и заштите националних, етничких, верских, језичких и културних идентитета **националних мањина** у Републици Србији. Министарство за људска и мањинска права спровело је изборе за 19 националних савета националних мањина у јуну 2010. године. Поред тога, Министарство је припремило трогодишњи програм за имплементацију Стратегије за унапређење положаја Рома у Републици Србији, са циљем да се обезбеди проактивно учешће ромске популације и подршка јединица локалне самоуправе у координисаном спровођењу планова за побољшање положаја Рома. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину наглашава да већина ромске популације живи у екстремном сиромаштву и наставља да се суочава са дискриминацијом, нарочито у погледу доступности образовања, социјалне заштите, здравства, запошљавања и адекватних услова становања.

У претходном периоду, Министарство вера уложило је напор да се пронађу одговарајућа решења за питања регистрације **верских заједница**, што је за резултат имало уписивање још пет верских заједница у Регистар цркава и верских заједница. Међутим, Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину примећује недовољан степен транспарентности и конзистентности у процесу регистрације, што представља главну препреку за остваривање права појединих мањих верских група.

Процес решавања проблема **избеглица и интерно расељених лица** још увек је у току. У Републици Србији још увек борави око 86.000 избеглица и 210.000 интерно расељених лица. У мају 2010. године, Народна скупштина Републике Србије је усвојила Закон о изменама и допунама Закона о избеглицама којим је успостављен правни оквир за интеграцију избеглица из бивших република Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и

утврђени критеријуми за престанак избегличког статуса у складу са Регионалним процесним показатељем Високог комесаријата Уједињених нација за избеглице (UNHCR). Главни проблеми са којима се суочавају избеглице и интерно расељена лица су нерешена стамбена питања и висок ниво незапослености. Као што је истакнуто у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, број интерно расељених лица и даље је висок и њихова ситуација је критична.

Да би се одредбе Закона о азилу примениле у потпуности, у току је израда правилника којима ће се дефинисати обавезе у поступку интеграције лица којима је одобрена заштита, а предузимају се и мере да се олакша отварање новог центра за **азил**. Што се тиче реадмисије, Комесаријат за избеглице тренутно прикупља податке који су неопходни за обезбеђивање ефикасне расподеле средстава која су потребна за реинтеграцију повратника на основу споразума о реадмисији. У периоду између јануара и августа 2010. године, забележено је 667 случајева повратника преко београдског аеродрома. У оквиру спровођења Стратегије за управљање миграцијама у свим надлежним министарствима оформљене су фокусне тачке са задатком да прате конзистентност у активностима министарстава задужених за циљеве које је поставила ова стратегија, као и да прате целокупно спровођење стратегије. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину истакао је потребу да се унапреди реинтеграција повратника.

## Стратешки оквир и секторски приоритети

Свеукупан стратешки оквир огледа се у измењеном **Националном програму за интеграцију Републике Србије у Европску унију** из децембра 2009. године, који наглашава потребу за даљим развојем институција укључених у различите подсекторе који се баве владавином права.

Независност, транспарентност, одговорност и ефикасност правосудног система постављени су као приоритети у **Националној стратегији реформе правосуђа**, која је усвојена 2006. године. Постизањем ова четири циља, требало би да буде побољшан квалитет судства, као и квалитет судских одлука. Механизми спровођења специфичних мера и активности предвиђени су у акционом плану наведене стратегије, са пројекцијама до 2011. године.

**Стратегија за реформу система извршења заводских санкција**, која је усвојена 2005. године, дефинише савремене инструменте и методе рада за изградњу капацитета затворског особља и допринос развоју сигурног, безбедног и транспарентног окружења за лица лишена слободе.

У октобру 2010. године, Влада је усвојила **Стратегију правне помоћи**, чиме је постављен стратешки оквир за успостављање ефикасног механизма правне помоћи, који ће обезбедити једнак приступ правди, а све са циљем да се успостави владавина права и правна једнакост све грађане.

Да би се побољшала ефикасност у спречавању и борби против организованог криминала, Република Србија је 2009. године усвојила **Националну стратегију за борбу против организованог криминала**. Стратегија предвиђа дугорочне трендове и правце функционисања структура организованог криминала, као и капацитете Републике Србије за његово спречавање и свођење на најмању могућу меру.

**Стратегија интегрисаног управљања границом**, која је усвојена 2006. године, представља документ којим Република Србија утврђује стратешке мере у погледу успостављања система интегрисаног управљања границом, поставља оквир за израду усклађених и синхронизованих секторских стратегија и планова за спровођење, дефинише

улоге и одговорности државних органа и релевантних граничних служби, идентификује стратешке циљеве, и одлучује о основним правцима деловања у процесу успостављања и спровођења дугорочне одрживости и стабилности успостављеног система интегрисаног управљања границом.

Поред тога, Република Србија је усвојила **Стратегију за борбу против трговине људима, Стратегију за сузбијање илегалне миграције, Стратегију за борбу против дрога и Стратегију за контролу малокалибарског и лаког наоружања.**

**Национална Стратегија против прања новца и финансирања тероризма**, која садржи кораке за побољшање у овој области на законодавном, институционалном и оперативном нивоу, усвојена је у септембру 2008. године. Акциони план за спровођење Стратегије усвојен је 2010. године.

У циљу смањења корупције и успостављања културе борбе против корупције, у складу са стандардима Европске уније, Влада је 2005. године усвојила **Националну стратегију за борбу против корупције**. Влада је усвојила Акциони план за спровођење Стратегије 2006. године.

Током 2009. и 2010. године, у области **безбедности и одбране** усвојени су следећи документи: Стратегија националне безбедности Републике Србије, Стратегија одбране Републике Србије, Доктрина Војске Србије и План и програм средњорочног развоја система одбране.

Иако не постоји интегрисана, свеобухватна национална стратегија за људска и мањинска права, бројне националне стратегије се баве решавањем овог питања од заједничког интереса.

У **Стратегији за смањење сиромаштва**, која представља трећи стратешки правац, борба против сиромаштва и побољшање система социјалне заштите за најугроженије групе у директној је вези са људским правима и заштитом мањина. Сиромаштво има вишедимензионалне ефекте на способност за остваривање људских права; негативан утицај на једну област људских права, може да има домино-ефекат на сва остала људска права. Основни циљ нове социјалне политике, као што је наведено у **Стратегији развоја социјалне заштите** (2005), јесте ефикасан систем социјалних трансфера и задовољавања основних потреба грађана (дакле, социјалних права и права на социјалну заштиту), што такође представља вид заштите људских права.

**Национална стратегија за решавање проблема избеглих и интерно расељених лица** (2002.) представља оквир за покретање иницијатива и спровођење активности у циљу решавања проблема избеглица и интерно расељених лица, док главни приоритет **Стратегије за реинтеграцију повратника по основу споразума о реадмисији** (2009.) чини одржива интеграција повратника у заједницу, уз поштовање социјалне и културне различитости.

Како би се осигурало да све особе са инвалидитетом остварују своје право на одговарајуће образовање и једнаке могућности за учење и развој у локалној заједници, Влада је 2007. године усвојила **Стратегију за побољшање положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији** којом су обухваћена сва деца, омладина и одрасле особе са инвалидитетом. Општи циљ **Стратегије за побољшање положаја Рома у Републици Србији** (2009.) јесте побољшање положаја ромске мањине и смањење постојећих разлика у положају ромске популације у односу на остало становништво у Републици Србији.

У августу 2010. године усвојена је **Стратегија за заштиту података о личности** са циљем да се усклади законски оквир са европским стандардима, подржи функционисање независног тела одговорног за заштиту података, стручног усавршавања државних службеника у овом сектору и подизања свести најшире јавности у овој области.

У јулу 2009. године, Република Србија је усвојила **Стратегију за управљање миграцијама**, која се бави свим аспектима миграције, са циљем да надгледа и управља миграцијама у складу са европским стандардима и регулативом у овој области.

**Остале релевантне секторске стратегије** су Национална стратегија одрживог развоја (2008), Национална стратегија за развој стручног образовања (2006), Национална стратегија запошљавања (2005), Национална стратегија за младе (2008), Стратегија развоја образовања одраслих (2006), Национални план акције за децу до 2015. године, Национална стратегија за заштиту деце и превенцију насиља (2008), Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређење равноправности полова (2009), Стратегија за одрживи повратак и интеграције на Косову и Метохији (2010.) и Национални план акције за спровођење циљева Алијансе цивилизација (2009).

На основу општег стратешког оквира и тренутног стања у сектору, утврђени су **средњорочни приоритети**:

- **Унапређење опште безбедности и ефикасности у борби против криминала, корупције и тероризма**

Овај приоритет се фокусира на институционалне, законодавне и оперативне предуслове за заштиту сигурног, стабилног и демократског друштва. Овај приоритет се бави питањима ефикасности у истрази, кривичном гоњењу и суђењу за кривична дела, као и унапређењем координације у заштити сигурности и безбедности на националном, регионалном и међународном нивоу.

- **Јачање правне сигурности и ефикасности правосудног система**

Овај приоритет се фокусира на даље кораке у процесу реформе правосуђа, као и реформе система извршења заводских санкција. Бави се питањима судске независности, ефикасности и одговорности, кроз побољшање стратешког и законског оквира, као и путем благовременог доношења и ефикасног извршења судских одлука.

- **Унапређење стања људских и мањинских права у Републици Србији**

Овај приоритет се фокусира на стратешки и правни оквир за заштиту људских и мањинских права, као и на промовисање културе толеранције и поштовања људских и мањинских права у друштву. Такође се концентрише на ефикасну борбу против свих видова кршења људских и мањинских права.

## Мере за остваривање секторских приоритета

У периоду 2011-2013. године, приоритети сектора ће се остварити кроз реализацију пројеката применом следећих мера:

|                    |                                                                                                    |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Приоритет 1</b> | <b>Унапређење укупне сигурности и ефикасности у борби против криминала, корупције и тероризма</b>  |
| <b>Мера 1.1</b>    | <b>Унапређење и спровођење стратешког и нормативног оквира за превенцију криминала и корупције</b> |

**Циљ:** Ова мера ће унапредити ефикасност у превенцији криминала кроз успостављање стратешких и законских предуслова неопходних за спровођење појединачних активности.

**Опис:** Ова мера ће се усмерити на даљи развој и спровођење постојећих стратегија и правног оквира у области спречавања криминала, корупције и тероризма, као и на развој и спровођење нових стратешких и нормативних докумената и њихово усклађивање са стандардима Европске уније. Ефикасна примена новог и постојећег законодавног оквира остаје од суштинског значаја за ефикасно спречавање криминала и борбу против корупције, као што је истакнуто у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину. Ова мера ће представљати подршку кључним институцијама, као што су Министарство унутрашњих послова, специјализована одељења Републичког јавног тужилаштва, царински органи и друге агенције, у стратешком планирању и праћењу утицаја стратешког и законског оквира у овој области. Поред тога, ова мера ће помоћи Министарству унутрашњих послова у спровођењу Стратегије контроле малокалибарског и лаког наоружања.

**Мера 1.2** ***Јачање капацитета државних органа за вођење поступака у случајевима организованог криминала, ратних злочина, корупције, прања новца и других кривичних дела***

**Циљ:** Ова мера ће побољшати ефикасност у истрази, кривичном гоњењу и суђењу у случајевима организованог криминала, корупције, прања новца и других кривичних дела, кроз јачање људских и техничких капацитета релевантних институција.

**Опис:** Ова мера ће подржати агенције за спровођење закона у успостављању високог квалитета оперативног рада у откривању и суђењу за кривична дела, с обзиром да су недостаци у том смислу такође примећени у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину. Ова мера ће подразумевати унапређење знања и средства за прикупљање доказа, ефикасну истрагу и суђење, као и ефикасну координацију, размену и синхронизацију података и информација између државних агенција. Ова мера би требало да помогне јачању капацитета за заплону и конфискацију имовине стечене кривичним делима. Такође ће одражавати растућу потребу за блиском сарадњом на регионалном и међународном нивоу у свим фазама оперативног рада, као и ефикасну заштиту жртава и сведока кривичних дела. Поред тога, ова мера ће помоћи унапређењу капацитета независних тела за праћење и процесуирање случајева корупције, прања новца, итд.

**Мера 1.3** ***Изградња капацитета државних органа за спровођење акције за заштиту безбедности и сигурности грађана***

**Циљ:** Ова мера ће допринети укупној националној безбедности и сигурности грађана и њихове имовине, кроз даље спровођење реформи у сектору одбране и ефикасно реаговање у ванредним ситуацијама.

**Опис:** Ова мера укључује јачање људских капацитета оружаних снага Републике Србије у увођењу потпуно професионалне службе и њен допринос мировним напорима. Такође ће подржати даље јачање капацитета и координацију служби за ванредне ситуације у случајевима природних непогода и других ванредних ситуација широког опсега.

**Мера 1.4** ***Јачање механизма за управљање границама и миграцијама***

**Циљ:** Ова мера ће допринети даљем усклађивању са стандардима Европске уније у интегрисаном управљању границом и токовима миграција.

**Опис:** Ова мера ће се заснивати на напретку који је остварен у успостављању високих стандарда и капацитета за контролу државне границе на свим граничним прелазима у Републици Србији и обезбедиће коначно обједињавање људских и техничких капацитета на свим прелазима. Како се наводи у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, потребни су даљи напори како би се отклониле разлике између различитих граничних прелаза. Ова мера ће такође подржати напоре за испуњавање свих стандарда безвизног режима са Европском унијом, укључујући механизме за спречавање илегалних миграција у Републику Србију и из ње. Ова мера ће помоћи унапређењу и спровођењу политике азила и статуса избеглица и интерно расељених лица.

**Приоритет 2** *Унапређење правне сигурности и ефикасности правосудног система*

**Мера 2.1** *Унапређење стратешког и законодавног оквира за реформу правосудног сектора, укључујући систем за извршење заводских санкција*

**Циљ:** Ова мера ће обезбедити побољшање општег стратешког приступа и законодавног оквира за спровођење реформских иницијатива у правосудном систему и систему за извршење заводских санкција.

**Опис:** Ова мера ће помоћи стварању и имплементацији нове стратегије за реформу правосудја у периоду 2012-2015. године, као и усклађивању закона са стандардима Европске уније. Такође ће подржати стварање и спровођење реформских мера у појединачним областима, као што су правосудни систем за малолетнике и систем за извршење заводских санкција. Поред тога, обезбедиће успостављање делотворних механизма за праћење и евалуацију ефеката реформе.

**Мера 2.2** *Изградња капацитета новооснованих правосудних органа и институција за нове надлежности*

**Циљ:** Ова мера ће побољшати независност и ефикасност правосудног система припремањем судске власти да преузме надлежности у саморегулацији и управљању.

**Опис:** Ова мера ће допринети даљем спровођењу реформи везаних за пренос надлежности у администрацији, обезбеђивању рада и квалитета, као и финансирању правосудних институција. Подржаће Високи савет судства и Државно веће тужилаца у успостављању ефикасног механизма за напредовање и оцену рада судија и тужилаца и омогућиће Правосудној академији да осигура висок ниво знања и стручности у правосудју. Такође ће се усмерити на оперативну и административну оспособљавање прекршајних судова, као интегралног дела правосудног система, као и Врховног касационог суда, Уставног суда и Управног суда.

**Мера 2.3** *Повећање ефикасности судског поступка и смањење броја заосталих предмета*

**Циљ:** Ова мера би требало да помогне успостављању предуслова за делотворан и ефикасан рад судова и да допринесе порасту поверења јавности у правосудје.

**Опис:** Заостали нерешени предмети остају отворено питање, посебно због утицаја последњих реформи на

укупну ефикасност правосудног система, што је такође примећено у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину. Ова мера ће подржати даље јачање нове мреже судова у Републици Србији путем повећања њихове ефикасности у вођењу поступака и управљању предметима. Она ће се усредсредити на даљи развој система правосудне рачунарско-комуникационе мреже, смањење прилива предмета и поједностављење административних процедура, кроз омогућавање подршке увођењу нових правосудних професија (јавни бележници, медијатори, итд.) и побољшање функционисања постојећих професија (адвокати, судски извршитељи, итд.). Ова мера ће се усмерити на развој системског решења за заостале предмете у оквиру нове мреже судова. Засниваће се и на повећаној ефикасности привредних судова која је остварена до сада, и помагаће им у пружању веће правне сигурности за привреднике.

#### **Мера 2.4** *Повећање ефикасности у извршењу судских одлука*

**Циљ:** Ова мера ће обезбедити боље поштовање права свих страна у грађанским и кривичним споровима у оквиру националних и међународних правних система.

**Опис:** Ова мера ће подржати напоре да се повећа ефикасност извршења судских одлука у грађанским споровима, као и успостављање новог система професионалних извршитеља. Ова мера ће се фокусирати на извршење кривичних санкција, а посебно на смањење претрпаности у затворима, затим на алтернативне санкције и заштиту гарантованих права и здравља осетљивих категорија, као што су малолетници, жене и особе са посебним потребама, што је у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину такође утврђено као област коју је потребно унапредити. Ова мера ће такође помоћи ефикасном извршењу пресуда Европског суда за људска права у Републици Србији и сарадњи свих релевантних националних институција у тој области.

#### **Мера 2.5** *Стварање услова за бољи приступ правди за све грађане*

**Циљ:** Ова мера ће повећати отвореност правосудног система за све социјалне категорије као и његову одговорност према свим грађанима.

**Опис:** Ова мера ће помоћи правосудном систему у Републици Србији да успостави нови систем бесплатне правне помоћи, што укључује стварање нових механизма за његово спровођење и финансирање. Такође ће допринети побољшању оперативних капацитета власти у Републици Србији у области међународне правне помоћи. Ефикасност у прекограничној сарадњи у овој области истакнута је у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину. Ова мера ће се посебно усмерити на унапређење и коришћење комуникационих канала између правосуђа и најшире јавности, кроз једноставну доступност извора правних информација свима.

### **Приоритет 3** *Унапређење стања људских и мањинских права у Републици Србији*

#### **Мера 3.1** *Јачање стратешког и правног оквира за заштиту људских и мањинских права*

**Циљ:** Ова мера ће побољшати стање људских и мањинских права у Републици Србији кроз даљи развој правног оквира и јачање институционалних капацитета за њихову заштиту.

**Опис:** Ова мера ће се заснивати на претходним достигнућима и пружаће подршку даљем унапређењу законских одредби у области људских и мањинских права, као и хармонизацији националног

законодавства са европским стандардима, како је препоручено у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину. Такође ће подржати институционално окружење, како на националном, тако и на локалним нивоима, путем јачања комуникације и сарадње између свих релевантних партнера у области људских и мањинских права. Истовремено ће омогућити ефикасно и делотворно праћење целокупног стања људских и мањинских права у Републици Србији, као и спровођење нових закона и мера за заштиту људских и мањинских права, за које је планирано да буду засноване на Националном акционом плану за људска права, који ће бити припремљен и израђен у сарадњи са невладиним организацијама, заштитницима људских права и другим стручним лицима.

**Мера 3.2** ***Промовисање толеранције, различитости, једнакости и поштовања људских и мањинских права***

**Циљ:** Ова мера ће унапредити културу толеранције широм земље и створити услове за међуетничку толеранцију, мултикултуралну и мултиконфесионалну различитост.

**Опис:** Ова мера ће промовисати толеранцију према различитим етничким и мањинским групама, посебно према осетљивим и угроженим особама, као и подизање свести јавности о људским и мањинским правима. Ова мера ће посебно бити усмерена ка медијима и подржаваће унапређење медијске покривености и извештавања о људским и мањинским правима на националном, регионалном и локалном нивоу. Унапредиће разумевање и релевантност људских и мањинских права, нарочито међу младим људима. Такође ће подржавати све активности усмерене на превенцију дискриминације и инклузију угрожених група (нпр. Рома, интерно расељених лица, избеглица). Као што је наглашено у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, дискриминација ромске популације је област која изазива забринутост и којој ће се посветити посебна пажња. У том контексту ће се решавати проблем доступности личних докумената особама ромске националности.

**Мера 3.3** ***Подршка активностима у борби против свих видова кршења људских и мањинских права***

**Циљ:** Ова мера ће допринети ефикасној и делотворној борби Републике Србије против свих видова кршења људских и мањинских права.

**Опис:** Ова мера ће ојачати капацитете институција у Републици Србији за ефикасну борбу против свих облика кршења људских и мањинских права (као што су дискриминација, мучење, злостављање, итд.) укључујући и некажњавање за та дела, у складу са укупним поштовањем људских и мањинских права, како је наведено у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину. Такође ће ојачати капацитете државних институција за обезбеђивање заштите и помоћи жртвама, нарочито женама и деци, као и за борбу против свих облика насиља у друштву. Ова мера ће помоћи и сарадњи свих релевантних актера (нпр. националних савета националних мањина и организација цивилног друштва), у праћењу спровођења Националног акционог плана за људска права и других релевантних стратегија, као и у спречавању кршења људских права. Ова мера ће, такође, подржати јачање регионалне сарадње у погледу миграција. Поред тога, помоћ у оквиру ове мере ће се усмерити на боље спровођење антидискриминаторних мера, посебно на способност да се спроводе истраге, кривично гоњење и суђење у свим случајевима дискриминације.

## Програмирање међународне помоћи

Мере које су предложене за финансирање у оквиру НАД одабране су како би се употпуниле државне и међународне интервенције усмерене на јачање владавине права у Републици Србији, финансиране из државног буџета, других програма Европске уније, као и из билатералне и мултилатералне помоћи.

### Текуће активности

Према бази података ИСДАКОН, процењује се да је међународна донаторска заједница у периоду између 2007. и 2009. године пружила сектору владавине права у Републици Србији помоћ у укупном износу од 71,05 милиона евра (видети следећи дијаграм).



У четири годишња ИПА 2007-2010 програма, **ИПА** компонента I финансира пројекте у сектору владавине права у вредности од око 81 милиона евра (укључујући социјална и економска права у оквиру политичких критеријума дефинисаних у Вишегодишњем индикативном планском документу – МИПД). Пројекти који се финансирају из ИПА фондова били су оријентисани ка унапређењу ефикасности и транспарентности правосудног система, увођењу система за управљање предметима у судовима и тужилаштвима, одузимању имовине стечене кривичним делима, реформи затворског система и јачању алтернативних санкција, борби против корупције, оснивању Правосудне академије, спречавању и сузбијању илегалних миграција, унапређењу стандарда за контролу граница, развоју информационог система за контролу преласка границе и јачању унутрашње контроле у Министарству унутрашњих послова. Због постојања широког спектра људских и мањинских права, ИПА пројекти у овој области могу се поделити у две групе. Прва група пројеката била је усмерена на развој политичког оквира за заштиту људских и мањинских права, као и јачање институционалних капацитета за спровођење, праћење и извештавање о његовој имплементацији. Друга група пројеката фокусира се на економска и социјална права појединачних циљних група: решавање проблема избеглих и интерно расељених лица проналажењем трајних решења, побољшање њихових

услова живота и осигурање пуне доступности права, обезбеђивање доступности и квалитета образовања за децу из маргинализованих група, социјалну инклузију и смањење сиромаштва међу најугроженијим групама у друштву, као и на побољшање квалитета живота и доступности права ромској, ашкалијској и египћанској заједници.

**Други донатори**, као што су SIDA, UNDP, UNICEF, Италија и Норвешка, подржали су унапређење приступа Рома социјалним услугама на локалном нивоу, имплементацију антидискриминаторног законодавства, као и борбу против сексуалног и родно заснованог насиља, развој стратешких мера и законодавних реформи како би се осигурало остваривање и поштовање права деце без родитељског старања или са посебним потребама, као и становање и интеграцију избеглица. Норвешка влада такође подржава унапређење доступности правде и правосудног система за малолетнике, као и институционализацију мреже подршке жртвама и сведоцима. У области реформе правосуђа, Светска банка је успела да установи мулти-донаторски фонд за подршку сектору правде, који је основан као механизам за координацију доделе стране помоћи. Мисија ОЕБС-а у Републици Србији, уз подршку Владе Финске, помаже Министарству унутрашњих послова у унапређивању основних капацитета за стратешко планирање и управљање.

### ***Финансијске пројекције***

Сектор владавине права ће захтевати додатну подршку како из државних буџетских средстава, тако и међународних партнера. Очекивани широк низ активности захтева континуирана финансијска средства.

Према Меморандуму о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину са пројекцијама за 2012. и 2013. годину (из августа 2010. године), током наредне три године планирана је додела следећих средстава из **државног буџета**:

Табела 2 - Ограничења укупних домаћих буџетских средстава у периоду 2011-2013 (у еврима\*)

| Институција                                                              | 2011.       | 2012.       | 2013.       |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Уставни суд                                                              | 1.175.567   | 1.265.476   | 1.364.841   |
| Високи савет судства                                                     | 1.220.092   | 1.300.567   | 1.389.704   |
| Државно веће тужилаца                                                    | 458.870     | 488.678     | 521.583     |
| Правосудне институције                                                   | 118.779.665 | 127.215.866 | 136.567.271 |
| Заштитник грађана                                                        | 1.111.367   | 1.190.653   | 1.278.220   |
| Министарство спољних послова                                             | 47.545.601  | 49.690.838  | 53.204.769  |
| Министарство одбране                                                     | 645.537.190 | 655.928.185 | 699.941.602 |
| Министарство унутрашњих послова                                          | 393.293.923 | 417.799.947 | 449.007.860 |
| Министарство правде                                                      | 56.049.845  | 59.646.509  | 63.622.795  |
| Министарство за дијаспору                                                | 2.091.054   | 2.217.139   | 2.354.792   |
| Министарство за Косово и Метохију                                        | 36.863.083  | 39.106.509  | 42.347.957  |
| Министарство за људска и мањинска права                                  | 3.684.125   | 3.905.142   | 4.146.298   |
| Комисија за испитивање одговорности за кршење људских права              | 424         | 448         | 474         |
| Комесаријат за избеглице                                                 | 11.315.232  | 11.883.390  | 12.521.270  |
| Агенција за борбу против корупције                                       | 1.436.824   | 1.507.405   | 1.586.188   |
| Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности | 1.055.710   | 1.129.152   | 1.210.232   |
| Повереник за заштиту равноправности                                      | 352.685     | 372.081     | 393.514     |
| Дирекција за реституцију                                                 | 563.518     | 602.463     | 645.416     |
| Министарство вера                                                        | 5.346.100   | 5.653.123   | 5.987.202   |

\* Прерачунато по курсевима који су коришћени за израду Меморандума о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину, са пројекцијама за 2012. и 2013. годину.

Буџетске пројекције за наредне три године формулисане су у складу са **основним стратешким циљевима Владе**, према дефиницијама из Меморандума о буџету. Ови циљеви су усредсређени на реформу правосудног система и полиције, укључујући борбу против организованог криминала, како би се осигурао висок ниво личне и имовинске сигурности, затим на изградњу и јачање капацитета за криминалистичке истраге, осавремењавање рачунарско-комуникационе опреме и развој полицијског образовања.

Према информацијама добијеним од **донаторске заједнице** (видети Анекс IV), очекује се да ће за сектор владавине права бити додељено најмање 70,2 милиона евра за период 2011-2013. године.

## Пројекције и будући изазови

Као што је предвиђено Стратегијом реформе правосуђа за 2011. годину, нови стратешки оквир биће неопходан за период након те године. На основу одредби ове стратегије и посебних закона, **новоосноване институције** - Високи савет судства и Државно веће тужилаца - у блиској будућности ће преузети значајан број надлежности важних за ефикасно функционисање независног правосуђа. Ове институције биће одговорне за избор судија и тужилаца, оцене рада, припреме, преговарање и трошење буџетских средстава неопходних за рад правосудних институција, итд. Новоосноване административне канцеларије ових институција биће суочене са озбиљним изазовима у преузимању тако широког обима одговорности. Након корених промена кључног законодавног оквира у области правосуђа, од пресудног значаја за оцену реформских напора биће ефикасније праћење његове имплементације и утицаја, као и праћење судске ефикасности и доступности правде. У овом тренутку, капацитети за прикупљање и анализу ових података веома су скромни.

Смањење броја **заосталих предмета** остаје отворено питање које ће морати да се реши путем ефикасног извршења судских одлука, ефикасног вођења предмета и унапређења поступка у грађанским, кривичним, привредним и управним предметима. Увођење нових правосудних професија, попут јавног бележника, представљаће једну од промена које предвиђа Национална стратегија реформе правосуђа, а која ће допринети смањењу административних оптерећења у судовима. На основу усвојене стратегије, у наредном периоду се очекује увођење система бесплатне правне помоћи, пред којим се налазе изазови у виду координације лица која ће пружати помоћ и ефикасног распоређивања довољних буџетских средстава. Ови проблеми су и у непосредној вези са пресудама Европског суда за људска права који је у највећем броју пресуда донетих против Србије утврдио повреду члана 6. став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Значајан је и број случајева у којима је дошло до наведене повреде због неефикасног извршења судских одлука, што је као проблем општег карактера препознао и Комитет министара Савета Европе у процесу надгледања извршавања пресуда Европског суда за људска права. Претрпаност затвора у Републици Србији и увођење алтернативних санкција такође ће представљати изазове у наредном периоду.

Ефикасност, технички ресурси и међусобна координација органа за спровођење закона ради истраге, кривичног гоњења и извршења пресуда у случајевима организованог криминала, корупције, прања новца, кријумчарења дроге и сл., још увек се налазе пред изазовом остварења вишег нивоа ефикасности у борби против ових кривичних дела. Ако се узме у обзир да је скоро 70-80% кривичних предмета које је иницирало Тужилаштво за организовани криминал у 2009. години отворено захваљујући сарадњи са тужиоцима и полицијом из других земаља, очигледно је да ће ефикасна **регионална сарадња** и даље представљати кључ за успешно пресецање канала организованог криминала.

Усвајањем **Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2011-2016**, крајем јануара 2011. године, Министарство унутрашњих послова окончало је рад на успостављању свеобухватног оквира реформе. Питања стратешког планирања и управљања људским ресурсима, укључујући и унутрашњу контролу, требало би да се реше накондано, у складу са стратешким оквиром.

**Усклађивање са европским стандардима** у области владавине права, интегрисаног управљања границом, управљања миграцијама, као и контроле малокалибарског оружја и лаког наоружања, остаће на списку приоритетних области интервенције. Пораст азиланата у земљама Европске уније пореклом из Републике Србије, након одобравања безвизног режима, захтеваће предузимање додатних мера од стране Министарства унутрашњих

послова и Министарства спољних послова на превенцији злоупотребе беле шенгенске листе од стране имиграната у Републику Србију и из ње. Главни изазови у области присилних миграција у наредном периоду биће решавање избегличких питања у региону и наставак активности за побољшање услова живота интерно расељених лица.

Од 2011. године, Министарство одбране намерава да повећа своје учешће у **мултинационалним операцијама** под командом Уједињених нација и да отпочне са учествовањем у мултинационалним операцијама под командом Европске уније.

Капацитети постојећег институционалног оквира требало би да буду ојачани, како би се омогућило ефикасно остваривање **људских и мањинских права**, затим спречавање и борба против свих облика њиховог кршења, као и промоција толеранције. На међународном нивоу, главни изазов представљаће смањење броја пресуда донетих против Републике Србије од стране Европског суда за људска права. До сада је пред Европским судом за људска права поднето 3.800 представки против Републике Србије, али већина њих (95%) су одбачене. До краја јануара 2011. године, донето је укупно 51 пресуда, од којих је у 48 пресуда утврђено да је дошло до повреде неке од одредаба Конвенције.

Што се тиче **реадмисије**, очекује се да ће се тренд од око 1.000 повратника годишње наставити и у наредном периоду. Међутим, интеграција повратника ће представљати изазов. Повратници по основу споразума о реадмисији који долазе преко београдског аеродрома евидентирају се и обрађују, али недавни случајеви реадмисије преко других граничних прелаза отежавају идентификацију повратника.

## Реформа државне управе

### Опис сектора и трендови

Сектор Реформа државне управе, у контексту овог документа обухвата широк спектар институција јавног сектора, укључујући извршну власт на централном нивоу (24 министарства, јавне агенције и посебне организације), органе локалне самоуправе (23 града и 150 општина) и јавна комунална предузећа. Сектором је обухваћен текући процес реформе државне управе у Републици Србији, тј. читав низ области којима се обезбеђује ефикасно управљање и ефикасно функционисање државе на свим нивоима управе, као и финансијско управљање и контрола и друге области које омогућавају несметано функционисање извршне власти, као што су јавне набавке, информисање, управљање људским ресурсима, електронска управа и слично. Реформа државне управе укључује и области које нису обухваћене надлежностима органа државне управе, као што су државна ревизија, заштита права грађана, обезбеђивање приступа информацијама од јавног значаја, као и питања у вези са радно правним статусом државних службеника запослених у органима законодавне и судске власти. У појединим аспектима, попут електронске управе, коришћења информационих и комуникационих технологија или увођења комплексних контролних механизма, овај програмски сектор обухвата и институције које не припадају Владиним структурама, и то рецимо Народну скупштину, као и Државну ревизорску институцију и Канцеларију заштитника права грађана које одговарају за свој рад Народној скупштини, итд. Такође, реформа државе управе се односи и на процес придруживања и приступања Европској унији и програмирања и управљања фондовима ЕУ и координације развојне помоћи.

У протеклом периоду, Република Србија је учинила значајне кораке у процесу придруживања Европској унији. Након одлуке Савета министара ЕУ из јула 2010. да одблокира процес ратификације Споразума о стабилизацији и придруживању и његове ратификације од стране десет парламената земаља чланица ЕУ, следећа прекретница у овом процесу јесте одлука од 25. октобра 2010. када је Савет одлучио да спроведе поступак из члана 49. Уговора о Европској унији (према којем свака европска држава која поштује вредности дефинисане у члану 2. Оснивачког уговора и посвећена је њиховом промовисању, може да поднесе захтев да постане чланица Уније) и затражи мишљење (*avis*) Европске комисије о кандидатури за чланство у унији, коју је Република Србија поднела 22. децембра 2009. У новембру 2010. године, државна администрација Републике Србије је добила 2.483 питања (Упитник) које је припремила Европска комисија како би оценила спремност Србије за отпочињање преговора о чланству у ЕУ. Државна администрација Републике Србије је пред изазовом комплексних припрема одговора на упитник, али и свеобухватних припрема за наредне фазе процеса придруживања, мобилизације стручне јавности, привреде и цивилног друштва за фазу преговарачког процеса о чланству у Унији. У овом процесу један од значајнијих аспеката јесте унапређење процеса усаглашавања националног законодавства и припрема националне верзије правних тековина Европске уније. Национални програм за интеграцију Републике Србије у ЕУ је у целини, узимајући у обзир прописе планиране за усвајање у периоду од јула 2008. до децембра 2010. године, испуњен 74 одсто, јер је од планираних 742 прописа, усвојено 549. Планирано је усвајање 191 закона, а усвојено је 155 или 81 проценат. Од планираног 551 подзаконског акта, усвојено је 394, односно 72 одсто.

Актуелне промене правног оквира којима се уређује област функционисања јединица локалне самоуправе (ЈЛС) се односе на усвајање Закона о комуналној полицији и Закона о регионалном развоју, као и подзаконских аката за њихово спровођење. Такође, припремљени су и Нацрт закона о избору посланика и Нацрт закона о референдуму и народној иницијативи, док је припрема Нацрта закона о радним односима у ЈЛС у току. Закон о имовини локалне самоуправе је већ у процедури и очекује се његово скоро усвајање, при чему је израда развојних стратегија и трансформација јавних комуналних предузећа текући процес у Републици Србији. Унапређење организације рада, процеса планирања, компетенција и способности запослених у органима управе на локалном нивоу, као и обимније укључивање грађана у локалне развојне иницијативе остају приоритет, што је препознато и у Извештају Европске комисије за 2010. годину који препоручује значајније укључивање локалних власти у процес доношења одлука у вези са развојем нових закона или амандмана на постојеће законе који имају утицај на локалном нивоу.

Нацрт Стратегије децентрализације Србије је у припреми. Стратегија **децентрализације** треба да искаже јасну намеру државе да на бази стратешког планирања и координације води процес децентрализације Републике Србије, у циљу повећања ефикасности и квалитета у пружању јавних услуга грађанима. Оквирни рок за израду Стратегије децентрализације је јун 2011.

У области **професионализације** државне управе у Републици Србији у претходном периоду припремљен је и усвојен Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима, као и подзаконска акта у вези са његовим спровођењем. У припреми су стратешки документи у области стручног усавршавања државних службеника, чије се усвајање очекује у првом кварталу 2011. године, као и стратешки документ у области стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе, који ће бити припремљен у току 2011. године. Овим документима ће бити утврђене опште смернице и институционални оквир за планирање и спровођење стручног усавршавања државних службеника и запослених у јединицама локалне самоуправе. У концепту професионалног развоја државних службеника прихваћен је и принцип осигуравања једнаких могућности за жене и мушкарце. Овај принцип/политика јасно је артикулисан и у Националној стратегији за побољшање положаја жена и унапређивање родне

равноправности. Такође, усвојен је Закон о потврђивању Споразума о оснивању регионалне школе за државну управу.

У складу са принципом **деполитизације**, у току је припрема, као и измене и допуне законодавног оквира (Закон о политичким странкама, нови изборни закон и изборни поступак у складу са ЕУ стандардима). Доношењем новог Пословника Народне скупштине предвиђен је институт јавног слушања, које одбор може да организује ради прибављања информација, односно стручних мишљења о предозима аката који се налазе у скупштинској процедури, али и ради праћења спровођења и примене закона, што је од значаја за остваривање контролне функције Народне скупштине. Ипак, остаје отворена потреба за доследнијим и обимнијим спровођењем јавних расправа и консултација о утицају нових регулатива/прописа у пракси, што је једна од препорука Европске комисије у Извештају за 2010. Унапређење контроле финансирања политичких странака остаје приоритет у наредном периоду.

**Рационализација** државне управе наметнула се као значајна тема у контексту економске кризе, када су неадекватност обима и структуре јавне потрошње у Републици Србији постали нарочито видљиви, те као део мера договорених са Међународним монетарним фондом и услова *Stand-by* аранжмана. Инициране су значајне измене и допуне правног оквира које би требало да обавезу доносиоце одлука да се руководе императивом вођења одговорне и дугорочно одрживе фискалне политике уз поштовање фискалних (норми) правила<sup>9</sup>. Измене и допуне Закона о буџетском систему, поред осталог, за циљ имају усклађивање са међународним рачуноводственим стандардима, посебно при изради завршног рачуна буџета, као и унапређивање система интерне контроле јавних финансија. Новине предвиђене Законом односе се и на ревидирање концепта израде Меморандума о буџету, који се почев од 2011. године замењује Извештајем о фискалној стратегији и припадајућим Извештајем о оствареном напретку.

Закон о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији и Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији усвојени су у другој половини 2009. године, као саставни део процеса рационализације запослених на националном и локалном нивоу. На увођење оваквих законских решења значајно су утицали захтеви у погледу смањења потрошње у условима економске кризе, што је била и почетна тачка за испуњење обавеза које је Република Србија преузела као потенцијални зајмопримац према *Stand-by* аранжману са ММФ. Припремљени су и усвојени Закон о општем управном поступку и Уредба о електронском канцеларијском пословању органа државне управе, док је израда Нацрта закона о управним споровима у току. Такође, припремљен је предлог стандардизоване методологије за спровођење функционалних анализа у органима државне управе и у току 2009. године тестирана у два пробна („пилот“) министарства.

На пољу **координације јавних политика** започета је реализација низа активности које се односе на развој система за стратешко планирање у органима државне управе, као и утврђивање стандарда у вези са структуром стратешких докумената. У вези са овим процесом јесу и одредбе Закона о буџетском систему који оставља могућност буџетским корисницима да припреме посебан део годишњег буџета у складу са програмском класификацијом и дефинишу програме и активности које доприносе постизању стратешких циљева у складу са економском политиком државе. Увођење програмског буџета биће постепено спроведено до 2015. године, када се очекује да на овај концепт буџетирања пређу сви буџетски корисници.

У области **контролних механизма** настављене су активности које се односе на изградњу капацитета, што се посебно односи на Управу за јавне набавке и Заштитника грађана. Такође, припремљен је и усвојен Правилник о поступку издавања сертификата за службенике за јавне набавке и у току је процес организовања обуке за ове

<sup>9</sup> Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему усвојен је у Народној скупштини усвојен је 12. октобра 2010. године

службенике. У погледу доступности информација од јавног значаја, у септембру 2010. године је донет Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који треба да пружи практичне механизме државним органима како би се побољшало спровођење Закона, али и да олакша остваривање права грађанима. У 2010. години, у складу са претходним планом, Државна ревизорска институција је проширила обухват ревизије буџетских корисника тако да се за фискалну 2009. годину спроводи ревизија у седам ресорних министарстава: финансија, образовања, рада и социјалне политике, пољопривреде, инфраструктуре, науке и омладине и спорта. Према првим проценама ревизија покрива више од 70% издатака из државног буџета. У структуру ревизије укључена су и три јавна предузећа. Општи закључак Европске комисије је да је потребна већа посвећеност поштовању мандата независних регулаторних тела и пружање адекватних ресурса који су потребни за њихово несметано функционисање.

Процес **модернизације** државне управе подржава се кроз припрему правног оквира (закона и подзаконских аката) из сфере увођења и операционализације процедура електронске управе. Такође, започето је унапређење одређеног броја постојећих регистара и увођење нових (Регистар пореских обвезника, Јединствени адресни регистар итд.). Закон о матичним књигама предвиђа успостављање јединственог информационог система који је тренутно у изради, укључујући и информациони систем за јединствени бирачки списак на целој територији Републике Србије. Започет је рад на утврђивању стандарда интероперабилности и спроведена су тестирања у размени података између неколико органа државне управе. Главне иновације у овој области односе се на увођење стандардизованих поступака за плаћање услуга; на механизме и инструменте за приступачније покретање нових послова у привреди (business start-ups), за регистровање и управљање; на експанзију коришћења портала за поступак јавних набавки и уопштено унапређивање система јавних набавки; на поједностављивање пореских поступака – убирање пореза и управљање пореским приходима; на примену иновативних информационих и комуникационих решења у пословању Комисије за заштиту конкуренције, као и на усавршавање информатичке инфраструктуре у области статистике. У циљу повећања ефикасности система плаћања, у пословницама и експозитурама Управе за трезор уведен је систем примене и коришћења платних картица. Такође, развијен је и уведен систем електронског плаћања у оквиру портала за електронску управу, како би се правним и физичким лицима омогућило плаћање путем интернета за услуге пружене од стране државне управе. Значајна постигнућа у овој области обележена су и остваривањем услова за организовање електронских седница Владе и постављањем портала електронске управе, усвајањем Уредбе о електронском канцеларијском пословању као и активирањем софтверске апликације за средњорочно планирање и подношење прилога за Програм рада Владе и Извештај о раду Владе.

Република Србија значајно напредује и у погледу процеса **програмирања и управљања фондовима Европске уније**, односно у припремама за увођење децентрализованог система управљања фондовима ЕУ (ДИС) и то у складу са Планом активности за увођење ДИС у Републици Србији<sup>10</sup>. Средства опредељена за прву ИПА компоненту у 2011. години су у потпуности испрограмирана и одговарајући пакет пројеката предат Европској комисији. Када је реч о прве две компоненте Инструмента за претприступну помоћ (ИПА I и II), у току је фаза отклањања недостатака (gap plugging), док је фаза утврђивања усклађености (compliance assessment) предвиђена за јул 2011. године.

Што се тиче ИПА компоненти III и IV, израђен је нацрт Стратешког оквира усклађености као кровног референтног документа за програмирање ове две компоненте, као и нацрти два Оперативна програма (по један за сваку компоненту) који су поднети Европској комисији на незваничан коментар (Стратешки оквир усклађености је у фази

<sup>10</sup> Видети Анекс II за прецизирање појединаца и институција одговорних за управљање ИПА фондовима у оквиру децентрализоване система управљања.

другог напредног нацрта). Оперативне структуре за компоненте III и IV дефинисане су у поменутом Оперативним програмима. Такође, за ове компоненте завршена је фаза утврђивања недостатака (gap assessment) и започета фаза отклањања недостатака (gap plugging). Када је реч о петој ИПА компоненти (ИПА V) до сада је основана Управа за аграрна плаћања (као будућа Агенција за имплементацију пете компоненте ИПА), као и Тело за управљање. Такође, у контексту овог процеса прилагођена је и организациона структура Министарства финансија оснивањем Сектора за Национални фонд за управљање средствима ЕУ и Сектора за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ. Израђене су систематизације са описима радних места која се тичу интерне контроле и поступак успостављања одговарајућих организационих јединица је у току у институцијама државне управе.

## Стратешки оквир и секторски приоритети

У контексту реформе државне управе, **Национални програм за интеграцију Републике Србије у ЕУ** предвиђа низ резултата, попут усклађивања прописа у области девизних резерви са европским законодавством, даље модернизације Пореске управе, потпуно поједностављивање и рационализацију поступка за испуњење права и обавеза пореских обвезника, обједињено управљање ризицима у функцијама контроле и наплате плаћања, унапређење управљања буџетом и фискалну консолидацију што ће имати за резултат нижи фискални дефицит, даље унапређење контроле буџетске потрошње, смањење удела текуће потрошње и повећање удела капиталне потрошње. Главни резултат који је потребно остварити у средњорочном периоду је реструктурирање јавних предузећа у циљу унапређења њиховог управљања, ефикасности и финансијске стабилности, као и институционално оснаживање и хармонизација програма државне помоћи и других појединачних помоћи државе са законима Европске уније.

Главни документ који дефинише изазове и циљеве реформе државне управе је **Стратегија реформе државне управе Републике Србије са Акционим планом за спровођење реформе државне управе у периоду 2009-2012**. Главни циљеви реформе државне управе су изградња демократске државе засноване на владавини права, одговорности, јавности, економичности и ефикасности, као и изградња државне управе усмерене ка грађанима, која је способна да грађанима и приватном сектору пружи висок квалитет услуга уз разумне трошкове. Остваривање ових циљева треба да буде засновано на принципима децентрализације, деполитизације, професионализације, рационализације и модернизације. У Акционом плану за спровођење реформе државне управе за период од 2009. до 2012. године<sup>11</sup>, који је Влада усвојила у јулу 2009. године детаљно су разрађене области реформе државне управе: а) Децентрализација; б) Професионализација и деполитизација; в) Рационализација; г) Координација јавних политика; д) Контролни механизми; ђ) е-Управа – Модернизација државне управе; е) Спровођење Акционог плана и промоција РДУ.

Национални стратешки документ који дефинише циљеве и смернице економске и фискалне политике у средњем року је **Меморандум о буџету и економској и фискалној политици** (актуелни Меморандум покрива период од 2011. до 2013). При томе, економска политика као стратешке циљеве за овај период поставља циљеве постизања макроекономске стабилности, одрживог економског развоја и изградње конкурентне привреде, повећање запослености и унапређење животног стандарда, као и уравнотежени регионални развој. Фискална политика у овом периоду биће усмерена на спровођење фискалне одговорности и фискалне дисциплине на свим нивоима. Комплементарно уз овај документ иде и неколицина стратегија, од којих су поједине већ усвојене а остале су у

<sup>11</sup> Стратегија реформе државне управе у Републици Србији – Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд 2009.

припреми, и које нуде конкретније смернице за интервенције кроз међународну развојну помоћ и то на краћи и средњи рок. Такве су: **Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији**, као и **Стратегија управљања јавним дугом**.

Даље, у циљу адекватног спровођења захтева за модернизацијом и институционалним јачањем, Пореска управа и Управа царина припремиле су одговарајуће интерне стратегије, и то: **Корпоративну стратегију Пореске управе у периоду 2010-2014**<sup>12</sup>, односно **Пословну стратегију Управе царина за период 2011-2015**.

**Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009. до 2013.** са припадајућим Акционим планом, поставља опште приоритете за увођење е-управе, који би требало да омогуће ефикасније и квалитетније пословање органа државне управе при пружању јавних услуга грађанима, предузећима и другим организацијама. Остала стратешка документа која дефинишу приоритете у овој области јесу **Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године** и **Стратегија научног и технолошког развоја Републике Србије у периоду од 2010. до 2015. године**.

Унапређење и модернизација статистике у Републици Србији је дефинисана **Стратегијом развоја званичне статистике у Републици Србији у периоду од 2009. до 2012. године**.

На основу општег стратешког оквира и тренутног стања у сектору, идентификовани су следећи **средњорочни приоритети**:

- ***Унапређење професионалног развоја запослених и институционалног капацитета државне службе на свим нивоима***

Континуирани професионални развој службеника и јачање институционалних капацитета у органима управе на свим нивоима представља приоритет у вези са принципом професионализације и представља један од кључних елемената процеса унапређења административних капацитета, нарочито у процесу координације процеса придруживања и приступања Европској унији. Професионални развој запослених у управи се односи на њихово стручно усавршавање и каријерно напредовање у служби, а реализује се кроз успостављање потпуног службеничког система, јачање функције управљања људским ресурсима и континуирану обуку. При томе, професионално унапређење не треба да буде искључиво резервисано за државне службенике и запослене у органима ЈЛС, већ треба да у наредном периоду обухвати и актере у процесима реструктурирања јавних комуналних предузећа, односно у процесима унапређења управљања у овим предузећима.

- ***Унапређење израде и спровођења ефикасних јавних политика***

Окосницу свих актуелних реформских иницијатива у ДУ у Републици Србији треба да представља ефикасна израда/формулисање јавних политика (као и спровођење ових политика у складу са стратешким приоритетима Владе), и то на начин који ће водити унапређењу процеса стратешког и оперативног планирања. У том смислу, потребно је унапредити синхронизацију процеса припреме буџета и израде јавних политика: даљи

<sup>12</sup> У консултацији са ММФ-ом Корпоративна стратегија Пореске управе 2010 – 2014 је редефинисана и у потпуности операционализована, на начин који омогућава и јасније сагледавање приоритета за финансирање од стране развојних партнера. Стратегија је усвојена 1. јуна 2010. године.

напори су неопходни ради консолидовања јавних финансија на локалном и централном нивоу како у погледу припреме буџета тако и у смислу управљања финансијама, и то посебно са циљем смањења дефицита и измене у структури потрошње (смањење јавне потрошње и повећање капиталних инвестиција).

- **Транспарентно и одговорно функционисање државне управе**

Процес успостављања функционалног система оперативног планирања у ДУ треба да се одвија паралелно са изградњом једнообразног система мерења учинка у свим органима ДУ у Републици Србији, као и са унапређивањем контролних механизма и јачањем контролних институција. На пољу побољшања ефикасности органа ДУ, доста треба да буде учињено у развоју надзора и контроле рада државних органа (као и других форми оперативног надзора) и у унапређењу система контроле у јавном сектору. Ова потреба важи како у смислу јачања капацитета релевантних контролних органа у ДУ, тако и у погледу унапређивања механизма екстерне контроле рада органа ДУ.

- **Реинжењеринг административних процеса кроз увођење нових ИКТ решења**

Модернизацију у реформисању ДУ у Републици Србији треба реализовати и кроз рационалнију употребу ресурса и међусобну повезаност мрежа институција државне управе, унапређењем комуникационе инфраструктуре државних органа, али и кроз модернизацију услуга које ће бити засноване на употреби електронских докумената. Пружање услуга грађанима, привреди и другим клијентима подразумева успостављање стандарда интероперабилности у погледу размене података, комуникације и ИКТ решења, поштујући притом принципе високог степена безбедности е-управе.

## Мере за остваривање секторских приоритета

**Приоритет 1**                    **Унапређење професионалног развоја запослених и институционалног капацитета државне службе на свим нивоима**

**Мера 1.1**                    **Усавршавање и спровођење стратешких докумената, закона и јавних политика и прописа којима се регулише професионализација државне службе.**

**Циљ:**                    Стварање услова за континуиран професионални развој запослених у државним органима (министарства, посебне организације, службе Владе, агенције, остале институције и тела у ДУ, као и независна државна тела, Народна скупштина, Народна банка Србије, итд.) на свим нивоима (републичком, покрајинском, локалном).

**Опис:**                    Ова мера се односи на усавршавање државних службеника кроз успостављање уређеног система стручног усавршавања државних службеника, односно јачања институционалног оквира, принципа и смерница у вези са стручним усавршавањем запослених у државним органима на свим нивоима који имају статус државних службеника (дакле и запослени у органима законодавне и судске власти, у складу са Законом о државним службеницима). Потребно је унапредити постојећи правни оквир и припремити основне процедуре и стандарде у вези са процесом стручног усавршавања: правила, односно процедуре у вези са утврђивањем потреба, припремом, одобравањем и оценом општих и посебних програма стручног усавршавања, али и утврђивање стандарда у погледу садржине

програма стручног усавршавања. Ове потребе знатно су наглашеније на нивоу локалне самоуправе будући да системска (стратешка, нормативна и институционална) решења за континуирану едукацију службеника у ЈЛС за сада не постоје. При уређивању области стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе, користиће се стечена искуства и ресурси свих субјеката који су у претходном периоду на различите начине били ангажовани у овој области. У том смислу, посебну улогу и увид у потребе локалне администрације има национална асоцијација локалних самоуправа, те будућа решења треба формулисати користећи стечена искуства и ресурсе ове институције.

Такође, ова мера се односи и на унапређење правног и стратешког оквира којима се уређују остали аспекти изградње професионалне управе: заснивања радног односа у државним органима (запошљавање нових службеника), уређивања система плата, каријерног развоја и напредовања у служби, престанка радног односа итд. Мера треба да се реализује кроз обезбеђивање техничке подршке, како за појединачне органе тако и хоризонтално, уз укључивање више државних органа. Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије у 2010. години детаљно реферише о ситуацији везаној за професионализацију државних службеника и констатује да је правни оквир у овом конкретном аспекту још увек некомплетан. За поједине области државне управе констатује се да су капацитети и даље слаби, као и постојећи механизми координације. У том смислу у Извештају се сугерише увођење каријерног система заснованог на принципу учинка и заговара делотворнији систем управљања људским ресурсима.

**Мера 1.2**      ***Даље унапређење радних и управљачких процеса у јединицама локалне самоуправе (ЈЛС) и јавним комуналним предузећима (ЈКП)***

**Циљ:**            Обезбеђивање одговарајућих смерница и подршке у унапређењу услуга које ЈЛС и ЈКП пружају грађанима и привреди, као и подршку у одговарању на изазове у процесу децентрализације.

**Опис:**            Ова мера се односи на унапређење организационих и финансијских капацитета администрације у ЈЛС И ЈКП и треба, између осталог да обухвати: успостављање нових и даљи развој постојећих услужних центара за грађане у органима ЈЛС, разраду механизма за ефикасно учешће грађана у управљању пословима у јавном сектору, унапређење организације и функционисања ЈЛС кроз примену одговарајућих инструмената и примену најбоље праксе у вези са моделом организовања и управљања у ЈЛС, стандардизацију радних процеса у ЈЛС уз развој и примену механизма за међусобно упоређивање итд. Један од фокуса ове мере јесте успостављање институционалног оквира за спровођење стратегија за реструктурирање ЈКП. Наиме, даља оцена правог положаја ЈКП, њихова приватизација, реструктурирање у смислу организационих и управљачких процедура, итд., веома су важни за унапређивање квалитета услуга које се пружају грађанима. Такође, ова мера тиче се и подршке даљем уравнотежавању територијалног развоја, посебно у аспектима преношења (деволуције) власти у процесу децентрализације, својине ЈЛС и права располагања истом, фискалне децентрализације, јачања аутономије локалних власти и рационализације фискалног односа на приходној и расходној страни између централног и локалног нивоа, итд. У погледу подршке која треба да буде усмерена ка ЈЛС, Извештај о напретку наглашава нужност обезбеђивања бољих капацитета и ресурса на локалном нивоу. У погледу управљачких овлашћења, у извештају се констатује и некомплетност правног оквира (наводи се рецимо да није донет закон о јавној својини на нивоу локалних самоуправа).

**Мера 1.3 Унапређење начина функционисања органа државне управе и јачање њихових капацитета**

**Циљ:** Остваривање веће ефикасности и делотворности органа државне управе.

**Опис:** Ова мера односи се на даљи развој механизма и инструмената за унапређење организационе структуре, као и ефикасности и делотворности државних органа кроз измене и допуне постојећих, припрему нових прописа, стратешких и других докумената као и кроз њихово спровођење. Основни правац развоја јесте стварање интегрисаног система планирања рада, начина организовања и праћења учинка органа државне управе. На нивоу локалне самоуправе унапређење функционисања администрације укључује посебно аспекте повећања одговорности, ефикасности и транспарентности, дакле отварања управе према грађанима и другим кључним актерима кроз развој партиципативног управљања локалном заједницом и унапређивање функције комуникација. Јачање свеукупних административних капацитета је хоризонтална порука за Републику Србију која произилази из Извештаја о напретку, у којем се на више места сугерише унапређење капацитета како у правцу бољег усклађивања са стандардима ЕУ, тако и ради задовољавања политичких критеријума који произилазе из европске правне тековине

**Мера 1.4 Унапређење процеса придруживања ЕУ, координације преговора о приступању ЕУ, као и унапређење процеса управљања фондовима ЕУ**

**Циљ:** Повећање капацитета Владе да преузме обавезе које проистичу из чланства у Европској унији

**Опис:** Мера се односи на даљу подршку координацији процеса придруживања Европској унији, кроз унапређење државних органа у спровођењу Националног програма за интеграције, усаглашавања националног законодавства са европским и даљег јачања процеса хармонизације прописа кроз измене одговарајућих подзаконских аката којима се уређује ова област, пратећих процедура, улога појединих институција, консултација са стручном јавношћу и професионални развој запослених који су укључени у процес европских интеграција, али не само у јединицама задуженим за ове послове. Ова мера обухвата наставак започетих процеса припреме националне верзије правних тековина ЕУ, нарочито кроз унапређење рада превођења и лектуре (у државним органима и спољним институцијама). Један од значајнијих изазова ове мере јесте укоренивање процеса децентрализованог управљања, које треба да се спроводи кроз наставак континуиране обуке запослених, оних који се тренутно налазе у систему, али и оних који ће бити укључени у ДИС након анализе обима послова у релевантним државним органима. Референтни период документа о потребама Републике Србије за међународном помоћи заправо представља кључни период за успостављање ДИС-а, јер су у овом периоду предвиђене следеће активности: утврђивање усклађености, припрема „пакета за акредитацију“, национална акредитација и верификациона ревизија.

Позитивно мишљење Европске комисије на кандидатуру за чланство Републике Србије у Европској унији и дефинисање датума отпочињања преговора ће увести Републику Србију у нови процес - процес приступања који ће захтевати корените измене досадашњег механизма координације. Стога је, кроз ову меру, неопходно обезбедити подршку успостављању структуре за процес преговора, успостављању преговарачких група, припреми одговора на мерила за отпочињање преговора појединих поглавља (након спроведених скрининга) и припреме преговарачких позиција. Подршку

овим процесима мора да карактерише висок степен флексибилности и прилагођености динамичном процесу координације преговора. У овом погледу, Извештај о напретку за 2010. годину закључује да, и поред редукције обима државне администрације за 10%, капацитети који су релевантни за процес европских интеграција нису претрпели смањења. Ипак, констатује се да је и код овог дела администрације нужно даље јачање, посебно у аспектима централне координације између Генералног секретаријата, Канцеларије за европске интеграције и Министарства финансија.

## **Приоритет 2      Унапређење израде и спровођења ефикасних јавних политика**

### **Мера 2.1      Стварање услова за унапређење процеса стратешког и оперативног планирања**

**Циљ:** Инвестирање у јачање (или изградњу) институционалног оквира неопходног за постизање задовољавајућег нивоа координације и делотворности јавних политика.

**Опис:** Велики број стратешких докумената донетих у различитим областима ДУ није у довољној мери међусобно усклађен: оваква ситуација узрокована је превасходно непостојањем стандарда за израду стратешких докумената као и недостатком координације између органа ДУ у процесу планирања и израде ових докумената. У досадашњем процесу реформе система планирања развијена је заједничка методологија за циљно планирање, праћење и извештавање засновано на излазним резултатима: оно што и даље недостаје и предмет је предложене мере, јесте институционализација ове методологије спровођењем доследних промена у институционалном оквиру у ДУ. Такође, у циљу осигуравања ефективности различитих политика у најширем контексту јавног интереса и демократизације, као и у интересу унапређивања слободне размене роба, услуга и капитала, ова мера намењена је даљој подршци напорима у спровођењу регулаторне реформе (као и дерегулацији када је она целисходна). У том смислу, мера ће у ДУ подржати укоренивање праксе израде анализе трошкова и добити, анализе утицаја прописа пре и после њиховог усвајања, анализе ефеката прописа у контексту процеса будућег приступања Републике Србије ЕУ, итд. Спровођење мере предвиђено је у виду техничке подршке или набавке опреме намењене успостављању услова за унапређено координирање и планирање политика. Примери могућих иницијатива у оквиру ове мере су рецимо: успостављање функционалног система оперативног планирања; координационих механизма између институција које су главни доносиоци одлука; израда и усвајање претприступног економског програма (ПЕП) или других модела за планирање и пројекције. Посебно, на нивоу локалне самоуправе, унапређење стратешког и оперативног планирања (али и спровођења усвојених јавних политика и давање јасних инструкција у правцу увођења програмског буџетирања) могло би се постићи кроз стандардизацију локалних процеса, прописа и процедура; спровођење анализе ефеката увођења вишестепеног система управе; увођење система упоредне процене капацитета (benchmarking ЈЛС); креирање нових организационих јединица по потреби и успостављање система процене ефеката спровођења усвојених прописа.

### **Мера 2.2      Унапређење израде и спровођења јавних политика у складу са стратешким приоритетима**

**Циљ:** Пружање директне подршке за развој и спровођење интегрисаних и добро координираних јавних политика.

**Опис:** Постојећи прописи не одређују прецизно процедуру за предлагање политика од стране институција ДУ. Запослени у органима ДУ не располажу са довољно искуства у процени политика и предлагању истих на бази исцрпно прибављених аргумената. Усвојене политике инкорпориране у постојеће стратешке документе не прецизирају параметре за приоритизацију, праћење и евалуацију одређених мера и сл. Ова мера ће стога обухватити рецимо све иницијативе усмерене на унапређење квалитета предлога политика попут синхронизације израде политика са процесом буџетског планирања. Посебан изазов у овом погледу представља и успостављање ефикасних механизма за институционални дијалог између различитих нивоа власти (формализација консултативног механизма), што би у крајњој инстанци требало да осигура активно учешће локалне самоуправе у креирању политика, доношењу закона, других прописа, стратешких и других докумената од значаја за локалну самоуправу. Основни инструменти за спровођење мере јесу пре свега институционални твининзи или пренос добрих пракси и искустава (уз могућност набавке неопходне опреме). Такође, обзиром да би у формулацију политика требало интензивно укључити све заинтересоване стране, спровођење предложене мере би требало да помогне успостављање механизма који би поред државних институција обухватили и приватни сектор и организације цивилног друштва. Такође, и Извештај о напретку констатује да је нужно даље унапређивање ефективне примене одредаба о спровођењу и праћењу усвојене легислативе.

### **Приоритет 3**                    **Транспарентно и одговорно функционисање државне управе**

#### **Мера 3.1**                    **Обезбеђење услова за повећање ефикасности државне управе кроз подршку развоју и унапређењу контролних механизма**

**Циљ:** Успостављање свих услова неопходних за ефикасно спровођење екстерних контрола и инспекцијског надзора.

**Опис:** Питање транспарентности и одговорности рада органа државне управе један је од приоритета који је препознат у више стратешких докумената. У том смислу, у наредном периоду посебну пажњу треба посветити питању јачања капацитета оних институција у чијој је надлежности обављање екстерне контроле и надзора. Мера ће обухватити директну помоћ и набавку опреме за оне институције које обављају екстерну контролу и надзор, укључујући и Управу за јавне набавке, Заштитника грађана, Агенцију за борбу против корупције, Комисију за заштиту конкуренције, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Комисију за заштиту права понуђача, Повереника за родну равноправност, итд. Када је реч о раду локалне самоуправе, релевантно је јачање надзорне функције локалне самоуправе према другим органима и институцијама којима је управа поверила своје послове (јавна предузећа и установе, јавна комунална предузећа, итд.), али и успостављање нових и јачање постојећих интерних механизма и органа за надзор и контролу рада локалне администрације. Административно јачање управо институција надлежних за обављање контролних функција (рецимо у случају Агенције за борбу против корупције, Комисије за заштиту конкуренције, Управе за јавне набавке, итд.), посебно је наглашено у Извештају о напретку за 2010. годину, у којем се на више места инсистира на свеопштем снажењу домаће администрације.

**Мера 3.2** *Јачање финансијског управљања и контроле, као и капацитета за интерну и екстерну ревизију*

**Циљ:** Успостављање свих потребних услова за спровођење ефикасне интерне и екстерне контроле јавних финансија.

**Опис:** Ради јачања управљачке одговорности и заштите јавних средстава у органима државне управе успоставља се и развија Интерна финансијска контрола у јавном сектору (ПИФЦ). Потребно је да систем интерне финансијске контроле буде успостављен и постане функционалан у одређеном броју органа државне управе, у складу са важећим прописима, а ова мера треба да подржи иницијативе чији је циљ јачање финансијског управљања и контроле. Потребно је да се унапреде подзаконска акта за спровођење интерне финансијске контроле на свим нивоима корисника јавних средстава, који би требало да прецизно дефинишу улоге и одговорности актера интерног финансијског управљања и контроле, али и да допринесе јачању свести о концепту ПИФЦ. У исто време, реализација ове мере треба да се фокусира и на додатне обуке, у организацији Централне јединице за хармонизацију, за руководиоце надлежне за финансијско управљање и контролу, руководиоце средњег нивоа, запослене у финансијско-рачуноводственим службама и остале запослене. Други аспект ове мере укључује јачање децентрализоване и функционалне интерне ревизије код корисника јавних средстава у складу са међународно прихваћеним стандардима и најбољом праксом ЕУ.

У контексту екстерне контроле, ова мера односи се на јачање капацитета Државне ревизорске институције да прошири свој опсег рада на ревизију финансијских извештаја покрајинских органа и локалних самоуправа, организација обавезног социјалног осигурања, јавних предузећа и других правних лица основаних од стране директних или индиректних корисника буџетских средстава у складу са међународно прихваћеним стандардима и најбољом праксом ЕУ. Извештај о напретку за 2010. годину посебно реферише на Државну ревизорску институцију и Централну јединицу за хармонизацију и бележи напредак у области контроле јавних финансија, уз јасну напомену да је спровођење ПИФЦ и екстерне ревизије у Србији тек у раном стадијуму.

Финансијско управљање на нивоу локалне самоуправе представља посебан изазов који кроз ову меру такође треба адресирати. Поред суштинске потребе да се унапреди и институционализује сарадња ЈЛС са централним нивоом власти у вези са законским оквиром којим се уређују надлежности ЈЛС, посебне потребе локалне администрације постоје у погледу унапређивања пореског система са аспекта изворних и уступљених прихода ЈЛС и јачања рада локалне пореске администрације. Потребно је наставити уређивање области додатних и нових извора финансирања ЈЛС кроз јавно-приватна партнерства, уређивање управљања имовином, издавање општинских обвезница, и сл.

**Приоритет 4** *Реинжењеринг административних процеса кроз увођење нових ИКТ решења***Мера 4.1** *Повећање ефикасности органа државне управе кроз примену нових ИКТ решења*

**Циљ:** Успостављање националног оквира интероперабилности електронске управе и побољшање ефикасности процеса и унапређење квалитета услуга грађанима и привредним субјектима кроз примену нових ИКТ решења

**Опис:** Ова мера треба да подржи примену Закона о електронском документу, кроз уклањање правних препрека које отежавају примену електронских докумената у јавним службама и прелазак са папирних на електронске евиденције Владе и других државних органа. Поред наведеног, мера треба да обухвати подршку за развој нових регистара и евиденција, унапређење квалитета електронских сервиса, размену података између државних органа и јединица локалне самоуправе, примену стандарда формата података, стандардних протокола електронске комуникације, функционалних карактеристика система и стандарда приступачности. Паралелно са наведеним активностима потребно је да се прошири обим електронских јавних услуга и промовисање коришћења ових услуга грађанима и привреди. Ова мера предвиђа помоћ и набавку опреме како би се унапредио капацитет органа државне управе (укључујући и оне на локалном нивоу) да одржавају податке у електронском формату, као и за успостављање одговарајуће интероперабилности е-управе. У Извештају о напретку наводи се да су припреме на пољу информационог друштва и са њим повезаних услуга релативно унапредовале.

#### **Мера 4.2 Успостављање висококвалитетне ИКТ инфраструктуре**

**Циљ:** Успостављање квалитетне ИКТ инфраструктуре са циљем остваривања поузданог и безбедног приступа информацијама и ефикасне размене информација.

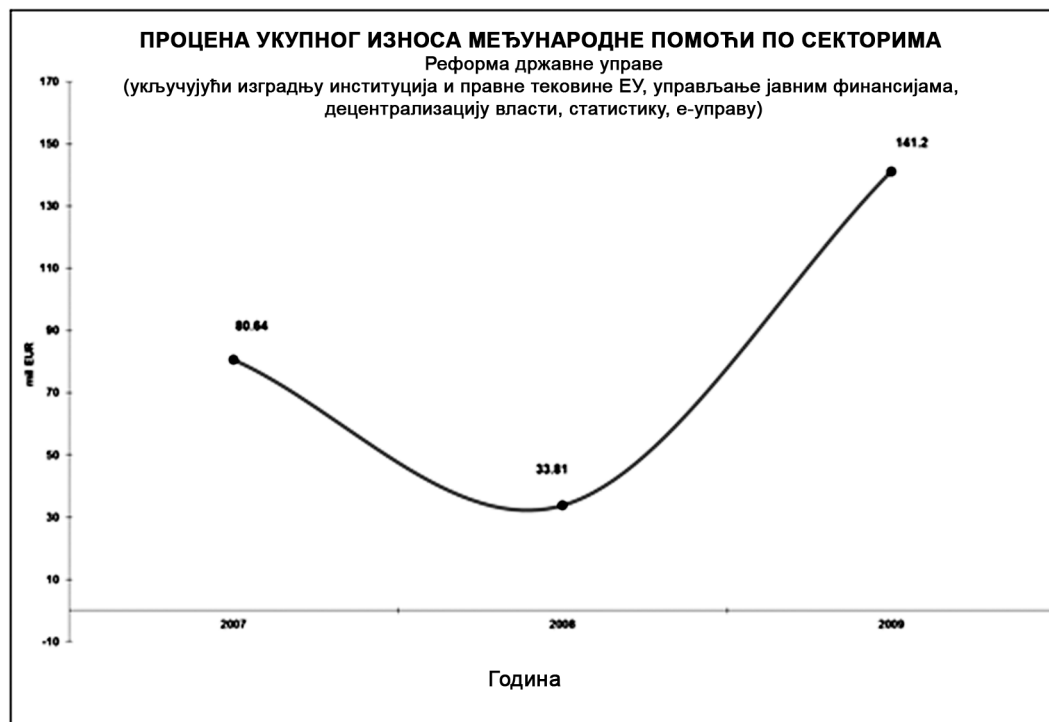
**Опис:** У фокусу ове мере је успостављање веза између рачунарских мрежа државних органа на свим нивоима (републичком, покрајинском, као и на нивоу градова и општина) у јединствену Државну комуникациону мрежу, која треба да доведе до рационализације ИКТ ресурса. Подршка у оквиру ове мере ће се такође фокусирати на унапређење и ширење рачунарских центара државних органа у оквиру којих су сервери са базама података, апликацијама информационих система електронских јавних услуга, како би се испратила динамика увођења електронских јавних услуга.

### **Програмирање међународне помоћи**

Мере предложене за финансирање у оквиру НАД одабране су како би се у области подршке реформи државне управе употпуниле државне интервенције и постојећа подршка коју пружају развојни партнери (државни буџет, програми ЕУ, као и билатералне и мултилатералне донације).

#### **Текуће активности**

Према бази података ИСДАКОН, процењује се да је међународна донаторска заједница упутила укупно 255,65 милиона евра помоћи реформи сектора државне управе у Републици Србији (видети графикон) у периоду између 2007. и 2009. године.



У оквиру четири годишња програма у периоду 2007-2010. године, кроз **ИПА** компоненту I финансирају се пројекти у сектору реформе државне управе у вредности од око 153 милиона евра<sup>13</sup>, подељени у 20 пројеката за техничку и материјалну помоћи органима државне управе, јединицама локалне самоуправе и другим институцијама. Овај велики број пројеката не укључује инструменте за припрему пројеката и друге видове неопредељене техничке помоћи (Инструмент за општу техничку помоћ - ГТАФ и резерве). Најзначајнија сума од 112 милиона евра финансијске помоћи за локалне самоуправе алоцирана је за развој капиталне општинске инфраструктуре, и то кроз уговоре о грађењу и уговоре о услугама. Око 19 милиона евра је опредељено за подршку реформи државне управе према стандардима ЕУ<sup>14</sup>, укључујући и изградњу капацитета локалних управа за успешно решавање проблема у раним фазама децентрализације, за структурну реорганизацију и стицање вештина модерног руковођења. Од тога је око 4,5 милиона евра одређено за техничку помоћ као подршку процесу акредитације за ДИС. Укупна подршка Инструмента за предприступну помоћ финансијском управљању у јавном сектору и контроли износи око шест милиона евра, подељених кроз непосредне грантове, твининг пројекте и техничку помоћ, седам милиона евра опредељено је за подршку развоју и хармонизацији царине, кроз спровођење техничке помоћи, набавке и твининг пројекте. Сама реформа државне управе подржана је са 6,5 милиона евра кроз набавке и услуге, укључујући и средства намењена е-управи.

<sup>13</sup> Ови износи не укључују национално кофинансирање.

<sup>14</sup> Укључујући и Програм Европских интеграција за стипендирање и приступ у Програме у заједници 2007. и 2008. године.

Остали значајнији **развојни партнери** у смислу донација у овом сектору јесу: САД (искључиво за локалне самоуправе), Немачка, Шведска и Норвешка. У протекле три године, Влада Шведске обезбедила је око два милиона евра за подршку развоју статистике, док је Влада Немачке определила 1,5 милион евра за реформу финансијског сектора. Краљевина Норвешка усмерила је око 1,7 милиона евра за хармонизацију јавног сектора Републике Србије са стандардима ЕУ и 2,8 милиона евра за конкретно спровођење реформе државне управе.

### Финансијске пројекције

Реформа државне управе ће захтевати додатну подршку како из државних буџетских средстава, тако и од стране развојних партнера. Очекивани широк низ активности захтева континуирана финансијска средства.

Према Меморандуму о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину са Пројекцијама за 2012. и 2013. годину (из августа 2010. године), планирано је да се у наредном трогодишњем периоду из државног буџета издвоје следећа средства:

Табела 3 – Ограничења укупних домаћих буџетских средстава у периоду 2011-2013 (у еврима\*)

| Институција                                             | 2011.         | 2012.         | 2013.         |
|---------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Народна скупштина                                       | 15.371.832    | 16.274.137    | 17.285.735    |
| Влада                                                   | 16.093.366    | 16.353.152    | 17.142.949    |
| Државна ревизорска институција                          | 1.994.542     | 2.190.200     | 2.349.947     |
| Министарство финансија                                  | 2.699.158.601 | 3.164.208.488 | 3.285.808.673 |
| Министарство за телекомуникације и информационо друштво | 15.576.176    | 8.258.046     | 2.953.387     |
| Републички секретаријат за законодавство                | 712.231       | 766.236       | 825.890       |
| Републички завод за развој                              | 387.977       | 417.313       | 449.716       |
| Републички завод за статистику                          | 37.771.548    | 3.282.361     | 6.915.187     |
| Републичка дирекција за имовину Републике Србије        | 2.532.036     | 1.708.097     | 1.827.972     |
| Републички завод за информатику и интернет              | 249.823       | 257.060       | 274.771       |
| Управа за јавне набавке                                 | 566.525       | 615.658       | 662.074       |
| Управа за заједничке послове републичких органа         | 21.893.040    | 21.256.819    | 18.808.963    |
| Управни окрузи                                          | 3.396.578     | 3.663.804     | 3.912.546     |
| Министарство за државну управу и локалну самоуправу     | 4.546.589     | 4.190.332     | 3.829.650     |

\* Прерачунато по курсевима који су коришћени за израду Меморандума о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину, са пројекцијама за 2012. и 2013. годину.

Наведени подаци су збирни и садрже многе расходе који нису посебно везани за спровођење РДУ.

Пројекције буџета у наредне три године формулисане су на основу **главних стратешких циљева Владе** у области реформе државне управе, како је дефинисано у Меморандуму о буџету. Ти циљеви су: развој демократске државе

засноване на владавини права, одговорност, транспарентност, економичност и ефикасност. Други циљ је да се успостави државна управа у чијем су средишту грађани, способна да пружи високо квалитетне услуге грађанима и приватном сектору по разумним ценама, као и борба против корупције у јавном сектору.

Ипак, Влада Републике Србије спроводи реформу државне управе стриктно поштујући принципе наведене у Стратегији реформе државне управе, а који укључују принцип децентрализације (у складу са којим је у наредном периоду предвиђено интензивирање обука за запослене у јединицама локалне самоуправе); принцип деполитизације; принцип професионализације (у складу са којим се спроводи програм професионалног развоја запослених у државној управи, који укључује и обуку у вези са процесом европских интеграција); принцип рационализације (у складу са којим ће, након већ спроведеног смањења броја запослених, бити потребно да се оптимизује организација органа управе како би се остварила ефикасност и ефективност); принцип модернизације, који ће омогућити увођење електронског пословања и потписа у раду државних институција и развој електронске управе.

Према информацијама добијеним од **донаторске заједнице** (видети Анекс IV), за период 2011-2013. године очекују се нова бесповратна средства намењена сектору реформе државне управе, у висини од најмање 135,0 милиона евра.

## Пројекције и будући изазови

Наредне фазе европских интеграција значајно ће утицати на државну управу, па стога Влада мора активније предвиђати и прилагођавати своју улогу у друштву које се мења а што ће захтевати темељне реформе на свим нивоима државне управе. Један од највећих изазова биће постизање вишег степена **флексибилности и способности реаговања** на свим нивоима државе на брзе промене које намеће интеграција у ЕУ. Овај процес захтеваће усвајање нових процеса у пружању јавних услуга и реконструкцију постојећих процеса са циљем да се повећају ефикасност и делотворност пружања јавних услуга. Да би се ови резултати остварили, биће потребно увести измене у систем државне управе које ће омогућити брзо реаговање и боље планирање. Један од предуслова је смањење бирократије и административних процедура у корист грађана и предузећа.

Биће потребна улагања у професионални развој државних службеника који спровode овај процес. С обзиром на оквир строге јавне потрошње, биће потребно стално мерење и процена квалитета пружених услуга и налагање исплативих решења (тј. увођење ИКТ као инструмента за унапређење). У 2011. години предвиђа се израда стратешког документа којим се дефинише **професионални развој државних службеника на нивоу локалних самоуправа**. Овај документ такође ће утврдити и опште смернице и институционални оквир за планирање и спровођење професионалног развоја државних службеника.

Наредна фаза процеса приступања, након што Република Србија добије статус земље кандидата, поставиће додатне захтеве државној администрацији. **Упоредни преглед и преговарање о поглављима правних тековина ЕУ**, којих је тренутно укупно 35, захтеваће ангажман запослених у свим органима државне управе, уз спољне експерте, и представљати додатно оптерећење уз свакодневно извршавање државних послова.

Слично томе, успостављање ДИС за управљање фондовима ЕУ (укључујући и ДИС без претходне контроле за ИПА компоненту V) није једнократан догађај у свакој компоненти већ континуирана обавеза која се мора испуњавати све време док је Република Србија земља кандидат и представљати платформу за систем управљања и контроле

Структурних фондова након приступања. Према томе, државна управа ће морати да уложи време и средства у обезбеђење **одрживости ДИС**, укључујући и запошљавање нових кадрова и обуку, системску ревизију, проверу квалитета и развој.

Даљу обавезу у смислу наставка усаглашавања са правним тековинама Европске уније, представља израда **Претприступног економског програма (ПЕП)**<sup>15</sup>. Увођење ПЕП ће захтевати да Србија дефинише средњорочне оквири секторских политика, укључујући циљеве јавних финансија, циљеве и приоритете структурних реформи потребних за улазак у ЕУ, али и јачање институционалних и аналитичких капацитета неопходних за учешће у Европској економској и монетарној унији. Свеобухватност и сложеност овог документа ће захтевати снажнију координацију између планирања буџета (укључујући средњорочно планирање), процеса придруживања ЕУ, као и креирања и спровођења секторских политика. Ово је већ у значајној мери предвиђено последњим изменама и допунама Закона о буџетском систему. Од суштинске важности за успешно спровођење Закона о буџетском систему је јачање капацитета за квалитетнију анализу фискалних импликација економских политика и структурних реформи; за процену и квантификацију фискалних ризика и потенцијалних обавеза, као и за коришћење напредних модела планирања и пројектовања. Иако је у току јачање капацитета за спровођење фискалне децентрализације у мањем броју општина у Републици Србији, потребно је да се овом изазову у наредном периоду приступи на кохерентнији, пажљиво испланиран и систематски начин, у којем би тежиште било на доброј координацији надлежних институција централног и локалног нивоа.

## Цивилно друштво медија и култура

### Опис сектора и трендови

Сектор цивилног друштва, медија и културе покрива велики број питања, као што су: јачање институција, успостављање одговарајућих правних оквира и услова који омогућавају развој цивилног друштва; деловање инструмената усмерених на очување слободе изражавања, првенствено везано за медије; и реализација права у култури у области приступачности, интеграције, дијалога, поштовања и толеранције.

Цивилно друштво се развијало током деведесетих година прошлог века у веома тешким политичким и економским условима. Током читаве деценије организације су деловале у неповољном окружењу. У 1990. години регистровано је приближно 19.000 различитих непрофитних организација. Након што је исте године усвојен Закон о удружењима грађана, појавиле су се прве независне организације цивилног друштва (ОЦД). Након политичких промена из октобра 2000. године, сектор цивилног друштва у Републици Србији непрестано јача.

Није познат прецизан број ОЦД активних у Републици Србији, тако да и поред становишта према којем је регистровано чак 25.000 ОЦД, реална процена износи између 2.000 и 5.000 организација.

Министарство финансија је 2009. године спровело истраживање на репрезентативном узорку ОЦД, као први корак

<sup>15</sup> ЕУ је 2001. године успоставила Поступак претприступног фискалног надзора који има за циљ да припреми земаље кандидате за чланство за учешће у мултилатералном надзору и координацији економских политика који је на снази у ЕУ, као део економске и монетарне уније. Претприступни економски програми (ПЕП) које подносе земље кандидати једном годишње су део овог поступка.

у успостављању трајног дијалога са сектором цивилног друштва у вези са ИПА програмирањем. У истраживању је учествовало укупно 64 ОЦД из 25 градова. Резултати показују да, иако се већина ОЦД налази у великим градовима, ОЦД заправо јесу активне на целокупној територији Републике Србије. По питању људских капацитета, приближно 50% ОЦД може се категоризовати као средње по величини, а настајале су у периоду између 2000. и 2005. године. По резултатима истраживања, приоритетне области рада и области од интереса за ОЦД јесу: борба против дискриминације/промовисање људских права, реформа јавне управе и локалне самоуправе, социјално укључивање и спровођење реформи програма социјалне заштите, владавина права, реформе система образовања и јачање демократских институција.

Током наведеног периода се и став Владе према ОЦД споро, али прогресивно мењао. Закон о удружењима је усвојен у јулу 2009. године и њиме је регулисан правни статус ОЦД. Овим новим законом даје се право неформалним или нерегистрованим организацијама да делују и смањује се број чланова неопходан за оснивање удружења са десет на три. Закон такође садржи, иако недовољно прецизно, одредбе које се односе на могућност финансирања из државног буџета и омогућује организацијама да остварују приходе који су у функцији испуњавања циљева организација, у складу са статутом организација. Тренутно је у току процес поновне регистрације ОЦД у складу са новим законом, чиме ће се обезбедити подаци за мапирање ОЦД у Републици Србији током прве половине 2011. године. Организација задужена за регистрацију је Агенција за привредне регистре Републике Србије. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину наводи да још увек нису усвојена потребна подзаконска акта за спровођење Закона о удружењима грађана чиме би се избегле могуће злоупотребе у вези са финансирањем из државног буџета.

У Републици Србији још увек не постоји систематски, ни институционални оквир за сарадњу са ОЦД. Односи и сарадња између ОЦД и јавних институција на националном нивоу предвиђени су углавном стратегијама Владе или билатералним споразумима о сарадњи. Ресорна министарства су до сада успоставила успешну сарадњу са ОЦД и укључила их у процес дефинисања политика. Скорији примери добрих пракси јесу: израда Националне стратегије за младе и процес израде Закона о младима, које је спровело Министарство омладине и спорта у сарадњи са ОЦД; на исти начин, израда Нацрта стратегије развоја за Министарство унутрашњих послова заснована је на налазима и мишљењима одговарајућих ОЦД; Министарство животне средине и просторног планирања је потписало Меморандум о сарадњи са 120 ОЦД; на пољу репродуктивног здравља и превенције ХИВ, Министарство здравља спроводи активности уз интензивну сарадњу са ОЦД; Министарство правде је укључило представнике ОЦД у радну групу основану ради израде Закона о финансирању политичких странака; Министарство рада и социјалне политике је консултовало бројне ОЦД у изради Нацрта закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом; Министарство за људска и мањинска права је укључило ОЦД у процес израде Нацрта прелазног извештаја о спровођењу међународних споразума на пољу људских права и спровођењу Стратегије за унапређење положаја Рома.

Осим тога, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва при кабинету потпредседника Владе покренуо је програм под називом Контакт организације цивилног друштва у оквиру примене Стратегије за смањење сиромаштва у Србији, као инструмент за развој механизма за комуникацију и сарадњу између Владе и невладиног сектора, којим се омогућава дефинисање препорука и мишљења ширег форума цивилног друштва и доприноси учешћу ОЦД у свим кључним процесима.

На основу иницијативе мреже Контакт организација цивилног друштва (више од 600 НВО), Влада је у априлу 2010. године усвојила Уредбу о оснивању Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом, показујући тиме посвећеност унапређењу степена укључености ОЦД у процес доношења политика и одлука, као и одржавању континуираног

дијалога. Канцеларија ће бити одговорна председнику Владе и радиће на развоју Националне стратегије за развој ОЦД. Остале надлежности Канцеларије јесу подстицање дијалога и сарадње између државне управе и ОЦД, како на националном, тако и на локалном нивоу, учешће у развоју и праћењу спровођења стратешких докумената, припрема извештаја о расходима из буџета додељеним ОЦД итд. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину указује да, иако је Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом основана, она још увек није почела са радом, а сарадња државних органа и цивилног друштва још увек је неуравнотежена.

Усвојен је Закон о волонтирању, а Влада је утврдила Нацрт закона о задужбинама и фондацијама. На локалном нивоу, механизми са сарадњу са ОЦД и њихова практична примена и даље су веома слаби. Ипак, у појединим општинама постоје тимови одговорни за сарадњу са ОЦД. На пример, Општински координациони одбор за социјалну политику (ОКОСП), Савет за питања особа са инвалидитетом града Крагујевца, савети за младе и 115 канцеларија за младе, основаних у општинама Републике Србије, уз подршку Министарства омладине и спорта.

По питању обезбеђивања одговарајућег нормативног и институционалног оквира за **медије** у Републици Србији<sup>16</sup>, неопходно је спровести реформе усмерене на заштиту и промоцију слободе изражавања и информисања, на основу сагласности свих релевантних заинтересованих страна у области медија (државна управа, пословни сектор, цивилно друштво) и дефинисања јасних краткорочних и дугорочних стратешких циљева. Према томе, целокупан преостали законодавни рад биће завршен у оквирима смерница из Медијске стратегије чија је припрема у току.

Нови Закон о електронским комуникацијама, у надлежности Министарства за телекомуникације и информационо друштво, усвојила је Народна скупштина Републике Србије 29. јуна 2010. године након обимног процеса консултација. Овај закон усклађен је са правним оквиром ЕУ из 2002. и 2009. године и њиме се уводи режим општег овлашћења као један од најважнијих показатеља либерализованог тржишта. Статус независног националног регулаторног тела - Републичке агенције за електронске комуникације (РАТЕЛ) регулише Закон, обезбеђујући и јачајући њену независност у погледу спровођења надлежности и активности. Осим тога, новим Законом о електронским комуникацијама регулише се заштита и задржавање података, са одредбама потпуно усклађеним са одговарајућим уредбама Европске заједнице које се тичу обраде личних података и заштите приватности у електронским комуникацијама.

Народна скупштина Републике Србије усвојила је измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чиме су надлежности са Министарства културе пренете на Министарство за државну управу и локалну самоуправу у циљу делотворнијег спровођења. У складу са овим изменама у домену надлежности, Министарство културе подржало је подизање капацитета медија у области европских интеграција, са циљем унапређења професионалних медијских стандарда и доприноса бољем информисању грађана Републике Србије о процесу европских интеграција. На основу измена и допуна Закона о јавном информисању, Министарство културе је усвојило Правилник о начину вођења регистра јавних гласила; регистар је уведен са намером да се коначно обезбеди транспарентност власништва над медијима, а води га Агенција за привредне регистре.

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, напредак који је Република Србија постигла у области медија оцењен је веома позитивно, и наводи се да је општи уставни и правни оквир за заштиту слободе изражавања успостављен и да се начелно поштује, као и да омогућује медијима да слободно делају.

<sup>16</sup> Транспарентан, оперативни правни и економски оквир који стоји у основи демократских слобода, подстиче развој медија, унапређује медијско окружење, јача слободу изражавања, плурализам и разноврсност.

Уопштено говорећи, припреме у области информационог друштва и медија су настављене, иако спровођење још увек тече споро, а нарочито забрињава неодговарајуће тржиште и развој регулативе у области електронских комуникација. У аудиовизуелном домену, законодавство у вези са медијима мора се ускладити са правним тековинама Европске уније, а низ одредаба Закона о јавном информисању и даље је спорно.

Конкретније, у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину истиче се да је спровођење Закона о јавном информисању и његових измена и допуна настављено, чиме су постигнути одређени позитивни резултати; да су у току припреме за свеобухватну медијску стратегију, док се закони везани за медије усклађују са Директивом о аудиовизуелним медијским службама.

У овом тренутку, на пољу **права у области културе**, постоји низ закона који се налазе у различитим фазама припреме или јавне расправе.<sup>17</sup>

Политика Министарства културе усмерена је на програме који би требало да допринесу системским променама у тој области. Веома важан стратешки искорак постигнут је када је Народна скупштина Републике Србије усвојила Закон о култури (2009. године). Једна од најважнијих новина у новом закону јесте оснивање Националног савета за културу, чија је улога обезбеђивање трајне стручне подршке за ширење културе.

Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину наводи позитиван напредак који је Република Србија постигла на пољу културе. Учешће Републике Србије у комунитарном програму Култура 2007 све је интензивније. Ратификоване су Конвенција о очувању нематеријалног културног наслеђа УНЕСКО-а и Оквирна конвенција Савета Европе о вредности културног наслеђа за друштво.

## Стратешки оквир и секторски приоритети

Тренутно се развија Стратешки оквир сектора цивилног друштва, медија и културе у Републици Србији. Ове кључне области ускоро ће бити унапређене кроз три главна стратешка документа чије довршавање тек предстоји.

Уопштено говорећи, иако не постоји секторска стратегија за цивилно друштво, бројне секторске стратегије на државном нивоу, као што је Стратегија за смањење сиромаштва у Србији, Стратегија за развој стручног образовања, Национална стратегија запошљавања, Национална стратегија за младе и друге, препознају значај цивилног друштва и његове активне улоге у постизању постављених циљева. У складу са општим оквиром везаним за ОЦД, у измењеном **Националном програму за интеграцију Републике Србије у ЕУ** из децембра 2009. године наглашава се даље промовисање развоја ОЦД. У преамбули **Споразума о стабилизацији и придруживању** такође се наводи посвећеност свим облицима доприноса политичкој, економској и институционалној стабилизацији кроз развој цивилног друштва и демократизацију.

Канцеларија за сарадњу са ОЦД радиће на развоју **Националне стратегије за стварање повољног окружења за развој ОЦД**, са циљем унапређивања процеса регистрације и формалног признавања рада ОЦД.

<sup>17</sup> Као што су: Закон о архивској грађи и архивској служби; Закон о задужбинама и фондацијама; Закон о старој и реткој библиотечкој грађи; Закон о непокретном културном наслеђу; Закон о музејском наслеђу. Осим тога, Министарство културе је било активно у процесу израде нацрта нових аката и мера, као што су Одлука о специјалном признању за уметничку изузетност и Закон о ауторским и сродним правима.

Стратешки оквир који се односи на слободан ток информација и слободу изражавања уопштено је обухваћен **Медијском стратегијом Републике Србије** за коју се очекује да ће је Министарство културе усвојити до средине 2011. године, на основу процеса консултација са Министарством за телекомуникације и информационо друштво и свим заинтересованим странама. Министарство културе се обратило делегацији ЕУ за финансирање студије о медијима, са циљем стварања потпуно транспарентног и активног правног и економског оквира како би се решили уочени проблеми на српској медијској сцени и ускладила одговарајућа норматива са правним тековинама Европске уније и стандардима Савета Европе. Медијска студија служи као основа за развој медијске стратегије. Министарство културе је, у сарадњи са делегацијом ЕУ, ОЕБС и британском амбасадом, организовало бројне округле столове и радионице широм земље како би се покренула шири друштвена расправа и како би се укључиле све релевантне заинтересоване стране и демократско цивилно друштво (представници институција Владе, независна регулаторна тела, стручњаци из области медија, сами медији, цивилно друштво и академски сектор). Циљ министарства јесте развој стратегије којом ће се редефинисати правни оквир како би се створиле нове прилике за унапређење и диверсификацију медијског окружења, чиме би се додатно учврстила заштита људских права и демократских вредности.

У **Стратегији развоја електронских комуникација** (2010-2014) наводи се да би развој електронских комуникација у Републици Србији требало да омогући отворен широкопојасни приступ за све грађане, чиме ће се делотворно уклонити препреке за успостављање нових стандарда, производа, врста услуга и услова за вршење услуга на пољу електронских комуникација, као и за прелазак са аналогног на дигитално емитовање телевизијских програма. У стратегији се наглашава важност свеобухватног напретка на пољу електронских комуникација, указује на препреке за развој електронских комуникација и тиме дефинишу правци деловања за превазилажење ових препрека.

У складу са **Акционим планом за реализацију стратегије развоја телекомуникација**, Министарство за телекомуникације и информационо друштво усвојило је **Стратегију за прелазак са аналогног на дигитално емитовање радио и телевизијског програма**. Правила за прелазак са аналогног на дигитално емитовање телевизијског програма и мултиплексирани приступ дигиталном земаљском емитовању довршена су и усвојена. Медијским планом стратегије уредиће се најпогоднији начин за информисање грађана, емитера, произвођача опреме и других заинтересованих страна о процесу дигитализације у Републици Србији, као и за припрему процењеног буџета, укључујући потенцијалне трошкове за спровођење медијске кампање.

**Националну стратегију за развој широкопојасног приступа** са акционим планом усвојила је Влада 2009. године. Циљ стратегије јесте промовисање конкуренције међу комуникационим мрежама како би се унапредио квалитет услуге и достављање садржаја путем мрежа, како би се повећала потражња за широкопојасним приступом, као и да би се наставиле и унапредили посебне мере на пољима на којима не постоји одговарајућа потражња за услугама широкопојасног приступа. Један од циљева Националне стратегије за развој широкопојасног приступа јесте повећање броја претплатника за широкопојасни приступ, смањење цена и унапређење регионалне расположивости широкопојасних услуга. У складу са стратегијом, увођење посебних мера за подстицање развоја широкопојасне инфраструктуре (приступне мреже) у неразвијеним областима земље довешће до смањења дигиталног процепа у Републици Србији.

Стратешки оквир везан за права у области културе тренутно се довршава и обухвата **Националну стратегију за развој културе** којом се конкретизују одредбе из важећег Закона о култури. Народна скупштина Републике Србије

би требало да одобри и развије стратегију за период од 10 година. Важне промене настају такође и дефинисањем субјеката на пољу културе – институција културе, културних удружења, уметника, сарадника/стручњака за културу и других субјеката. Наравно, већ су и самим Законом одређени основни принципи деловања ових субјеката. Конкретно, у вези са правима у области културе, стратегија ће између осталог покривати: поштовање права на културу; једнакост свих култура на територији Републике Србије; одрживост културног идентитета и културне разноликости; одговорности јавних сервиса за развој културе и уметности; подршку развоју уметничких квалитета и иновација у култури; усклађивање културног и медијског система са стандардима ЕУ и Савета Европе; развој савременог, ефикасног, рационалног и креативног система управљања у области културе; као и јавне активности на пољу културе и поштовање права аутора.

На основу општег стратешког оквира и актуелне ситуације у овом сектору, утврђени су следећи **средњорочни приоритети**:

- ***успостављање трајног дијалога и партнерства између Владе и цивилног друштва***

Овај је приоритет усмерен на институционализацију трајног дијалога и стварање погодног окружења за развој цивилног друштва. Такође се усредсређује на јачање капацитета ОЦД за регионалну и међународну сарадњу, као и за активно учешће у развоју демократског друштва у Републици Србији.

- ***стварање нових прилика за развој и диверсификацију медијског окружења чиме ће се додатно јачати заштита људских права и демократских вредности***

Овај се приоритет непосредно дотиче услова и режима за обезбеђивање, јачање и подстицање слободе изражавања, нарочито у области медијског окружења. То даље значи обезбеђивање регулаторног оквира и правних услова за слободан и одговоран рад медија, приступачност медија по питању разноликости и садржаја, као и развој дигиталног окружења којим се на одговарајући начин подржава слобода изражавања.

- ***развој система који поштује право на културу, једнакост свих култура на територији Републике Србије и одрживост културног идентитета и културне разноликости***

Овај се приоритет бави правима у области културе у смислу понуде (система), заштите и приступачности. Полазна тачка јесте развој инклузивнијег друштва кроз уређење, унапређење и очување културног наслеђа и уметности. У том погледу, интервенције по питању права у области културе постају полуге за подстицање како грађанског учешћа, тако и слободе изражавања.

## Мере за остваривање секторских приоритета

Током периода 2011 – 2013. године, секторски приоритети биће постигнути путем спровођења пројеката у оквиру следећих мера:

### **Приоритет 1**      **Успостављање трајног дијалога и партнерства између Владе и цивилног друштва**

#### **Мера 1.1**      **Стварање окружења погодног за одрживи развој цивилног друштва и партнерство са Владом**

**Циљ:** Унапређење трајног дијалога између Владе и цивилног друштва путем стварања услова за његов развој и јачањем капацитета државне управе за сарадњу са цивилним друштвом како на националном, тако и на локалном нивоу.

**Опис:** Кроз ову меру биће подржан правни, стратешки, финансијски и институционални оквир за развој цивилног друштва у Републици Србији. Допринеће се унапређењу и институционализацији трајног дијалога, партнерства и сарадње између Владе и цивилног друштва, на основу транспарентне и структуриране комуникације и редовне размене искустава, информација и мишљења, како на националном, тако и на локалном нивоу, као и признање добрих пракси и резултата које су постигле ОЦД. Такође ће се јачати капацитети државне управе за стварање стандарда и процедура за сарадњу са ОЦД и дефинисати механизми за активно учешће ОЦД у спровођењу и праћењу државних политика, у складу са напоменама из Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину. Осим тога, биће омогућен развој инструмената за обезбеђивање финансијске одрживости сектора цивилног друштва кроз транспарентну и делотворну подршку из државног буџета, гајење друштвено одговорног пословања, филантропије и ефикасних механизма за учешће грађана и ОЦД у процесу израде нацрта закона и других аката.

#### **Мера 1.2**      **Даље јачање капацитета ОЦД за учешће у процесу одлучивања, за праћење и оцењивање спровођења политика, стратегија и закона.**

**Циљ:** Унапређење капацитета цивилног друштва за активно учешће у развоју друштва, не само у области доношења политика, већ у свим аспектима.

**Опис:** Овом мером ће се оснажити капацитети организација цивилног друштва за активно учешће у процесу доношења одлука кроз професионализацију ОЦД, унапређење сарадње, координације и размене знања на националном и локалном нивоу. Такође ће се усмерити на унапређење способности ОЦД за заступање и лобирање ради стварања погодног окружења за развој цивилног друштва и, нарочито, за покретање заговарања у процесима доношења политика и одлучивања. Осим тога, ова ће мера ојачати међусекторску сарадњу и трипартитно партнерство између државног, грађанског и пословног/приватног сектора путем, између осталог, регулисања јавно-приватног партнерства.

#### **Мера 1.3**      **Јачање регионалне и међународне сарадње и координације цивилног друштва на основу државних и приоритета ЕУ.**

**Циљ:** Унапређење капацитета цивилног друштва за спровођење и праћење различитих политика и стандарда ЕУ.

**Опис:** Овом мером ће се оснажити размена добрих пракси и проток информација између ОЦД у државама које су у процесу приступања ЕУ, као и са државама чланицама ЕУ, унапређењем сарадње са сличним организацијама и мрежама организација цивилног друштва на регионалном и европском нивоу. Подржаће се развој капацитета ОЦД и спремност за одговор на административне захтеве приликом конкурисања за пројекте и приликом спровођења пројеката финансираних од стране ЕУ.

**Приоритет 2** **Стварање нових могућности за унапређење и разноврсност медијског окружења чиме ће се даље јачати заштита људских права и демократских вредности**

**Мера 2.1** **Оснаживање свих релевантних институција, регулаторних тела и саморегулације у оквиру медијске индустрије**

**Циљ:** Јачање регулаторног оквира и функција одговорних органа у области медија.

**Опис:** Мера представља скуп иницијатива усмерених на изградњу и даље јачање капацитета и могућности свих релевантних институција. Уз савете о регулаторним и законодавним оквирима, таква се подршка може обезбедити и у виду непосредне помоћи као и кроз набавку опреме. На исти начин, мера ће обухватити и активности за оснаживање, признавање и подизање свести о улози ових органа (на пример, унапређењем улоге Јавног сервиса за емитовање). По том питању се у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину наводи како је развој регулативе на пољу електронских комуникација од нарочитог значаја, те да је неопходно јачање административних капацитета регулаторне агенције.

**Мера 2.2** **Допринос инклузивнијем друштву кроз плурализам и разноликост медија**

**Циљ:** Стварање нових могућности за унапређење и разноликост медијског окружења.

**Опис:** Ради даљег јачања заштите људских права и демократских вредности неопходно је промовисати плурализам и приступачност разноврсним медијима. Овом ће се мером подржавати иницијативе усмерене на обезбеђивање веће приступачности медијима и наглашавати квалитет медијског садржаја путем набавке непосредне техничке помоћи и преноса примера добре праксе. На пример, ова ће мера укључивати иницијативе усмерене на подизање свести и писмености у контексту нових медија, укључивањем већег броја заинтересованих страна у консултативни процес, повећање видљивости ОЦД, њиховог рада и постигнућа, као и промовисање квалитета у емитовању кроз подршку изради непрофитних медијских садржаја, аналитичког новинарства, медијског професионализма итд. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину у области медија наводи позитивне ефекте државне политике међу медијима и све већу одговорност на пољу социјалне заштите и очувања права. Међутим, тек предстоји усклађивање медијске законске регулативе са одговарајућом Директивом.

**Мера 2.3      *Развој дигиталног окружења***

**Циљ:** Стварање дигиталног окружења структурираног са циљем да се пружи подршка људским правима, оснаживању мањина и обезбеди социјално укључивање осетљивих група кроз једноставан и брз приступ дигиталним садржајима високог степена квалитета.

**Опис:** Ова је мера намењена за обезбеђивање лаког приступа свим информационим платформама како би се обезбедило право грађана на информисање и омогућило свим грађанима да активно учествују у свим друштвеним процесима, оснажиле мањине и осетљиве групе. Спровођењем ове мере учврстиће се основе српског дигиталног друштва за подршку спровођењу Националне стратегије за развој широкопојасног приступа и пружити подршка завршетку процеса преласка на дигитално емитовање. Активности могу да се крећу од набавке непосредне техничке помоћи, до набавке одговарајуће опреме и инфраструктуре у вези са најбољим праксама усвојеним у државама чланицама ЕУ. Овом мером могу се подржати, на пример, све активности усмерене на инвестирање, унапређење и истраживање у области ИКТ услуга, као и на унапређење вештина и пракси везаних за медије и развој информационог друштва кроз све веће познавање, приступачност и ширење одговарајућих алата међу циљним групама. У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину наводи се како тек предстоји усвајање правила неопходних за завршетак стратегије преласка на дигитално емитовање.

**Приоритет 3      *Развој система који поштује право на културу, једнакост свих култура на територији Републике Србије и одрживост културног идентитета и културне разноликости*****Мера 3.1      *Успостављање нових стандарда на пољу културних политика и у развоју система културе***

**Циљ:** Подршка развоју и осавремењивању институција културе.

**Опис:** Иницијативе подржане кроз ову меру биће усмерене на доприносе системским променама на пољу културе и обнови система културе, са циљем омогућавања ширег приступа култури на територији Републике Србије. То ће укључивати припрему нових правила, обезбеђивање подршке стручном образовању, заштиту права аутора (интелектуалне својине), са посебним усмерењем на олакшање учешћа Републике Србије у европским и међународним конкурсима и програмима. Поред саме изградње институција или капацитета, као и даљег јачања на регулаторном нивоу, мера такође може да обухвати и иницијативе као што су, на пример, усклађивање пракси, унапређење опреме, ажурирање архива, обуку, умрежавање итд.

**Мера 3.2      *Очување културног наслеђа и културне разноликости и развој креативности у свим уметничким гранама***

**Циљ:** Коришћење и искоришћавање потенцијала у области културе као средства за друштвено укључивање, интеграцију и очување материјалног и нематеријалног културног наслеђа Републике Србије за будуће генерације.

**Опис:** Уз културну разноликост Републике Србије као потенцијала за развој културе неопходно је дати одговарајући значај културном наслеђу широм земље. Овом ће се мером подржати интервенције усмерене на помоћ, набавку и реновирање или преквалификацију у свим областима у којима се културно наслеђе посматра као средство снажног социјалног укључивања, било у области традиционалне или иновативне уметности. Обезбедиће се основа за стварање дигиталног архива културног наслеђа Републике Србије. Такође ће се пружити подршка развоју креативне индустрије и независне продукције у области културе. На пример, овом мером ће се пружити подршка активностима које се крећу од укључивања у актуелно културно окружење, промоцију међународних размена, пренос знања, интервенције усмерене на очување локалитета у складу са Љубљанским процесом, као и активностима усмереним на улагање, унапређење и истраживање на пољу ИКТ услуга везаних за дигитализацију (архивирање) културног наслеђа, укључујући техничку помоћ и набавку одговарајуће опреме.

### **Мера 3.3      *Омогућавање равноправног културног развоја на целокупној територији Републике Србије***

**Циљ:** Обезбеђивање физичке приступачности културног наслеђа и догађаја према усклађеном стандарду на целокупној територији Републике Србије.

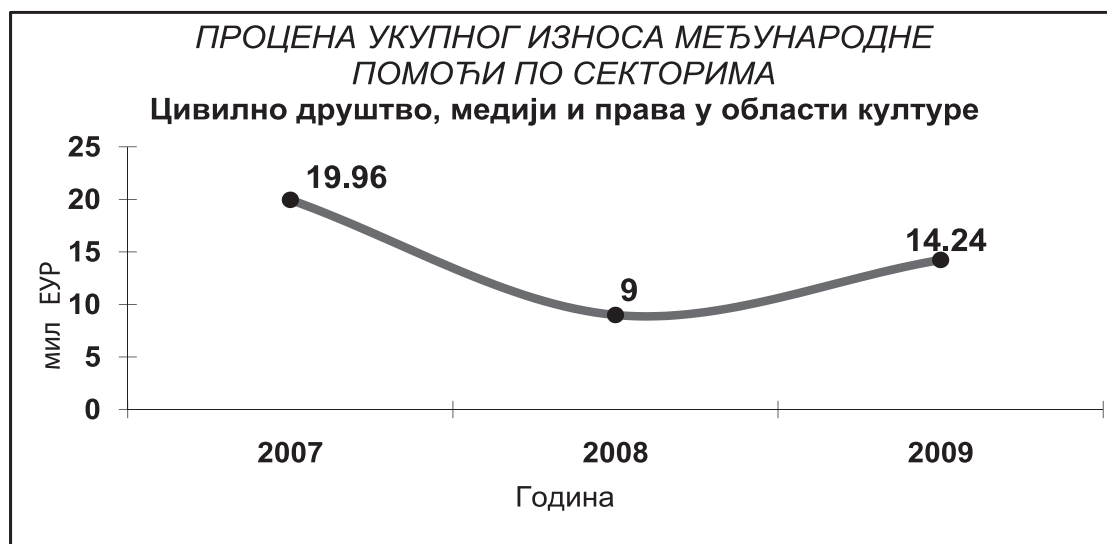
**Опис:** Ова ће мера обухватити активности којима се олакшава приступ култури, са намером децентрализовања културе ка најудаљенијим областима државе и повећању степена учешћа грађана. Осим тога, јачаће се капацитети за развој и спровођење културних политика на локалном нивоу. Мера ће укључивати иницијативе осмишљене на локалном нивоу или намењене за локални ниво, а које поседују потенцијал за умножавање или додатну вредност по питању друштвено-економског развоја. Осим тога, искоришћавање природних ресурса (национални паркови, Дунав, планине итд.) као и специфичних одлика везаних за одређену локацију обезбедиће платформу за модернизовање и интегрисање иницијатива на пољу културе, као што је стварање заштитних знакова у области културе, организовање фестивала итд. Мера се може спроводити кроз набавку, рад или било коју другу врсту помоћи као што је пренос знања и размена примера добре праксе.

## Програмирање међународне помоћи

Мере предложене за финансирање у оквиру НАД одабране су како би се употпуниле државне и међународне интервенције подршке цивилном друштву, медијима и култури у Републици Србији, финансиране из државног буџета и других програма ЕУ, као и билатералне и мултилатералне помоћи.

### Текуће активности

Према бази података ИСДАКОН, процењује се да је међународна донаторска заједница сектору цивилног друштва, медија и културе у Републици Србији током периода између 2007. и 2009. године пружила укупну помоћ у износу од 43,2 милиона евра.<sup>18</sup>



У оквиру четири годишња програма 2007 – 2010. године, кроз **ИПА** компоненту I финансирају се пројекти цивилног друштва, медија и сектора културе у вредности од око 21,4 милиона евра. Путем ових пројеката пружа се подршка цивилном друштву у успостављању партнерстава и умрежавања са европским и регионалним организацијама, промовише политички дијалог са органима Републике Србије, унапређују капацитети ОЦД за дефинисање политика, анализу политика и заступање, као и за развој, спровођење и праћење политика и активности којима се врши усклађивање са стандардима ЕУ на локалном нивоу. Осим тога, у оквиру вишекорисничког ИПА програма, пројекат помоћи цивилном друштву (13,8 милиона евра) обезбеђује техничку помоћ ОЦД и подржава активности „Људи

<sup>18</sup> Већа количина средстава није регистрована у ИСДАКОН базу због тога што донатори сарађују непосредно са ОЦД.

људима“ (*People 2 People*), као и партнерске активности. Подршка ИПА за развој слободе изражавања, у области медијских и културних права, углавном је усмерена ка Министарству културе. Кроз средства додељена у оквиру ИПА 2008, Министарство је било већински корисник пројекта у вредности од 3 милиона евра за подршку медијским капацитетима на пољу европских интеграција. Ова је помоћ такође везана за значајну иницијативу подржану кроз ИПА суфинансирање у области преласка на дигитално емитовање<sup>19</sup>. Приступ култури и заштита културног наслеђа финансирана је кроз ЕУ фондове мимо ИПА програма, у складу са Љубљанским процесом, кроз спровођење програма рехабилитације културне баштине у вредности од 1,5 милиона евра у Сењском руднику.

**Други донатори** су подржали јачање улоге цивилног друштва у дефинисању политика и пракси у вези са смањењем сиромаштва, кроз обезбеђивање услуга социјалне заштите на нивоу заједнице, партнерства између јавног и цивилног друштва, увођења питања родне равноправности у секторске политике и промоцију заступања цивилног друштва ради унапређења правног и регулаторног оквира, као што је програм УСАИД Иницијатива за заступање цивилног друштва у вредности од 27,5 милиона долара, као и путем агенција УН (Програм за развој УН). Поред ИПА, подршку развоју медија тренутно пружа УСАИД путем Програма за помоћ медијима у Србији вредног 8 милиона долара. Подршка коју пружају преостали донатори састојала се од мањих износа финансијске помоћи за културни развој у различитим облицима, као што је пилот пројекат за развој мреже тврђава дуж Дунава и подршку за управљање у области културе, што је део пројекта који се спровode кроз УНЕСКО.

### Финансијске пројекције

Сектор цивилног друштва, медија и културе ће затевати додатну подршку како из државних буџетских средстава, тако и међународних партнера. Очекивани широк низ активности захтева континуирана финансијска средства.

Према Меморандуму о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину са пројекцијама за 2012. и 2013. годину (из августа 2010. године), током наредне три године планирана је додела следећих средстава из **државног буџета**:

Табела 4 – Ограничења укупних домаћих буџетских средстава у периоду 2011-2013 (у еврима\*)

| Институција                                             | 2011.      | 2012.      | 2013.      |
|---------------------------------------------------------|------------|------------|------------|
| Влада <sup>20</sup>                                     | 16.093.365 | 16.353.152 | 17.142.948 |
| Министарство културе                                    | 45.995.117 | 44.600.812 | 46.367.114 |
| Министарство омладине и спорта                          | 36.475.893 | 38.697.465 | 41.143.170 |
| Министарство за телекомуникације и информационо друштво | 15.576.175 | 8.258.099  | 2.953.387  |

\* Прерачунато по курсевима који су коришћени за израду Меморандума о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину, са пројекцијама за 2012. и 2013. годину.

<sup>19</sup> Пројекат “Помоћ за прелазак на дигитално емитовање” спроводи Министарство за телекомуникације и информационо друштво са укупним буџетом од €13,75 милиона, од чега €10,5 милиона потиче из ИПА 2009.

<sup>20</sup> Финансирање Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом вршиће се кроз ову буџетску линију.

Буџетске пројекције за наредне три године формулисане у складу са **основним стратешким циљевима Владе**, према дефиницијама из Меморандума о буџету. Током предстојећег периода Влада ће наставити да подржава процес развоја организација цивилног друштва кроз активности Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом која ће: успоставити трајни дијалог између државе, удружења и других организација цивилног друштва у вези са питањима од општег и заједничког интереса; јачати међусекторску сарадњу, нарочито у области људских права, успостављања владавине закона, социјалне заштите, смањења сиромаштва, одрживог развоја, образовања итд. Како би заштитила социјалне интересе својих грађана, Република Србија ће доделити бесповратна средства невладиним организацијама у складу са буџетским могућностима.

Влада додељује средства за успостављање савремених односа на пољу културе и медија, као и за стремљење ка неопходној равнотежи за развој уметничког стваралаштва и заштиту културног наслеђа. То ће се конкретно постићи путем удружених напора државног, приватног и невладиног сектора. Што се тиче инвестиција на пољу културе, оне ће се вршити према приоритетима у погледу очувања културног наслеђа и развоју појединачних области културе, у складу са актуелним правним оквирима.

На пољу медија, усклађивање са стандардима ЕУ ће се вршити у складу са смерницама дефинисаним у медијској стратегији, како би се гарантовала слобода мишљења и изражавања. Уредбе Владе биће усмерене на трансформацију државних медијских кућа и на усклађивање медијских регулатива са обавезама проистеклим из Споразума о стабилизацији и придруживању, као и стандарда ЕУ и Савета Европе.

Према информацијама добијеним од **донаторске заједнице** (видети Анекс IV), очекује се да ће за сектор цивилног друштва, медија и културе бити додељено најмање 48,1 милион евра за период 2011-2013. године.

## Пројекције и будући изазови

Очекује се да ће се сектор цивилног друштва, медија и културе суочити са бројним кључним изазовима током предстојећег периода. Република Србија развила је правни оквир којим се обезбеђује слобода удруживања, али још увек недостаје систематски **оквир за грађански дијалог**. Неопходно је боље разумевање и прихватање перспективе цивилног сектора и признавање важности стручности цивилног друштва као значајног партнера, пружаоца услуга, представника група грађана итд, док би грађански дијалог требало посматрати као хоризонталну меру политика непосредно везану за реформу државне управе, антикорупцијске мере и владавину права, односно кључне области правних тековина ЕУ. Током предстојећег периода, Влада ће радити на стварању погодног окружења кроз стратешке, институционалне, правне и финансијске оквире за одрживи развој грађанског друштва.

Медијска стратегија ће поставити темеље за ефикасна решења и даљи развој у складу са најбољим европским праксама и стандардима. Такође ће се обезбедити јасне смернице за усклађивање са Директивом о аудио-визуелним медијским сервисима. Медијска стратегија ће допуњавати Националну стратегију за прелазак на дигитално емитовање коју су заједнички израдили Министарство за телекомуникације и информационо друштво, Министарство културе, Републичка агенција за телекомуникације и Републичка радиодифузна агенција. Један од кључних приоритета у том погледу јесте **прелазак на дигитално емитовање**, те је 4. април 2012. године одређен као датум гашења за Републику Србију.

Оформљена је посвећена радна група за праћење процеса **дигитализације телевизијског емитовања** и она укључује представнике Министарства за телекомуникације и информационо друштво, Министарства културе, независне регулаторне агенције, стручњаке из области медија, као и медијску индустрију. Бави се свим аспектима процеса преласка на дигитално емитовање као што су, на пример, кампања за подизање свести у вези са дигитализацијом (креирање Интернет портала, брошура и других материјала/радионица, покретање медијске кампање путем јавних сервиса за емитовање итд.), проналажење стручњака у области медија, медијске индустрије и опште јавности. Према томе, делегација ЕУ и Министарство културе, са циљем даље помоћи изградњи капацитета медија и стручњака у области медија, као и са циљем стварања и производње иновативних и квалитетних садржаја, спроводе пројекат „Подршка за изградњу медијских капацитета у области ЕУ интеграција/интеграције Србије“. Пројекат такође узима у обзир потребе грађана за информисањем о европским вредностима, темама и свим другим аспектима од значаја за свакодневни живот.

Уопштено посматрано, главна краткорочна и средњорочна очекивања јесу унапређење независности и високог квалитета јавних сервиса за емитовање, укључујући дигитализацију и развијено регулаторно окружење. По том конкретном питању, **приватизација медија** представља једно од првих питања које је неопходно решити.

**Политике у области културе** тренутно се заснивају на кључним речима – трансформација, рационализација, концентрација и иновација. Актуелни план јесте да се оцени стање установа културе, створи потенцијал за предузетнички приступ култури, настави са актуелним пројектима претходне Владе и усмери на учешће у међународним дешавањима. У том погледу, Министарство културе очекује повећање међуресорних активности (као што су култура/наука, култура/туризам, култура/образовање, култура/економија итд.) како би се постигло унапређено очување културног наслеђа, нарочито у смислу приступачности и промовисања културног дијалога. Активности усмерене на очување права у области културе, пре свега кроз унапређење културног наслеђа, биће усклађене са Љубљанским процесом. Конкретно, биће усмерене на повећање културног капитала кроз очување, промоцију и представљање културног наслеђа Републике Србије и стварање и промовисање концепта културне разноликости.

## Конкурентност

### Опис сектора и трендови

Конкурентност се може дефинисати као способност привреде да оптимално искористи своје ресурсе, обезбеђивањем додатне вредности, у циљу повећања степена продуктивности, унапређења животног стандарда и повећања броја расположивих могућности за запошљавање. Конкурентна привреда производи робу и услуге који задовољавају стандарде међународног тржишта, истовремено одржавајући висок и одржив ниво прихода.

Европска комисија<sup>21</sup> наводи бројне факторе који одређују учинке продуктивности, укључујући: регулисање конкуренције и заштите потрошача како би се обезбедило пуно деловање конкурентног притиска на предузећа и одржао стимуланс за већу продуктивност; јединствено тржиште роба и услуга (што је загарантовано приступом Јединственом европском тржишту) којим се обезбеђује остваривање свих потенцијалних предности; подстицање улагања, укључујући улагање у истраживање и развој и способност за иновације, трансформисање нових технологија у робе и услуге; и реорганизација радних процедура кроз усвајање информационих и комуникационих технологија. Степен конкуренције и конкурентности се у пракси огледа у могућностима за стварање иновативних производа вишег степена прераде у односу на друге производе на тржишту, што подстиче оснивање и развој малих и средњих предузећа (МСП), и превасходно зависи од институционалног уређења и сарадње јавног и приватног сектора. Стога, Влада Републике Србије је уложила додатне напоре у окупљање свих кључних актера конкурентности Републике Србије, формирањем Националног савета за конкурентност, Националног савета за МСП, Националног савета за регионални развој и Националног савета за науку.

Према најновијем Извештају о глобалној конкурентности (2010-2011)<sup>22</sup>, Република Србија је рангирана на 96. месту између 139 државе, чиме се пласирала међу најслабије рангиране земље, показавши перформансе које захтевају значајна побољшања и структурне промене. По квалитету и ефикасности институција, макроекономској стабилности, ефикасности робног тржишта и тржишта рада, и пословној софистицираности, Република Србија је рангирана испод 100. позиције, што све заједно поткопава напоре уложене у повећање продуктивности. Слаб учинак Републике Србије у свим аспектима развоја и акутни регионални диспаритети су области које представљају главну препреку за конкурентност Републике Србије.

**МСП**<sup>23</sup> у Републици Србији учествују са 99,8% у укупном броју привредних субјеката, и значајно доприносе повећању запослености. Пословна база МСП је по својој структури релативно слична оној у ЕУ-27, али са већим учешћем најмањих фирми, наиме 96,1% су микропредузећа (у поређењу са 92% у ЕУ-27), 3,1% су мала предузећа (7% у ЕУ-27) док средња предузећа чине свега 0.8% (1% у ЕУ-27). МСП имају велики утицај на перформансе привреде Републике

21 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Some Key Issues in Europe's Competitiveness – Towards an Integrated Approach (2003)

22 Глобални индекс конкурентности даје компаративну анализу 12 главних карактеристика конкурентне привреде: инфраструктура, макроекономска стабилност, здравство, институције основног и високог образовања, ефикасност тржишта добара, ефикасност тржишта рада, софистицираност финансијског тржишта, технолошка спремност, величина тржишта, софистицираност пословних процеса и иновације

23 Извештај о МСП и предузетништву за 2009. год., Министарство економије и регионалног развоја (2010)

Србије јер у укупној запослености учествују са више од 66,7%, у укупном промету са 67,8% и стварају 57,4% бруто додатне вредности. Процењује се да је у 2009. години, удео МСП у националном БДП-у износио 33%, у укупној запослености 42,3%, у извозу 49,2% и увозу 58%. Генерално, сектор МСП у Републици Србији је жив и динамичан, али његов допринос привреди још увек је недовољан у односу на удео овог сектора у укупном броју предузећа. У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину напомиње се да прекомерна бирократија и сложена законска регулатива и даље ометају пословно окружење. У „Извештају о лакоћи пословања за 2010. годину“ Светске банке, већина аспеката прописа који се односе на пословање у Републици Србији оцењени су врло ниским оценама према глобалним стандардима а административни терет и даље спречава МСП да пружи већи допринос у укупном привредном учинку. Поред тога, МСП се суочавају са неадекватним приступом повољним финансијским ресурсима и недостатком финансијских инструмената (није развијен ни један аспект софистицираног финансијског тржишта као што су финансирање акцијским капиталом, гарантне шеме, фондови ризичног капитала и пословни анђели), са кашњењем у плаћању и имају неадекватну сарадњу са институцијама за истраживање и развој што за последицу има низак ниво улагања у иновативне активности.

Генерално гледано, ниво **извоза** Републике Србије покрива, по вредности, свега 52,8% увоза док код МСП сектора, извоз покрива 43,4% увоза. Најбржи раст је забележен код производа високе технологије<sup>24</sup>, али привреда Републике Србије још увек зависи од извоза примарних и радно и ресурсно интензивних производа, а та ситуација је подједнако присутна и у пословању МСП сектора. Промет извоза у великој мери зависи од глобалног тржишта и цена робе а не од конкурентности на бази квалитета производа и испуњавања потреба купаца у погледу дизајна, испоруке и пост-продајних услуга што би била одговарајућа основа за дугорочнији одрживи развој<sup>25</sup>. Поред тога, и сама предузећа су слабо припремљена за надметање на извозним тржиштима због недостатка познавања тржишта, застареле опреме/ технологије и недовољног приступа повољним кредитима што представља препреку за њихов даљи и убрзанији развој<sup>26</sup>.

Известан број српских производа који имају извозни потенцијал не задовољава међународне **стандарде и квалитет**, што им ограничава шансе за улазак на нова тржишта, Према базама података владиних институција, преко 60% усвојених захтева за доделу финансијске подршке извозницима се односило на сертификацију, стандардизацију и увођење система квалитета (остали су тражени за маркетинг, амбалажу итд.) посебно у секторима где Република Србија има компаративну предност – ауто индустрија, прерада дрвета и посебно производња хране и пића – у којима се постижу високи извозни приходи и који имају прави потенцијал да постану брзо-растуће, високо-квалитетне, конкурентне извозне гране. Међутим, потребно је усмерити напоре и у правцу даљег уношења техничких прописа ЕУ у национално законодавство и оснаживања капацитета за њихову примену како је наглашено у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину.

24 Према извештају о МСП и предузетништву за 2009. годину који је објавило Министарство за економију и регионални развој (2010.) Индекс изражене компаративне предности (RCA - revealed comparative advantage) за подсектор „производња других машина и уређаја“ који припада групи индустрија високе технологије први пут је био позитиван.

25 „Производња основних метала је предводила експанзију са међугодишњим растом од 97,4%, ношена таласом великог пораста производње гвожђа и челика у погону Ју Ес Стил Смедерево. Производња хемикалија и хемијских производа је такође забележила нагли раст (од 52,2% на међугодишњем нивоу) као и производи од нафте (пораст од 34%)“. The Economist Intelligence Unit, Country Report Serbia 2010

26 У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину се наводи: „Србија је остварила скроман напредак у развоју и примени модерне индустријске политике. Још увек није усвојена индустријска стратегија..“

Укупан прилив нето **страних директних инвестиција** у Републици Србији у периоду од 2001. до 2009. године износио је око 12 милијарди евра од чега је највећи део остварен кроз приватизацију. Током периода од 2000. године, стране директне инвестиције су углавном усмераване ка секторима финансија, транспорта, складиштења, комуникације и прерађивачке индустрије<sup>27</sup>. У периоду од 2007. до 2010. године, удео прерађивачке индустрије у укупним инвестицијама се удвостручио јер су се инвеститори углавном преоријентисали са услуга на производњу.<sup>28</sup> Окружење за инвестиције се после 2000. године побољшало захваљујући аутономним трговинским мерама Европске уније и Прелазном трговинском споразуму, као и споразумима о слободној трговини са Руском Федерацијом, Белорусијом и Турском, ЕФТА и СЕФТА. Према Класификацији ризика земље за учеснике аранжмана за званично подржане извозне кредите ОЕЦД, Србија је ушла у групу земаља са рејтингом 6 у овој категорији (0-7, где је 7 најгори). Поред тога, бонитетска кућа *Dunn & Bradstreet* је повећала рејтинг Републике Србије, сврставајући је у групу DB4d земаља са умереним ризиком а не више у групу DB5a високо-ризичних земаља. Ипак, потенцијални инвеститори још увек се суочавају са недовољним изворима информација и обавештења о инвестиционој и пословној клими у Републици Србији и немају прецизна сазнања о специфичним могућностима за страна непосредна улагања у овом глобалном, високо-конкурентном окружењу. Постоји потреба за повећањем капацитета за проналажење погодних инвеститора и привлачењем истих путем конкурентних промотивних пакета, као и за изградњом капацитета у самој земљи како би се створило боље пословно окружење како за домаће компаније тако и за потенцијалне стране инвеститоре.

И док недовољно искоришћена средства у слабо развијеним регионима и локалитетима могу привући инвестиције, лоцирање страних директних улагања у Републици Србији до данас показује магнетски ефекат груписања у „кластере“ што може навести инвеститоре да трагају за приликама за инвестирање близу постојећих предузећа у њиховом сектору, и извора специјализоване радне снаге, знања и иновација. **Кластери** су географске концентрације међусобно повезаних компанија, специјализованих испоручилаца, пружалаца услуга, и повезаних институција у одређеном делокругу рада. Такви кластери омогућавају стварање и развој нових идеја у мрежама компанија и институција које међусобно блиско сарађују. У Републици Србији је у 2009. години било 28 кластера који су имали подршку Владе<sup>29</sup> у различитим фазама развоја при чему су најразвијенији били они у сектору аутомобилске индустрије, ИТ, производњи пољопривредних машина и производњи цвећа. Ипак, кластери у Републици Србији још увек нису у стању да успешно играју своју улогу као извори динамичног развоја без даљег унапређења структуре и услуга које тренутно нуде својим чланицама.

Делотворан **систем очувања права интелектуалне и индустријске својине** би довео до већег приступа страним инвестицијама и до повећања прихода од пореза и акциза, као и до развоја индустрија у којима права интелектуалне својине играју кључну улогу (као што су ИТ, биотехнологија и фармацеутска индустрија). Према Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, Република Србија је оформила специјализоване јединице (специјални тужилац за високотехнолошки криминал, полицијска јединица за високотехнолошки криминал, специјализована царинска јединица, пореска јединица и пореска полиција), у циљу спровођења постојећег законодавства у овој области. Скраћен је истражни поступак и повећана је учесталост провера пореске инспекције док је број предмета доспелих за подношење тужбе опао што указује на општи напредак у погледу поштовања закона. Дошло је и до даљег унапређења заплена које врше тржишни инспектори а царинска управа непрестано унапређује свој рад

27 Агенција за страна улагања и промоцију извоза, 2010

28 The Economist Intelligence Unit, Country Report Serbia 2010

29 Кластери се у Републици Србији региструју у складу са Законом о удружењима и Законом о регистрацији привредних субјеката, и могу се регистровати као привредни субјекти, удружења или фондови. У критеријуме за помоћ Владе спада и захтев да имају бар 12 активних чланица. од којих 9 морају да буду привредни субјекти а 3 институције подршке (од којих бар једна мора да буде институција за истраживање-развој).

на заштити права интелектуалне својине. Још увек треба радити на усаглашавању релевантног законодавства<sup>30</sup> у Републици Србији, али највише треба учинити у правцу спровођења тих закона<sup>31</sup>.

**Политика заштите конкуренције** укључује правила и поступке за борбу против монополског понашања компанија којима се контролишу спајања предузећа и спречавају државни органи да дају државну помоћ којом би се реметили конкурентни односи на унутрашњем тржишту. Република Србија је 2009. године донела Закон о заштити конкуренције и Закон о контроли државне помоћи. Међутим, приказ примене ових закона се тек очекује, како је примећено у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину.

Правне тековине ЕУ у погледу **Закона о привредним друштвима** укључују усаглашена правила у области закона о привредним друштвима, укључујући захтеве за финансијско извештавање, чија је сврха да се олакша коришћење права на пословно настањивање. Како се наводи у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, систем електронске регистрације још увек није у потпуности оперативан а потребно је и изменити и допунити прописе у овој области. Истовремено, стратегија и акциони план за унапређење пословног финансијског извештавања још увек нису у потпуности усаглашени са правним тековинама ЕУ.

Успостављен је законски оквир за осигурање **безбедности производа** који се пласирају на тржишту Републике Србије, али је остало још око 50% ЕН стандарда које тек треба транспоновати. Како би се допринело унапређењу конкурентности српске привреде и олакшао пласман производа и услуга на тржишту, поднет је захтев за потписивање мултилатералног споразума са Европском организацијом за акредитацију<sup>32</sup>. Започела је примена новог система за **пласман производа на српском тржишту**, усаглашеног са ЕУ.

Започела је примена новог система усаглашеног са ЕУ. Међутим, потребно је учинити даље напоре за пуну примену горе наведеног оквира, као и за уношење у законодавство и примену правних тековина ЕУ за специфичне производе у Републици Србији, како се наводи и у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину.

Припремљен је нацрт Закона о робним резервама којим се регулишу обавезне резерве нафте и нафтних деривата како би се осигурала **стабилност снабдевања тржишта**, у складу са директивама ЕУ, којим се предвиђа успостављање нове организационе јединице која ће бити надлежна за активности везане за те обавезне резерве.

**Стратегија заштите потрошача** је сачињена да би се осигурало да тржиште буде отворено, фер и транспарентно, да омогућава потрошачима прави избор цена, квалитета, стандарда и пружања услуга, уз искључење непоштених трговаца, и да се потрошачима и фирмама помогне да у потпуности искористе потенцијал тржишта. Према једној анкети, 40% грађана Републике Србије<sup>33</sup> верује да заштита потрошача спада у најважније области европских интеграција<sup>34</sup>. Република Србија је донела **Закон о заштити потрошача** у који је унела 15 кључних директива ЕУ. Влада је створила систем који је посвећен: помагању потрошачима да остваре своја законска права на ефикасан

30 Предлог Закона о оптичким дисковима би требало да буде усвојен до краја 2010. године.

31 Од октобра 2010. године, Србија је чланица Европске патентне организације

32 Мултилатерални споразум су потписали чланови акредитационог тела Европске организације за акредитацију и којим се признаје еквивалентност, поузданост а тиме и прихватање акредитованих сертификација, инспекција, сертификата баждарења и извештаја о тестирању широм Европе.

33 Пројекат финансиран од стране ЕУ: Реформа јавне управе / Европска интеграција / заштита потрошача, Завршни извештај 2010. год.

34 Према Контакт центру за заштиту потрошача, 34 % позива центру се односи на неразумевање права која потрошачи имају у вези са гаранцијом, а 11% жалби је у домену рада инспекције.

начин и у разумном року; утицању на трговце да одустану од непоштених радњи; праћењу ситуације у овој области како би се омогућиле неопходне институционалне и законске промене. Систем ће служити као база података потрошачких проблема. Република Србија ради на јачању капацитета релевантних актера, укључујући јавну управу и организације за заштиту потрошача, како би осигурала одрживи развој њихових способности да се носе са сложеним проблемима заштите потрошача у будућности, као и више од 60 регистрованих организација потрошача како би их оспособила да пружају информације и савете потрошачима. Међутим, и даље постоји потреба за даљом изградњом капацитета унутар самог система, како се наводи и у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину.

Улагање Републике Србије у **ИКТ**, организационе иновације и дигиталне вештине до сада је било недовољно да би се искористиле све предности информационих и комуникационих технологија. Ниво информатичке софистицираности 20 услуга е-управе добио је 43 од могућих 100 поена<sup>35</sup>, уз напомену да ни једна услуга не може да се у целости изврши преко мреже. Најсофистициранијим услугама се сматрају царинска декларација, тражење посла и јавне библиотеке. Када су у питању услуге е-управе, у последње време највише се радило на јачању законских и институционалних капацитета, укључујући е-пословне услуге које држава пружа предузећима. Као што је истакнуто у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, Република Србија још увек мора да ради на примени и спровођењу прописа у овој области, као и на промоцији шире употребе ових система. Мада је више од 90% привредних субјеката прикључено на интернет, е-трговина (куповина и продаја путем интернета), још увек није у широј употреби, што негативно утиче на способност предузећа да искористе пословне прилике када се укажу. Свега 23% предузећа са приступом интернету наручује производе/услуге преко мреже, а свега 20% фирми прима поруџбине путем интернета<sup>36</sup>.

Што се тиче **науке и истраживања**, Република Србија је знатно испод просека ЕУ-27<sup>37</sup> са 0,37% БДП-а инвестираног у истраживање и развој у 2008. години<sup>38</sup>. Како је истакнуто у најновијем Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, Република Србија генерално треба да ојача своје истраживачке капацитете а потребно је уложити и додатне напоре на олакшању интеграције Србије у европски истраживачки простор. Од тих 0,37%, за истраживање и развој највише је дала Влада, 0,21% БДП-а, високо образовање је учествовало са 0,11%, а пословни сектор са свега 0,05%. Инвестиције јавног сектора у истраживање и развој биле су већином усмерене на основна истраживања за образовне потребе што чини 50% целокупног истраживачког рада док је на истраживања у комерцијалне сврхе отпало свега нешто мање од 32%<sup>39</sup>, и овај недостатак примењеног истраживања умањује способност Републике Србије да оствари профит на основу свог високог образовања. Република Србија је била активна у спровођењу истраживачких пројеката из Седмог оквирног програма ЕЗ за истраживање и технолошки развој (FPF). Ипак, сарадња на истраживањима у оквиру FP7 а посебно учешће МСП и покретљивост научника још увек представљају велики изазов. Упркос томе, Република Србија учествује у Програму предузетништва и иновација (EIP) и активан је члан Европске мреже за предузетништво.

35 Истраживање из 2007. год. под насловом "Инклузивна е-управа" које је спровела Београдска отворена школа и њен центар за истраживање информационих технологија, а финансирао Институт за отворено друштво као део регионалног пројекта „Мрежа инклузивне е-праве на западном Балкану“

36 Извештај о МСП и предузетништву за 2009. год., Министарство економије и регионалног развоја (2010. год.)

37 У 2008. години, просек ЕУ-27 инвестиција у истраживање и развој је био 1,9% БДП (Eurostat 2009)

38 Стратегија ЕУ Европа 2020 поставила је циљ да се до 2020. године, за истраживање и развој издваја 3% од БДП.

39 Републички завод за статистику Србије (2009. год.), Министарство за науку и технолошки развој (2009. год.)

Један од главних изазова са којима се суочава Република Србија су огромни **регионални диспаритети** који постоје широм земље. Према проценама Републичког завода за статистику Републике Србије, два региона су изнад просека националног БДП – региони града Београда и Војводине на северу, док су региони Шумадија и западна Србија и источна и јужна Србија, Косово и Метохија испод просека. Главни показатељ (ЕРО) за мерење нивоа економског развоја јединице локалне самоуправе (ЕДЛСУ) је збир прихода и пензија у јединици локалне самоуправе и њених буџетских прихода када се изузму средства добијена од других нивоа државне управе за ублажавање последица ванредних стања, по глави становника<sup>40</sup>. Овај показатељ се коригује факторима као што су демографски раст или пад, стопа незапослености, образовни ниво и компензација за град. Према ЕДЛСУ, најразвијенија јединица локалне самоуправе је Београд чији је ниво развијености 86,2% изнад националног просека (ЕРО 186,3), а најнеразвијенија је Меровина, 81,2% испод националног просека (ЕРО 18,8). Однос развијености између ова два региона је прилично забрињавајући, и износи 1:10. Највећи број неразвијених и девастираних јединица локалне самоуправе налази се у региону источне и јужне Србије (од 46 изразито неразвијених јединица локалне самоуправе у 2010. години, 28 се налази у овом региону), док су најразвијеније у регионима града Београда и Војводине (од 40 јединица локалне самоуправе са натпросечним нивоом развоја, 22 су у региону Војводине).

## Стратешки оквир и секторски приоритети

Политичке смернице сектора за конкурентност утврђене су следећим стратешким документима Владе:

**Национални програм за интеграцију са Европском унијом (НПИ)** дефинише обавезе Републике Србије у погледу уградње правних тековина ЕУ у домаћи правни систем и задатке који се морају спровести како би се испунили политички и економски критеријуми за приступ. Дефинисани су средњорочни приоритети за сваки од аспеката конкурентности са усмерењем ка даљем испуњавању обавеза у поступку придруживања ЕУ, укључујући усаглашавање законодавства и изградњу капацитета који ће моћи да одговоре будућим захтевима.

**Национална стратегија привредног развоја (2006-2012)** дефинише шест кључних економских циљева Републике Србије: стварање атрактивног пословног амбијента као основног услова за подизање укупне конкурентности привреде; развој заснован на знању; развој ефикасне привредне инфраструктуре; уравнотеженост стабилизационе, развојне и социјалне улоге државе; равномернији регионални развој; одрживи развој.

**Национална стратегија регионалног развоја (2007-2012)** дефинише циљеве регионалног развоја као што су одрживи развој, повећање регионалне конкурентности, ублажавање регионалних диспаритета и сиромаштва, сузбијање негативног кретања стопе прираштаја становништва и наставак процеса децентрализације.

**Стратегија подстицаја и развоја страних улагања** предлаже широки спектар реформе законодавства, институционалне реформе и друге активности за повећање конкурентности, укључујући убрзану либерализацију кључних сектора и максимизовање улоге кључних истраживачких и научних институција, кластера, јавних-приватних партнерства, концесија и трговинских споразума у индустријском развоју, као и уклањање препрека на путу извозног развоја.

<sup>40</sup> Ниво развоја Републике Србије је дефинисан путем "Методологије за израчунавање нивоа развоја региона и јединица локалне самоуправе", коју је Влада усвојила 2010. године, у складу са главним економским показатељима и корективним факторима (социјални показатељи) привредног развоја јединица локалне самоуправе.

**Национална стратегија повећања извоза (2008-2011)** усмерена је ка повећању обима, квалитета и разноврсности извозних производа, као и ка пружању институционалне подршке српским извозницима у пласману производа, идентификацији погодних тржишта и одржању присуства на тим тржиштима.

**Стратегија развоја конкурентних и иновативних малих и средњих предузећа (2008-2013)** је изграђена на следећих пет носећих стубова који покривају: промоцију и подршку предузетништву и отварање нових предузећа; људске ресурсе за конкурентни сектор МСП; финансирање МСП и опорезивање МСП; конкурентну предност МСП на извозним тржиштима; и правни, институционални и пословни амбијент за МСП.

**Стратегија научног и технолошког развоја Републике Србије (2010-2015)** предвиђа реорганизацију и изградњу капацитета постојећих истраживачких и развојних институција и обезбеђује примену иновација заснованих на знању у производњи што ће увећати знање Србије засновано на привреди и њеној конкурентности.

**Национална стратегија развоја туризма до 2015. године** поставља приоритете, кључне области за подстицај привредног раста, запошљавања и квалитета живота укључујући развој позитивног међународног имиџа земље и обезбеђење дугорочне заштите природних и културних ресурса уз постизање међународних стандарда.

**Стратегија развоја информационог друштва до 2020. године** дефинише приоритете у шест кључних области: електронска комуникација; ИКТ у образовању, науци и култури; е-трговина; пословни сектор ИКТ; и информационе безбедност.

**Стратегија развоја трговине Републике Србије до 2012. године** идентификује подршку у стварању модерних трговинских институција кроз технолошки, урбанистички и регионални развој трговине, као и адекватну заштиту потрошача и развој е-трговине.

**Стратегија тржишног надзора (2010-2014)** узима у обзир све важне елементе на којима се заснива ефикасно вршење надзора. Пројектовани правци развоја подразумевају да се у периоду примене Стратегије обезбеди следеће: законодавство у складу са законима ЕУ; ефикасност органа надлежних за тржишни надзор; адекватна инфраструктура за процену усклађености на основу акредитација; одговарајућа улога привредних субјеката свесних своје одговорности; и потрошачи који су обавештени о својим правима.

**Национални програм заштите потрошача за период 2007-2012.** Има за циљ увођење и уважавање заштите и интереса потрошача, успостављање нових институција и увођење партнерске сарадње између актера на спровођењу, заштити и промовисању права и интереса потрошача. Ово ће посредно подстаћи и привредни систем Републике Србије и појачати привлачност њене привреде за страна улагања и друге облике међународне привредне сарадње.

У средњорочном периоду, Република Србија очекује побољшање свог привредног учинка, пораст запослености и БДП-а као и повратак стопе развоја коју је имала пре светске економске кризе.

На основу свеопштег стратешког оквира и тренутне ситуације у сектору, утврђени су следећи **средњорочни приоритети**:

- ***Повећање конкурентности и стопе извоза предузећа***

Малим и средњим предузећима у Републици Србији би требало пружити подршку како би ојачала своју способност да буду конкурентна на домаћем и страним тржиштима и да би могла да повећају свој утицај на привреду, посебно у смислу стварања извозних прихода што би могло да помогне у финансирању потрошње и развоја у Републици Србији. Ширењем асортимана и побољшањем квалитета својих производа ова предузећа имају бољу шансу да повећају промет, интернационализују своје производе и створе више нових радних места. Лакоћа којом могу да обављају своје пословање осигураће им да буду конкурентна, ефикасна и продуктивна. Акценат би требало ставити на побољшање пословног амбијента у којем МСП раде и на имплементацију механизма подршке којима би се побољшао положај МСП током читавог периода њихове активности и који би им помогли да приступе новим тржиштима. Поред тога, требало би створити предуслове за стварање већег броја иновативних производа повећањем улагања у истраживање и развој и повезивањем академске заједнице и пословног сектора како би могли да остваре бољу сарадњу и тиме повећају конкурентност српске привреде.

- ***Осигурати делотворну конкурентност и тржишно пословање***

Функционално тржиште захтева јак законски оквир и развијене регулаторне механизме како би се осигурало очување интегритета процеса конкурентности како за пословне субјекте, укључујући и нова предузећа која улазе на тржиште, тако и за потрошаче. Ово захтева институционални оквир који не само што развија и усваја нове законе и прописе у складу са обавезама према ЕУ и међународној заједници, већ је у стању и да ефикасно примењује и спроводи те законе и прописе, укључујући и заштиту интелектуалне својине, уклањање рестриктивне праксе и контролу државне помоћи. То такође значи да би требало омогућити пословним субјектима приступ механизмима помоћу којих могу да постигну техничке стандарде које потрошачи имају право да очекују на домаћем, као и на извозним тржиштима, помоћу којих могу да информишу кориснике о тим правима и могућностима и да осигурају да интереси потрошача остану најважнији, посебно у погледу безбедности и квалитета и да исти буду потпуно заштићени.

- ***Смањити диспаритете и подстицати уравнотежен развој***

Раскорак између најразвијенијих и најнеразвијенијих региона у Републици Србији је највећи у Европи и мора да буде смањен како би се омогућило пуно учешће свих грађана у привреди земље и осигурала друштвена кохезија. Главним заступницима Републике Србије на регионалном нивоу – акредитованим регионалним агенцијама за развој, градовима, местима, општинама и другим актерима – би требало помоћи у развоју потенцијала њихових локалних привреда пружањем подршке предузетништву, развоју пословних активности и инвестицијама. Лош квалитет и слаба доступност пословне инфраструктуре у Републици Србији у последњих двадесет година смањили су способност да се привуче више страних директних инвестиција у подручја где су такве инвестиције најпотребније и тај проблем се мора решити. Опоравак бивших индустријских подручја и подстицање туризма и других локалних потенцијала може довести до развоја предузетничке активности и да знатно побољша изгледе за опстанак и раст новоотворених фирми као и да убрза раст већ постојећих.

## Мере за остваривање секторских приоритета

Током периода 2011-2013. године, приоритети овог сектора ће бити постигнути спровођењем пројеката у оквиру следећих мера:

### **Приоритет 1:** *Повећање конкурентности и извоза предузећа*

#### **Мера 1.1:** *Оснаживање развоја малих и средњих предузећа (МСП)*

**Циљ:** Повећање конкурентности српских предузећа усредсређивањем на сектор МСП (мање од 250 запослених) и његов учинак, побољшањем квалитета подршке која стоји на располагању МСП и стварањем повољног амбијента, укључујући прописе који се односе на отварање и раст предузећа.

**Опис:** Ова мера ће омогућити српским МСП и чланицама кластера да добију специфичне савете о развоју и унапређењу управљачких вештина, пословном планирању, реструктурисању, побољшању производа, смањењу производних трошкова, унапређењу капацитета за иновације и сарадњу, и развоју локалних и извозних тржишта. Подршка у оквиру ове мере би такође била усмерена ка побољшању маркетиншке информисаности предузећа што би им помогло да пласирају своју робу и услуге на одабраним међународним тржиштима и да производњу, дизајн и начин пружања услуга ускладе са стварним потребама тржишта. Путем ове мере би се подстакло и увођење техничких стандарда међу МСП. Путем ове мере би се малим и средњим предузећима која имају добре пословне планове, али недовољно средстава која би послужила као јемство у кредитним захтевима, омогућио лакши приступ кредитима као и лакши приступ капиталним инвестицијама за МСП са изузетним пословним идејама која имају велики потенцијал за брзи раст. Поред тога, овом мером би се подстицао развој предузетничке културе, посебно путем подршке предузетничком образовању, стимулације предузетништва међу женама и младима и кроз унапређење „једношалтерских“ услуга, пружања основних информација, и отварања консултативних центара на локацијама где је концентрација МСП релативно висока, и кроз помоћ малим и средњим предузећима да уведу енергетски штедљиве технологије и изворе обновљиве енергије. Истовремено, овом мером би се обухватиле и институције Републике Србије које пружају услуге малим и средњим предузећима тако што би им се подигли капацитети да побољшају извозни учинак МСП и идентификују који привредни сектори имају најбоље изгледе да привуку стране улагаче да ангажују српска МСП као подизвођаче. Овом мером би се такође подржало и стварање новог и ефикасног система за праћење и процену спровођења политике, као и активности везаних за спровођење нове политике, чиме би се убрзали напори за унапређење стратешких смерница које се односе на МСП сектор у складу са Законом о подстицању развоја малих и средњих предузећа и тренутном ситуацијом у сектору МСП у Републици Србији.

#### **Мера 1.2:** *Унапређење конкурентности предузећа кроз иновације и трансфер технологија*

**Циљ:** Унапређење конкурентности предузећа кроз развој кључних епемених националне инфраструктуре за трансфер технологија и кроз пружање подстицаја делотворној сарадњи истраживачких институција и сектора МСП.

**Опис:** Ова мера ће представљати надоградњу резултата сарадње истраживачких институција и предузећа остварене по јавним позивима за сарадњу на националном нивоу у периоду 2007-2009. године и на основу кредита ЕИБ за истраживачку и развојну инфраструктуру. Ова мера ће омогућити српској истраживачкој и академској заједници заинтересованој за сарадњу са приватним сектором да ојача своје капацитете за примену истраживачких пројеката у предузећима и да понуди своје услуге малим и средњим предузећима. Кроз ову меру ће се настојати да се повећа разумевање сектора јавне управе за потребе пословних субјеката у погледу нових технолошких решења, а створиће се и нове могућности за повећање обима примењених истраживања у оквиру јавних истраживачких институција. Овом мером ће се пружити даља подршка развоју инфраструктуре за иновације као и диверсификацији и унапређењу услуга које се пружају путем постојеће инфраструктуре. Имплементација оваквих решења и употреба објеката ће омогућити малим и средњим предузећима у том сектору да развију конкурентне производе и смање своје производне трошкове.

### **Мера 1.3      *Развој е-пословања и јачање употребе е-трговине***

**Циљ:** Унапређење услова за пословање кроз евалуацију постојеће законодавне ситуације у погледу услуга јавне управе пословним субјектима (*Government to Business – G2B*) и е-трговине, и постојећег пружања тих услуга, како би се подстакло унапређење приступачности јавних е-услуга предузећима као и коришћење е-пословања унутар пословног сектора.

**Опис:** Овом мером ће се проширити амбијент за е-пословање, нарочито за услуге јавне управе пословним субјектима и е-трговину и подстаћи српска предузећа на интензивнију и делотворнију употребу информационих и комуникационих технологија и е-пословања што ће повећати њихову конкурентност. Поред тога, ова мера ће поставити стандарде за употребу е-фактурисања и е-наручивања што ће омогућити предузећима, без обзира на њихову географску локацију да своје пословање воде електронски, не само са другим компанијама већ и са органима јавне управе и финансијским институцијама.

### **Приоритет 2:      *Осигурати делотворну конкурентност и тржишно пословање***

#### **Мера 2.1      *Стварање предуслова за унапређење квалитета инфраструктуре и надзор тржишта***

**Циљ:** Ојачање делотворног тржишног пословања кроз потпуно усаглашавање српског законодавства са техничком регулативом ЕУ и унапређењем способности органа инфраструктуре квалитета (јавних и приватних институција у области метрологије, стандардизације, акредитације, тестирања, инспекције, управљања квалитетом и сертификације), као и институција задужених за надзор тржишта и заштиту потрошача што ће им омогућити да пружају боље услуге привредним актерима и потпомогну њихове трговинске делатности на домаћем, као и на тржиштима ЕУ.

**Опис:** Ова мера ће омогућити даље уношење техничких прописа ЕУ у законодавство Републике Србије и оснажити њихову примену, обезбеђујући неопходан усаглашени оквир за стварање квалитетне инфраструктуре. Ова мера ће бити усмерена ка даљем унапређењу акредитације која би требало да буде у складу са европским и међународним захтевима као и са недавно усвојеним законима Републике Србије којима се дефинише акредитација за доказивање надлежности органа за процену

усклађености. Овом мером ће се омогућити развој законског оквира и капацитета Републике Србије за метрологију и изградити капацитет система за праћење рада тржишта у Србији, чији је задатак да гарантује безбедност и усклађеност техничких производа са стандардима ЕУ као и да штити права потрошача. Овом мером ће се додатно нагласити потреба за јаким институционалним и законским капацитетима као и за применом закона који се односе на безбедност производа и заштиту потрошача.

**Мера 2.2** *Изградња институционалних капацитета за успостављање функционалног тржишта*

**Циљ:** Обезбеђивање слободне и несметане конкуренције на српском тржишту применом политике конкурентности и јачањем примене регулативе о заштити интелектуалних права.

**Опис:** Мера се усмерава на јачање институционалних капацитета за ефикасније спровођење политике конкурентности, уз очекиване економске предности за све учеснике на тржишту. Осим тога, мера ће тежити да омогући усвајање и примену регулативе ЕУ у области конкуренције, како би се унапредила заштита конкуренције и контрола државног субвенционисања, и тиме поспешио развој МСП и допринело повећању запослености и расту тржишне економије. Мера ће надаље омогућити повећање ефикасности свих административних структура да би се обезбедила примена регулативе у области заштите права интелектуалне својине, усмеравањем на унапређење њихових техничких капацитета, институционалних структура и механизма за координацију.

**Приоритет 3:** *Смањење диспаритета и подстицање равномерног развоја*

**Мера 3.1** *Пружање подршке локалном привредном развоју и унапређење пословне инфраструктуре*

**Циљ:** Пружање подршке локалном привредном развоју, јачање привредне активности и подстицај изградњи пословне инфраструктуре, повезане са пословним услугама, како би се повећало улагање као и број предузећа и убрзао њихов раст.

**Опис:** Ова мера ће бити заснована на резултатима који су већ постигнути кроз програме Националног инвестиционог плана и пружиће подршку проширењу будуће пословне инфраструктуре широм Републике Србије и разним регионалним развојним пројектима ЕУ и донатора. Овом мером ће се покрити индустријске зоне, индустријски паркови, пословни инкубатори, заједничка инфраструктура за развој кластера, остала пословна структура као и јавна инфраструктура за развој туризма (туристички информативни центри, бицикличке стазе). У склопу ове мере, подршка ће се такође усмерити ка успостављању нове пословне инфраструктуре и побољшању ефикасности (капацитета, квалитета и привлачности) постојеће инфраструктуре, тамо где недостатак такве инфраструктуре представља препреку развоју предузећа. Све инвестиције у физичку инфраструктуру би требало комбиновати са улагањима у пратеће услуге како би се оптимално искористила инфраструктура у подстицању раста предузећа и отварању нових радних места. Посебна пажња ће бити посвећена пројектима ревитализације постојећих браунфилд локација како би се обезбедио одрживи раст. Предност ће бити дата пројектима који се налазе у неразвијеним областима земље или имају утицај на њих. Овом мером ће се подржати обнављање пословних активности у контексту уравнотеженог регионалног развоја, укључујући и ревитализацију ранијих индустријских зона. То укључује и

подршку улагањима у ефикасније коришћење објеката и локација са већ изграђеном или делимично изграђеном инфраструктуром, која је неопходна за успостављање нових пословних делатности. Поред тога, ова мера ће бити посвећена и изградњи капацитета главних актера укључених у политику регионалног развоја као што су акредитоване регионалне агенције за развој и јединице локалне самоуправе, јачању међуопштинске сарадње у пружању подршке локалном привредном развоју, уклањању административних препрека које стоје на путу локалног привредног развоја, припреми пројектних смерница за пројекте привредне инфраструктуре и промоцији привлачности ових региона за инвестициона улагања.

## Програмирање међународне помоћи

Мере предложене за финансирање у оквиру НАД одабране су како би се употпуниле државне и међународне интервенције које имају за циљ унапређење конкурентности у Републици Србији, финансиране из државног буџета и других програма ЕУ, као и билатералне и мултилатералне помоћи.

### Текуће активности

Према бази података ИСДАКОН, процењује се да је за сектор конкурентности у Републици Србији из средстава међународне донаторске заједнице, у периоду између 2007. и 2009. године издвојено укупно 188,73 милиона евра (видети графички приказ у даљем тексту).

Од овог износа, највећи део је отишао на индустријску производњу укључујући МСП (41,1%), затим на банкарство и финансијске услуге (23,2%), приватизацију, пословне и друге услуге (19,2%), грађевинарство (9,2%), комуникације (2,8%), урбанистички развој и управљање (2,3%), истраживање и науку (1,3%) и трговину (0,9%).



У оквиру четири годишња програма 2007 – 2010. године, кроз **ИПА** компоненту I финансирају се пројекти из сектора конкурентности у вредности од око 19,8 милиона евра са нагласком на ефикасно функционисање тржишта: јачање система надзора тржишта за прехранбене и непрехрамбене производе кроз транспозицију директива ЕУ, успостављање одговарајућег система управљања, усаглашавање смерница за инспекторе, пружање обуке, као и подизање свести јавности; унапређење заштите потрошача у Републици Србији и подршка у изради законодавства за спровођење прописа, унапређење институционалне сарадње, развој информационих система за доносиоце политика и спровођење информативне кампање о правима потрошача и подршка у спровођењу прописа о заштити интелектуалне својине. Помоћ у оквиру ИПА се такође односи на унапређење квалитета, асортимана и доступности услуга подршке предузећима, пружањем подршке развоју кластера, развоју ланца снабдевања, промоцију извоза и иновација у сектору МСП као и трансфер технологија путем унапређеног институционалног оквира, побољшање пословне инфраструктуре, ојачавање структуре за процену усаглашености и развој инструмената за финансирање иновација малих и средњих предузећа као и пружање подршке активностима које повезују туристички потенцијал са привредним развојем, идентификацију атрактивности туристичких производа и позиционирање Републике Србије на глобалном тржишту туризма.

У вези са **осталим донаторима**, подршка развоју земље повећањем конкурентности МСП у Републици Србији, пружање подршке фирмама да постигну међународне стандарде и сертификацију, пружање подршке сектору продаје и маркетинга (сајмови и истраживање тржишта), стварање секторских групација и удружења, стимулисање пословних кластера, успостављање мрежа за сарадњу између актера из јавног и приватног сектора и подстицање е-управе путем стандардизације интернет страница су активности које се финансирају средствима донатора као што су Немачка, Аустрија, Данска, Италија, Словачка, Швајцарска, САД и Светска банка.

### Финансијске пројекције

Сектор конкурентности ће захтевати додатну подршку како из државних буџетских средстава, тако и међународних партнера. Очекивани широк низ активности захтева континуирана финансијска средства.

Према Меморандуму о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину, са пројекцијама за 2012. и 2013. годину (август 2010. г.) током наредне три године планирана је додела следећих средстава из **државног буџета**:

Табела 5 – Ограничења укупних домаћих буџетских средстава у периоду 2011-2013 (у еврима\*)

| Институција                                      | 2011        | 2012        | 2013        |
|--------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Министарство економије и регионалног развоја     | 364.739.071 | 317.715.276 | 236.741.221 |
| Министарство за телекомуникације и информац. др. | 15.576.176  | 8.258.100   | 2.953.387   |
| Министарство за науку и технолошки развој        | 79.180.415  | 83.678.072  | 88.567.958  |
| Министарство трговине и услуга                   | 19.160.437  | 19.700.257  | 20.596.371  |
| Министарство за Национални инвестициони план     | 76.697.114  | 95.401.031  | 97.057.693  |
| Завод за интелектуалну својину                   | 932.430     | 1.004.519   | 1.084.250   |
| Фонд за развој Републике Србије                  | 387.977     | 417.313     | 449.716     |

\* Прерачунато по курсевима који су коришћени за израду Меморандума о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину, са пројекцијама за 2012. и 2013. годину.

Буџетске пројекције за наредне три године формулисане су у складу са **основним стратешким циљевима Владе**, према дефиницијама из Меморандума о буџету. Потрошња Владе у области конкурентности током следеће три године ће бити усмерена на унапређење пословног амбијента и повећање улоге приватног сектора у привреди што ће бити осигурано окончањем приватизације преосталих компанија са друштвеним капиталом. Посебна пажња ће бити посвећена пружању подршке предузетништву и отварању нових малих и средњих предузећа кроз гринфилд улагања као и кроз одговарајућу финансијску и пореску стимулацију као и јачању конкурентних предности МСП на извозним тржиштима кроз повећавање степена знања, кроз технолошке иновације, развој кластера, умрежавање са великим предузећима и кроз увођење европских стандарда и квалитета у пословању.

Један од главних циљева у предстојећем средњорочном периоду је убрзани развој комуникационе и информационе инфраструктуре са нагласком на улагањима у широкопојасни интернет. Влада ће своју пажњу усмерити на повећање улагања у истраживање и развој са нагласком на дефинисању законског оквира за кофинансирање програма технолошког развоја између државе и приватног сектора као и на билатералне и мултилатералне програме у које су укључене земље југоисточне Европе. У области трговине и услуга, тежиште ће бити на стварању и развоју унутрашњег тржишта роба и услуга које карактеришу савремен начин трговине и безбедни производи европског квалитета на читавој територији Републике Србије и заштита потрошача у складу са стандардима ЕУ, као и тржишна стабилност.

Активна регионална политика подразумева мере инфраструктурног развоја, подстицајне мере (пословни амбијент – индустријске зоне и пословни инкубатори, повољни кредити) и обуку људских ресурса за спровођење развојних пројеката. Наставиће се са приватизацијом туристичких компанија у државној својини, реновирањем туристичких објеката, унапређењем туристичког управљања и маркетинга, као и ширењем туристичке понуде.

Према информацијама добијеним од **донаторске заједнице** (видети Анекс IV), очекује се да ће за сектор конкурентности бити одобрена бесповратна средства у висини од најмање 75,9 милиона евра за период 2011-2013. године.

## Пројекције и будући изазови

Контекст за испуњавање потреба у овом сектору је привредни амбијент за који се очекује да ће после периода глобалне економске и финансијске кризе поново почети да остварује раст током 2010. године, и да поврати нормалну стопу раста 2012. године.

Влада је посвећена унапређењу пословног амбијента, што би требало да доведе до отварања 8.000 до 10.000 нових **МСП** годишње и до повећања броја запослених у сектору МСП за 20.000 до 25.000 на годишњем нивоу. Влада ће покушати да реши недостатак финансијских средстава тиме што ће своја средства усмерити ка малим и средњим предузећима као помоћ у развоју и интензивирању њихових међународних активности, као и олакшавањем њиховог приступа међународним тржиштима, пружањем подстицаја компанијама оријентисаним ка расту (газелама), пружањем подршке у развоју кластера са значајном концентрацијом у регионима или у секторима заснованим на знању или технолошки напредним секторима и подстицањем улагања малих и средњих предузећа у иновативне делатности као и подизањем капацитета пружалаца пословних услуга из јавног као и из приватног сектора који пружају услуге МСП. У ту сврху, усвојиће се и Стратегија за развој пословне инфраструктуре.

Влада је опредељена да и даље развија **предузетништво**, почев од школског образовања и пружања подстицаја женама и младима да крену путем предузетништва, подржавајући јавно-приватне консултације како би укључила МСП у поступак доношења одлука, омогућавањем учешћа МСП у поступцима јавне набавке, подстицањем МСП да испуњавају техничке прописе ЕУ и подстицањем ефикасног представљања малих и средњих предузећа.

Влада и даље подвлачи да је **привлачење страних директних инвестиција** једна од приоритетних мера за развој Републике Србије. До сада је прилив од инвестиција углавном усмераван ка услужном сектору, посебно ка банкарским услугама и трговини, док је обим улагања у прерађивачку индустрију био мањи. Очекује се да ће страни инвеститори у наредном периоду бити заинтересовани за приватизацију хотела, везаних предузећа из индустрије метала, за телекомуникације, енергетику и грађевинску делатност, као и за саобраћајне потенцијале. Република Србија је у процесу довршавања своје Стратегије индустријске политике развоја.

Влада је посвећена **науци и иновативним активностима** кроз планирано улагање у инфраструктуру истраживања и развоја вредно 800 милиона евра током следећих пет година, чиме ће годишње улагање у овај сектор са садашњих 0,37% достићи 1% БДП-а. Тиме што ће више улагати у науку, Република Србија ће бити у стању да прошири своју научно-истраживачку базу и отвори врата за примену различитих научних решења у индустрији, чиме ће дати свој допринос модернизацији и гранању индустријске базе Републике Србије.

У сарадњи са другим релевантним институцијама, Влада припрема **политику регионалног развоја**. Тренутно се припремају и усвајају и последња подзаконска акта на основу Закона о регионалном развоју. До сада је успостављен већи део институционалног оквира а намера је да се следеће године усвоје и документа за развојно планирање односно Национални план регионалног развоја (који би требало да замени тренутно важећу Стратегију регионалног развоја Србије 2007-2012), пет регионалних развојних стратегија и пет планова за финансирање региона. Влада ће такође да настави да пружа подршку неразвијеним подручјима земље и да у тим подручјима ствара неопходне предуслове за привредни развој и прилику да достигну остале делове земље.

Широкопојасна мрежа је опште прихваћена као важан чинилац привредног развоја као и извор повећања конкурентности МСП и подршке за њихову интернационализацију. Њена експанзија је суштински важан следећи корак у приближавању Владе грађанима и предузећима и у остваривању боље комуникације са академским сектором. Усвајањем Дигиталне агенде за Србију, Влада је идентификовала широкопојасни интернет и експанзију **широкопојасне мреже** као приоритет који ће омогућити висококвалитетан приступ интернету брзинама од најмање 100Mbps.

У очекивању добијања статуса земље кандидата, Република Србија је започела са припремом за приступ **трећој компоненти ИПА** 2012-2013. године кроз припрему нацрта релевантних програмских докумената (Стратешки оквир усклађености и Оперативни програм) и предлога оперативне структуре за децентрализовано управљање ОП (видети Анекс II). Програмирање за трећу компоненту ИПА је у складу са приоритетима и потребама изнетим у овом документу.

## Развој људских ресурса

### Опис сектора и тренутно стање

Сектор развоја људских ресурса састоји се од политика усмерених на развој људских потенцијала кроз образовање и обуку, унапређење услова за рад и живот грађана, као и равноправнији приступ квалитетним услугама, у сврху постизања равноправнијег, кохезивнијег и здравијег друштва које одговара на изазове глобализоване економије засноване на знању. Сектор развоја људских ресурса обухвата политике у областима запошљавања, рада, образовања, социјалног укључивања, здравља и омладине.

Стање на тржишту рада у Републици Србији током протеклих 10 година оставља доста разлога за забринутост. **Стопе запослености (37,7%) и активности (46,7%)** радно способног становништва<sup>41</sup> налазе се далеко испод стопа ЕУ-27 (64,4% односно 71%<sup>42</sup>); 19,2% активног становништва било је **незапослено** у октобру 2010. године<sup>43</sup>. Понуда и потражња радне снаге непрестано су неусклађене, а стопа отварања радних места је недовољна. Општи степен образовања становништва Републике Србије је низак, уз велики проценат неписмених и слабо квалификованих одраслих особа, што не одговара потребама привреде. Средње образовање представља највише **образовно постигнуће** за скоро половину радно способних особа старијих од 15 година живота<sup>44</sup>. Свега 14% становништва старијег од 15 година поседује завршено високо образовање<sup>45</sup>.

Иако су реформе отпочеле, **образовни систем** као целина још увек не припрема ученике за радно окружење и пречесто се ослања на застареле планове и програме и превазиђене методе и окружење за обучавање, уз мало нагласка на стицање кључних општих знања и способности. Просечан успех ученика узраста 15 година у области математичке, научне и читалачке писмености је за око 60 поена нижи од стандарда Организације за економску сарадњу и развој. Иако се број функционално писмених ученика повећао за 19% у односу на PISA резултате за 2006. годину, 33% ученика у Републици Србији се и даље може сматрати функционално неписменим.<sup>46</sup> Република Србија је мање од 3,3% свог БДП у 2009. години утрошила на образовање, што је мање од циљног износа од 6%, колико препоручује Организација за економску сарадњу и развој<sup>47</sup>.

Упркос текућим реформама, **сектор за стручно образовање и обуку** не одговара у довољној мери потребама тржишта и често га мимоилазе демографске и педагошке промене. Свега 18% студената школа из области образовања је обухваћено новим, реформским профилима<sup>48</sup>. Као што се наводи у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, неопходни су даљи напори на пољу стручног образовања и обуке, а неопходан је и развој опште стратегије која укључује све нивое образовања, укључујући целоживотно учење.

41 Анкета о радној снази, октобар 2010, Републички завод за статистику Републике Србије

42 EUROSTAT

43 Анкета о радној снази, октобар 2010, Републички завод за статистику Републике Србије

44 Анкета о радној снази, октобар 2010, Републички завод за статистику Републике Србије

45 Анкета о радној снази, октобар 2010, Републички завод за статистику Републике Србије

46 ПИСА упитник 2009. Организација за европску сарадњу и развој.

47 Подаци Министарства образовања, септембар 2010. године

48 Подаци Министарства образовања, септембар 2010. године

У недостатку **Националног оквира квалификација** и без система провере квалитета, не постоји подстицај за развој понуде образовања и обуке изван главног тока образовних система. Због тога су могућности за незапослене да усаврше своје вештине и унапреде изгледе за запошљавање веома мале (свега око 50 програма стручне обуке за одрасле нуде признате дипломе<sup>49</sup>). Међутим, нови Закон о основама система образовања и васпитања, усвојен 2009. године, утире пут даљим реформама система образовања.

У току је реформа **високог образовања** у складу са болоњским процесом. Усвојен је оквир квалификација за високо образовање, као и Закон о високом образовању 2005. године, а измењен 2010. године. Такође је отпочет процес акредитације и екстерне евалуације универзитета. Међутим, учешће у процесу високог образовања и даље је недовољно. Дипломирани студенти трећег степена образовања представљају тек око 17%<sup>50</sup> укупног броја становника узраста од 25–34 године у Републици Србији, у поређењу са око 30% у државама ЕУ-27. Веза између високог образовања и привреде још увек је слаба.

Постигнут је изванредан напредак у стварању регулаторног оквира за **безбедност и здравље на раду** кроз усвајање уредби и правилника усклађених са директивама ЕУ. Са друге стране, примена правила везаних за безбедност и здравље на раду је далеко од задовољавајућег, упркос ефикаснијим инспекцијским контролама у којима се комбинује провера закона о раду и безбедности и здравља на раду, као и Акта о процени ризика. Извештај Европске комисије о напретку из 2010. године даље потврђује ову чињеницу наводећи да је, упркос оствареном напретку, број несрећних случајева на раду и даље висок.

Запошљавање у оквиру **неформалне економије**, чији степен је у априлу 2010. године износио 17,2%, наставља да подрива ефикасност тржишта рада и да негативно утиче на здравље и изгледе „запослених“: капацитет инспектора рада за примену закона против неформалног запошљавања је слаб. Још увек не постоји заједничко планирање и координација различитих мера од стране различитих државних органа у Републици Србији. Веома мало је учињено како би се и радници и предузећа подстакли на флексибилност и прилагодљивост, нарочито путем организовања рада и коришћења обуке. Даље реформе политика запошљавања у Републици Србији захтеваће оснажен социјални дијалог. Као што је наведено у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, неопходно је јачање социјалног дијалога, и већа конзистентност консултација са социјалним партнерима.

Велики проценат становништва из социјално и економски угрожених окружења искључен је са тржишта рада и преживљава захваљујући неформалној економији. Уколико Република Србија не помогне тим категоријама становништва да се укључе у тржиште рада, биће веома тешко зауставити опадање стопе запослености и смањити удео неформалне економије. Све до сада су **активни програми тржишта** рада које је спроводила Национална служба за запошљавање имали ограничен утицај, углавном због буџетских ограничења. Буџет за активне програме износио је свега 0,1% БДП 2009. године<sup>51</sup>. Иако су отпочети напори за усмеравање помоћи ка категоријама становништва којима је најпотребнија, нарочито младима и особама са инвалидитетом, преостаје веома много посла како би се активни програми прилагодили потребама угрожених група, нарочито оних вишеструко угрожених. По питању родне равноправности, у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину се наводи како се жене, а нарочито жене са инвалидитетом, Ромкиње, самохране мајке, старије жене и оне које живе у руралним срединама, још увек сусрећу са дискриминацијом на тржишту рада.

49 Подаци Министарства образовања, септембар 2010. године

50 Анкета о радној снази, октобар 2010, Републички завод за статистику Републике Србије

51 Национална служба за запошљавање

Ефикасност политике запошљавања такође трпи због слабе укључености локалних институција у развој прилагођених решења за запошљавање на локалном нивоу.

Нарочито забрињава ситуација на тржишту рада за **младе**. Стопа незапослености особа узраста 15-24 године у Републици Србији износила је 46,1% у октобру 2010. године<sup>52</sup>, у поређењу са 20,3% у државама ЕУ-27, док 11,2% младих није ни у систему образовања, ни запослено. Ове бројке јасно истичу проблеме са којима се млади суочавају у покушају брзог и несметаног преласка са образовања на рад. Такође се овако истичу неодговарајуће квалификације младих и неуспех образовног система да опреми младе вештинама и знањима која се траже на тржишту рада. Највећи проценат неактивних особа се налази у млађем сегменту становништва, при чему је **23,7%** неактивних особа млађе од 35 година. Како би се решила ова ситуација, у оквиру Националне службе за запошљавање је 2009. године успостављен Фонд за запошљавање младих уз подршку Заједничког програма подршке националним напорима за промовисање запошљавања младих и управљање миграцијама<sup>53</sup>. То се наводи у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину у којем се потврђује да су опадајуће стопе запослености и пораст незапослености разлог за бригу, нарочито по питању младих и најосетљивијих група.

Иако се још увек налази испод нивоа из 2007. и 2006. године, апсолутна стопа сиромаштва је, као последица економске кризе, порасла на 6,9% током 2009. године<sup>54</sup>. Влада је основала Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва 2009. године, као и Радну групу за социјално укључивање почетком 2010. године. Један број **осетљивих група** нарочито је угрожен искључивањем и сиромаштвом: необразоване особе и, међу њима нарочито млади, становништво руралних крајева, радно неактивне особе, чланови великих породица и њихова деца, избеглице и интерно расељена лица, као и Роми. Често се ослањајући на социјалне доприносе како би преживели, ово становништво ризикује да остане погођено сиромаштвом у недостатку додатне подршке којом би им се помогло да се интегришу у друштво. Приступ образовању је почео да се поправља, али још увек предстоји много рада. Приступ одговарајућој здравственој нези такође остаје проблем за велики број особа у овим маргинализованим сегментима становништва. У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину се наводи да највећи део ромског становништва живи у условима изузетног сиромаштва и нелегалним насељима, као и да се суочавају са дискриминацијом, нарочито по питању приступа образовању, социјалној заштити, здравству, запошљавању и одговарајућем смештају.

Укупан буџет за **социјалну заштиту** током 2009. године износио је 3,4% БДП<sup>55</sup>. Однос између социјалних услуга и социјалних доприноса у готовини износи 30:70. Више од 90% трошкова за социјални програм потиче са централног нивоа. Покривеност основним обликом помоћи којим се циља сиромаштво, готовинском социјалном помоћи је неравномерна, није ваљано усмерена на најсиромашније и није везана за друге облике помоћи, нарочито за активне мере укључивања.

Упркос постигнутом напретку у децентрализацији социјалног програма током последње деценије, укључујући обимне реформе центара за социјални рад, развој правног оквира и трансформацију институција за смештај, распон **услуга на нивоу заједнице** још увек је недовољно развијен како би се на одговарајући начин одговорило на широк низ потреба угрожених група. У складу са Извештајем Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, неопходно

52 Анкета о радној снази, октобар 2010, Републички завод за статистику Републике Србије

53 Финансирање обезбедио шпански МДГ фонд, спроведено уз подршку четири агенције УН (ИЛО, ИОМ, УНДП, УНИЦЕФ)

54 Истраживање о кућном буџету, Републички завод за статистику, 2009. године

55 Министарство рада и социјалне политике, мај 2010. године

је наставити напоре ка деинституционализацији и институцијама на нивоу заједнице. У овом тренутку, 21,2% свих локалних самоуправа не пружа услуге бриге у дому, а свега 38,8% поседују центре за дневну негу за децу са инвалидитетом<sup>56</sup>. Таква ситуација објашњава опстанак резидентне неге као доминантног облика социјалних услуга, нарочито за потребе деце и особа са инвалидитетом. Предлог новог Закона о социјалној заштити који ће бити усвојен током 2011. године омогућиће даље реформе система социјалне заштите.

**Пристап здравственим услугама** у Републици Србији обухвата примарни, секундарни и терцијарни ниво. У комбинацији са приватним здравственим институцијама, систем здравства обезбеђује покривеност од 525 лежачева на 100.000 становника, што је нешто ниже од ЕУ просека од 570 на 100.000, али и приметно мање од просека Светске здравствене организације за Европу, са бројем од 668 лежачева на 100.000 становника. Однос броја лекара и пацијената у Републици Србији тренутно износи 281 доктора медицине на сваких 100.000 становника. Национални здравствени рачун 2008 указује да укупни трошкови здравственог система у Републици Србији износе 10% укупног БДП. Удео јавних расхода у здравственој заштити износи 6,2% БДП, те јавни издаци износе 62,5%, док приватни издаци представљају 37,5% укупних трошкова здравственог система. Укупни издаци за здравство по глави становника показују стабилан пораст између 2003. и 2008. године, достижући 457 евра (668 долара) 2008. године. Када упоредимо издатке на здравство изражене у БДП по глави становника за 2008. годину Република Србија премашује просек ЕУ од 9%. Међутим, с обзиром на низак БДП, Република Србија одваја релативно скроман износ за здравствену заштиту у односу на друге државе ЕУ.

С обзиром да хроничне, неинфективне болести узрокују највећи проценат морбидитета и смртности укупног становништва Републике Србије, смањење фактора ризика јесте, и наставиће да буде од кључне важности за унапређење општег здравственог стања становништва. Ишемијске болести срца и кардиоваскуларног система редовно узрокују више од половине смртних исхода у Републици Србије годишње, док скоро свака пета особа у Републици Србији умире од малигних тумора.

Највећи број лабораторија за **животну средину и здравље** у Републици Србији основан је током протеклих деценија у оквиру Института за јавно здравље (један државни и 23 регионална института за јавно здравље). Појачани капацитети тих лабораторија представљају предуслов за потпуно спровођење захтева правних тековина ЕУ у области животног окружења.

Основана је Управа за биомедицину која укључује организационе јединице за пресађивање органа, трансфузију крви и пресађивање ткива и ћелија са сврхом оплођавања. Стратешки оквир за безбедност крви и производа од крви усвојен је 2009. године.

Министарство здравља је припремило стратешки документ „План развоја здравствене заштите“ за период 2010-2015. године, који је недавно усвојила Народна скупштина. Међутим, као што се наводи у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, административни капацитети Министарства здравља и Института за јавно здравље Србије морају се оснажити.

Иако је планирање на локалном нивоу унапређено током протеклих година, нарочито путем стварања међуресорних тела (Савет за одрживи развој, Савети за социјалне политике и Савети за запошљавање), сарадња на локалном нивоу између постојећих служби у здравству, образовању, запошљавању и социјал-

<sup>56</sup> Дистрибуција социјалних сервиса у Србији, УНДП и Министарство за рад и социјалну политику, Београд, јануар – мај 2009. године

ној заштити и даље је недовољна, са негативним последицама по кориснике њихових услуга. Капацитети **локалних самоуправа** још увек су слаби по питању планирања и координације спровођења локалних социјалних политика за најсиромашније грађане. То нарочито важи за неразвијене општине. Пример позитивне координације на локалном нивоу се, са друге стране, може пронаћи међу недавно основним локалним канцеларијама и саветима за младе. Тренутно постоји 115 локалних и седам регионалних канцеларија за младе<sup>57</sup> кроз које се пружа подршка спровођењу Националне стратегије за младе на локалном нивоу, укључујући израду нацрта локалних акционих планова за младе. Канцеларије за младе такође подстичу развој партнерстава и активности усмерене на сарадњу међу локалним самоуправама.

Један од кључних изазова са којим се сусреће систем образовања јесте слаб учинак у односу на децу и младе из **осетљивих и угрожених група**, што се уочава из њиховог слабијег учешћа у образовању, вишој стопи прекида школовања и нижим образовним постигнућима на свим образовним нивоима у односу на остатак становништва. У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину се наводи како је постигнут изванредан напредак по питању укључивања Рома у образовни систем, али се и наводи да је стопа похађања школе, нарочито за ромске девојчице, још увек забрињавајућа. Осим тога, основане су међусекторске комисије како би се пружила помоћ деци/ученицима на основу претходне процене потреба. Пошто су у питању омладинске организације, тим је комисијама неопходна додатна подршка.

## Стратешки оквир и секторски приоритети.

Стратешки оквир националне политике развоја људских ресурса добро је развијен.

Од 2002. године **Стратегија за смањење сиромаштва у Србији** дефинише међуресорну политику Владе у овој области. Главни циљ стратегије - преполовити број сиромашног становништва до краја деценије, постигнут је још 2007<sup>58</sup>. године. Влада припрема Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за период 2008-2010. године који треба да буде усвојен 2011. године са циљем усклађивања процеса социјалног укључивања у Републици Србији са ЕУ. Планирајући унапред, Република Србија је посвећена изради Заједничког меморандума о приоритетима политике запошљавања, и Заједничког меморандума о социјалном укључивању, што чини део припрема у оквиру европских интеграција. Овај сектор ће такође бити тема Оперативног програма за развој људских ресурса за период 2012-2013. године.

**Национална стратегија запошљавања** за период 2005 - 2010. године је у целости усклађена са циљевима Стратегије запошљавања ЕУ у погледу запошљавања, унапређења квалитета, продуктивности на раду и јачања социјалне кохезије и укључености на тржишту рада; припреме за Националну стратегију за запошљавање за период 2011 - 2020. године су у току. Остали релевантни стратешки документи укључују годишњи Национални акциони план за запошљавање и Политику и Акциони план за запошљавање младих (2009 - 2011. године).

**Стратегија безбедности и здравља на раду у Републици Србији** поставља, као циљеве, успостављање правног и регулаторног система безбедности и здравља на раду, како би се омогућило укупно смањење броја повреда на

<sup>57</sup> Пре него што је оформљено Министарство омладине и спорта, у Републици Србији је постојало само пет Канцеларија за младе.

<sup>58</sup> Спровођење стратегије је завршено 2009. године, када се Влада посветила увођењу концепта социјалног укључивања у оквиру ширег процеса европских интеграција

раду и професионалних обољења (запослени на безбедним, здравим и продуктивним радним местима) и подизање свести са циљем развоја културе рада у овој области. Осим тога, **Стратегија развоја и промоције друштвено одговорног пословања у Републици Србији** промовише концепт друштвено одговорног пословања и његов допринос социјалној кохезији и одрживом развоју и расту, у складу са стандардима и праксама ЕУ.

Главни циљ **Стратегије развоја стручног образовања** и обуке јесте да се младима и одраслима обезбеде прилике да стекну знања, вештине и компетенције неопходне за рад и запошљавање, као и да се обезбеде услови за даље образовање и учење са перспективом одрживог развоја друштва. У том контексту, Стратегија заступа развој социјалног партнерства, стварање Националног оквира за квалификације и система провере квалитета, развој каријерног вођења, саветовања и промовисање предузетништва у стручном образовању.

**Стратегија развоја образовања одраслих** промовише образовање одраслих у контексту целоживотног учења кроз успостављање механизма за партнерство са социјалним партнерима, развој квалитетних програма за образовање одраслих у основним и стручним школама и подршку пружаоцима обука.

Циљ међусекторске **Стратегије и Акционог плана каријерног вођења и саветовања у Републици Србији** јесте боља употреба људских ресурса кроз везе између области рада и образовања.

Социјална политика покривена је **Стратегијом развоја социјалне заштите** кроз коју се заступа унапређење социјалне заштите за најсиромашније становништво кроз ефикаснију финансијску подршку и развој мреже интегрисаних служби на нивоу заједница и проверу квалитета.

Посебне стратегије и акциони планови посвећени су унапређењу положаја **осетљивих и угрожених група**, укључујући децу, жене, особе са инвалидитетом, старије особе, Роме, повратнике и мигранте. Конкретно, по питању жена, Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности са припадајућим Акционим планом дефинише даљу неопходну подршку у тој области.

**Национална стратегија за младе** наводи основне принципе и стратешке циљеве политике за младе у Републици Србији, са циљем унапређења положаја младих у друштву и квалитета њихових живота. Акциони план за њено спровођење дефинише конкретне активности, очекиване резултате, показатеље, временске оквири, надлежности и финансијска средства. Такође је усвојена и **Стратегија развоја спорта** у Републици Србији за период 2009-2013. године са припадајућим Акционим планом.

Стратешки оквир за унапређење **здравственог стања и благостања** становништва Републике Србије укључује низ стратегија. Од посебног значаја међу њима су Стратегија јавног здравља Републике Србије, Стратегија развоја заштите менталног здравља, Стратегија развоја здравља младих, Стратегија за стално унапређење квалитета здравствене заштите и безбедности пацијената, Стратегија за превенцију и контролу хроничних незаразних болести, Стратегија за палијативно збрињавање, Стратегија за борбу против дрога у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године и Национална стратегија за борбу против HIV/AIDS.

На основу општег стратешког оквира и актуелне ситуације у сектору, утврђени су следећи **средњорочни приоритети**:

- ***Повећање стопе запослености у формалној економији помоћу флексибилнијег и укључивијег тржишта рада кроз унапређење политика запошљавања и рада, као и кроз социјални дијалог усклађен са стандардима ЕУ***

Запошљивост и прилагодљивост радне снаге би требало да се унапреде путем ефикаснијих политика запошљавања. Са једне стране, неопходно је проширити распон постојећих активних програма тржишта рада и прецизније циљати потребе незапослених, уз већи нагласак на становништво подложно ризику од искључености са тржишта рада, нарочито младе, дугорочно незапослене и особе са инвалидитетом. Са друге стране, заинтересоване стране у области запошљавања на локалном нивоу би требало активније да учествују у изради решења прилагођених локалним потребама. Постоји потреба за учесталијим и отворенијим социјалном дијалогом на централном и локалном нивоу како би се унаредило руковођење економским и социјалним политикама и олакшало спровођење реформи. Исто важи и за делотворну борбу против неформалне економије чији раст би требало спречити путем флексибилнијих облика запошљавања, боље координације реакција на нивоу политика и бољег спровођења законодавних мера усмерених на концепт флексибилности. На крају, Република Србија мора додатно да усклади правне мере у области рада и запошљавања са правним тековинама ЕУ.

- ***Унапређење квалитета и приступа образовном систему како би се омогућило потпуно и равноправно учешће сваког грађанина у економском, политичком и друштвеном животу у контексту друштва заснованог на знању***

Образовни систем мора успешније да припрема децу за професионални живот, као и да обезбеди више прилика за одрасле који желе да унапреде своје квалификације. У том контексту, неопходно је јаче нагласити образовање усмерено на компетенције и резултате, док планови и програми, нарочито у сектору васпитања и образовања, морају адекватније да одражавају потребе тржишта рада и да граде квалитете људског капитала јачањем „троугла знања“ образовање – истраживање – иновације, који чини основ за усклађивање домаћих политика са политикама ЕУ. Република Србија би требало да развије капацитете за истраживање у образовању, како би унапређење политике образовања било засновано на чињеницама изведеним из конкретних резултата истраживања. Образовни систем у целини мора да постане транспарентнији како би се за све узрасте олакшала покретљивост и усвајање вештина и компетенција које захтева савремено тржиште рада. Такође је неопходно шире признавање и подстицање учења ван формалног образовног система. Нарочиту пажњу би требало обратити на децу и младе из осетљивих група, којима би требало пружити средства за приступ и успех у образовању.

- ***Смањење сиромаштва и социјалне искључености у Републици Србији решавањем потреба угрожених група на вишедимензионалан начин заснован на јачој координацији постојећих политика и услуга и развоју услуга на нивоу заједнице***

Систем социјалне заштите би требало успешније да циља најсиромашније становништво, док би социјалну помоћ требало да прате мере активног укључивања како би се олакшао прелазак са социјалне помоћи на рад и социјалну укљученост за све. Неопходна је међусекторска сарадња између служби у области запошљавања, социјалне заштите, образовања, смештаја и здравства ради бољег и ефикаснијег одзива на потребе угрожених група, као и да би се подстакло развој интегрисаних услуга на дужи рокове. Услуге на нивоу заједнице би требало развијати као алтернативу усмерену ка постепеној замени резидентне неге. Неопход-

но је да заинтересоване стране на локалном нивоу више сарађују приликом утврђивања потреба и планирања територијално и функционално приступачних услуга. Деци и младима из угрожених група би требало омогућити унапређен приступ образовању, а неопходна је и подршка деци подложној ризику од прекида школовања. Ефикаснији систем социјалне заштите такође захтева развој регулаторних механизма и увођење система провере квалитета, укључујући минималне стандарде на националном нивоу, јасне механизме контроле и инспекције процедуре лиценцирања за пружаоце услуга социјалне заштите. Услуге/решења на нивоу заједнице би такође требало да имају користи од сарадње са локалним канцеларијама за младе, чиме би се и млади подстакли да учествују у одговарајућим интервенцијама услуга на нивоу заједнице као начин да постану активни суграђани у оквиру својих локалних заједница.

- ***Унапређење квалитета и приступачности здравствене заштите ради промовисања здравља и благостања свих грађана, са нагласком на превентивну негу уз јачање оперативних капацитета система здравства у складу са стандардима ЕУ***

Систем здравств мора да обезбеди квалитетне, доступне и ефикасне услуге које су подједнако приступачне за све грађане. Користећи до сада постигнуте реформе као основу, потребно је у систем уградити механизме провере квалитета како би се непрестано оцењивало задовољство пацијената и створили токови за неопходно унапређење система. Потребни су стандарди добре клиничке праксе, као и стручни развој особља на различитим нивоима пружања здравствених услуга. Неопходно је нагласак ставити на превенцију, а кориснике здравственог система би требало подстаћи да усвоје здравије стилове живота како би се унапредило опште благостање становништва. Рана дијагноза и боља контрола хроничних, незаразних болести такође доприноси унапређењу благостања значајног дела становништва. Неопходно је развити специјалне програме како би се обезбедила одговарајућа здравствена нега прилагођена специфичним потребама одређених осетљивих група становништва. Неопходни су даљи напори на контроли и раду у смеру елиминисања заразних болести, а неопходно је и даље истраживање и међусекторско стратешко планирање како би се осигурало да Република Србија буде спремна за хитан одговор на непредвиђене претње по здравље становништва. Реформе на пољу финансирања здравственог система захтеваће непрестан развој и оцењивање како би се обезбедило што делотворније коришћење средстава са циљем пружања што квалитетније здравствене неге за све грађане.

## Мере за спровођење секторских приоритета

**Приоритет 1:** ***Повећање стопе запослености у формалној економији путем флексибилнијег и инклузивнијег тржишта рада кроз унапређење политика запошљавања и рада, као и путем социјалног дијалога усклађеног са стандардима ЕУ***

**Мера 1.1:** ***Подршка развоју регионалне и локалне политике запошљавања***

**Циљ:** Унапређење делотворности локалних политика запошљавања и изградња капацитета локалних актера за спровођење политике запошљавања прилагођене потребама циљних група.

**Опис:** У складу са новим Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености, ова ће мера подстаћи даљу децентрализацију политика запошљавања и пружања услуга. Овом ће се мером промовисати со-

цијални дијалог јачањем капацитета локалних актера, и то нарочито локалних савета за запошљавање<sup>59</sup> за вођење и праћење спровођења политика запошљавања. Пружиће се подршка локалним пројектима промоције запошљавања усклађеним са локалним акционим плановима запошљавања (које одобре локалне самоуправе), а базирају се на партнерству локалних самоуправа и филијала Националне службе за запошљавање, извођача обука, приватних агенција за запошљавање и других локалних организација за пружање услуга у области запошљавања. Тиме ће се општинама омогућити да развијају центре за каријерно вођење и саветодавање у сарадњи са локалним канцеларијама за младе, и да успостављају самоуслугне системе за тражење посла. Такође ће се обезбедити подршка локалним пружаоцима услуга приликом припреме и спровођења пројеката који одговарају циљевима локалних акционих планова запошљавања и подстаћи ће се приватне агенције за запошљавање да спроводе мере активне политике запошљавања којима се циљају најугроженије групе путем оснивања клубова за тражење посла за ове циљне групе. Овом ће мером такође бити обезбеђена помоћ и изградња капацитета у Сектора за запошљавање Министарства економије и регионалног развоја и Националне службе за запошљавање за припрему и управљање пројектима обухваћеним овом мером.

**Мера 1.2: Повећање делотворности мера политике запошљавања усмерених на угрожене групе**

**Циљ:** Повећање обухвата лица и релевантности мера активне политике запошљавања за потребе угрожених група кроз бољу усмереност мера и услуга на те циљне групе.

**Опис:** Овом ће се мером помоћи Националној служби за запошљавање и Министарству економије и регионалног развоја да прошире мере активне политике запошљавања и остваре бољу покривеност потреба угрожених група, узимајући у обзир лекције научене из раније спроведених мера као и будуће трендове на тржишту рада. Мере активне политике запошљавања ће се спроводити у складу са годишњим Националним акционим плановима запошљавања и биће усмерене на незапослене младе на ниским квалификацијама/без квалификација, дугорочно незапослене (укључујући технолошке вишкове), особе са инвалидитетом и друге осетљиве групе. Мера ће такође помоћи Националној служби за запошљавање да прошири обим делотворних услуга попут самоуслугних система, центара за каријерно вођење и саветовање, као и клубова за тражење посла. Још једна битна област на коју се мера усмерава јесте спровођење Новог Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом. Биће појачани капацитети кључних институција<sup>60</sup> за спровођење мера којима се промовише укључивање особа са инвалидитетом на отворено тржиште рада. Предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом примиће подршку за пружање делотворне професионалне рехабилитације. Мера ће се бавити и пружањем подршке у развоју модела за социјално предузетништво/економију као инструмента за стварање инклузивнијег тржишта рада, путем подстицања запошљавања угрожених група и веће социјалне кохезије, као и за јачање релевантног правног оквира.

<sup>59</sup> Локални савети за запошљавање су трипартитна локална тела која се састоје од представника локалних самоуправа, послодаваца и синдиката, као и Националне службе за запошљавање.

<sup>60</sup> Центар за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом Националне службе за запошљавање, саветници за запошљавање у филијалама НСЗ, који се баве особама са инвалидитетом и предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом.

**Мера 1.3: Увођење неформалне економије у систем формалног запошљавања**

**Циљ:** Подршка за прелаз са неформалног на формално запошљавање кроз развој и спровођење свеобухватног акционог плана против неформалне економије.

**Опис:** Кроз ову меру ће се подржати развој и спровођење националног акционог плана против неформалне економије путем консултација са социјалним партнерима који ће дефинисати координисане активности фискалне, економске и социјалне природе које ће спровести различити државни органи и институције у области рада. Како би се то постигло, биће неопходна изградња институционалних механизма како на централном, тако и локалном нивоу, како би се омогућио ефикаснији и делотворнији социјални дијалог у вези са тим питањима. Стварањем погоднијег окружења за формално запошљавање, спровођење акционог плана повећаће прилике за запошљавање у оквиру формалног сектора. Мером ће се ојачати информационо-комуникациони капацитет Инспектората рада и створити функционалне везе међу државним органима који се баве неформалном економијом (порески приходи, пензиони фонд, здравствено осигурање и друге државне инспекције) што ће водити бржем приступу прецизним и ажурним подацима и ефикаснијој инспекцији рада. Мера ће такође пружити подршку развоју флексибилнијих облика запошљавања у складу са стандардима ЕУ и усвајању концепта флексибилности. Подстаћи ће се коришћење флексибилних уговора о раду, кроз активности изградње капацитета и сарадњу са социјалним партнерима. Пружиће се подршка националној кампањи ради повећања информисаности међу запосленима, послодавцима, синдикатима рада и општој јавности о питању неформалног запошљавања. Кроз ову меру биће пружена подршка стварању националне опсерваторије за социјално стање, са циљем праћења и извештавања о променама у различитим аспектима социјалне димензије.

**Мера 1.4: Унапређење безбедности и здравља на раду у складу са стандардима ЕУ**

**Циљ:** Допринос смањењу броја повреда на раду и професионалних обољења кроз даље усклађивање правног и институционалног оквира са регулативом ЕУ и пуна примена мера безбедности и здравља на раду код послодаваца у Републици Србији

**Опис:** Ова ће мера помоћи послодавцима у Републици Србији да у потпуности спроведу мере безбедности и здравља на раду са циљем спречавања повреда на раду и професионалних обољења на радном месту. Мером ће се подржати даљи развој правног оквира у складу са регулативом ЕУ, укључујући процедуре и механизме примене. Допринеће се планирању, увођењу и примени обавезног осигурања од повреда на раду и професионалних болести ради обезбеђивања накнаде штете. Систем ће бити додатно унапређен развојем електронског регистра повреда на раду и професионалних обољења. Активности у оквиру ове мере ће такође служити за успостављање референтних лабораторија за надзор над радом лиценцираних правних лица за обављање послова прегледа и испитивања опреме за рад и испитивања услова радне околине, како би се обезбедило да се приликом ових испитивања опреме за рад и услова радне околине користе стандардне методологије. Кроз меру ће се такође подржати успостављање образовних центара за безбедност и здравље на раду, кроз које ће се нудити усавршавање и семинари за обуку запослених, послодаваца, службеника за здравље и безбедност, инспектора рада, као и вођење активности за подизање свести шире јавности у Републици Србији. У жижи интервенција у оквиру ове мере ће се налазити МСП, високоризични сектори

(сектор обраде дрвета, пољопривреда, хемијска индустрија, саобраћај и грађевина), осетљиве групе (труднице, млади, старији радници, особе са инвалидитетом). Мера ће такође бити нарочито усмерена на спречавање дискриминације и злоупотреба на раду и на промовисање родне равноправности.

**Приоритет 2:** *Унапређење квалитета и приступа образовном систему како би се омогућило потпуно и равноправно учешће свих грађана у економском, политичком и друштвеном животу у контексту друштва заснованог на знању.*

**Мера 2.1:** *Унапређење квалитета и значаја стручног образовања и усавршавања, као и образовања одраслих у склопу Националног оквира квалификација Србије*

**Циљ:** Унапређење квалитета, покривености и значаја стручног образовања и усавршавања, као и образовања одраслих путем даљег развоја Националног оквира квалификација Србије, јачање капацитета школа за стручно образовање и усавршавање и наставника за одрасле, као и обезбеђивање бољег управљања сектором.

**Опис:** Овом се мером подржавају препоруке изнете у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, у којем се наводи потреба за даљим усклађивањем образовног система са потребама тржишта рада, унапређењем система стручног образовања и јачањем и реформом образовања одраслих. Овом мером се наставља развој Националног оквира квалификација Србије усмереног на олакшавање приступа, као и мобилности и напредовања у оквиру система образовања и усавршавања. Биће институционализована секторска партнерства заинтересованих страна при дефинисању и редовном ажурирању стандарда знања, вештина и компетенција за сва радна места која се траже на тржишту рада. Путем ове мере ће се такође допринети развоју транспарентног система преноса кредита кроз признавање ранијих студија (како формалних, тако и неформалних). Кроз овај процес ће се такође промовисати упоредивост и компатибилност са Европским оквиром квалификација. Биће унапређени капацитети кључних републичких институција за управљање Националним оквиром квалификација Србије, првенствено Савета за стручно усавршавање и образовање одраслих, ради управљања и праћења процеса из Националног оквира квалификација Србије, Центра за стручно образовање и усавршавање и образовање одраслих<sup>61</sup> у смеру организовања процеса из Националног оквира квалификација Србије и управљања радом секторских комисија, као и Националног савета за образовање. Путем ове мере ће се допринети успостављању система за акредитацију и лиценцирање. Школе за стручно образовање и усавршавање ће бити модернизоване, нарочито спровођењем планова и програма усмерених на резултате и компетенције у складу са захтевима из Националног оквира компетенција, као и путем припреме за лиценцирање и акредитацију. Ова ће мера такође допринети развоју система образовања одраслих. Регионални центри за обуку ће добити помоћ ради диверсификације њихове понуде курсева за усавршавање и јачање улоге локалних референтних тачака за промоцију образовања одраслих и образовања током читавог живота. Подстаћи ће се наставници за образовање одраслих да развију курсеве који испуњавају захтеве из Националног оквира квалификација Србије и минималне стандарде квалитета, како би добили лиценце и акредитацију. Ова је мера усмерена ка ђацима и одраслима без квалификација и онима који траже нове/додатне квалификације.

<sup>61</sup> Организациона јединица унутар Института за унапређење образовања

**Мера 2.2: Обезбеђивање приступа и достизање виших нивоа образовања за угрожену децу**

**Циљ:** Стварање бољих услова за рано укључивање угрожених група у образовни систем и промоцију виших образовних постигнућа међу угроженом децом путем подршке за инклузивно образовање и иницијативе за спречавање прекида школовања у локалним заједницама.

**Опис:** Кроз спровођење ове мере циљаће се деца из сиромашних и необразованих породица или из руралних области, ромске породице и деца са инвалидитетом. Наставни програми нису прилагођени специфичним потребама ове деце, што води до слабих резултата. Према томе, путем ове мере ће се пружити подршка локалним самоуправама и локалним предшколским установама да унапреде квалитет и подстакну интензивније учешће угрожене деце у предшколском образовању. Путем ове мере подржаће се развој програма подучавања и додатних услуга које се баве специфичним потребама деце и њихових породица. Васпитачи у предшколском образовању биће обучени за рад са децом из угрожених група, а биће обезбеђена и подршка за прилагођавање наставних материјала и унапређење опреме. Осим тога, путем ове мере промовисаће се развој инклузивног образовања у основним и средњим школама кроз спровођење најбољих иницијатива међу плановима за развој школа са циљем повећања приступа и спречавања прекида школовања за децу из угрожених група. Биће појачани капацитети школа за подстицај активног укључивања ученика у процес учења, повећања привлачност наставног процеса, прилагођена настава потребама деце под ризиком од престанка школовања и редовно праћен њихов напредак. Мера ће помоћи успостављању система менторства и увођењу ваннаставних активности ради боље интеграције ученика у школску заједницу. Овом мером ће се подржати иницијативе развијене у сарадњи са локалним самоуправама, организацијама цивилног друштва и другим релевантним заинтересованим странама на локалном нивоу.

**Мера 2.3: Примена учења и подучавања усмереног на компетенције и резултате**

**Циљ:** Унапређење кључних компетенција учитеља у целокупном образовном систему Републике Србије и унапређење стручности и вештина деце и омладине у перспективи друштва заснованог на знању.

**Опис:** Мера ће допринети унапређењу система професионалног развоја наставника. Биће усмерена на развој мултидисциплинарних компетенција учитеља, као и стручности учитеља за спровођење планова и програма заснованих на резултатима учења, стандардима и постигнућима ученика. Изградиће се систем за праћење и евалуацију стручног усавршавања учитеља у свакодневној пракси рада. Овом мером ће се унапредити правни оквир за професионални развој учитеља који ће бити везан за системе лиценцирања и акредитације. Биће унапређени капацитети кључних заинтересованих страна (регионални центри за обуку учитеља широм Републике Србије у погледу спровођења професионалног развоја учитеља, као и Институт за унапређење образовања са Центром за професионални развој учитеља), како би се решиле регионалне разлике у програмима за развој учитеља између сиромашнијих, руралних области и урбаних окружења. Овом мером ће бити подржан развој оквира за национални план и програм за основно и средње образовање засновано на стандардима и усмерено на изградњу кључних компетенција за младе, неопходних за живот у друштву заснованом на знању. Нагласак ће бити на изградњи предузетништва, развоју осећаја за иницијативу, учење како се учи и стицање дигиталних компетенција. Овом мером ће се промовисати коришћење резултата истраживања у образовању ради развоја политика и пракси на државном нивоу како би се унапредио квалитет и управљање образовног система.

**Мера 2.4:      *Подршка за модернизацију система високог образовања у Републици Србији***

**Циљ:**            Унапређење квалитета и значаја високог образовања и повећање учешћа у високом образовању.

**Опис:**           Овом мером ће се подржати реформа и модернизација високог образовања у Републици Србији, узимајући у обзир равноправан и транспарентан приступ високом образовању. Биће подржано и даље унапређење система провере квалитета, у складу са референцама за квалитет, као и Европске зоне високог образовања. Капацитет, управљање и руковођење институцијама за високо образовање и организацијама биће унапређени, уз изградњу капацитета у области државне управе за креирање и пилотирање реформи, политика и закона у области високог образовања, заснованих на резултатима истраживања. Овом мером ће се изградити капацитети институција високог образовања у области реформе планова и програма, усмерености на садржај, структуру, методе подучавања и употребу нових материјала за подучавање у складу са системом три циклуса, Европским системом за пренос кредита и механизмом за признавање звања. Биће подржано унапређење образовно-наставне инфраструктуре доступне свим студентима, као и опрема за извођење практичног рада ради унапређења сазнања и примењених вештина студената током образовања. Овом мером биће подржан развој веза између институција високог образовања и привреде, са перспективом промоције развоја технологија и иновација. Промовисаће се умрежавање образовних и истраживачких институција, уз учење током читавог живота у друштву уопште.

**Приоритет 3:      *Смањење сиромаштва и социјалне искључености у Републици Србији кроз решавање потреба угрожених група сагледавајући их из више углова, засновано на интензивнијој координацији постојећих политика и услуга и развоју решења на нивоу заједнице.***

**Мера 3.1:      *Подршка социјалном укључивању путем разноврснијих социјалних услуга на нивоу заједнице***

**Циљ:**            Јачање капацитета локалних самоуправа за вођење политика за социјално укључивање на нивоу партнерстава и унапређење броја и квалитета услуга на нивоу заједнице којима се пружају међусекторска решења за осетљиве и угрожене групе.

**Опис:**           У складу са резултатима Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину у којем се наводи како борба против сиромаштва и социјалног укључивања остаје један од кључних изазова, нарочито по питању најугроженијих категорија становништва, овом мером ће бити подржани конкретни напори за решавање ових питања на локалном нивоу, узимајући у обзир шире регионалне разлике. Овом мером ће се јачати капацитети локалних самоуправа за спровођење делотворнијих политика социјалног укључивања и развој социјалних услуга на нивоу заједнице како би се решиле конкретне потребе угроженог становништва на локалном нивоу. Биће унапређени руководилачки капацитети особља локалних самоуправа (оцена локалних потреба, планирање и приоритизација, одређивање буџета, одабир и упошљавање пружалаца услуга и праћење и оцена пружања услуга). Биће пружена подршка мрежи постојећих социјалних служби на нивоу заједнице, али ће овом мером такође бити подстакнут развој нових услуга путем промовисања међусекторског (холистичког) приступа пружању услуга и међуопштинској сарадњи са циљем постизања економије обима и буџетске

ефикасности. Осим тога, кроз процес развоја социјалних служби на нивоу заједнице промовисаће се концепти активног старења, социјалне иновације, социјалних експеримената, волонтеризма и приступачности. Усмерење интервенција у оквиру ове мере биће на најугроженије групе, нарочито оне које су подложне већем броју облика угрожености и којима је неопходна јака друштвена подршка како би се реинтегрисали у друштво.

**Мера 3.2: *Подршка за прелазак са социјалне помоћи на рад кроз активно укључивање***

**Циљ:** Повећање покривености финансијском помоћи (материјална подршка) међу социјално искљученим групама, као и промоција преласка са социјалне помоћи на рад кроз активно укључивање и успешније интегрисање служби за социјалну помоћ и запошљавање.

**Опис:** Ова ће мера допринети бољем усмеравању материјалне социјалне помоћи најсиромашнијима и прикључењу система ове социјалне помоћи на мере активног укључивања. Процес пријављивања за социјалну помоћ биће анализиран и поједностављен, а биће подигнута свест најсиромашнијег становништва о њиховим правима. Овом мером ће се циљати корисници материјалне социјалне помоћи који су незапослени, а способни за рад. Овом мером ће се помоћи Центру за социјални рад и Националној служби за запошљавање да изграде систем са јединственом тачком приступа, пружајући корисницима подршке приходима приступ свим активним мерама укључивања, укључујући услуге социјалног укључивања и мере активног тржишта рада. Овом мером ће се обезбедити техничка помоћ за изградњу капацитета локалних канцеларија Центра за социјални рад и Националне службе за запошљавање.

**Мера 3.3: *Развој регулаторних механизма социјалне помоћи како би се омогућила даља децентрализација пружања социјалне помоћи***

**Циљ:** Подршка даљој децентрализацији квалитетног пружања социјалне помоћи путем спровођења система за регулацију и контролу квалитета.

**Опис:** Овом мером ће се унапредити квалитет социјалне помоћи коју корисницима пружају држава и невладина тела (организације цивилног друштва и приватни пружаоци), путем даљег развоја националних стандарда. Подржаће се спровођење планова за трансформацију резиденцијалних институција како би се унапредио квалитет услуга и омогућила прогресивна деинституционализација корисника. Укључиваће унапређење компетенција особља за здравствену и социјалну помоћ и побољшање физичких капацитета резиденцијалних институција, уз набавку савремене опреме. Овом мером ће се такође допринети пројектовању система лиценцирања за стручњаке у области социјалне помоћи и пружаоце социјалних услуга. Институционални и регулаторни оквир ће бити успостављен у складу са новим Законом о социјалној заштити и најбољим праксама из ЕУ. Овом мером ће се јачати капацитети службе за социјалну инспекцију за вршење инспекције над државним и недржавним службама и проверу усаглашености служби са правним захтевима и минималним националним стандардима. У том контексту, мера ће помоћи у развоју система децентрализоване инспекције уз одговарајуће инструменте, механизме и детаљне административне процедуре и процесе за инспекцију, који ће проћи кроз пилот фазу, а потом и процес спровођења.

**Мера 3.4: Унапређење положаја младих у друштву и промовисање њихове улоге као активних грађана**

**Циљ:** Допринос изградњи активног грађанства међу младима кроз подршку за механизме који ће омогућити њихово учешће у важним процесима доношења одлука који утичу на њихов квалитет живота.

**Опис:** Мера ће као основу користити иницијативе покренуте кроз спровођење Националне стратегије и акционог плана за младе. На централном нивоу, овом мером ће бити подржано успостављање Националне агенције за Програме заједнице, што ће омогућити институцијама и, у складу са тим, младима у Републици Србији да активно учествују у Програмима заједнице ЕУ, нарочито у Програму за доживотно учење и програму Млади у акцији<sup>62</sup>, чиме се промовише активно грађанство међу младима и подстиче друштвена кохезија оснаживањем међусобног разумевања међу младима у Републици Србији и њиховим вршњацима у другим земљама. На локалном нивоу, ова ће мера јачати институционални оквир усмеравањем даље подршке развоју локалних канцеларија за младе и омладинских савета. Овом се мером подржава право на равноправност свих младих у друштву, нарочито оних који живе у тешким животним условима и припадају угроженим друштвеним групама, уз истовремено признавање изузетних постигнућа кроз даљи рад Фонда за младе таленте. У складу са недавно усвојеним Законом о волонтирању, ова мера ће служити за унапређење доступности прилика за волонтирање за младе. Кроз волонтирање на нивоу локалне заједнице и у сарадњи са локалним канцеларијама за младе, младима би требало обезбедити прилику да учествују у релевантним интервенцијама на нивоу заједнице, чиме им се омогућује да стекну важне радне вештине које представљају користан алат приликом трагања за првим запослењем, као и у подстицању предузетништва међу младима. Учешћем у развоју и спровођењу тих интервенција, ове ће активности допринети промоцији улоге младих као активних грађана у локалним заједницама. Ове активности ће, према томе, допринети решавању питања наведених у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину по питању тешке ситуације са којом се млади суочавају приликом трагања за послом. Овом ће мером такође бити подржано успостављање позитивног окружења за спровођење даљих активности кроз подршку довршавању и примени Закона о младима.

**Приоритет 4: Унапређење квалитета и приступачности здравствених услуга ради промовисања здравља и благостања свих грађана, са нагласком на превентивну негу, уз јачање оперативних капацитета система здравства у складу са стандардима ЕУ.**

**Мера 4.1: Смањење стопе хроничних незаразних болести које се могу спречити и унапређење контроле тих болести кроз подстицање редовних контрола и промовисање здравих стилова живота**

**Циљ:** Смањење морбидитета и преране смртности која потиче од неких од најприсутнијих незаразних болести као што су болести срца и крвних судова, малигна обољења и дијабетес, путем правовремене дијагнозе, превентивних мера и унапређене накнадне неге.

**Опис:** У складу са стратешким оквиром за утврђивање, спречавање и контролу незаразних болести, кроз ову меру ће се подржати програми којима се промовишу здраве промене у стилу живота ради смањења

<sup>62</sup> Одлука још увек зависи од тога да ли ће то бити заједничка канцеларија или ће Национална агенција за младе бити основана одвојено.

преваленце ових и других обољења. Кроз даљи развој капацитета људских ресурса, првенствено на нивоу примарне здравствене неге, овом мером ће се постаћи развој и спровођење образовних и превентивних програма са циљем подстицања грађана да воде здравији и продуктивнији живот. Промовисање јавног здравља би нарочито требало да се усмери на становништво са високим степеном ризика, као што су млади и особе са породичним историјама или другим предиспозицијама на одређена хронична обољења. Ова ће мера допринети јавним кампањама за подстицање усвајања промена у смеру здравог стила живота (вежба, контрола дувана, здравија исхрана итд.) усмерених на смањење појаве хроничних и других незаразних болести. На основу недавно спроведених контрола, овом ће се мером подржати организовање будућих контрола ради раног откривања болести као што су рак и дијабетес, као и програма обуке за запослене у здравству који ће спроводити контроле и оних одговорних за неопходну накнадну негу. Увођењем праксе контроле вишеструких фактора ризика требало би унапредити правовремено утврђивање кардиоваскуларних болести, чиме би били омогућени развој и примена најделотворнијих терапија и интервенција како би се смањила стопа морбидитета и смртности везана за обољења крвних судова. Ова мера такође обухвата и промовисање и унапређење служби за ментално здравље. То укључује даљи развој терапија ван институција које стоје на располагању за негу пацијената са менталним обољењима, као и непрестан рад на развоју услуга на нивоу заједница које ће омогућити деинституционализацију особа које бораве у институцијама за ментално здравље када год је то могуће. Такође је неопходно унапредити опште истраживачке капацитете и људске ресурсе у области неге за ментално здравље.

**Мера 4.2:** *Промовисање веће безбедности пацијената и унапређење квалитета пружања здравствене заштите изградњом капацитета људских ресурса код пружалаца услуга на различитим нивоима*

**Циљ:** Унапређење здравствене неге и конзистентности њеног пружања увођењем механизма за контролу квалитета ради праћења и решавања питања задовољства пацијената.

**Опис:** Ова ће мера допринети завршетку анализа неопходних за оцену приоритетних области у којима би било неопходно унапредити услуге, и на одговарајући начин подржати стручни развој одговарајућих институција и особља у области здравствене заштите. Неопходно је јачање механизма за редовно праћење пружања здравствене заштите, а неопходан је и развој и спровођење систематских метода за решавање резултата тог праћења. Овом ће се мером даље унапређивати институционални капацитети Агенције за акредитацију здравствених установа као важан инструмент за унапређење система непрестаног побољшања квалитета. Овом ће се мером такође спровести развој стандарда и смерница добре клиничке праксе. Подржан је и даљи развој управљања у области здравствене заштите.

**Мера 4.3:** *Модификовање финансирања система здравствене заштите како би се обезбедила дугорочна одрживост система здравства и омогућио континуиран приступ здравственим услугама за све грађане*

**Циљ:** Унапређење опште ефикасности и делотворности пружања здравствене неге, на основу реформи које су до сада спроведене.

**Опис:** Циљ ове мере јесте промовисање пружања приступачне здравствене заштите кроз подршку спровођењу транспарентнијих и ефикасних метода за финансирање на свим нивоима система здравства. То је у складу са изјавама из Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину у којем се наводи како је неопходно учврстити одрживост јавног финансирања на средњи рок путем реформи система здравства и државне управе. Осигурање на нивоу државе ће опстати као основни пакет права на здравствену заштиту, али је неопходна додатна подршка како би се проширио обухват и покривеност новим механизмима финансирања у здравству. На основу пилот програма спроведених до сада, биће неопходно развити и укључити у општи систем нове механизме финансирања у здравству као што су формуле за капитацију за примарно здравство и везане дијагностичке групе за секундарну и терцијарну негу. Неопходно је спровођење редовних истраживања о примени ових нових механизма финансирања, као и израда система за праћење, како би се у складу са потребама могле вршити измене у будућности. Овом ће мером такође бити подржани и програми усавршавања за одговарајуће особље у здравству.

**Мера 4.4:** ***Унапређење приступа квалитетној здравственој заштити за осетљиве и угрожене групе становништва***

**Циљ:** У циљу обезбеђивања равноправног приступа квалитетној здравственој заштити за све грађане, нарочито оне са конкретним потребама за здравственом негом, ова ће мера бити усмерена на развој и спровођење програма осмишљених за решавање датих потреба и унапређење здравственог стања најугроженијих категорија становништва.

**Опис:** Мера ће допринети спровођењу програма за промовисање здравља међу одређеним категоријама становништва. Састав угрожених група становништва се грубо може дефинисати као да се састоји од особа које, због специфичних разлика у односу на већинско становништво, захтевају додатну подршку како би могле да учествују у животу заједнице на равноправном нивоу и на начин који одговара њиховим могућностима и развојним потенцијалима. Не постоји универзалан или дефинитиван списак угрожених друштвених група, али званичне групе становништва данас могу да укључују, иако нису ограничене на, децу и младе, жене (нарочито током репродуктивних година живота), старије од 65 година, особе са инвалидитетом, Роме и друго мањинско становништво са културним и језичким разликама, особе са менталним инвалидитетом или обољењем, зависнике од наркотика, жртве насиља, незапослене, особе искључене због социјалних или здравствених разлога, избеглице и интерно расељена лица, осуђенике и бивше осуђенике, жртве трговине људима, особе које живе са АИДС-ом, особе у удаљеним руралним областима, породице са самохраним родитељима, велике породице и бескућнике<sup>63</sup>. У складу са одговарајућим здравственим стратегијама и кровном Стратегијом за јавно здравље, програми ће настојати да обезбеде здравствене интервенције осмишљене изричито како би се помогло у унапређењу здравственог статуса циљне групе. Као део савета и подршке који ће се пружати кроз ове програме неопходно је наглашавање превентивних мера. Биће од кључне важности нагласити приступ оријентисан на пацијенте и кроз ову меру ће се са тим циљем подржати развој програма обуке. У складу са Извештајем Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину у којем се наглашава како се највећи део ромског становништва суочава са дискриминацијом и то нарочито по питању здравствене заштите, између осталих права, овом мером ће се подржати конкретни напори да се

<sup>63</sup> Члан 11, Закон о здрављу, Службени гласник РС, 107/05, 72/09-други закон и 88/10

допре до ове и других друштвено искључених група које можда нису редовни корисници постојећих услуга здравствене заштите.

**Мера 4.5:** ***Смањење стопе морбидитета и смртности од заразних болести унапређењем превенције и контроле постојећих и будућих заразних болести***

**Циљ:** Контрола ширења постојећих заразних болести кроз унапређење имунизације, подизање свести и превенцију, уз развој систематских приступа обезбеђивању брзог одзива на све потенцијалне нове претње по здравље.

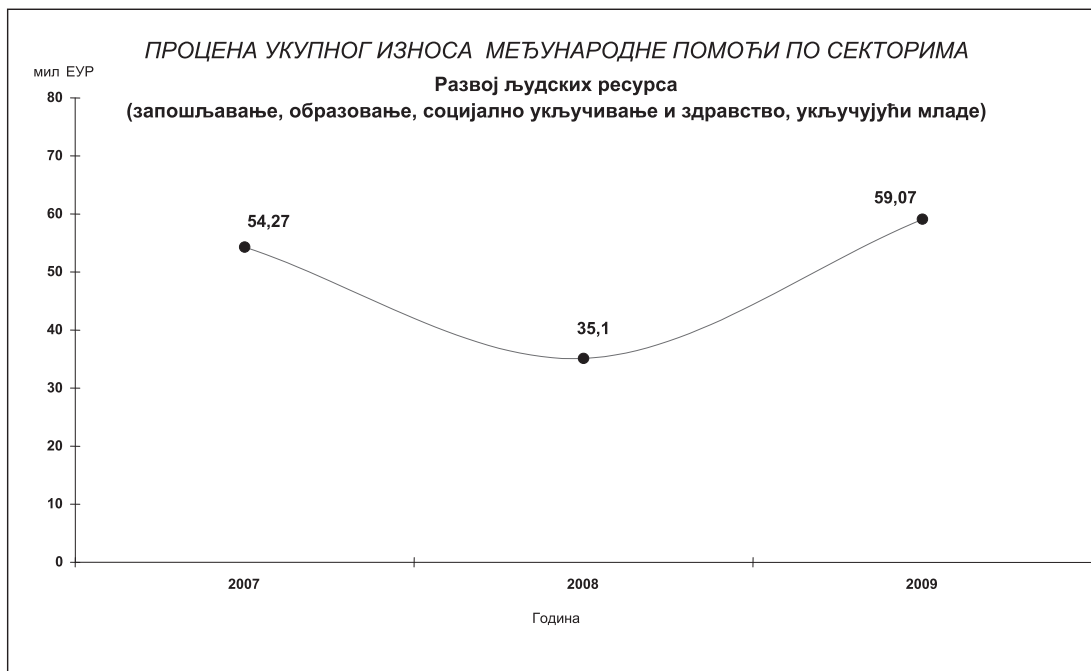
**Опис:** У складу са стандардима за јавно здравље ЕУ, кроз ову ће се меру настојати унапредити процес имунизације и контроле спектра заразних болести, уз истовремено поспешивање припремљености државе на решавање свих потенцијалних претњи по здравље које се могу јавити. Имунизација новорођенчади против болести као што су дечја парализа, дифтерија и богиње мораће се унапредити, нарочито међу децом из осетљивих група становништва које до сада нису на одговарајући начин покривене. Како би се обезбедио приступ до најосетљивијих група, неопходно је унапредити патро-нажне службе како би могле редовно да раде у руралним/удаљеним областима и пружају кључне и правовремене услуге. Мером ће такође бити изграђени капацитети јавног здравства за спречавање ширења туберкулозе тиме што би се обезбедило да Република Србија може делотворно да спроведе „ДОТС“, међународно препоручен приступ контроли туберкулозе. У складу са Националном стратегијом за борбу против ХИВ/АИДС, неопходан је даљи развој система за утврђивање и спречавање даљег ширења ове заразне болести кроз подизање свести међу конкретним циљним групама и обезбеђивањем образовања о превентивним мерама што је могуће ширем слоју становништва. Како би се обезбедила безбедност становништва, систем здравства у Републици Србији би се морао унапредити у погледу способности ефикасног одзива на могуће ширење нових заразних болести које би се у Републици Србији могле открити без упозорења. Ова ће мера бити усмерена на развој система за брз одзив унапређењем капацитета за истраживање у јавном здравству на пољу епидемиологије, јачања сарадње са одговарајућим међународним органима за праћење и изградњом капацитета за одзив особља у кључним епидемиолошким и клиничким институцијама у Републици Србији. Такође ће бити неопходно унапредити капацитете за истраживање еколошког здравља јачањем мреже лабораторија за еколошко здравље укључених у оквиру надлежности Института за јавно здравље како би се стратегије за решавање свих потенцијалних претњи по јавно здравље изведених из еколошких фактора као што су загађеност воде или лош квалитет ваздуха могле планирати и спровести.

## Програмирање међународне помоћи

Мере предложене за финансирање у оквиру НАД одабране су како би се употпуниле национална и међународна финансијска подршка развоју људских ресурса у Републици Србији, финансиране из државног буџета и других програма ЕУ, као и билатералне и мултилатералне помоћи.

### Текуће активности

Према ИСДАКОН бази података, процењује се да је међународна донаторска заједница сектору за развој људских ресурса у Републици Србији током периода између 2007. и 2009. године пружила укупну помоћ у износу од 148,45 милиона евра (видети графикон у даљем тексту). Од укупне исплаћене међународне помоћи у оквиру сектора, највише је исплаћено у области здравствене заштите (35,7%), након чега следе образовање (27,4%), социјална заштита (25,2%), рад и запошљавање (9,2%) и спорт и рекреација (2,5%).



У оквиру четири годишња програма 2007 – 2010. године, кроз **ИПА** компоненту I финансирају се пројекти у области развоја људских ресурса у вредности преко 125 милиона евра.<sup>64</sup> У области образовања, помоћ у оквиру ИПА I била је усмерена на јачање институционалних капацитета и подршку реформама система стручног образовања и усавршавања и развоју Националне мреже квалификација, пројектовању и спровођењу система за проверу квалитета у основном и средњем образовању (и стручном образовању и усавршавању), подршку за рано укључивање угрожене деце у систем образовања, успостављање система „друге шансе“ – функционалног основног образовања за одрасле и унапређење квалитета подучавања и инфраструктуре у високом образовању. У области друштвеног укључивања, помоћ у оквиру ИПА I била је усмерена на подршку интеграцији избеглица, интерно расељених лица и повратника кроз смештај и подршку за остваривање прихода, као и правну помоћ. Помоћ је такође усмерена и на социјално укључивање угрожених група кроз јачање републичких и локалних институција које надзиру и пружају

<sup>64</sup> Укључујући државно кофинансирање

социјалне услуге на нивоу заједнице за различите циљне групе (укључујући децу и особе са менталним обољењима или менталним инвалидитетом). Помоћ у оквиру ИПА I је искоришћена за подршку реформама система здравства у Републици Србији кроз подршку развоју стандарда квалитета за здравствену негу, унапређење служби за хитне медицинске случајеве, подршку увођењу болничког информационог система, пројектовање система обраде заразног отпада у примарном здравству (државни и приватни сектор), спровођење организованих програма контроле против рака дојке, рака грлића материце и колоректалног рака, развој палијативне неге и унапређење система за спречавање злоупотребе наркотика у складу са стандардима ЕУ. По питању политика запошљавања и тржишта рада, помоћ у оквиру ИПА I је искоришћена за подршку Националној служби за запошљавање за унапређење анализа и предвиђања трендова тржишта рада и праћење и оцену програма активног тржишта рада.

Реформе у области развоја људских ресурса су подржали и **други донатори**, првенствено Светска банка, ЕИБ, организације УН (УНДП, ИЛО, УНИЦЕФ, ИОМ итд.) као и програми билатералне помоћи Аустрије, Канаде, Немачке, Италије, Холандије, Норвешке, Шпаније, Шведске, Швајцарске и Велике Британије. Заједничко деловање донатора је очигледно у планирању и координацији помоћи. Реформу система стручног образовања и усавршавања допуњава билатерална подршка немачке и аустријске владе, док је успостављање система обуке наставника подржала швајцарска влада. ИПА помоћ ће укључивати и припрему тендера и пројектне документације и надзор над зајмом ЕИБ-а у износу од 100 милиона евра за модернизацију школа и професионални развој учитеља. Поред ИПА, норвешка влада подржава регулаторне механизме у области социјалне заштите.

Спроводи се неколико пројеката уз помоћ ИЛО, УНДП и подршку шпанске и италијанске владе, којима ће се изградити капацитети институција тржишта рада за пројектовање, праћење, спровођење и оцењивање активних политика запошљавања младих и успостављање Фонда за запошљавање младих. Програм Светске банке за пружање унапређених локалних услуга у вредности од 46,4 милиона долара ће изградити капацитете институција и корисника за унапређење приступа здравству, образовању и услугама социјалне заштите у окружењу које се децентрализује, уз унапређење ефикасности, равноправности и квалитета локалних услуга.

### **Финансијске пројекције**

Сектор развоја људских ресурса ће захтевати додатну подршку како из буџетских средстава, Републике Србије тако и средстава међународне заједнице. Очекивани широк низ активности захтева континуирана финансијска средства.

Према Меморандуму о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину са пројекцијама за 2012. и 2013. годину (из августа 2010. године), током наредне три године планирана је додела следећих средстава из **републичког буџета**:

Табела 6 – Ограничења укупних домаћих буџетских средстава у периоду 2011-2013 (у еврима\*)

| Институција                                  | 2011.       | 2012.         | 2013.         |
|----------------------------------------------|-------------|---------------|---------------|
| Министарство економије и регионалног развоја | 364.739.071 | 317.715.276   | 236.741.221   |
| Министарство рада и социјалне политике       | 890.241.335 | 938.506.927   | 992.738.194   |
| Министарство омладине и спорта               | 36.475.893  | 38.697.465    | 41.143.170    |
| Комесаријат за избеглице                     | 11.315.232  | 11.883.390    | 12.521.270    |
| Министарство здравља                         | 33.957.980  | 35.657.616    | 37.404.776    |
| Министарство образовања                      | 998.755.368 | 1.065.896.510 | 1.147.984.065 |

\* Прерачуно по курсевима који су коришћени за израду Меморандума о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину, са пројекцијама за 2012. и 2013. годину.

Буџетске пројекције за наредне три године формулисане су у складу са **основним стратешким циљевима Владе**, према дефиницијама из Меморандума о буџету. То су: активне мере политика запошљавања усмерене на повећање и унапређење запослености; усклађивање државних закона из области рада са ЕУ, укључујући безбедност и здравље на раду и модернизацију система примене прописа у области реформе инспекције рада; спровођење реформи образовног система на свим нивоима на основу принципа образовања током читавог живота, унапређења квалитета и равноправног приступа образовању; јачање систематских решења за унапређење положаја младих у различитим областима живота; као и спровођење реформи система здравства како би се обезбедило ефикасно управљање здравственим институцијама на свим нивоима, боља провера квалитета услуга у здравству и боље планирање средстава у тој области. Реформа социјалне заштите биће усмерена на унапређење квалитета живота за најугроженије групе грађана кроз јачање провере квалитета и регулаторних система, на основу принципа очувања достојанства и интереса корисника, уз обезбеђивање приступачности и најмање ограничавајућег окружења.

Према информацијама добијеним од **донаторске заједнице** (видети Анекс IV), очекује се да ће за сектор развоја људских ресурса бити додељено најмање 110,3 милиона евра у периоду 2011-2013. године.

## Пројекције и будући изазови

Према демографским предвиђањима, број становника Републике Србије ће наставити да опада, а процес старења ће се наставити током наредних година.<sup>65</sup> За стопу пораста броја становника током наредних десет година очекује се да буде негативна (-0,5%). Број особа старијих од 65 година ће порастати током периода 2010-2020. године за око 13%, а њихов удео у укупном броју становника ће порастати са 17% у 2010. години на 20% у 2020. години. Број младих узроста 15-24 године ће током истог периода опати за око 17%.<sup>66</sup>

Према резултатима студије *“Иницијативе креирања јавних политика заснованих на подацима у области запошљавања”*<sup>67</sup>, **запосленост и незапосленост** се неће вратити на ниво пре кризе, односно пре 2013. године.

<sup>65</sup> “Демографски преглед: Србија средином 21. века – ненасељена и стара?”, No.25/2007

<sup>66</sup> Подаци Бироа за попис САД, база међународних података

<sup>67</sup> Нацрт студије коју је припремио институт ФРЕН даје анализу актуелне ситуације на тржишту рада и резултата постигнутих актуелном стратегијом. Унос резултата анализе у нову Стратегију од 2011. до 2020. године је у току.

Може се очекивати пораст стопе запослености током наредне деценије док конкуренција за радним местима буде постајала слабија као резултат смањеног броја становника радно способног годишта.<sup>68</sup> Међутим, особе са нижим нивоом образовања и даље ће бити под ризиком искључености са тржишта рада, док ће удео неактивног становништва вероватно порасти како становништво буде старило.

У том контексту, Република Србија мора да омогући отварање нових радних места, подиже степен квалификација радне снаге и подржи укључивање угрожених група на тржиште рада, како би се суочила са незапосленошћу и неактивношћу и генерисала довољан раст БДП и прихода Владе кроз порезе како би се обезбедила одрживост јавних служби и социјалне заштите.

Неопходно је суочити се са високом стопом незапослености међу младима као једним од кључних проблема са којима се суочавају **млади** у Републици Србији. Неопходна је даља подршка за програме активног тржишта рада и иновативне прилике за изградњу предузетништва међу младима у Републици Србији. Потребно је подржати и активности којима се промовише све веће учешће младих у доношењу одлука и приликама којима се омогућује њихова покретљивост.

**Неформално запошљавање** ће вероватно остати распрострањено, па чак може и да порасте као резултат актуелне економске кризе, са негативним последицама по привреду и друштво уопште. У том контексту, биће од кључног значаја да Република Србија подстакне рад у формалној привреди и предузме активне мере против раста неформалне привреде.

**Безбедност и здравље на раду** остаће важни приоритети док се Република Србија припрема за чланство у ЕУ. Захтеваће се озбиљни напори како са стране јавне управе по питању усклађивања законодавства са правним тековинама ЕУ у тој области и спровођења контроле и примене прописа како би се остварили безбедни и здрави услови рада, тако и са стране појединачних предузећа која ће морати да испуњавају строжије стандарде и правила.

Односи у области рада ће такође опстати на важном месту међу реформама у Републици Србији. Док се држава буде приближавала чланству у ЕУ, неопходно је усклађивање законодавства у области рада са правним тековинама ЕУ. То ће захтевати учвршћивање **социјалног дијалога** и интензивније консултације међу социјалним партнерима.

У том контексту, неопходно је усмерење на равноправност, квалитет и ефикасност, као и непрестано унапређење учинка **образовног система** на свим нивоима, укључујући успостављање бољих веза са пољем рада, даљим промовисањем политика учења током читавог живота и, по питању **високог образовања**, већег нагласка на иновацијама, преносу технологија и сарадњи са пословним сектором. Неопходне су даље реформе **система за стручно образовање и усавршавање, као и система за образовање одраслих**, како би се олакшао прелазак на иновативну и конкурентну економију са динамичним сектором услуга. Како би се то постигло, биће неопходна изградња капацитета наставника за учитеље и реформе почетног образовања за учитеље.

Република Србија ће наставити са реформом **система социјалне заштите** како би се прилагодила новим економским условима и суочила са новим потребама, као што су оне које намећу демографски трендови (старење). Биће неопходан развој и спровођење система за регулацију и проверу квалитета, укључујући националне минималне

68 Број становника радно способног узраста у Републици Србији ће се смањити за више од 210.000 до 2020. године, према Процени тржишта рада Светске банке из септембра 2006. године

стандарде, процедуре за лиценцирање пружаоца социјалних услуга и механизма за инспекције како би се унапредило пружање социјалне заштите и постигла даља **децентрализација** пружања услуга. Још један важан изазов за социјалну заштиту биће већи степен усмерености на оне којима је помоћ најпотребнија и промовисање **активног укључивања** како би се олакшао прелазак са социјалне помоћи на рад. То ће захтевати виши степен сарадње између различитих служби које тренутно раде независно (социјална и здравствена заштита, образовање, запошљавање и смештај) са дугорочним циљем интегрисања помоћи и расположиве подршке за угрожене групе у обједињењу скуп услуга, блиско увезаних заједничим циљевима, процедурама и стандардима.

Република Србија се суочава са бројним изазовима у области реформе здравственог система, почевши од рационализације мреже објеката за здравствену заштиту и основне децентрализације система, до финансирања квалитетне државне здравствене заштите и развоја интегрисаног система здравствене заштите. Приоритетне области које ће бити неопходно разрешити у погледу организације и рада система здравства требало би да нагласе пружање приступачне, **квалитетне здравствене неге** и безбедност пацијената. То ће захтевати непрестано унапређење закона, стручно усавршавање, унапређење управљања здравственом заштитом, административне структуре и процедуре на различитим нивоима, као и даљи развој стандарда и смерница за добру клиничку праксу. Биће неопходно наглашавати здрав стил живота кроз програме за превенцију усмерене на образовање и подстицање веће свести о важности пракси доброг здравља. Промовисање менталног здравља ће такође захтевати посебну пажњу.

Република Србија ће такође морати да промовише напоре за праћење и решавање **утицаја окружења на здравље** у складу са активностима дефинисаним у Анализи учинка у области еколошког здравља за Републику Србију коју је објавила Светска здравствена организација 2010. године, као и Акционом плану за заштиту животне средине и здравља деце (Children's Environment and Health Action Plan - ЦЕХАП) који је усвојила Влада Републике Србије 2009. године.

У очекивању добијања статуса земље кандидата, Република Србија је почела припреме за **приступ ИПА компоненти IV** током 2012-2013. године, израдом нацрта одговарајућих докумената о програмирању (Оквир за стратешку усклађеност и Оперативни програм) и са припремом предложених радних структура за децентрализовано управљање оперативним програмима (видети Анекс II). Програмирање за ИПА компоненту IV је усклађено са приоритетима и потребама наведеним у овом документу.

## Пољопривредни и рурални развој

### Опис сектора и тренутно стање

Сектор пољопривреде и руралног развоја обухвата пољопривредну производњу, шумарство, рибарство, безбедност хране, добробит животиња и одрживи рурални развој.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде главни је орган управе који формулише и спроводи прописе у овом сектору. Иако је Министарство надлежно за воде, важно је имати у виду да овај сектор не обухвата водопривреду. Према секторском приступу, сматра се да вода припада сектору животне средине.

Сектор пољопривреде је значајан за привреду, будући да су пољопривреда и индустрија хране и пића заједно чиниле 18% извоза 2009. године<sup>70</sup>, али се тешко прилагођава новим условима који настају услед спољних фактора (нпр. нова тржишта, трговинска правила, прописи ЕУ). **Пољопривредна производња** одвија се углавном у руралном окружењу, које обухвата највећи део Републике Србије – 85% територије – и у ком живи 55% становништва. Упркос значају пољопривреде за привреду Републике Србије, пољопривредна производња је у многим подручјима слаба и неконкурентна услед недовољних инвестиција у прошлости, великог броја веома малих газдинстава и несигурног тржишта земљишта. Карактеришу је методи производње са ниским улазним издацима и ниским приносима, а само 20% пољопривредника производи за пласман на тржиште<sup>71</sup>.

Светска банка<sup>72</sup> је 2003. године сматрала да сектор пољопривреде у Републици Србији има знатан потенцијал и да може да се претвори у покретач **привредног раста**. На крају 20. века, удео тог сектора у бруто домаћем производу био је 21% (а чак 25% ако се урачуна и индустрија хране и пића; то је више од удела прерађивачке индустрије 1999. године).

Пољопривредно земљиште чини скоро 58% површине Републике Србије (5.093.000 ха 2008. године); од тога, више од три четвртине су оранице (4.223.000 ха 2008. године), а остало су пашњаци у претежно брдско-планинским подручјима и воћњаци. Најважнији пољопривредни производи су пшеница, кукуруз, шећерна репа, сунцокрет, малине, говеђе и свињско месо и млеко, али у Статистичком годишњаку Србије као важне области производње наведени су и дуван, шљиве, грожђе и јабуке. Међу најважнијим карактеристикама пољопривреде у Републици Србији јесу разлике између производних сектора, од којих су неки конкурентнији, а неки мање конкурентни. Сектор **воћарства и повртарства**, који се одликује великом разноврсношћу производње, добар је пример за то. За воћарство су карактеристични ниски приноси, али је укупна производња многих врста воћа (на пример, јабука, крушака, дуња, шљива, бресака, ораха) порасла. Овај сектор карактеришу производња на мањим газдинствима, старе и нископриносне сорте и ограничен пласман. Гаје се многе врсте поврћа, али је за многе забележен благи пад производње у периоду 2004–2008. (кромпир, пасуљ, црни лук, купус, парадајз) услед пада приноса, смањења површине под том културом, или оба фактора. У производњи **житарица**, у том периоду такође је дошло до пада укупне производње свих важнијих житарица: пшенице, ражи, јечма, овса и кукуруза, при чему је принос кукуруза по хектару такође опао, док су приноси других житарица били стабилни. Међу важнијим културама је и шећерна репа, чија је производња такође у паду, док је производња сунцокрета, уљане репице и соје у порасту. На пример, производња уљане репице је порасла са 4.500 тона 2004. на више од 51.000 тона 2008.<sup>73</sup> И у другим областима је забележен пораст: на пример, производња паприка је порасла услед повећања како приноса, тако и површине под том културом.

Сектор **сточарства** је значајан; и живе животиње и производи од меса представљају важне извозне артикле Републике Србије. Међутим, број говеда, живине и свиња је благо опао у периоду 2001–2008<sup>73</sup>, док је број оваца и коза благо порастао. Број заклане стоке такође је опао, али постоје неслагања у подацима, пошто поједини статистички подаци указују на то да је у истом периоду производња меса свих главних сточних врста порасла (за 5–10%), услед повећања како броја животиња, тако и производње меса по животињи. Насупрот томе, у сектору млекарства изражен је проблем лошег квалитета и ниског приноса. Иако је принос млека по животињи у периоду 2004–2008. благо порастао, укупна производња је опала за 45 милиона литара.<sup>73</sup> За овај сектор, карактеристична су мала стада, ниски улазни издаци и ниски приноси, а значајни су проблеми квалитета, лоших санитарних услова и безбедности хране.

70 Саопштење Републичког завода за статистику Србије бр. 286, 2010.

71 Н. Богданов (2007), Мала рурална домаћинства у Србији и рурална непољопривредна економија, УНДП.

72 Преглед пољопривредног сектора Светске банке, 2003.

73 Статистички годишњак Србије 2009, Републички завод за статистику Србије, Београд 2009.

Слаб учинак у многим областима може се објаснити низом фактора, укључујући недовољне инвестиције и мале почетне трошкове (што се додатно погоршава тешким добијањем кредита), лош квалитет семена, нископриносне сорте, све мањи број пољопривредних газдинстава и све већи увоз. У целини, површина коришћеног земљишта остала је приближно иста у последњих пет година,<sup>73</sup> иако је површина под житарицама и повртарским културама благо смањена, а површина под индустријским биљем (нпр. уљарицама) благо повећана, што је можда одраз помених промена у производњи пољопривредних култура. Поједина кретања у пољопривреди несумњиво су последица **структурних промена у пољопривреди**, али је тешко недвосмислено утврдити узроке скоријих промена. Број предузећа и задруга у периоду 2004–2008. године опао је са 1.011 на 812, али подаци указују на то да је највећи пад забележен у броју задруга без земље. Дошло је до мањег пада броја предузећа са земљиштем (до 5.000 ха по предузећу). Тај пад можда указује на укрупњавање у организационој структури газдинстава, али то није сасвим сигурно, а укупан број породичних газдинстава (на основу података из Пописа 2002. године) износи 778.891, при чему нема новијих података о данашњим трендовима.

**Шумарство**, које је важно за производњу дрвета, биолошки диверзитет и рурални развој, има значајан удео у коришћењу земљишта. Укупна површина земљишта под шумама у Републици Србији 2008. године била је 2,7 милиона хектара или 30,7% укупне површине земљишта (што представља повећање од скоро 3% од 2000. године);<sup>74</sup> нешто више од половине (53%) у државном је власништву, док је остало у приватном. Велику већину шума Републике Србије (90%) чине лишћари, највећи део сече дрвета (75%) обавља се у шумама у државном власништву, а око 40% државних шума налази се под неким обликом заштите природе. Примарна прерада дрвета из државних шума је благо порасла (6%) у периоду 2004–2008. године, али нема података о преради дрвета из приватног сектора. На основу података се не види тренутно стање шума у Републици Србији, које је описано као „незадовољавајуће» и које карактеришу недовољан обим производње, неповољна старосна структура, незадовољавајућа густина шумског фонда и шумовитост, неповољно стање састојина и незадовољавајуће здравствено стање.<sup>75</sup>

Осим тога, шуме у приватном власништву изложене су значајном притиску услед тешких економских услова и веће потражње за шумарским производима и услугама. Нерегулисана сеча одвија се на малим шумским парцелама, јер се земљиште под шумама често користи као један облик капитала којим се власник и његова породица користе по потреби. Шуме у приватном власништву одликују се малим парцелама (просечне површине 0,3 ха), а број власника није познат (процењује се да их има од 500.000 до 800.000). Ограничења у развоју овог сектора узрокована су недостатком инвестиција у технолошки развој, slabим институцијама, недостатком квалификација и дугом изолацијом од међународне заједнице. Развој домаћих капацитета у областима образовања, науке и истраживања, технологије, економије и социјалних аспеката шума и шумарства сматра се веома значајним за будуће одрживо газдовање шумама. Шумарство има важну улогу у руралном развоју, обезбеђивању алтернативних извора прихода за сеоска домаћинства (огрев, техничко дрво, дивљач), у заштити животне средине (контрола поплава, издвајање угљеника) и у очувању биолошког диверзитета (станишта дивљих животиња и биљака). Шумарство је, дакле, један од елемената остварења секторских циљева и задатака.

**Рурално подручје** Републике Србије је распрострањено; према Попису 2002. године, око 3.900 насеља евидентирано је као потпуно рурално, а 33% запослених радило је у примарном сектору. Према другим изворима<sup>76</sup>, до 75–80% радно активног становништва у руралним областима бави се пољопривредом; међутим, будући да више од

74 Оцена глобалних шумских ресурса за 2010. годину, Извештај за Србију, верзија 18, FRA 2010/187 Rome, 2010.

75 Стратегија развоја шумарства Републике Србије, МПШВ, 2006.

76 Н. Богданов (2007), Мала рурална домаћинства у Србији и рурална непољопривредна економија, УНДП.

600.000 газдинстава има мање од 5 ха земље, велики део те производње намењен је потрошњи у домаћинству, а не пласману на тржиште. Ипак, пољопривредна активност је значајна: 68% малих руралних домаћинстава наводи пољопривреду као извор прихода. Рурална подручја у Републици Србији разноврсна су демографски, економски, географски и социјално, а многа се суочавају са интензивним миграцијама и ниском диверсификацијом привреде. Осим тога, незапосленост је висока и могућности за запошљавање мале, а стање отежава слаба и неразвијена инфраструктура. Ти фактори заједно доводе до ниског БДП по становнику у поређењу са урбаним подручјима. У једном новијем извештају ОЕЦД, наведено је да је сиромаштво у руралним подручјима Републике Србије два пута заступљеније него у урбаним подручјима. То је потврђено Анкетом о животном стандарду 2007, према којој 61% сиромашних живи у руралним подручјима, стопа сиромаштва у руралним подручјима два пута је виша него у урбаним (9,8% према 4,3%), док је однос између руралних и урбаних подручја по сиромаштву порастао са 1,6 на 2,3. Рурална подручја заостају за урбаним у погледу пружања услуга и дохотка домаћинстава. Привредни субјекти из руралних подручја, а нарочито пољопривредници, немају могућност да добију повољне кредите за инвестиције нити да се користе подршком у унапређењу пословања у пољопривреди и диверсификацији ка другим делатностима. Ипак, рурална подручја у Републици Србији имају значајне људске ресурсе и привредну активност, као и важно културно наслеђе које представља основу руралног развоја.

У последњих десет година, спроведене су значајне активности с циљем решавања неких од проблема утврђених у сектору пољопривреде. Састављене су нове стратегије и **национални програми** пољопривреде, шумарства, руралног развоја и органске производње, али Стратегија пољопривреде, Национални програм пољопривреде и Национални програм руралног развоја тек треба да буду усвојени. У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, утврђена је потреба за бољим спровођењем програма и прописа, нарочито у области безбедности хране.

Осим тога, у последње две године усвојено је 30 нових **закона** ради усаглашавања са правним тековинама Европске уније, а само током 2010. године донете су 94 **уредбе** којима се спроводе захтеви у секторима пољопривреде, безбедности хране, фитосанитарних питања, водопривреде, шумарства и руралног развоја. У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, истакнути су слабост административних капацитета у овом сектору и потреба за боље квалификованим кадром, ефикаснијом расподелом ресурса и јачањем инспекција.

**Управа за ветерину** у оквиру Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде активно учествује у мерама чији је циљ да се контролише ширење болести (класична свињска куга, бесило) и да се повећа квалитет стоке и производа од меса унапређењем објеката за прераду хране. Према Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, потребно је унапредити спровођење анализе ризика, примену система анализе опасности и критичних контролних тачака (НАССР) код оператора и званичних контролних организација, као и инспекције и службене контроле на државној граници.

У овом сектору, у средишту пажње су **производња хране и безбедност хране**, које су блиско повезане са руралним развојем и квалитетом животне средине. Важно је посматрати сектор у целини како би се обезбедило да рурални развој, заштита животне средине и пољопривредне активности буду интегрисани како би друштво остварило што већу корист.

Пољопривреда и рурални развој у Републици Србији одвијају се у контексту прилагођавања правним тековинама Европске уније, што подразумева нове строге захтеве у целом ланцу производње и промета хране и подстицање руралног развоја. На пример, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде основало је **Мрежу за по-**

**дршку руралном развоју**, која се састоји од 16 регионалних центара и 140 подручних канцеларија да би се локалне заједнице припремиле за програме као што је LEADER (Везе између активности развоја руралне привреде) и обезбедила боља комуникација са релевантним актерима на локалном нивоу.<sup>77</sup>

Оснивањем Управе за аграрна плаћања, која представља претходника Агенције за плаћања, Србија је успоставила административну структуру за спровођење мера IPARD (компоненте V ИПА) у будућности. У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину истакнута је важност успостављања управљачког тела и запошљавања службеника у Управи за аграрна плаћања, уз успостављање међуресорних механизма за координисање политика руралног развоја.<sup>78</sup>

## Стратешки оквир и секторски приоритети

Јасно<sup>79</sup> стратешко усмерење за област пољопривреде изложено је у **Стратегији развоја пољопривреде Србије** (2005. г.)<sup>80</sup> (и поновљено у **Националном програму пољопривреде Србије 2010–2013. године** (2010. г.)<sup>81</sup> која има три општа циља везана за реструктурирање (произвођача, својине и институција), развој тржишта и тржишних механизма и унапређивање руралног развоја и заштите животне средине. Конкретне производне јединице такође имају конкретне циљеве у погледу пољопривредних производа. У средишту пажње је унапређивање квалитета производње путем система као што су заштићено име порекла (ПДО; *Protected Designation of Origin*) и заштићена географска ознака (ПГИ; *Protected Geographical Indication*) пољопривредних и прехрамбених производа<sup>77</sup>. Осим тога, општи циљ **Националног акционог плана развоја органске производње** (2010)<sup>82</sup> јесте повећање површине земљишта сертификованог за органску производњу или у поступку конверзије на 50.000 ха до 2014. године (са почетне површине од 596 ха у 2009. години). Међу најважнијим областима деловања су и здравље биља, семенски и садни материјали, средства за заштиту биља и ветеринарска политика; те области су само делимично усаглашене са прописима ЕУ и потребно је усвојити нове законе и подзаконске акте<sup>77</sup>.

**Нацртом националног програма руралног развоја Србије за период 2011–2013.**<sup>83</sup> утврђена су три стратешка циља која се односе на унапређење пољопривредног и прехрамбеног сектора: подстицање унапређења у области безбедности хране, у ветеринарским и фитосанитарним активностима, усаглашавање са стандардима прописаним правним тековинама Европске уније и подстицање одрживог развоја руралне привреде и руралних подручја стимулisaњем диверсификације. **Стратегија развоја шумарства Републике Србије** (2006)<sup>84</sup> има као општи циљ очување и ширење шума у контексту шумарства као привредне гране. Кључни циљеви обухватају подршку економским и социјалним функцијама шума уз очување еколошких карактеристика, изградњу институција и подршку управљању које ће омогућити одрживу експлоатацију ресурса шума.

77 Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију, 2009. Влада, Београд.

78 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/sr\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdf)

79 У току је израда Нацрта стратегије пољопривреде и руралног развоја за период 2010–2020.

80 Стратегија развоја пољопривреде Србије, 2005.

81 Национални програм пољопривреде Србије 2010–2013, МШВП, 2010.

82 Национални акциони план развоја органске производње 2010–2015, МШВП, 2010.

83 Нацрт националног програма руралног развоја Србије за период 2011–2013.

84 Стратегија развоја шумарства Републике Србије, МШВП, 2006.

**Међу другим важнијим државним стратегијама** које утичу на овај сектор јесу: Стратегија развоја енергетике Републике Србије; Акциони план за биомасу Републике Србије 2010–2012; Национална стратегија одрживог развоја (2008), а нарочито део који се односи на одрживи развој (укључујући очување и унапређење) у областима водопривреде, земљишта и шума; Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период 2007–2012. године, која се бави конкретним проблемима руралних области и препрекама у њиховом развоју; Национална стратегија запошљавања за период 2005–2010. године, чији циљеви обухватају подршку предузетништву и оснивању нових малих и средњих предузећа путем иновација у пољопривредном и прехранбеном сектору; Стратегија развоја туризма Републике Србије за период 2005–2010. године, која има као један од циљева промовисање и развој сеоског туризма; Стратегија за смањење сиромаштва у Србији (2003. год.), која обухвата посебне циљеве и стратешке циљеве смањења руралног сиромаштва. Националним програмом заштите животне средине (2010. год.) утврђени су приоритети везани за заштиту природе, биолошког диверзитета и шума, рибарство, пољопривреду, шумарство и лов у периоду 2010–2014. године.

Најважнији стратешки документи у овом сектору имају сличне циљеве када је реч о усклађивању три шира аспекта сектора: модернизацији пољопривреде, привредном и друштвеном развоју руралних подручја, агроекологији и заштити биолошког диверзитета. Општи приоритети овог сектора јасно су утврђени и општеприхваћени.

На основу општег стратешког оквира и постојећег стања у овом сектору, утврђени су следећи **средњорочни приоритети**:

- ***Повећање конкурентности пољопривреде, шумарства и рибарства квалитативним и квантитативним управљањем ресурсима пољопривредне производње у Републици Србији***

Пољопривреда Републике Србије има потенцијал да постане један од кључних покретача привреде, али – у скоро свим секторима делатности – свим елементима у ланцу снабдевања, од почетне производње до прераде и пласмана, потребна су унапређења да би били конкурентни у односу на сличне производе из држава Европске уније и да би се ојачао потенцијал за развој производа за извоз. Први корак у томе мора бити унапређење саветовања и стручности, како би се подигао ниво свести о очекивањима и како би се остварила побољшања у пољопривредној производњи.

- ***Унапређење безбедности хране, здравља животиња, добробити животиња и здравља биља ради усклађивања са интегрисаним приступом безбедности хране Европске уније***

Спровођење прописа о безбедности хране и добробити животиња, као и других прописа донетих ради усаглашавања са правним тековинама Европске уније није задовољавајуће и потребан је непрестан програм изградње капацитета. Тиме се морају унапредити и инспекције и информациони системи којима се оне користе у раду.

- ***Подршка одрживом руралном развоју којим се подстиче диверсификација руралне привреде и унапређује квалитет живота у руралним подручјима***

Велики део становништва Републике Србије живи и ради у руралним подручјима, од којих су многа угрожена старењем становништва, слаби квалитетом услуга и исељавањем. Како би био изграђен виталан и конкурентан пољопривредни сектор, неопходно је оријентисати се ка диверсификацији руралне привреде да би се

обезбедила разноврснија радна места и унапредио квалитет живота у руралним подручјима, с циљем да се у мањим градовима и селима обезбеди опстанак и одржавање становништва које модернизованој пољопривреди може да понуди квалификовану радну снагу. Овај приоритет захтева институционалне промене да би се омогућила реализација делотворнијих иницијатива и обезбедило успешно координисање међуресорне политике и програма.

- ***Заштитити и унапредити квалитет агроекологије и биолошког диверзитета у склопу заштите животне средине и екосистема***

Пољопривредна политика Европске уније усредсређена је на очување и унапређивање квалитета животне средине. У остваривању економске ефикасности путем модернизације и веће конкурентности, морају се уважавати еколошка питања. У изградњи капацитета ради стварања модерног пољопривредног система мора се узети у обзир потенцијални утицај на екосистеме и развијати знања и вештине потребне за остваривање што већих користи и свођење негативних последица на најмању меру.

## Мере за остваривање секторских приоритета

У периоду 2011–2013, приоритети сектора биће остварени спровођењем следећих мера:

**Приоритет 1:** ***Повећање конкурентности пољопривреде, шумарства и рибарства квалитативним и квантитативним управљањем ресурсима пољопривредне производње у Републици Србији***

**Мера 1.1:** ***Модернизовање информационих система за подршку у формулисању, надзору и вредновању политика***

**Циљ:** Унапређење прикупљања, складиштења, анализе и тумачења информација и управљање њима ради пружања делотворне подршке у спровођењу нових прописа

**Опис:** Модернизација информационих система за подршку потребна је у целом сектору, како би се обезбедила подршка за унапређења у сектору пољопривреде, унапредило спровођење прописа и унапредила контрола на државној граници. Истовремено, потребно је модернизовати стручне и саветодавне службе у пољопривреди које пружају подршку у пласману производа, на пример обуком и подизањем нивоа свести и успостављањем система информисања за произвођаче и прерађиваче, уз квалитетније информације о управљању земљиштем (нпр. мапе намене земљишта и квалитета земљишта, систем за идентификацију парцела, информације о квалитету шума и о производњи). Подршка ће бити оријентисана ка модернизацији инфраструктуре да би се омогућило сакупљање и преношење информација и управљање њима у читавом сектору применом стандардизованих приступа и поступака, и ка изградњи капацитета одговарајућих запослених (нпр. аналитичке вештине и вештине управљања подацима), чиме ће бити превазиђени недостаци административних капацитета утврђени у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину. У Извештају је наведено и то да је у области ветерине неопходно унапредити информатичку инфраструктуру, изградити капацитете Управе за ветерину за управљање базама података и обезбедити обуку за ветеринарске инспекторе о новим начелима која су уведена прописима.

**Мера 1.2:      *Развој система информисања ради унапређења производње, прераде и пласмана пољопривредних производа у читавом ланцу снабдевања***

**Циљ:**            Пружање подршке развоју и промовисању квалитетних производа који задовољавају стандарде Европске уније

**Опис:**            Произвођачима и прерађивачима потребни су бољи извори информација и квалитетније информације да би могли да доносе квалитетне одлуке о инвестицијама захваљујући којима ће постати конкурентнији на ширем тржишту Европске уније. Ова мера ће бити усредсређена на изградњу капацитета пољопривредника, произвођача и прерађивача како би им се помогло да одреде производе и да се користе системима регистрације који производима обезбеђују додатну вредност, да би се унапредили производња, прерада и пласман и да би се обезбедили бољи системи сакупљања и дистрибуције информација на државном и локалном нивоу. Инвестиције ће бити усредсређене на унапређење квалитета подршке и савета који се пружају произвођачима у четири препоручена сектора: житарице и индустријско биље; млеко и млечни производи; месо и производи од меса; воће, грожђе и поврће.

**Мера 1.3:      *Јачање система за заштиту производа и биља***

**Циљ:**            Делотворни системи заштите производа допринеће модернизацији и конкурентности пољопривреде Републике Србије и, посебно, обезбедити подршку у заштити биља тиме што ће Републици Србији бити омогућено да формира референтне колекције, да користи нове високоприносне биљне сорте и да утврђује и штити аутохтоне сорте и производе са јединственим локалним карактеристикама.

**Опис:**            Ова мера биће усредсређена на изградњу капацитета пољопривредника, произвођача и прерађивача да одреде производе и да користе системе за регистрацију производа са заштићеним именом порекла (PDO) и заштићеном географском ознаком (PGI), као и на успостављање и одржавање референтних колекција да би се обезбедиле полазне информације за потребе испитивања и регистрације биљних сорти. Овом мером биће успостављена контрола промета биљног материјала, као и процеси и методе регистрације и заштите биљних врста и формиране референтне колекције за испитивање и регистрацију нових сорти (нарочито у воћарској производњи) и за очување старих и аутохтоних сорти. Осим тога, ова мера ће допринети усаглашавању са стандардима Европске уније за средства за заштиту биља путем унапређења система регистрације, као и увођењу система биљног пасоша. Ова мера односи се на многа питања истакнута у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, као што су усвајање стратегије и акционог плана за увођење система пасоша за биљке и унапређење контроле на државној граници.

**Приоритет 2:      *Унапређење безбедности хране, здравља животиња, добробити животиња и здравља биља ради усклађивања са интегрисаним приступом Европске уније безбедности хране*****Мера 2.1:      *Јачање инспекцијских и контролних служби и система сертификације***

**Циљ:**            Унапређење координације система инспекције (и унутрашње и граничне), унапређење националне референтне лабораторије и обезбеђивање да контрола безбедности прехранбених производа за

људску и животињску потрошњу буде у складу са домаћим прописима, стандардима Европске уније и међународном најбољом праксом.

**Опис:** Подршка у склопу ове мере биће усредсређена на развој ефикаснијих и стандардизованих поступака инспекције; изградњу капацитета, укључујући у то евентуално реструктурирање служби инспекције; обуку (нарочито у области анализе ризика, анализе опасности и спровођења планова критичних контролних тачака); обезбеђивање потребних инструмената и опреме (нпр. информациони и комуникациони системи, укључујући потребан софтвер и хардвер за анализу ризика и, према потреби, модернизацију националних референтних лабораторија); изградњу сигурних мрежа и успостављање система за праћење и евалуацију да би се обезбедио кредибилитет инспекција у целом сектору. Развој контроле ланца производње и промета хране „од њиве до трпезе” неопходан је како би се умањили негативни ефекти пољопривреде на екосистем (на пример, ефекти примене средстава за исхрану биља и средстава за заштиту биља, као и ефекти целог ланца од производње хране за животиње до отпада у производњи хране) и да би се подстакла примена добре праксе у пољопривреди и заштити животне средине (на пример, интегрисано сузбијање штеточина). У овој мери, узет је у обзир Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, у ком се препоручује унапређење спровођења и примене прописа, нарочито у области безбедности хране. У Извештају о напретку утврђен је низ питања повезаних са том облашћу на којима је потребно радити у програмском периоду, а то су: недовољан административни капацитет, ефикаснија расподела ресурса, додатна обука у службама инспекције и запошљавање квалификованих кадрова у новооснованим телима. У Извештају се посебно наводи потреба за унапређењем инспекције и контроле на државној граници. У области ветерине, у Извештају се наводи да су потребне измене и допуне система за одобравање увоза, пошто постојећи систем није у складу са правним тековинама Европске уније; прописи о контролама на државној граници се не спроводе, а ветеринарска инспекција и контроле на државној граници нису унапређене. Осим тога, потребно је унапредити спровођење прописа о регистрацији и контроли свих сточних пијаца и подићи ниво свести о правном оквиру за идентификацију и регистрацију животиња. Такође, овом мером поступа се у складу са препоруком из Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину која наводи да је у области фитосанитарне политике неопходно усвојити нове подзаконске акте за спровођење закона, посебно Закона о средствима за заштиту биља, и да поступак регистрације нових средстава за заштиту биља није усаглашен са правним тековинама Европске уније. Потребан је и програм праћења остатака пестицида како би се задовољили захтеви Европске уније.

**Мера 2.2:** *Развој капацитета у сектору агробизниса да би се изашло у сусрет унапређеним стандардима безбедности хране и добробити животиња*

**Циљ:** Подизање нивоа свести и капацитета произвођача, прерађивача и других оператора у целом систему снабдевања храном како би разумели строже стандарде безбедности хране у Европској унији и прилагодили им се; пружање подршке у утврђивању потребних оперативних унапређења.

**Опис:** Подршка у склопу ове мере односиће се на изградњу капацитета пољопривредних стручних и саветодавних служби, надлежних органа, удружења произвођача хране и организација потрошача да би боље разумели захтеве у погледу хигијене и безбедности хране, и на обуку одговарајућа лица која раде у сектору агробизниса и ланца производње и промета хране. Овом мером биће обухваћена обука и подршка у спровођењу планова анализе опасности и критичних контролних тачака, пошто-

вање стандарда Европске уније у погледу безбедности хране и израда широког спектра материјала, као што су водичи кроз добру праксу у хигијени, који ће се односити на разне елементе ланца снабдевања храном, посебно у областима где је утврђено који ће се производи развијати за извоз. Ова мера односи се на недостатке утврђене у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, у ком је наведено да у области безбедности хране није остварен већи напредак и да је потребно донети и примењивати више аката за спровођење закона. Истакнуто је да принцип анализе ризика још није спроведен и да у ту сврху треба успоставити адекватан систем база података и унапредити примену планова анализе опасности и критичних контролних тачака. Овом мером ће бити унапређен капацитет актера на које се односе строжи стандарди да задовоље захтеве нових закона и прописа.

**Приоритет 3:** *Подршка одрживом руралном развоју којим се подстиче диверсификација руралне привреде и унапређење квалитета живота у руралним подручјима*

**Мера 3.1:** *Развој капацитета за спровођење програма руралног развоја*

**Циљ:** Повећање способности за припрему и спровођење мера садржаних у Националном програму руралног развоја у читавом сектору.

**Опис:** Спровођење Уредбе Европске уније о руралном развоју биће обиман посао и припреме за то је потребно почети што је пре могуће, нарочито зато што се очекује да крајем 2011. или почетком 2012. године постану доступна средства компоненте V ИПА (што зависи од тога када ће држава добити статус кандидата за чланство у Европској унији). За усаглашавање са Уредбом Европске уније о руралном развоју, биће неопходно изградити капацитете како органа управе, тако и других актера за остваривање циљева руралног развоја у погледу унапређења конкурентности и диверсификације руралне привреде. Области које је потребно развијати обухватају: системе у оквиру Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде (на пример, делотворна агенција за плаћања у пољопривреди и управљачко тело), комуникацију и дистрибуцију информација о интегрисаном руралном развоју, боље технике пољопривредне производње, нове приступе преради и пласману сировина (укључујући производе од дрвета, дрвну биомасу, храну и индустријско биље). Очекује се да би подршка у овој области обухватила стручну обуку, подизање нивоа свести (о унапређењима у поступцима пољопривредне производње и услугама како би се унапредио квалитет живота у руралним подручјима) и оснивање организација произвођача и прерађивача. На локалном нивоу неопходно је унапредити процес успостављања и спровођења планова за рурални развој заснован на интегрисаном територијалном приступу.

Осим тога, подршка ће обухватити и унапређења у стручном саветовању како би се остварила што већа економска корист на локалном и државном нивоу у областима у којима Република Србија има компаративну предност (на пример, унапређења у производњи млека и меса треба да обухвате широк спектар тема, као што су организација испаше, квалитет млека, квалитет трупова заклане стоке и дизајн и пласман нових производа). Важно је децентрализовати одлучивање и спровођење одлука успостављањем нове структуре која омогућава бољу комуникацију и унапредити учешће представника локалне заједнице у одлучивању.

Предложене мере руралног развоја биће делотворније уколико буде успостављена нова, боља институционална структура, на пример везе унутар Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и између њега и других министарстава чије надлежности имају утицаја на рурални развој и пољопривредну производњу. То указује и на све израженију потребу за доношењем стратешких одлука на највишем нивоу уз уважавање односа између руралног развоја и пољопривредне производње (укључујући шумарство) да би се обезбедило међусобно допуњавање стратешких мера које утичу на рурални развој. За рурални развој биће потребна подршка у облику боље рачуноводствене евиденције о активностима и транспарентности активности, што се може остварити увођењем система за темељно праћење и евалуацију како би се обезбедило да се активности међусобно допуњавају, а не да ометају једна другу. Биће потребна и подршка у оснивању пилот институција на локалном нивоу (на пример, аукцијска тржишта и нови облици пласмана производа, нови центри за рурални развој, локалне акционе групе, партнерства, групе произвођача) које ће имати капацитете да доносе одлуке и управљају средствима, планирају и развијају агро-бизнис, као и у ојачавању веза између актера на локалном, регионалном и државном нивоу да би се обезбедило делотворно спровођење мера руралног развоја.

**Приоритет 4:** ***Заштита и унапређење квалитета агроекологије и биолошког диверситета у склопу заштите животне средине и екосистема***

**Мера 4.1:** ***Јачање капацитета пољопривредних стручних и саветодавних служби за пренос знања***

**Циљ:** Јачање капацитета пољопривредних стручних и саветодавних служби у Републици Србији како би циљним корисницима у пољопривреди, шумарству и руралном развоју пружале ажурне и релевантне информације о поступцима у одрживој пољопривреди и шумарству, што ће утицати на конкурентност, безбедност хране, рурални развој, агроеколошке услове и свест о биолошком диверзитету.

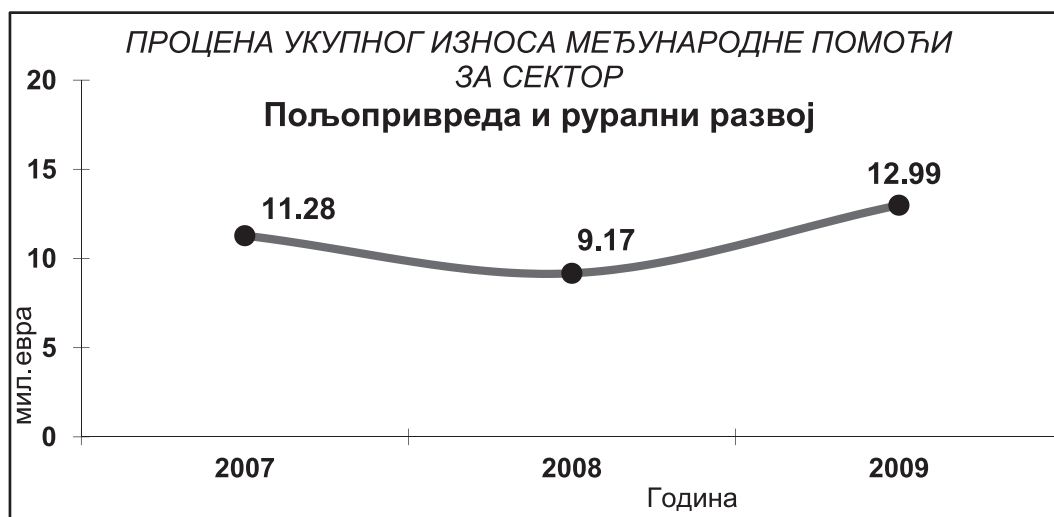
**Опис:** Пољопривредне стручне и саветодавне службе треба да осмисле нове приступе пружању услуга како би више пољопривредника и земљопоседника могло да се користи њиховим услугама. Конкретно, запослени у службама треба темељније да се упознају са захтевима у погледу здравља и добробити животиња, сертификације (за органску производњу и газдовање шумама) и управљање ризиком, као и да добро познају могућности за финансирање и добру праксу у пољопривреди и шумарству. Потребан је програм изградње капацитета којим ће бити обезбеђено усавршавање вештина, обука, познавање стања, комуникација и дистрибуција информација у одговарајућем формату циљној групи. Ова мера треба да обухвати широк спектар саветодавних служби у јавном и непрофитном сектору како би организације попут удружења произвођача оствариле корист од унапређења капацитета. У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину наводи се да у области фитосанитарне политике треба усвојити нове подзаконске акте за спровођење закона, нарочито Закона о средствима за заштиту биља, као и да поступак регистрације нових средстава за заштиту биља није усаглашен са правним тековинама Европске уније. Потребан је и програм праћења остатака пестицида како би се задовољили захтеви Европске уније.

## Програмирање међународне помоћи

Мере предложене за финансирање у оквиру НАД одабране су како би се употпуниле национална и међународна финансијска подршка пољопривреди и руралном развоју у Републици Србији, финансиране из државног буџета и других програма ЕУ, као и билатералне и мултилатералне помоћи.

### Текуће активности

Према ИСДАКОН, бази података процењује се да је међународна донаторска заједница сектору пољопривреде и руралног развоја у Републици Србији током периода између 2007. и 2009. године пружила укупну помоћ у износу 33,44 милиона евра (видети графикон у даљем тексту).



У оквиру четири годишња програма 2007 – 2010. године, кроз **ИПА** компоненту I финансирају се пројекти у сектору пољопривреде и руралног развоја у вредности око 20 милиона евра. Та подршка односи се на следеће конкретне активности: усаглашавање са прописима Европске уније; спровођење нових прописа, увођење контроле средстава за заштиту биља и подршка у пласману; подршка у сузбијању и искорењивању класичне свињске куге у Републици Србији; изградња капацитета и техничка подршка у обнови рејонизације виноградарских подручја и контроли производње вина са географским пореклом; успостављање система пољопривредних књиговодствених података (СПКП) у Републици Србији; набавка опреме, курирска служба и изградња капацитета Дирекције за националне референтне лабораторије у производњи и промету хране. Обезбеђена је и техничка помоћ за изградњу институционалних капацитета и подршку пољопривреди и руралном развоју у Републици Србији; у склопу припрема за компоненту V ИПА, твининг пројекат који се финансира из ИПА 2007 помоћи ће у развоју капацитета агенције за аграрна плаћања и успостављању управљачког тела, као и у спровођењу LEADER приступа у руралном развоју. Исказано је велико интересовање за твининг пројекте, али за то је потребна добра организованост корисника. Међу најважнијим питањима је немогућност државе корисника да апсорбује сва средства пројеката из претходних година (на пример, издаци за лабораторијску опрему), због неадекватне припремљености објеката. Осим тога, институционална и правна

питања (на пример, дуготрајни поступци добијања лиценци и дозвола) успоравају спровођење пројеката.<sup>85</sup>

И **други донатори** су допринели усвајању агроеколошких и агробизнис програма и руралном развоју; подршку су пружили Јапан, Холандија, Норвешка, Румунија, Шпанија, Шведска, Уједињене нације и Сједињене Америчке Државе. Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде пружена је подршка у развоју капацитета за економска истраживања (САД) и капацитета фитосанитарних и ветеринарских служби и ветеринарске инспекције, као и капацитета за испитивање млека (Холандија); обезбеђена је циљана помоћ у области биљних генетских ресурса (Шведска), домаће производње ђубрива (Јапан) и биолошког диверзитета и у састављању Агроеколошког програма за Србију (Холандија), као и помоћ у повећавању конкурентности агробизниса (САД) и помоћ за земљорадничке задруге (Норвешка); пружена је подршка партнерствима за ревитализацију руралних подручја у складу са LEADER приступом (УНДП и Румунија) и за развој одрживог руралног туризма (УН и Шпанија).

### Финансијске пројекције

Сектор пољопривреде и руралног развоја ће захтевати додатну подршку како из републичких буџетских средстава, тако и међународних партнера. Очекивани широк низ активности захтева континуирана финансијска средства.

Према Меморандуму о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину са пројекцијама за 2012. и 2013. годину (децембар 2010. године), током наредне три године планирана је додела следећих средстава из **државног буџета**:

Табела 7 – Ограничења укупних домаћих буџетских средстава у периоду 2011-2013 (у еврима\*)

| Институција                                                       | 2011.       | 2012.       | 2013.       |
|-------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде <sup>86</sup> | 194.839.112 | 205.559.413 | 217.250.885 |

\* Прерачунато по курсевима који су коришћени за израду Меморандума о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину, са пројекцијама за 2012. и 2013. годину

Меморандумом о буџету одређују се **главни стратешки циљеви Владе у области пољопривреде и руралног развоја у наредном периоду**:

- повећање конкурентности и ефикасности сектора пољопривреде;
- обезбеђивање квалитетне и исправне хране за домаће тржиште и извоз;
- подршка одрживом руралном развоју;
- заштита животне средине од штетних ефеката технолошких процеса у пољопривреди;
- припрема за приступање Светској трговинској организацији и Европској унији;
- реформа задружног сектора.

85 Извештај о међународној помоћи Републици Србији у 2008. години, Министарство финансија, Београд (2009)

86 Укључујући буџет Републичке дирекције за воде (за 2011. г. – 2.098.545 евра; за 2012. г. – 2.058.719 евра; за 2013. г. – 2.059.791 евра)

Према информацијама **донаторске заједнице** (видети Анекс IV), очекује се да ће нова бесповратна помоћ за сектор пољопривреде и руралног развоја у периоду 2011–2013. године износити најмање 43,4 милиона евра.

## Пројекције и будући изазови

Нови Нацрт стратегије пољопривреде и руралног развоја<sup>87</sup> за период 2010–2020. године указује на то да ће се наставити са постојећим стратешким усмерењем ка модернизацији пољопривреде, унапређењу безбедности хране и руралном развоју. Нацрт стратегије указује и на жељу Републике Србије да приступи **Светској трговинској организацији**, што би могло да доведе до смањења заштите пољопривреде, на пример укидањем субвенција за извоз или променом структуре унутрашње подршке домаћој пољопривредној производњи. Осим тога, у предстојећем периоду очекује се укидање заштите домаћег тржишта од увозних производа пореклом из држава Европске уније. Република Србија би требало да добије и статус кандидата за чланство у Европској унији, тако да би се после 2014. године могла интензивирати подршка у оквиру свих компонената ИПА, укључујући компоненту V ИПА. Ти процеси довешће до притиска на домаћем тржишту, посебно када је реч о малим породичним газдинствима, и можда ће бити потребни додатни облици подршке да би се обезбедио напредак малих газдинстава и руралне привреде.

Када је реч о **пољопривредној производњи**, очекује се да ће мала газдинства даље пропадати због старосне структуре пољопривредног становништва, иселјавања из руралних подручја и недостатка нових пољопривредника (могућности у градским срединама и сигурнији извори прихода привлаче младе) и тешкоћа у задовољавању нових стандарда безбедности хране и добробити животиња. Развој већих газдинстава биће отежан због проблема са катастром, књижењем и својином, који доводе до несигурности на тржишту земљишта и тешкоћа у спајању парцела да би се добила већа и ефикаснија газдинства. У целини, пољопривредна активност ће можда опати, али ће пад бити изражен код мањих газдинстава која не производе за пласман на тржиште или која тешко достижу строже стандарде јер су за то потребна улагања. Сточарство и производња меса вероватно ће добити на обиму кад буду усвојени унапређени стандарди безбедности хране, док ће млекарска производња вероватно опати због веће конкуренције из држава чланица Европске уније и висине улагања потребних за унапређење производње у Републици Србији. Производња уљарица ће вероватно порасти услед повећане потражње за квалитетном храном за животиње и биогоривима, а површина под виноградима ће се вероватно повећавати, мада спорије, због малих и раштрканих парцела. Површина под органском производњом ће се вероватно повећавати, али то зависи од потражње потрошача, која условљава више цене органских производа. Безбедност намирница биће све важнија, што може довести до веће потражње за локализованом производњом са краћим ланцима снабдевања.

Дугорочно посматрано, престанак производње на земљишту довешће до повећања површине неуређених **шума**. У шумама малих површина, производња дрвета неће бити исплатива, али оне могу да буду корисне за животну средину у смислу већег биолошког диверзитета и издвајања угљеника. Шуме лошег квалитета могу да буду економски корисне за рурална подручја јер се из њих може обезбеђивати дрво за огрев, а можда могу да одговоре и на повећану потражњу за обновљивим ресурсима и биомасом. На местима где се може користити биомаса у мањем обиму, могу се предвидети различити алтернативни начини коришћења земљишта за производњу.

87 Нацрт стратегије пољопривреде и руралног развоја за период 2010–2020. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, април 2010. године.

Планирано је да **Заједничка пољопривредна политика** Европске уније буде прерађена до 2013. године, а процес расправе је почео Визијом Европе 2020, у којој се наглашава значај обједињавања Заједничке пољопривредне политике и руралног развоја. Двостубни систем ће вероватно бити задржан, а могуће је да ће више финансијских средстава бити усмерено у активности руралног развоја типа LEADER, које су оријентисане одоздо на горе.<sup>88</sup> На састанку Савета одржаном у марту 2010. године са темом пољопривреде и рибарства, истакнуто је да пољопривреда може да има важну улогу у обезбеђивању интелигентног, одрживог и инклузивног раста. Због све израженијег настојања у Заједничкој пољопривредној политици Европске уније да се подржи холистички рурални развој, вероватно ће за механизме подршке у склопу другог стуба бити издвојено више финансијских средстава. Због тога ће се јавити притисак да управљање руралним подручјима буде интегрисаније и да се тако обезбеде алтернативни извори прихода путем диверсификације (уз иновативније и мултифункционално коришћење шумских, водних и земљишних ресурса), да се унапреди квалитет живота у руралним подручјима и да се ради на заштити животне средине. Пољопривредна политика Европске уније вероватно ће и даље бити усредсређена на строге стандарде, заштиту животне средине и производњу квалитетних пољопривредних производа да би се сачувала конкурентност на светском тржишту хране. Република Србија ће морати да управља пољопривредном производњом да би унапредила квалитет и подржала диверсификацију, а да при томе не наруши јединствени карактер локалних производа и не угрози производњу на мањим газдинствима, која доприносе запослености у руралним подручјима и руралној привреди.

Питања у области **енергетике** биће у жижи интересовања, нарочито потенцијал за производњу енергије из пољопривредних (биогорива, производња енергије из отпада) и шумарских производа (нпр. прерада дрвета, шумски остаци и огревно дрво). Најновије студије спроведене у оквиру пројекта FAO/TCP/YUG/3201 показују да Република Србија има 1,2 милиона кубних метара шумских остатака и отпада из дрвне индустрије и да, заједно са другим изворима дрвне биомасе; то обезбеђује потенцијал за производњу енергије од 1,2 милиона тона еквивалента нафте, што је скоро 14% потрошње финалне енергије у Републици Србији. Енергија биомасе нуди могућности за локални привредни развој, као и прилике за развој нових производа, што ће вероватно бити све важније у ближој будућности.

## Транспорт

### Опис сектора и трендови

Транспорт треба да обезбеди услове за слободно кретање људи и робе у Републици Србији и ван ње. Овај сектор у великој мери доприноси привредној активности и расту БДП-а и сматра се једним од најзначајнијих фактора у привредном развоју, запошљавању и повећању конкурентности у будућности. Према актуелним статистичким подацима, сектор транспорта, заједно са складиштењем и везама, обезбеђује 7,5% БДП-а и 8,3% укупне запослености. Резултати и ефективност транспорта зависе искључиво од капацитета и квалитета инфраструктуре и квалитета транспортних услуга, укључујући интероперабилност различитих видова, мрежа и система саобраћаја. Сектор транспорта у Републици Србији обухвата друмски, железнички и ваздушни транспорт и транспорт унутрашњим пловним путевима, као и интермодални транспорт.

88 [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/conference/pdf/matthews-closing-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/conference/pdf/matthews-closing-report_en.pdf)

Основна транспортна инфраструктура је релативно добро изграђена и може се сматрати добром основом за даљи развој. Састоји се од 43.838 км путева, 3.809 км железничких пруга, 1.680 км унутрашњих пловних путева, два међународна аеродрома, пет секундарних и 16 терцијарних аеродрома и три делимично завршена терминала за интермодални транспорт.<sup>89</sup> Иако транспортна мрежа одговара нивоу средње развијених европских држава, њен капацитет и квалитет смањени су услед недовољних инвестиција и неодговарајућег одржавања у прошлости. Последице тога су застарела технологија, квалитет инфраструктуре испод стандарда Европске уније и уска грла/ограничења у транспортној мрежи (ограничења брзине, једноколосечне и неелектрифициране пруге, товарни профил према стандарду УИЦ–Ц, критичне деонице и неексплодирана убојна средства у Дунаву и Сави, лоша инфраструктура у лукама, недовољан транспортни капацитет преводница на Ђердапу и др.).

Бруто **издаци на инвестиције и одржавање** 2008. године износили су 710 милиона евра за путеве, 51 милион евра за унутрашње пловне путеве и само 23 милиона евра на железнице. То указује да је Влада изградњу и обнову путне мреже, у овом моменту издвојила као приоритет. Сектор транспорта суочава се са недостатком континуираног финансирања и недовољних капацитета за израду пројектне документације за инфраструктуру.

Густина мреже **аутопутева** од 4,8 км/1000 км<sup>2</sup> много је мања него у Аустрији (19,9 км/1000 км<sup>2</sup>) или Уједињеном Краљевству (14,85 км/1000 км<sup>2</sup>) и може се упоредити са густином мреже у државама попут Бугарске (3 км/1000 км<sup>2</sup>) или Чешке, Словачке и Мађарске (око 7 км/1000 км<sup>2</sup>). Густина мреже осталих путева, која износи 500,8 км/1000 км<sup>2</sup>, може се упоредити са густином мреже у Македонији или Црној Гори и приближно је двоструко мања од густине мреже тих категорија путева у Аустрији или Уједињеном Краљевству. Просечна густина у Европској унији је 1.214,9 км/1000 км<sup>2</sup>.<sup>90</sup>

Статистички подаци о **изградњи путева, осим аутопутева**, за период 2000–2008. показују да је у свих 27 држава чланица Европске уније и свим државама кандидатима и потенцијалним кандидатима осим Републике Србије повећана укупна дужина путева. За свих 27 држава чланица Европске уније, повећање је било у просеку око 0,7% годишње, а у Хрватској и Турској (у периоду 2004–2008) повећање је било веома мало (0,3%, односно 0,2%). Укупна дужина путева у Албанији (2003–2008) повећавала се за више од 7% годишње.<sup>90</sup>

Техничко стање путева није задовољавајуће; више од половине локалних путева не одговара потребама савременог саобраћаја, 32% магистралних и регионалних путева старије је од 20 година, а само 14% је изграђено пре мање од 10 година.<sup>91</sup>

Густина **железничке мреже** у Републици Србији од 49,2 км/1000 км<sup>2</sup> може се упоредити са просеком за свих 27 држава чланица Европске уније (50,1 км/1000 км<sup>2</sup>), као и са густином од 46 км/1000 км<sup>2</sup> у Француској и Румунији. Укупно 46,4% железничких пруга (1.768 км) чине магистралне пруге, од којих је 1.254 км (32,7%) електрифицирано. Само 7% пруга (272 км) је двоколосечно. На око 45% железничких пруга, дозвољено осовинско оптерећење је 22,5 т, а на 30% је ниже од 16 т.<sup>92</sup>

89 Статистички годишњак Србије 2009, Републички завод за статистику Србије

90 Еуростат водич о земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима, издање за 2010. годину

91 Транспортна опсерваторија југоисточне Европе – Петогодишњи план за период 2010–2014. и Генерални мастер план транспорта у Србији

92 Генерални мастер план транспорта у Србији

На Коридору X, који би требало да буде најбоље одржавани део мреже, разлика између пројектоване и брзина које се остварују креће се од 15% до 40%. Брзина возова већа од 100 км/час могућа је само на 3,2% пруга, а око 50% пруга омогућава максималну брзину од 60 км/час. Осим пруга Београд–Шид и Велика Плана – Ниш, које су двоколосечне и електрифициране и на појединим деоницама омогућавају веће брзине, све пруге имају застареле техничке и технолошке параметре. Међутим, стање у погледу ограничења брзине није се значајније погоршало у последњих 10 година.

У Републици Србији постоје погодни економски и географски услови за теретни саобраћај **унутрашњим пловним путевима**. Укупна дужина унутрашњих пловних путева у Републици Србији, при просечном водостају, износи око 1.680 км. Дунав, који тече кроз Републику Србију, повезује централну Европу са Црним морем, а преко канала Рајна–Мајна–Дунав, и са Северним морем. Тиса обезбеђује везу са источном Европом, док Сава повезује Републику Србију са бившим југословенским републикама на западу, уз Јадранско море. Мрежа пловних канала у Хидросистему Дунав–Тиса–Дунав има око 600 км.

Просечна брзина пловидбе на Дунаву је 8–14 км/час узводно и 15–20 км/час низводно. Највећи газ пловила на Дунаву је од 2,5 до 4,5 м; за то је потребна минимална дубина воде од 3,2 до 6 м. Дунавска комисија захтева да минимална дубина воде буде 2,5 м.<sup>92</sup>

Најважније **луке** на Дунаву су Београд, Панчево, Смедерево и Прахово; у Београду и Панчеву постоје терминали за контејнере.

Четири **аеродрома** (у Београду, Нишу, Вршцу и Бору) користе се у комерцијалне сврхе. Аеродром „Никола Тесла” у Београду и Аеродром „Константин Велики” у Нишу, који припадају Основној регионалној транспортној мрежи, користе се за међународни ваздушни саобраћај. Осим тога, према Регистру аеродрома који води Директорат цивилног ваздухопловства Републике Србије, постоје још 22 аеродрома са дозволом за коришћење. Неколико војних аеродрома, којима управља Војска Србије нуде добар потенцијал за даље ширење мреже тако што би се користили као цивилни или цивилно-војни аеродроми.

У Републици Србији постоје само три делимично функционална **терминала за интермодални транспорт**: ЖИТ (Железнички интегрални транспорт) у близини Главне железничке станице у Београду, у Луци Београд и у Луци Панчево. У њима се користе углавном мултифункционална опрема и универзални уређаји који омогућавају претовар контејнера и појединих већих транспортних јединица. У оквиру IPA 2008 програма спроводи се пројекат који има за циљ израду документације за изградњу новог интермодалног терминала. Тренутно је поступку избор локације будућег терминала.

Република Србија је саставни део **европске транспортне мреже** и преко паневропских транспортних коридора (Коридора X и Коридора VII) повезана је са Трансевропском транспортном мрежом (TEN-T) Европске уније. Коридор X обухвата друмски, железнички и интермодални транспорт док коридор VII представља река Дунав. Такође, Република Србија има мрежу унутрашњих пловних путева.

Развој транспорта зависи од економске развијености државе и региона. Новији трендови у транспорту у Републици Србији слични су трендовима у свим државама западног Балкана. После периода експанзије, који је почео 2000. године, раст домаћег теретног и путничког саобраћаја престао је 2008. услед светске финансијске кризе, која је довела до рецесије привреде и пада домаће и међународне потражње.

Друмски **теретни** транспорт је једини одржао стабилан обим пословања у током недавне рецесије. Железнички теретни саобраћај у периоду 2007–2009. године опао је за 31%, транспорт унутрашњим пловним путевима у периоду 2006–2009. године за 47%, а ваздушни транспорт је опао са 7,5 милиона ткм (тона-километара) 2004. на 2,7 милиона ткм 2009. године, тј. за 64%. Иако је друмски транспорт динамичан и доминантан, удео друмског теретног транспорта посматран у тона-километрима 2009. године био је само 23,6%, док је удео железничког транспорта био 59,0%. То указује на идеалну поделу између видова саобраћаја: материјали у растреситом стању и сировине углавном се транспортују железницом и унутрашњим пловним путевима, који се сматрају еколошки погоднијим и трошковно ефикаснијим.<sup>93</sup>

Највећи део **путничког** саобраћаја у Републици Србији чине друмски и градски саобраћај. Иако је путнички саобраћај, као и теретни, престао са растом 2008. године, док је 2009. године забележен пад од 10% у обиму пословања, упадљиво је то да је железнички путнички саобраћај у скоро сталном паду од 2004. године (5–15% годишње) и да је обим пословања опао за око 37%. Ради поређења, подаци о друмском, градском и ваздушном саобраћају показују углавном стабилан учинак током тог периода. Подаци из 2009. године показују да највећи удео у путничком саобраћају имају градски саобраћај – 44,8% и друмски саобраћај – 40,1% укупног обима израженог у чкм (човек-километар).<sup>93</sup>

Аеродром „Никола Тесла” у Београду је највећи аеродром у Републици Србији и на њему се обавља 95% путничког и 95% теретног транспорта. Капацитет аеродрома је више од 5,6 милиона путника годишње, а тренутно се користи више од 50% капацитета.

Главни саобраћајни токови друмом, железницом и унутрашњим пловним путевима забележени су на **главним европским коридорима** који пролазе кроз земљу (паневропски транспортни коридори X и VII и рута 4 Основне регионалне транспортне мреже); они се сматрају основном транспортне мреже Републике Србије. У железничком саобраћају, 50% обима се одвија на коридору X, који чини 25% мреже.

Република Србија интензивно ради на довршавању, унапређењу и модернизацији главне транспортне инфраструктуре и усаглашавању прописа у области транспорта са прописима Европске уније.

Јавно предузеће „Железнице Србије”, које се бави развојем железнице, Јавно предузеће „Путеви Србије” и предузеће „Коридори Србије”, која се баве управљањем државним путевима укључујући и управљање инвестицијама у путеве, добијају помоћ кроз ИПА, као и из средстава међународних финансијских институција.

Када је реч о **законском оквиру**, недавно су усвојени Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама, Закон о ваздушном саобраћају и Закон о безбедности саобраћаја на путевима, а у оквиру јавне управе основана су регулаторна тела за железницу, ваздушни саобраћај и безбедност саобраћаја на путевима.

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину потврђено је да Република Србија и даље испуњава обавезе из Прелазног споразума о трговини и Споразума о стабилизацији и придруживању; примењују се одредбе Заједничког европског ваздухопловног подручја о приступу тржишту; усвојени су кровни закони о саобраћају унутрашњим пловним путевима и ваздушном саобраћају. Међутим, тек треба да буде усвојен оквирни закон о железници, као и подзаконски акти за спровођење закона о појединим видовима саобраћаја. У Извештају Европске

<sup>93</sup> Статистички годишњак Србије 2009, Републички завод за статистику Србије

комисије о напретку Србије за 2010. годину истиче се потреба за даљим развојем инфраструктуре, обезбеђивање услова за постепено отварање тржишта, наставак усвајања и спровођења нових прописа и унапређење ефикасности и управљачких капацитета институција у области транспорта. Влада ће ускоро усвојити Акциони план за испуњавање препорука из Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину.

## Стратешки оквир и секторски приоритети

Стратешки правци развоја сектора транспорта утврђени су следећим стратегијама Владе:

У **Националном програму за интеграцију Републике Србије у Европску унију** утврђене су обавезе у погледу укључивања правних тековина Европске уније у домаћи правни систем и задаци за испуњавање приступних критеријума. У областима политике транспорта и транспортних мрежа и законског и институционалног оквира, утврђени су средњорочни приоритети, међу којима су усвајање и спровођење прописа и изградња капацитета за испуњавање будућих захтева.

У **Стратегију развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног саобраћаја у Републици Србији од 2008. до 2015. године**, за чије је спровођење усвојен и Акциони план, уграђени су принципи транспортне политике Европске уније, захтеви из Споразума о стабилизацији и придруживању, Стратешке смернице Заједнице о кохезији, НПИ и Вишегодишњи програмски документ; Стратегијом је утврђен главни циљ да буду достигнути потребни капацитети, као и компатибилност и интероперабилност транспортног система Републике Србије са транспортним системима суседних држава и Европске уније, уз свођење на минимум неповољног утицаја развоја транспорта на животну средину.

**Националним планом изградње путне и железничке инфраструктуре у Србији**, усвојеним 2008. године, утврђени су најважнији пројекти/деоци железничких и друмских коридора у периоду 2008–2012. године и разматрано финансирање изградње инфраструктуре; израчунато је да ће укупни трошкови износити 2,9 милијарди евра.

**Генерални мастер план транспорта у Србији и Мастер план и студија изводљивости саобраћаја на унутрашњим пловним путевима у Србији** дају општи приказ транспортне инфраструктуре у Републици Србији и пројеката развоја инфраструктуре које треба спровести у периоду 2009–2027. године, укључујући прорачун трошкова и оцену појединих пројеката у одређеним видовима транспорта. Прорачун укупних трошкова потребних јавних инвестиција у развој транспортне инфраструктуре износи 15 милијарди евра.

Средњорочно посматрано, Република Србија очекује да задовољи потражњу за брзим и квалитетним транспортом уз смањени утицај на животну средину.

На основу општег стратешког оквира и постојећег стања у овом сектору, утврђени су следећи **средњорочни приоритети**:

- **Унапређење делотворности свих видова транспорта и транспортног система у целини**

Конкурентност у области транспорта тесно је повезана са делотворношћу целог система и са ефикасношћу пружених услуга. За транспорт у Републици Србији, у свим видовима, укључујући интермодални транспорт, потребно је утврдити заједничке циљеве на основу анализе делотворности и ефикасности видова транспорта појединачно и уз уважавање њиховог доприноса конкурентности транспорта, да би се корисницима понудио избор и оптималне могућности у транспорту. То значи да треба увести сврсисходно планирање и управљање у складу са дефинисаним резултатима, управљање саобраћајним токовима, развој транспортне мреже, унапредити безбедност и ефикасност, увести правично формирање цена, заштиту животне средине и друштвену одговорност, као и ојачати унутрашње тржиште и спољну димензију тржишта (транзит и извоз транспортних услуга).

- **Унапређење капацитета и квалитета транспортне инфраструктуре и услуга на паневропским транспортним коридорима и Основној регионалној транспортној мрежи југоисточне Европе**

Квалитет, делотворност и ефикасност транспортних услуга зависе од капацитета и квалитета транспортне инфраструктуре. Развијена транспортна мрежа уз управљање саобраћајним токовима представља основни предуслов за пружање брзих, безбедних и ефикасних транспортних услуга. Потражња за транспортним услугама у земљи, као и за услугама у транзиту, расте. Република Србија треба да доврши и даље развија транспортну инфраструктуру од државног, паневропског и регионалног значаја и да унапреди капацитет и квалитет главних путних и железничких праваца и унутрашњих пловних путева да би се избегла постојећа и настанак нових уских грла и ограничења.

- **Развој и постепена либерализација тржишта транспортних услуга**

Процес интеграције Републике Србије у Европску унију подразумева врло конкретне захтеве у погледу либерализације тржишта транспортних услуга. У претходном периоду, остварен је извесан напредак у уградњи правних тековина Европске уније у домаће право; процес усаглашавања домаћег законодавства са правним тековинама наставља се, али, уопштено посматрано, Република Србија веома споро испуњава обавезе из ове области. Узрок таквог стања је често недостатак административних капацитета и потребних вештина за примену прописа у пракси. Административни капацитет мора бити ојачан да би се усвојени прописи примењивали.

## Мере за остваривање секторских приоритета

У периоду 2011–2013. године, приоритети у овом сектору биће остварени спровођењем пројеката у оквиру следећих мера:

**Приоритет 1**                      **Унапређење делотворности свих видова транспорта и транспортног система у целини**

**Мера 1.1**                      **Јачање државне управе и институција које се баве управљањем транспортом и изградња њихових капацитета**

**Циљ:**                      Допринос делотворном и одрживом развоју сектора транспорта бољом организацијом послова транспорта уз уважавање аспеката економичности, безбедности и заштите животне средине, као

и уз планирање и управљање транспортним системом и транспортним организацијама у складу са дефинисаним циљевима.

**Опис:** Ова мера омогућиће државној управи и институцијама у области транспорта да користе помоћ у развоју и унапређивању знања и вештина стратешког управљања и планирања, унутрашње организације, управљања инвестицијама у инфраструктуру, израде пројектне документације, набавки и управљања спровођењем пројеката. Може се очекивати и успостављање и одржавање трајних партнерстава са одговарајућим институцијама из Европске уније. Ова мера допринеће испуњавању препорука из Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину које се односе на унапређење и јачање административних капацитета, као и примени приступа Владе реструктурирању транспортних предузећа, унапређивању обима и квалитета услуга, рационализацији мреже, повећавању удела интермодалног транспорта и ефикасности транспортног система у целини.

**Приоритет 2**      ***Унапређење капацитета и квалитета транспортне инфраструктуре и услуга на паневропским транспортним коридорима и Основној регионалној транспортној мрежи југоисточне Европе***

**Мера 2.1**      ***Модернизација железничке инфраструктуре***

**Циљ:** Допринос јачању капацитета и унапређењу квалитета главних делова железничке мреже Републике Србије и задовољење растуће потражње за брзим и квалитетним железничким транспортом у складу са европским стандардима.

**Опис:** Ова мера биће усредсређена на даљи развој железничке инфраструктуре путем реконструкције, унапређивања и модернизације одређених деоница постојећих железничких пруга, углавном на паневропском транспортном Коридору X (северни део железничког Коридора X (Хб), Стара Пазова – Нови Сад – Суботица – граница са Мађарском, као и јужни део железничког Коридора X (Хц и Хд), Ниш – Димитровград – граница са Бугарском, Ниш – Прешево – граница са Македонијом; Ресник – Клење – Мали Пожаревац – Велика Плана и даље дуж Коридора X ка Нишу) и на рути 4 Основне регионалне транспортне мреже југоисточне Европе (граница са Румунијом – Вршац – Београд – граница са Црном Гором). Поред реализације инвестиционих пројеката за које је већ састављена и усвојена пројектна документација и надзора над њима, посебна пажња биће посвећена изради документације за нове пројекте потребне ради даље модернизације мреже. Разматра се примена европских стандарда за TEN-T да би се достигао потребни квалитет услуга.

**Мера 2.2**      ***Довршавање путне мреже***

**Циљ:** Допринос унапређењу капацитета и квалитета услуга у друмском транспорту довршавањем путне мреже и задовољавање растуће потражње за брзим и безбедним друмским транспортом у земљи и у транзиту.

**Опис:** Овом мером биће пружена подршка изградњи деоница које недостају на аутопутевима државног и међународног значаја; мера ће бити усредсређена углавном на планиране аутопутеве на паневропском транспортном коридору X (Београд – Нови Сад – граница са Мађарском; Београд –

Ниш – граница са Македонијом; Ниш – Димитровград – граница са Бугарском) и на рути 4 Основне регионалне транспортне мреже југоисточне Европе (Београд – Чачак – граница са Црном Гором). Поред реализације инвестиционих пројеката за које је већ састављена и усвојена пројектна документација и надзора над њима, посебна пажња биће посвећена изради документације за нове пројекте потребне ради довршавања мреже. Разматра се примена европских стандарда за ТЕН-Т да би се достигао потребни квалитет услуга.

### **Мера 2.3 Јачање капацитета за ефикасан интермодални транспорт**

**Циљ:** Допринос подизању капацитета за интермодални транспорт у Републици Србији и обезбеђивање инфраструктуре потребне за бржи развој интермодалног транспорта.

**Опис:** Овом мером, биће пружена подршка интермодалном транспорту у Републици Србији путем успостављања терминала за интермодални транспорт, на основу резултата двају конкретних пројеката спроведених уз подршку Владе Холандије (2009) и ИПА 2008.. Разматра се спровођење инвестиционог пројекта, надзор над њим и помоћ оператору у управљању терминалом.

### **Мера 2.4 Унапређење услова пловидбе унутрашњим пловним путевима**

**Циљ:** Допринос унапређењу безбедности пловидбе унутрашњим пловним путевима у Републици Србији.

**Опис:** Мера ће се реализовати путем инвестиционих пројеката, који ће се надовезати на резултате спроведених или текућих ИПА пројеката; конкретно, мером ће бити пружена подршка извођењу хидротехничких радова на регулацији водотокова и продубљавању речних корита како би се отклонили проблеми на критичним деоницама пловног пута, као и на другим локацијама које угрожавају пловидбу (нпр. уклањање неексплодираних убојних средстава, обнова преводница на Ђердапу), као и увођењу Речног информационог сервиса (РИС), у складу са припремљеном документацијом. Разматра се и израда пројектне документације за даље унапређење пловидбе. Приоритети ће бити Дунав, Сава и Тиса и њима ће бити посвећена посебна пажња.

## **Приоритет 3 Јачање и постепена либерализација тржишта транспортних услуга**

### **Мера 3.1 Јачање институција за спровођење прописа о јединственом тржишту**

**Циљ:** Допринос спровођењу правних тековина Европске уније и интегрисању Републике Србије у Европску унију.

**Опис:** Реализација мере допринеће примени правних тековина Европске уније интегрисаних у домаће прописе; посебна пажња биће посвећена томе да органи државне управе, институције у области транспорта и транспортна предузећа примењују у пракси нове домаће прописе у области транспорта, на пример Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама, Закон о ваздушном саобраћају, Закон о безбедности саобраћаја на путевима и друге прописе, укључујући и подзаконске акте. Ова мера допринеће испуњавању препорука из Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину које се односе на јачање капацитета управе за примену усвојених прописа и обезбеђивање услова за постепено отварање тржишта, што је у складу са приступом Владе либерализацији инфраструктурних делатности у којима се може увести конкуренција. Ова мера биће реализована путем израде

методологије, помоћи у усвајању добре праксе, организације и реализације обука, студијских посета, обуке на радном месту, твининга итд. Може се очекивати и изградња и одржавање трајног партнерства са одговарајућим институцијама из Европске уније.

## Програмирање међународне помоћи

Мере предложене за финансирање у оквиру НАД одабране су како би се употпуниле државне и међународне интервенције подршке развоју транспорта у Републици Србији, финансиране из државног буџета и других програма ЕУ, као и билатералне и мултилатералне помоћи.

### Текуће активности

Према бази података ИСДАКОН, процењује се да је међународна донаторска заједница сектору транспорта у Републици Србији током периода између 2007. и 2009. године пружила укупну помоћ у износу од 385,38 милиона евра (видети дијаграм у наставку).



У оквиру четири годишња програма 2007–2010. године, кроз **ИПА** компоненту I финансирају се пројекти у сектору транспорта у вредности око 73 милиона евра. Европска унија је повећала подршку активностима изградње капацитета, укључујући процес усклађивања, путем пројеката као што су примена Споразума о успостављању заједничког европског ваздухопловног подручја, у области ваздушног транспорта, и твининг у вези са правним тековинама Европске уније. Значајна средства предвиђена су за унапређење услова пловидбе Дунавом, анализу стања железничких пруга, израду техничке документације за успостављање терминала за интермодални транспорт, модернизацију железничких пруга и подршку у управљању пројектима и надзору над грађевинским радовима на путним коридорима које финансирају међународне финансијске институције, укључујући изградњу Жежељевог моста на Дунаву у Новом Саду.

Реализују се значајне инвестиције и грађевински радови на завршетку путних деоница на Коридору X: Београд – Нови Сад – Хоргош – граница са Мађарском и Ниш–Димитровград, обилазнице око Београда и Жежељевог моста у Новом Саду, као и на реконструкцији и модернизацији железничких пруга ради завршетка Коридора X, посебно на деоницама Београд–Батајница–Голубинци и Ниш – Димитровград – граница са Бугарском. У току је израда студија и пројектне документације за деонице приге Ниш – Прешево – граница са Македонијом, Нови Сад – Суботица – граница са Мађарском и за деоницу руте 4 Београд–Врбница–Бар (у Црној Гори). У току су успостављање Речног информационог сервиса (РИС) на делу Дунава који припада Републици Србији, израда документације за хидротехничке радове у циљу регулације водотока, као и уклањање неексплодираних убојних средстава из Дунава, и биће завршени 2012. године; разматра се и увођење Речног информационог сервиса на Сави. Обнова преводница на Ђердапу неопходна је да би се обезбедила безбедна пловидба; то је у надлежности Министарства рударства и енергетике.

**Међу донаторима** који пружају подршку у сектору транспорта јесу Норвешка, Холандија, Швајцарска, Чешка и Канада. Финансијска конструкција инвестиција у путну инфраструктуру биће затворена подршком ЕИБ, ЕБРД и Светске банке низом кредитних пакета у укупном износу од 1,6 милијарди евра. Обезбеђена је знатна подршка за рехабилитацију железничких пруга (кредит ЕБРД од 60 мил. евра, кредит Светске банке од 80 мил. евра и кредит ЕИБ за реконструкцију железнице од 80 мил. евра). Мултилатерална помоћ обезбеђује се у склопу Инвестиционог оквира за западни Балкан, којим се пружа подршка студијама од значаја за реконструкцију железничке пруге Ниш – Прешево – БЈРМ (Бивша Југословенска Република Македонија) и за Јавно предузеће „Железнице Србије”.

### Финансијске пројекције

Сектор транспорта ће затевати додатну подршку како из државних буџетских средстава, тако и међународних партнера. Очекивани широк низ активности захтева континуирана финансијска средства.

Према Меморандуму о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину са пројекцијама за 2012. и 2013. годину (из августа 2010. године), током наредне три године планирана је додела следећих средстава из **државног буџета**:

Табела 8 – Ограничења укупних домаћих буџетских средстава у периоду 2011-2013 (у еврима\*)

| Институција                          | 2011.       | 2012.       | 2013.       |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Министарство за инфраструктуру       | 178.978.962 | 181.458.455 | 184.615.319 |
| Дирекција за пловне путеве „Пловпут” | 1.573.245   | 1.684.841   | 1.808.090   |
| Дирекција за железнице               | 421.721     | 454.456     | 490.654     |

\* Прерачунато по курсевима који су коришћени за израду Меморандума о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину, са пројекцијама за 2012. и 2013. годину.

Меморандумом о буџету утврђени су **основни стратешки циљеви Владе**, оријентисани ка повећавању обима и квалитета транспортних услуга и ефикасности транспорта у целини, укључујући рационализацију постојеће железничке мреже, унапређење сарадње са државама у региону, развој инфраструктуре, повећавање обима интермодалног транспорта робе интензивнијим коришћењем речног и железничког транспорта, као и интензивирање градње коридора X и реструктурирања јавних предузећа.

Према информацијама добијеним од **донаторске заједнице** (видети Анекс IV), очекује се да ће нова бесповратна помоћ за сектор транспорта у периоду 2011–2013. године износити најмање 88,3 милиона евра. Реализација великих инвестиционих пројеката није могућа без финансијске подршке међународних финансијских институција. Повољне кредите за развој транспортне инфраструктуре у Републици Србији обезбеђују Светска банка, EIB и EBRD, чији корисници су Јавно предузеће „Путеви Србије” и Јавно предузеће „Железнице Србије”, која су надлежна за развој тих видова транспорта. За све кредите потребна је сагласност Владе и Народне скупштине Републике Србије.

## Пројекције и будући изазови

Пројекције **потражње за транспортним услугама у будућности** засноване су на подацима коришћеним у изради прогноза БДП-а. У предвиђању фактора који су од значаја за остваривање циљева и приоритета транспорта утврђених овом проценом потреба, мора се узети у обзир економско окружење, на које веома утиче светска економска криза и успорен раст од 2010. године. Нажалост, не постоји посебна прогноза кретања у сектору транспорта која би се могла користити за разматрање будућег развоја транспорта у Републици Србији и у којој је узета у обзир светска финансијска и економска криза. Ипак, уопштено посматрано, очекује се раст потражње за транспортним услугама у земљи, као и за услугама у транзиту кроз Републику Србију; због тога ће бити потребно повећати капацитет транспортне мреже и унапредити квалитет услуга. У новијој прогнози БМИ (*Business Monitor International*),<sup>94</sup> наводи се да ће стање у привреди довести до веће потражње за услугама теретног транспорта у друмском, железничком и речном саобраћају, а сектор транспорта ће остварити годишњи раст по стопи од 4,0% у периоду 2010–2014. године, док ће стопа раста БДП-а бити 3,6%. У Регионалној студији о инфраструктури на Балкану – Транспорт (REBIS)<sup>95</sup> за период 2001–2025. процењено је да ће до краја тог периода друмски саобраћај порасти за 200–300% и да ће у погледу броја возила у власништву бити достигнут западноевропски ниво од 500–600 возила на 1.000 становника. Процењује се да ће раст железничког саобраћаја бити спорији – 60–140%. Очекује се да ће раст саобраћаја унутрашњим пловним путевима бити 160–215%, а раст ваздушног саобраћаја 315–830%.

Транспорт у Републици Србији још није спреман да задовољи постојећу и прогнозирану растућу потражњу за транспортним услугама; зато Влада сматра развој транспорта важним и пружа му подршку. Капацитет транспортне инфраструктуре и квалитет транспортних услуга и даље су незадовољавајући и далеко нижи него што захтевају стандарди Европске уније. Главни разлози за то су недостатак континуитета у финансирању, недостатак интероперабилности и координације између различитих видова саобраћаја, као и недостатак капацитета и управљачких вештина у институцијама у области транспорта. Генералним мастер планом транспорта у Србији, који је Национални савет за инфраструктуру усвојио јуна 2010, процењено је да укупни трошкови јавних инвестиција потребних за развој транспортне инфраструктуре у периоду 2010–2027. године износе 15 милијарди евра. То представља огроман изазов, не само у погледу финансирања, већ и у погледу израде грађевинских пројеката, са свим припадајућим пројектима, студијама изводљивости, анализама трошкова и користи, проценама утицаја на животну средину, урбанистичким условима, дозволама и другом документацијом. Почев од 1990. године, дошло је до застоја у одржавању унутрашњих пловних путева и припадајуће инфраструктуре. У следећих десет година, биће потребно око 290 милиона евра за рехабилитацију и одржавање система, као и још 220 милиона евра за развој интермодалног транспорта, ради унапређења конкурентности транспорта унутрашњим пловним путевима.

94 БМИ: Извештај о теретном саобраћају у Србији за 2010. годину (децембар 2009. г.)

95 Cowi (2003), РЕБИС – Транспорт

Потребе и изазови са којима се Република Србија суочава у јачању и унапређивању своје конкурентности, заједно са усвајањем и применом прописа потребних ради интеграције у Европску унију, имаће велики утицај на даљи развој сектора транспорта. Средњорочно посматрано, Република Србија у наступајућем периоду треба да доврши **транспортне мреже** да би се достигао предвиђени капацитет и квалитет и задовољили европски стандарди транспортних услуга. За ту визију, потребне су не само инвестиције у довршавање и даљи развој инфраструктуре, већ и унапређења у усвајању правних тековина Европске уније у области транспорта, стратешком и оперативном планирању, делотворном управљању, апсорпционим капацитетима и делотворном коришћењу финансијских средстава и примени правних тековина Европске уније.

У склопу припрема за стицање статуса државе кандидата за чланство у Европској унији, Република Србија је почела припреме за коришћење средстава **компоненте III ИПА** у периоду 2012–2013. године: израду одговарајућих програмских докумената (Оквир за усклађеност стратегија и Оперативни програм) и припрему предложене оперативне структуре за децентрализовано управљање Оперативним програмом (видети Анекс II). Програмирање компоненте III ИПА у складу је са приоритетима и потребама изложеним у овом документу.

## Животна средина и енергетика

### Опис сектора и тренутно стање

Сектор животне средине и енергетике<sup>96</sup> важан је за привредни развој Републике Србије зато што треба да задовољи све већу тражњу за енергијом и минералним сировинама и да допринесе развоју земље отварањем радних места и увођењем нових технологија. Овај сектор непосредно утиче на квалитет живота свих становника обезбеђивањем неопходне електричне енергије и грејања, заштитом природних станишта и ресурса, земљишта, шума, река и биолошког диверзитета Републике Србије, као и свођењем штетних ефеката привредног развоја и свакодневног живота на земљиште, воду, ваздух и јавно здравље на најмању меру. Пажљиво управљање ограниченим еколошким и енергетским ресурсима од кључног је значаја као основа за даљи привредни раст и унапређење конкурентности. Када је реч о енергетској геополитици, Република Србија има важну улогу као потенцијално регионално енергетско чвориште, а поседује и приступ гасу из Русије и са Кавказа, што је од значаја за енергетску сигурност Републике Србије и Европске уније.

У експлоатацији **природних ресурса** Републике Србије, најважнија је производња угља; вађење и прерада руде одвијају се у површинским коповима у три подручја (колубарски, косточачки и косовско-метохијски басен) и осам подземних рудника, из којих се добијају камени угаљ, мрки угаљ и лигнит. Поред тога, најважнији ресурси су метали, као што су бакар, олово и цинк, и минерали неметала. Рударство има значајан удео у привреди и представља примарну грану, као што је и пољопривреда, а његов негативан утицај на животну средину огледа се углавном у деградацији земљишта и загађењу воде. Према Енергетском билансу, Република Србија увози 77% сирове нафте (податак из плана за 2010. годину), која се углавном транспортује магистралним нафтоводом од Омишаља у Хрватској до рафинерија у Панчеву и Новом Саду. Србија се највећим делом природним гасом снабдева из увоза (86%) и то из правца

<sup>96</sup> У овом документу термин „енергетика” обухвата и рударство.

Мађарске, што представља једини улаз у систем. Транспортни систем развијен је од мађарске границе до Ниша -најјужнија тачка (400 км), а из овог транспортног система снабдевају се дистрибутивне мреже.

За **грејање** се користе природни гас (45% у 2010. години), течна горива (36%) и чврста горива (19%); индустрија учествује у потрошњи са 41%, домаћинства и други сектори са 59%. **Даљинско грејање** постоји у 55 градова и састоји се од децентрализованих извора топлотне енергије укупне инсталисане снаге од око 6.600 MW, и одговарајућих дистрибутивних мрежа којима се обезбеђује топлотна енергија домаћинствима, јавном сектору и привреди. Међутим, ефикасност даљинског грејања и даље је нижа од оптималне због непостојања прецизног мерења и контроле испоруке топлотне енергије потрошачима, што има последице по животну средину. Индустријски енергетски систем обухвата и производњу топлотне енергије и има инсталисану снагу од око 6.300 MW у неколико стотина индустријских предузећа у Републици Србији. У око 30 индустријских предузећа постоје енергане које омогућавају комбиновану производњу топлотне и електричне енергије (снаге око 250 MW), од којих већина дуже време није у погону.

Инсталисана снага капацитета за **производњу електричне енергије** у Републици Србији<sup>97</sup> износи 7.124 MW. Електропривреда Србије (у даљем тексту:ЕПС), предузеће у државном власништву, производи највећи део енергије у термоелектранама на лигнит у Обреновцу и Костолцу, чија је укупна инсталисана снага 3.936 MW, али које имају велике штетне ефекте на ваздух, воду и земљиште због нискоквалитетног лигнита; поред тога, још 353 MW производних капацитета расположиво је у термоелектранама на течна горива и природни гас. У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину наведено је да у погледу сигурности снабдевања није постигнут већи напредак: ништа није остварено у области залиха нафте, гасоводне интерконеције између Републике Србије и других држава у региону и даље су малобројне, а финансијска средства за гасоводну интерконекцију на правцу Ниш Димитровград тек треба да се обезбеде.

Осим тога, у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину истиче се да ни у области **енергетске ефикасности и обновљивих извора енергије** није постигнуто много; најважнији елементи правних тековина Европске уније о обновљивим изворима енергије нису још транспоновани у домаће законодавство, а није још усвојен ни закон о рационалној употреби енергије. Обновљиви извори енергије у Републици Србији користе се неравномерно и недовољно; скоро трећина електричне енергије производи се у хидроелектранама, а укупна снага 12 хидроелектрана са 50 агрегата износи 2.835 MW.<sup>98</sup> Укупан потенцијал за производњу енергије из биомасе у Републици Србији<sup>99</sup> процењује се на 2,7 милиона тен.<sup>100</sup> Тај потенцијал се састоји од дрвног отпада и шумских остатака (око милион тен) и остатака из сточарства, воћарства, виноградарства и примарне прераде воћа (око 1,7 милиона тен). Потенцијал за производњу енергије из биомасе из сточарства, која је погодна за производњу биогаса, процењује се на 42,000 тен. Други потенцијали јесу соларна енергија (0,6 мил. тен), енергија ветра (0,2 мил. тен), геотермални извори (0,2 мил. тен) и веће коришћење хидроенергије (0,6 мил. тен).<sup>101</sup> Обновљиви извори енергије су препознати као еколошки извори. Веће коришћење обновљивих извора енергије у Републици Србији допринело би већој поузданости снабдевања енергијом, одрживом развоју сектора енергетике, смањивању зависности од увоза енергије, отварању радних места, руралном развоју и смањењу емисије гасова који изазивају ефекат стаклене баште. Влада је 2009. године усвојила подзаконске акте којима се уређује програм подстицајних цена (*feed-in tariff*) за производњу електричне енергије из обновљивих извора, с циљем подстицања инвестиција у пројекте коришћења обновљивих извора

97 Годишњи извештај ЕПС за 2009. годину, без података за Косово и Метохију

98 Годишњи извештај ЕПС за 2009. годину, без података за Косово и Метохију

99 Акциони план за биомасу Републике Србије, 2010–2012.

100 Тона еквивалента нафте

101 Министарство рударства и енергетике

енергије у Републици Србији.

Међутим, рударство и производња енергије и даље изазивају највише загађења и зато су управљање заштитом животне средине и управљање производњом енергије уско повезани. Када је реч о **климатским променама**, сектор енергетике је главни извор емисије гасова који изазивају ефекат стаклене баште у Републици Србији; зато најзначајније мере ублажавања ефеката обухватају активности којима ће бити унапређена енергетска ефикасност и повећано коришћење обновљивих извора енергије.

Биолошки диверзитет у Републици Србији изузетно је велики и значајан<sup>102</sup>, али није шире признат као једна од основа развоја пољопривреде и медицине, а **природна станишта** у Републици Србији представљају извор прихода за туризам, лов и риболов. Укупна површина заштићених подручја је 5,86% укупне површине Републике Србије. Заштићених природних добара има 464 (5 националних паркова, 14 паркова природе, 17 предела изузетних одлика, 73 резервата природе, 312 споменика природе и 43 заштићена подручја од културно-историјског значаја), као и 215 заштићених биљних врста и 429 животињских врста које представљају природне реткости.<sup>103</sup>

Притисак на биолошки и геолошки диверзитет одражава се највише у неконтролисаној прекомерној експлоатацији ограничених природних ресурса. Посебно јаки негативни утицаји потичу од активности човека које се односе на шумске екосистеме и друга угрожена станишта (мочварна, степска и шумско-степска подручја, песковита подручја, континенталне слатине, брдско-планинска станишта и др.).

Становништво Републике Србије, које броји око 7,3 милиона људи, производи 2,4 милиона тона **комуналног отпада** годишње.<sup>104</sup> Око 60% комуналног отпада у Републици Србији организовано се сакупља и одлаже на 164 регистроване комуналне депоније, без претходне прераде. Већина комуналних депонија ради без одговарајућих дозвола, а чак ни легалне депоније нису опремљене системима за сакупљање процедурних вода, непропусном баријером за течности и гасове и системима за сакупљање депонијског гаса. Велики део комуналног отпада одлаже се на 4.481 „дивљој“ депонији. Нема организованог одвојеног сакупљања, сортирања и рециклаже отпада. Постојећи обим рециклаже или поновног коришћења отпада није довољан. У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину наведено је да треба боље дефинисати поступак утврђивања накнада за производе и критеријуме и поступке финансирања искоришћавања секундарних сировина и рециклаже отпада из Фонда за заштиту животне средине и да треба усвојити планове управљања отпадом на регионалном и локалном нивоу.

Данас не постоји свеобухватна база података о **хемикалијама** које су у промету у Републици Србији, али је основан јединствени Регистар хемикалија. У првој фази, била би успостављена свеобухватна база података хемикалија које су у промету у Републици Србији и почео би унос хемикалија стављених у промет у Републици Србији током 2009. године. Током 2011. године, биће израђена посебна методологија инспекције, као и смернице за инспекције у различитим областима, и за инспекцију за заштиту животне средине и за тржишну инспекцију, али и даље је потребно одмах увести надзор над прометом и коришћењем нарочито опасних хемикалија, чиме би се могућност да та средства постану доступна најширем становништву свела на најмању меру.<sup>105</sup>

102 УСАИД, Ажурирана оцена биодиверзитета за Србију и Црну гору (2005)

103 Агенција за заштиту животне средине Републике Србије, Годишњи извештај о стању животне средине (2009)

104 Стратегија управљања отпадом за период 2010–2019. године

105 Национални програм заштите животне средине, 2010.

И површинске и подземне воде користе се за комунално **водоснабдевање**<sup>106</sup>; годишње се искористи скоро 700 милиона кубних метара воде, од чега је 2009. године скоро 465 милиона испоручено становништву, привреди и другим потрошачима, а преосталих 33% представља губитке у преради и резултат цурења у мрежи. Према подацима за 2008. годину, 78% домаћинства било је прикључено на јавне водоводне мреже; само 36% домаћинства у централној Србији и 23% домаћинства у Војводини (2009. г.) било је прикључено на јавне канализационе мреже, што значи да се произведена отпадна вода испушта у септичке јаме или непосредно у подземне воде.<sup>107</sup> Привреда у градским подручјима углавном испушта отпадне воде у комуналне канализационе системе; ван градских подручја, отпадне воде испуштају се у најближи водоток. Осим тога, прерађује се само 15% отпадних вода, укључујући у то и само 5% индустријских отпадних вода.<sup>108</sup> Само 21 општина има планове прераде отпадних вода;<sup>109</sup> чак и у највећим градовима у Републици Србији (Београду, Нишу и Новом Саду), отпадне воде испуштају се у реке без претходне прераде. Осим тога, одустало се од појединих постојећих планова прераде отпадних вода, а многи се не спроводе у континуитету, због лошег одржавања и недостатка финансијских средстава. Само 3% отпадних вода пролази кроз све потребне фазе прераде (физичка, биолошка и хемијска) како би се уклонила хемијска средства, тешки метали, бактерије и вируси пре испуштања у околину.<sup>110</sup> Због тога, земљиште се загађује, а непрерађена отпадна вода загађује акумулације воде за пиће, што има штетне ефекте и по животну средину и по јавно здравље. Приближно трећина узорака воде за пиће не задовољава микробиолошке или физичко-хемијске стандарде квалитета.<sup>111</sup> У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину наведено је да не постоји систем праћења концентрације нитрата у подземним водама и њихове контаминације.

Према прописима Европске уније, стратешке карте **буке** обавезне су као основа за израду акционих планова за смањење буке. Ниво буке прати се на главним раскрсницама у већим градовима јер, у већини случајева, бука потиче од саобраћаја. Вибрације још нису регулисане и о томе нема усвојених прописа у области заштите животне средине. Штетни ефекти обухватају угрожавање здравља људи, нарочито деце, погоршање квалитета живота и пад вредности некретнина у стамбеним зонама које су изложене буци и вибрацијама.<sup>112</sup> У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину наведено је да није остварен напредак у спровођењу прописа о буци.

Квалитет **ваздуха** се погоршава, нарочито у неповољним временским условима и током грејне сезоне. Према подацима из Годишњег извештаја Агенције за заштиту животне средине Републике Србије за 2009. годину, квалитет ваздуха у погледу нивоа сумпор-диоксида одличан је или добар у 95% случајева, а у 0,7% случајева је премашена дозвољена граница; квалитет ваздуха у погледу нивоа азот-диоксида одличан је или добар у 90% случајева, а у 1,1% случајева је премашена дозвољена граница; квалитет ваздуха у погледу нивоа чађи одличан је или добар у 70% случајева, док је у 10,3% случајева је премашена дозвољена граница. Сходно томе, квалитет ваздуха одређује се према садржају чађи. Ниво многих загађујућих материја знатно премашује стандарде Европске уније у погледу квалитета околног ваздуха. Не постоји процена утицаја честица у градским индустријским подручјима на здравље, због необједињених и неусаглашених система праћења. Главни узроци загађења ваздуха из покретних извора обухватају застарела возила и, уопште, лоше техничко стање возног парка. Главни разлози загађења ваздуха из тачкастих извора у Републици Србији јесу застарела технологија и недостатак опреме за смањење загађења,

106 Републички завод за статистику Србије, Саопштење бр. 131, „Статистика животне средине – Снабдевање питком водом” (14. 5. 2010.)

107 Републички завод за статистику Србије, Саопштење бр. 132, „Статистика животне средине – Одвођење отпадних вода” (14. 5. 2010.)

108 Републички завод за статистику Србије, Саопштење бр. 132, „Статистика животне средине – Одвођење отпадних вода” (14. 5. 2010.)

109 Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде

110 Републички завод за статистику Србије, Саопштење бр. 132, „Статистика животне средине – Одвођење отпадних вода” (14. 5. 2010.)

111 Здравствено-статистички годишњак Републике Србије (2008)

112 Национални програм заштите животне средине, 2010.

ниска енергетска ефикасност постојећих застарелих постројења у енергетици и индустрији и нискоквалитетан огрев у домаћинствима. Главни извори загађења ваздуха јесу термоелектране, рафинерије нафте, постројења хемијске, металске и минералне индустрије, транспорт, индивидуални котлови и пећи, неодговарајуће складиштење и одлагање нуспроизвода, као што су пепео из термоелектрана и јаловина из површинских копова угља. Према Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, забележен је напредак у области квалитета ваздуха, али треба усвојити подзаконске акте за спровођење закона о граничним вредностима емисије и мерењу емисије из великих тачкастих извора.

У целини, у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. закључује се да је Република Србија остварила умерен напредак ка достизању европских стандарда у области заштите животне средине и примени Споразума о стабилизацији и придруживању и европских стандарда у области енергетике. Међутим, треба изградити капацитет за примену прописа о заштити животне средине, а у области енергетике потребно је даље радити на раздвајању делатности и стварном отварању тржишта, као и на изради ценовне политике којом ће бити утврђене одрживе тарифне цене које одражавају трошкове. Треба изменити и допунити Закон о енергетици и ојачати улогу и независност Агенције за енергетику Републике Србије.

## Стратешки оквир и секторски приоритети

Државни стратешки оквир за животну средину и енергетику састоји се од следећих кључних стратешких докумената:

**Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију** предвиђа убрзање у усклађивању закона и стандарда са правним тековинама Европске уније од 2009. године; спровођење усвојених закона, нарочито у области управљања хемикалијама, управљања отпадом, квалитета ваздуха, заштите од буке; почетак примене Кјото протокола; јачање административних капацитета органа надлежних за планирање, издавање дозвола, контролисање, праћење и управљање пројектима; јачање капацитета на локалном нивоу и обезбеђивање оперативне координације између актера на локалном и централном нивоу.

Циљ **Националне стратегије одрживог развоја Републике Србије** јесте да успостави равнотежу између три кључна фактора одрживог развоја – одрживог привредног раста, привредног и технолошког напретка; одрживог друштвеног развоја заснованог на друштвеној равнотежи; заштити животне средине уз одговорно коришћење природних ресурса – и да их обједини уз подршку одговарајућег институционалног оквира и уз уважавање како краткорочне (2009–2011. године), тако и дугорочне перспективе (2009–2017. године).

**Национални програм заштите животне средине (2010–2019)** утврђује скуп циљева политике Владе за период 2010–2019. године на три нивоа: краткорочном (2010–2014. године), континуираном (у целом периоду на који се односи Национални програм); и средњорочном (2015–2019. године). Национални програм заштите животне средине обухвата све аспекте политике заштите животне средине и планских, финансијских и економских инструмената, изградњу институционалних капацитета, образовање, законодавство, праћење и примену прописа, као и политику у области квалитета воде, управљања отпадом, управљања хемикалијама, управљања ризиком, квалитета ваздуха, промене климе, заштите природе, биолошког диверзитета, шума, рибарства, заштите земљишта, буке, зрачења, индустрије, енергетике, пољопривреде, шумарства и ловства.

**Стратегија управљања отпадом за период 2010–2019.** је основни документ којим су утврђени услови за рационално и одрживо управљање отпадом у Републици Србији и основна начела. Стратегијом се предлаже оснивање 12 регионалних центара за управљање отпадом у Републици Србији до краја 2013. године и дефинише се 26 региона за управљање отпадом. Стратегијом се предлаже и санација постојећих нехигијенских депонија, које представљају највећи ризик по животну средину, и еколошких „црних тачака» које су раније загађене опасним отпадом, као и успостављање система управљања опасним отпадом.

**Стратегијом развоја енергетике Републике Србије до 2015.** пројектоване су потребе за енергијом и сценарији развоја тог сектора, задати су циљеви, утврђени су правни, институционални и економски инструменти и изложени су приоритетни програми енергетске ефикасности, коришћења нових обновљивих извора енергије, заштите животне средине, научног и технолошког напретка и статистике у области енергетике. Влада је усвојила одлуку о изради нове стратегије развоја енергетике до 2025. године (са пројекцијама до 2030. године).

Други релевантни стратешки документи јесу: Национална стратегија за укључивање Републике Србије у механизам чистог развоја Кјото протокола; Први извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији УН о промени климе, Програм остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године за период 2007–2012. године, Први акциони план за енергетску ефикасност Републике Србије за период 2010–2012. године; Акциони план за биомасу за период 2010–2012. године; Просторни план Републике Србије од 2010. до 2021. године; Стратегија јавног здравља Републике Србије; Акциони план за спровођење Националне стратегије одрживог развоја; Стратегија увођења чистије производње у Републици Србији; Уговор о оснивању Енергетске заједнице.

На основу општег стратешког оквира и постојећег стања у овом сектору, утврђени су следећи **средњорочни приоритети**:

- **Успоставити и јачати стратешке, регулаторне, финансијске и надзорне механизме за обезбеђивање одрживог развоја**

Република Србија мора да испуни своје међународне обавезе у области животне средине и енергетике (међународне конвенције, Уговор о оснивању Енергетске заједнице, Кјото протокол и др.), да заврши усклађивање законодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније и да испуни друге обавезе, укључујући доношење подзаконских аката. У том оквиру, посебан изазов представљају вишедимензионалност и, често, преплитање управљања у областима животне средине и енергетике. Истовремено, у координацију се морају укључити бројне јавне институције надлежне за формулисање и спровођење политике на државном, покрајинском и локалном нивоу. Да би испунила циљеве одрживог развоја, Република Србија треба да обезбеди снажне и способне институције на свим нивоима – државном, покрајинском и локалном – за планирање коришћења ресурса, израду стратегија и акционих планова, усвајање прописа, финансирање инвестиција и успостављање система накнада, а посебно за праћење спровођења енергетске политике и животне средине, обезбеђивање делотворне инспекције и примену закона и других прописа.

- **Обезбедити сигурност, поузданост и квалитет снабдевања енергијом/енергентима уз делотворну заштиту животне средине**

Прва обавеза енергетске политике јесте обезбеђивање непрекидног снабдевања енергијом да би се задовољиле све веће потребе грађана и привредних субјеката и смањивање ризика од системских потреса и

прекида снабдевања, путем реконструкције, ревитализације и изградње постројења за производњу, складиштење и пренос, чиме треба омогућити најниже трошкове, што значи највишу ефикасност и уштеду енергије, и истовремено свести утицај на животну средину на најмању меру. Коришћењем постројења за когенерацију (за даљинско грејање) знатно се подиже енергетска ефикасност, али се њима мора пажљиво управљати да би се утврдила и обезбедила оптимална потрошња.

- **Омогућити одговорно управљање природним ресурсима и смањење загађења**

Сви природни ресурси су по дефиницији ограничени у економском смислу, а истовремено су веома вредни због свог утицаја на привреду и због користи које доносе друштву. Залихе минералних ресурса су коначне, а чак и обновљивим изворима се мора делотворно управљати. Морају се очувати природна станишта и биолошки и геолошки диверзитет Републике Србије, а њено земљиште, воде и ваздух морају се штитити од штетних утицаја свакодневног живота; истовремено, мора се обезбедити и то да људи добијају чисту воду за пиће, да се индустрија снабдева водом за потребе производње, да се сав отпад одлаже ефикасно и одрживо, а опасан отпад – и безбедно. Потребне су велике инвестиције у унапређење веома застареле енергетске и инфраструктуре у области животне средине Републике Србије, нарочито на местима на којима су системи непотпуни, постројења за прераду не раде исправно, или недостају решења за пречишћавање гасова после сагоревања ради смањења штетних емисија, чиме ће се такође обезбедити да Република Србија задовољи стандарде правних тековина Европске уније и испуни друге међународне обавезе, као и потребе и очекивања грађана.

## Мере за спровођење секторских приоритета

### **Приоритет 1      Успостављање и јачање стратешких, регулаторних, финансијских и надзорних механизма за обезбеђивање одрживог развоја**

#### **Мера 1.1      Јачање стратешког планирања и његово спровођење кроз законодавну реформу и јачањем административних капацитета у сектору животне средине и енергетике**

**Циљ:** Допринос припреми институција Републике Србије на свим нивоима и јавних предузећа да задовоље захтеве Европске уније и друге захтеве међународних уговора који се односе на животну средину и енергетику, укључујући даљи напредак у регионалној сарадњи у области енергетике.

**Опис:** Ова ће мера омогућити даље транспоновање прописа Европске уније у правни систем Републике Србије у области управљања отпадом, квалитета ваздуха, заштите природе, интегрисаног управљања водама, промена климе, заштите од буке, спречавања и контроле индустријског загађења, тржишта енергије (посебно када је реч о пакету прописа Европске уније о променама климе и енергетици и Уговору о оснивању Енергетске заједнице). Осим тога, овом мером биће пружена подршка усклађивању и примени домаћег законодавства у области енергетске ефикасности, обновљивих извора енергије, електричне енергије, нафте, гаса и рударства, као и јачању капацитета постојећих и новооснованих институција (Фонд за енергетску ефикасност, Агенција за рударство, институција за стратешко планирање у сектору енергетике), јавних предузећа и других државних и локалних институција у сектору

животне средине и енергетике, да би се унапредиле њихове способности стратешког планирања и спровођења планова. Ова мера ће допунски, помоћи институцијама и јавним предузећима Републике Србије да испуне обавезе које проистичу из ратификације Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе и Кјото протокола. Ова мера подржава активности које доприносе унапређењу свести становништва о значају заштите животне средине.

### **Мера 1.2      *Развој интегрисаног информационог и надзорног система***

**Циљ:** Јачање капацитета и унапређење примене прописа у области заштите животне средине, водопривреде, енергетике и рударства развојем напредних информационих система (укључујући надзор и управљање безбедношћу) и система мерења.

**Опис:** Ова мера допринеће унапређењу прикупљања података и извештавања о гасовима који изазивају ефекат стаклене баште у складу са Директивом о трговини правима на емисију. Осим тога, мера ће бити оријентисана на изградњу капацитета за спровођење Стратегије интегрисаног праћења животне средине и за примену прописа (укључујући јачање инспекције за заштиту животне средине на локалном нивоу), нарочито у областима контроле индустријског загађења, спречавања ризика, ЕМАС, заштите од буке и управљања отпадом. У циљу праћења Првог акционог плана енергетске ефикасности, који је предат Енергетској заједници, ова мера ће омогућити развој и унапређење базе података у области потрошње енергије. Ова мера имаће за циљ и да унапреди капацитете инспекција успостављањем базе података о опреми под притиском и допринеће изради базе података/катастра рударског отпада. Овом мером пружиће се подршка развоју система мерења, даљинске контроле и управљања (СКАДА, САП, систем управљања тржиштем и систем управљања документима) како би се успоставило и ојачало тржиште енергије и унапредило управљање у области безбедности снабдевања.

### **Приоритет 2:      *Обезбеђивање сигурности, поузданости и квалитета снабдевања енергијом/ енергентима уз делотворну заштиту животне средине***

#### **Мера 2.1      *Унапређење сигурности и ефикасности производње енергије, снабдевања енергијом и њене потрошње путем нових и унапређених енергетских постројења***

**Циљ:** Обезбеђивање поузданог, сигурног и економичног снабдевања крајњих потрошача енергијом.

**Опис:** Ова ће мера бити усредсређена на непрестану реконструкцију, ревитализацију и изградњу нових постројења у енергетском систему. У подсектору електропривреде, ова мера обухватиће унапређење интерконекција преносног и дистрибутивног система (изградњом нових капацитета, реконструкцијом постојећих и изградњом нових интерконективних водова са суседним системима) и унапређење система за производњу електричне енергије. У подсектору гаса и нафте, сигурност снабдевања биће унапређена диверсификацијом праваца снабдевања гасом и нафтом, уз изградњу нових међувезних цевовода, укључујући и продуктоводе. Активности у овом подсектору обухватаће израду техничке документације, изградњу складишта природног гаса и нафте, гасовода и нафтовода, као и реконструкцију постојећих постројења. Овом мером биће остварена и унапређења у управљању топланама (нови котлови, топлотни системи и опрема за топлотне подстанце), увођењу мерења хидрауличких параметара мреже

(уз обезбеђивање одговарајућег софтвера), преласку на нови тарифни систем и систем наплате на основу испоручене топлотне енергије и увођењу мерача топлотне енергије испоручене потрошачима.

## **Мера 2.2      Повећање коришћења обновљивих извора енергије**

**Циљ:** Смањење зависности од фосилних горива, допринос ограничавању емисије угљен-диоксида и диверсификацији извора у производњи енергије.

**Опис:** Овом мером биће пружена подршка спровођењу Директиве Европске уније о обновљивим изворима енергије отклањањем препрека за интензивније коришћење обновљивих извора, проценом потенцијала обновљивих извора енергије, дефинисањем методологије прикупљања статистичких података и увођењем техничких стандарда који се могу користити у производњи енергије. Осим тога, овом мером биће пружена подршка изградњи постројења за коришћење обновљивих извора енергије, као што су пилот/демонстрациона постројења за производњу електричне и топлотне енергије из биомасе, хидро-електране и др.

## **Приоритет 3:      Омогућавање одговорног управљања природним ресурсима и смањење загађења**

### **Мера 3.1      Обезбеђивање очувања, одрживог коришћења и унапређење у управљању природним ресурсима**

**Циљ:** Обезбеђивање одрживог коришћења природних ресурса и развој мреже заштићених природних подручја.

**Опис:** Ова мера усредсређена је на спровођење Стратегије одрживог коришћења природних ресурса и добара, биолошког, геолошког и пејзажног диверзитета, шумарства, рибарства, одрживог коришћења земљишта, воде и минералних ресурса. Активности у склопу ове мере довеле би и до успостављања мреже заштићених природних подручја као основе мреже НАТУРА 2000, до унапређеног система управљања и праћења заштићених природних подручја, чиме би била спречена неконтролисана експлоатација природних ресурса и станишта. Осим тога, овом мером биће појачана контрола експлоатације природних ресурса и спречена незаконита експлоатација применом административних, техничких и финансијских инструмената.

### **Мера 3.2      Развој и унапређење система управљања отпадом**

**Циљ:** Смањење количине отпада и унапређење система управљања отпадом путем ремедијације загађених локација, рекултивације депонија пепела и рударских подручја, смањења штетних ефеката рударства на животну средину и изградње постројења за третман отпада и система за управљање отпадом.

**Опис:** Ова мера оријентисана је ка изградњи националних капацитета за третман опасног отпада, изради техничке документације и изградњи регионалних центара за управљање отпадом, санацији сметлишта, успостављању система прикупљања и прераде посебних токова отпада, повећању стопе поновног искоришћења и рециклаже отпада, изради техничке документације и ремедијацији загађених локација у индустријским зонама и локација загађених услед хемијских акцидената, као и рекултивацији рударских подручја. Осим тога, у склопу ове мере, радиће се на јачању капацитета за управљање отпадом у

експлоатацији минералних сировина, с циљем да се смање штетни ефекти на животну средину дефинисањем поступака управљања отпадом у рударству.

### **Мера 3.3 Унапређење управљања водама**

**Циљ:** Обезбеђивање доброг управљања водама и смањење загађења вода.

**Опис:** Овом мером биће повећана ефикасност водопривредног система Републике Србије путем оптимизовања и ширења јавних водоводних мрежа и унапређења и изградње јавних система за сакупљање и прераду отпадних вода, као и постројења за прераду индустријских отпадних вода. Мера ће бити оријентисана ка изради техничке документације и изградњи постројења за водоснабдевање и прераду отпадних вода, како би се обезбедили услови за испуњење главних захтева из директива Европске уније. Осим тога, ова мера ће се бавити питањем коришћења воде у пољопривредној производњи, заштитом вода и заштитом од поплава. Ова мера ће одговорити и на потребу за унапређењем инфраструктуре за прераду отпадних вода у целој земљи, која је поменута у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину.

### **Мера 3.4 Унапређење квалитета ваздуха смањењем емисије штетних емисија**

**Циљ:** Пружање подршке примени технологија за смањење загађења ваздуха у индустрији и енергетици.

**Опис:** Овом мером биће пружена подршка смањењу емисије прашине и спровођење главних захтева из Директиве Европске уније о великим ложиштима и из Директиве Европске уније о интегрисаном спречавању и контроли загађења путем активности као што су: реконструкција електростатичких филтера, увођење мера за смањење испуштања азотових оксида и сумпор-диоксида, замена технологије за одлагање летећег пепела и шљаке, унапређење рафинерија нафте, постројења хемијске, металске и минералне индустрије, транспорта, појединачних котлова и пећи и складиштења и одлагања нуспроизвода, као што су пепео из електрана и јаловина из површинских копова угља.

## **Програмирање међународне помоћи**

Мере предложене за финансирање у оквиру НАД одабране су како би се употпуниле национална и међународна финансијска подршка сектору животне средине и енергетике у Републици Србији, финансиране из државног буџета и других програма ЕУ, као и билатералне и мултилатералне помоћи.

### **Текуће активности**

Према ИСДАКОН бази података, процењује се да је у периоду 2007–2009. године исплаћено укупно 390,65 милиона евра помоћи међународне донаторске заједнице сектору животне средине и енергетике у Републици Србији (видети графикон у даљем тексту).



У оквиру четири годишња програма 2007 – 2010. године, кроз **ИПА** компоненту I финансирају се пројекти у сектору животне средине и енергетике у вредности од око 100 милиона евра, који се углавном баве енергетиком, квалитетом ваздуха и припремама за управљање опасним отпадом, на шта одлази скоро 80% укупних финансијских средстава. У склопу ИПА, **пружа се помоћ у усклађивању** законодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније у области животне средине, као и у подизању капацитета Агенције за заштиту животне средине као централног државног тела за сарадњу са Европском агенцијом за животну средину у испуњавању међународних обавеза Републике Србије у погледу заштите животне средине. Када је реч о изградњи административних капацитета, помоћ у склопу ИПА намењена је јачању институционалног оквира инспекција за заштиту животне средине на републичком, покрајинском и локалном нивоу како би се обезбедила примена прописа, укључујући административне капацитете за рад са заштићеним подручјима, према мрежи НАТУРА 2000, за управљање хемикалијама, израде и примене прописа у области контроле и превенције индустријског загађења, ЕМАС и управљања ризиком од хемијског удеса. Осим тога, из ИПА средстава је финансирана студија плавних подручја да би се помогло у формулисању политике, као и израда мастер плана система канализације и отпадних вода у басену Западне Мораве.

У области енергетике и квалитета ваздуха, из ИПА средстава се пружа помоћ јавним предузећима „Електромрежа Србије” и „Србијагас” и Агенцији за енергетику Републике Србије да испуне обавезе из Уговора о оснивању Енергетске заједнице и одредабе Националне стратегије одрживог развоја које се односе на енергетику и да ојачају административне капацитете за унапређење система управљања квалитетом ваздуха, у складу са стандардима Европске уније. Осим тога, из ИПА је обезбеђена подршка пројектима чији је циљ смањење емисије из термоелектрана у Републици Србији, у складу са директивама Европске уније, деконтаминацијом постројења и заменом опреме. ИПА доприноси и сигурности снабдевања енергијом у јужној Србији изградњом нове трафостанице у Врању и прошири-

вањем капацитета трафостанице у Лесковцу, јачањем капацитета Србијагаса - оператора система за транспорт гаса. Када је реч о опасном отпаду, ИПА доприноси усклађивању са законодавством Европске уније и јачању институција и обезбеђује техничку помоћ за изградњу постројења за прераду опасног отпада, што подржава и Влада Норвешке.

Билатерални донатори, међу којима су Аустрија, Чешка, Немачка, Италија, Јапан, Холандија, Шпанија, Шведска, Швајцарска, Норвешка, Уједињено Краљевство и Сједињене Америчке Државе, обезбедили су значајна средства за пројекте у овом сектору. Ти су донатори били нарочито активни у подсектору енергетике и надовезали се на помоћ у склопу ИПА; помоћ се односила на стратешко планирање (Норвешка); израду основа новог закона о рационалној употреби енергије и унапређење планирања у области енергетске ефикасности на општинском нивоу (Немачка); енергетску ефикасност производње топлотне енергије и јавних зграда (кредит Светске банке од 49 милиона долара и 6 милиона долара које је обезбедила Република Србија); увођење нове политике енергетске ефикасности и увођење енергетског планирања на локалном нивоу (Норвешка); студију управљања потрошњом енергије (Јапан); изградњу капацитета за праћење и евалуацију спровођења политике енергетске ефикасности (Немачка); модернизацију система надзора и управљања у једној термоелектрани (Швајцарска); смернице за примену директива Европске уније о обновљивим изворима енергије, са посебним освртом на биомасу и биогорива (Холандија); израду пилот пројеката за механизме чистог развоја (Норвешка). Осим тога, САД су финансирале израду студија економске оправданости за топлане у Београду и Нишу и за нову термоелектрану-топлану на биомасу, а Немачка је пружила подршку у рехабилитацији и модернизацији система даљинског грејања у Нишу, Крагујевцу, Краљеву, Сомбору, Зрењанину и Пироту. Шведска је обезбедила помоћ у управљању ризиком од хемијских средстава и спровођењу Националне стратегије одрживог развоја, као и подршку у изградњи еколошке инфраструктуре, а Шпанија је финансирала израду студије економске оправданости изградње регионалне депоније у Колубарском округу и студије економске оправданости смањења емисије гасова који изазивају ефекат стаклене баште. Програм Уједињених нација за развој учествовао је у изради стратегија и студија биолошког диверзитета, јачања капацитета управљача заштићених подручја и промовисања обновљивих извора енергије и одрживог транспорта, пројекат ремедијације и јачања капацитета у Бору и помогао у санацији Великог бачког канала кроз помоћ у изградњи магистралног колектора комуналних и индустријских отпадних вода за општине Врбас и Кула.

Повољне кредите обезбедили су ЕБРД, Немачки кредитни институт за реконструкцију (*KfW*) и Светска банка. ЕБРД и Светска банка су обезбедиле кредите од 24,3 милиона евра, односно 6,6 милиона долара за подршку регионалном развоју Борског округа, укључујући и чишћење животне средине. Влада Немачке највише је урадила у сектору водопривреде: до данас је обезбедила субвенционисани кредит у износу од 92 милиона евра и донаторска средства (делом већ исплаћена, делом предвиђена) за пројекте водоснабдевања у 17 општина.

Координација између институција надлежних за животну средину, енергетику, здравље, пољопривреду, шумарство, водопривреду и регионални развој и институција на локалном нивоу један је од најважнијих фактора за успешнију идентификацију и лоцирање проблема животне средине јер се тако постижу највећи ефекти и синергија помоћи. Република Србија учествује и у програмима прекограничне сарадње, где проблеми животне средине спадају у једне од главних приоритета.

### **Финансијске пројекције**

Сектор животне средине и енергетике ће захтевати додатну подршку како из државних буџетских средстава, тако и средстава међународне заједнице. Очекивани широк низ активности захтева континуирана финансијска средства.

Према Меморандуму о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину са пројекцијама за 2012. и 2013. годину (из децембра 2010. године), током наредне три године планирана је додела следећих средстава из **републичког буџета**:

Табела 9 – Ограничења укупних буџетских средстава у периоду 2011-2013 (у еврима\*)

| Институција                                             | 2011.       | 2012.       | 2013.       |
|---------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде     | 194.839.112 | 205.559.413 | 217.250.885 |
| Министарство животне средине и просторног планирања     | 43.790.696  | 46.616.891  | 49.758.506  |
| Министарство рударства и енергетике                     | 22.979.019  | 24.239.664  | 25.613.813  |
| Републички хидрометеоролошки завод                      | 11.036.121  | 11.667.334  | 12.389.795  |
| Агенција за енергетску ефикасност                       | 141.143     | 146.904     | 153.488     |
| Агенција за рударство                                   | 5.907       | 6.164       | 6.475       |
| Фонд за енергетску ефикасност                           |             | 89.588      |             |
| Институција за стратешко планирање у сектору енергетике |             | 89.588      |             |

\* Прерачунато по курсевима који су коришћени за израду Меморандума о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину, са пројекцијама за 2012. и 2013. годину.

Буџетске пројекције за наредне три године формулисане у складу са **основним стратешким циљевима Владе**, према дефиницијама из Меморандума о буџету.

Основни приоритети развоја енергетике, у складу са Стратегијом развоја енергетике Републике Србије до 2015. године су :приоритет континуитета технолошке модернизације постојећих енергетских објеката/систем/извора; приоритет рационалне употребе квалитетних енергената и повећања енергетске ефикасности у производњи, дистрибуцији и коришћењу енергије код крајњих корисника енергетских услуга; приоритет коришћења нових обновљивих извора енергије, приоритет инвестирања у нове електроенергетске изворе, са новом гасном технологијом и приоритет изградње нових енергетских инфраструктурних објеката и електроенергетских и топлотних извора. Да би се осигурала сигурност снабдевања енергијом ови приоритети ће се ревидирати у складу са новом Стратегијом енергетике која треба да се усвоји до краја 2011. године, за период до 2025. године са пројекцијама до 2030. године. Да би се обезбедило непрекидно снабдевање свих држава у региону гасом у процедури је и програм гасификације, којим ће бити обухваћене припреме за интерконекцију са суседним државама. Средњорочно посматрано, подсектор рударства биће оријентисан ка увођењу конкуренције и завршетку транзиције. Циљ је да се унапреди конкурентност тог сектора, повећа сигурност и безбедност људи и обезбеде услови за већи прилив страног капитала у постојеће и нове капацитете, да се отворе нови рудници и развију постојећи, уз примену знања, светских стандарда и савремених технологија и опстанак области у којима је рударство основна привредна делатност.

Циљеви политике у области шумарства јесу обезбеђивање економских, еколошких и социјалних функција шума, повећање доприноса шумарства општем привредном развоју, одговарајућа заштита и одржавање шума, унапређење њиховог стања, подизање нових шума и развој шумарства као привредне гране. Подршка развоју водопривреде биће обезбеђена применом начела „корисник плаћа” и „загађивач плаћа”, стабилним финансирањем и управљањем постројењима и системима. Упоредо са тим, водопривредна предузећа мораће да се реструктурирају. Биће обезбеђена

средства за инвестиције у јавну комуналну инфраструктуру за водоснабдевање, укључујући и регионалне системе, ревитализацију постојећих и изградњу нових постројења и система за водоснабдевање и заштиту вода, као и изградњу, реконструкцију и обнову постројења за прераду воде. Посебна пажња биће посвећена изградњи објеката за одбрану од поплава да би се унапредила заштита градова који се налазе у близини великих водотокова.

Када је реч о другим реформама везаним за животну средину, на основу Закона о заштити животне средине и Стратегије одрживог развоја Србије, биће усвојене Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара и Стратегија биолошке разноврсности Републике Србије. Влада ће размотрити и висину накнада за загађење животне средине и накнада за коришћење природних ресурса, као и накнада за одлагање отпада, чија ће наплата можда бити продужена. Још један приоритет биће давање подстицајних средстава предузећима која уведу или већ примењују ефикасне режиме коришћења ресурса, чиме ће се подстаћи привреда да примењује добру праксу у заштити животне средине, као и начела чистије производње.

Према информацијама добијеним од **донаторске заједнице** (видети Анекс IV), очекује се да ће нова бесповратна помоћ за сектор животне средине и енергетике у периоду 2011–2013. године износити најмање 135,8 милиона евра.

## Пројекције и будући изазови

Према прелиминарним проценама **трошкова штете нанете животној средини** у Републици Србији, утицаји на домаћу привреду на годишњем нивоу износе од 4,4% БДП (према конзервативном сценарију) до 13,1% (према најнеповољнијем сценарију) БДП-а, у односу на износ БДП за 2005. годину.<sup>113</sup> Процењује се да највеће оптерећење изазивају загађење ваздуха (53% укупних трошкова), загађење воде (22%) и управљање отпадом (11%).

Безбедно, квалитетно и сигурно снабдевање потрошача енергијом и природним ресурсима, као једно од најважнијих питања у предстојећем периоду, биће остварено сталном технолошком модернизацијом постојећих постројења/система/извора, већим коришћењем обновљивих извора енергије и рационалним коришћењем природних ресурса. Кључни фактор развоја ових сектора су инвестиције у изградњу нових енергетских постројења и рудника. У целини, према средњорочним пројекцијама, процењене **неопходне инвестиције** у следећих 5–7 година износе девет милијарди евра у енергетику и две милијарде евра у рударство. Стварање конкурентног пословног окружења доприносиће учешћу приватног сектора у инвестицијама у енергетику и рударство. Процењује се да је потребно је око 1,25 милијарди евра само за инвестиције у постројења за производњу електричне енергије и руднике, да би могли да раде у складу са постојећим прописима Европске уније у области животне средине.. Очекује се да се у будућности настави са увозом енергената, који ће се повећати ако држава не спроведе озбиљне мере да стимулише повећање енергетске ефикасности и коришћење осталих домаћих ресурса и обновљивих извора енергије. Према процени укупних трошкова спровођења Националног програма заштите животне средине, највеће инвестиције потребне су сектору енергетике (29%), а затим сектору управљања отпадом (24%), сектору водопривреде (21%) и, на крају, сектору транспорта у делу који је непосредно повезан са унапређењем животне средине (12,5%). Предложене инвестиције у унапређење квалитета ваздуха су мале, зато што је та област углавном већ обухваћена рударством, енергетиком, транспортом и индустријом. Сабирање инвестиција у те секторе које ће допринети квалитету ваздуха показује да би ти трошкови износили више од 40% укупног износа. Инвестиције које се односе на промене климе (углавном проширење система даљинског грејања) сматрају се индиректним инвестицијама, али имаће одређене користи за животну средину.

<sup>113</sup> Национални програм заштите животне средине, 2010.

Иако су од 2000. године демографски трендови били негативни, због чега би се очекивало смањење производње отпада у домаћинствима, смањење потрошње воде за пиће, смањење количине отпадних вода за одлагање и прераду, као и смањење потрошње енергије и загађења ваздуха – а, према **прогнозама**, такви трендови ће се наставити и од 2010. године – тренд поновног раста БДП-а наговештава повећану производњу у привреди, укључујући индустрију, због чега се троше природни ресурси и додатно оптерећује животна средина, нарочито у погледу загађења и отпада, укључујући опасан отпад.

Истовремено, Република Србија треба да усвоји правне тековине Европске уније у области животне средине. Недавним променама прописа о животној средини створена је потребна законодавна основа за предстојећа унапређења. Заједно са ажурирањем подзаконских аката у области животне средине, знатним унапређењем примене прописа и већим финансијским могућностима, то ће омогућити примену нових стандарда животне средине у пракси. За следећих 10 година, предвиђена је темељна обнова инфраструктуре животне средине у Републици Србији. Међутим, према грубој процени, укупни **трошкови** Републике Србије за **примену правних тековина Европске уније у области животне средине** износиће 9,6 милијарди евра.<sup>114</sup>

У склопу припрема за стицање статуса државе кандидата за чланство у Европској унији, Република Србија је почела припреме за коришћење средстава **компоненте III ИПА** у периоду 2012–2013. године: израду одговарајућих програмских докумената (Оквир за стратешко усклађивање и Оперативни програм) и припрему предложене оперативне структуре за децентрализовано управљање Оперативним програмом (видети Анекс II). Програмирање компоненте III ИПА у складу је са приоритетима и потребама изложеним у овом документу.

<sup>114</sup> На основу следећих података: 2,8 милијарди за водопривреду („Студија – Инструменти за развој сектора вода у Републици Србији”), 4,8 милијарди за прераду отпадних вода (Твининг пројекат ЕК „Изградња капацитета дирекције за воде”), 1 милијарда за унапређење квалитета ваздуха смањењем емисије из главних термоелектрана (Зелена књига ЕПС из 2009. године) и 0,96 милијарди за управљање отпадом (Стратегија управљања отпадом за период 2010–2019. године)

## Закључци

Република Србија треба да настави са реформом свог економског и политичког система у динамичном окружењу, развијањем паметне, одрживе и инклузивне привреде и спровођењем низа реформских процеса – социо-економског, политичког и институционалног. У овом смислу, Република Србија припремила је и усвојила низ стратешких докумената, који су представљени у претходних осам одељака НАД-а. Амбициозни циљеви Републике Србије сагласни су са циљевима ЕУ у областима запошљавања, иновација, образовања, социјалног укључивања, енергетике и климатских промена. Средњорочно и дугорочно гледано, **процес европских интеграција** сматра се предусловом за спровођење успешне економске политике.

Приоритети и мере развијене за сваки сектор предвиђен НАД-ом пажљиво су анализирани и осмишљени. Међутим, имајући у виду обим и сложеност целокупних реформи и процеса европских интеграција, неопходно је свеобухватно сагледати ове приоритете и мере. У току припреме НАД-а, посебан нагласак стављен је на системски приступ, који треба применити и у току реализације реформи на националном нивоу. Осам сектора описаних у овом документу очигледно су **међусобно повезани**, односно утичу једни на друге, што се и огледа у темама које се појављују у више од једног сектора. На пример:

- поштовање владавине права, делотворна државна управа, квалитет саобраћаја, животна средина и инфраструктура у енергетском сектору и културна добра Републике Србије, као и образована радна снага са високом стопом учешћа свих сегмената друштва представљају основ за конкурентност Републике Србије;
- активности у области животне средине за смањење загађености у директној су вези са јавним здрављем, док пољопривредни сектор представља извор обновљиве енергије, кроз биомасу, неопходне за смањење нежељених ефеката у производњи енергије;
- рурални развој саставни је елемент националне конкурентности и питања регионалне неуравнотежености, укључујући развој људских ресурса;
- смањење сиромаштва кроз социјално укључивање и интегрисање чврсто је повезано са поштовањем људских права, борбом против дискриминације, унапређењем толерантности и слободом изражавања;
- добро управљање подразумева снажну и ефикасну државну управу, као и активно цивилно друштво и медије који доносиоце одговорности позивају на одговорност.

### Управљање расположивим средствима на основу резултата

Управљање расположивим државним, донаторским и средствима међународних финансијских институција, која се расподељују у складу са њиховим правилима и временским оквиром, представља захтеван и сложен процес који захтева способну управу и одговарајуће време. Увођењем управљања заснованог на резултатима у коришћење расположивих средстава, унапредиће се координирање процеса израде и спровођења политика. Развој приступа управљања заснованог на резултатима, заједно са већим степеном усклађености политика, може се постићи кроз:

- увођење секторског приступа;
- бољу приоритизацију и припрему списка „зрелих“ пројеката;
- спајање расположивих средстава;
- унапређење механизма координације;
- унапређење институционалних капацитета.

#### ***а) Секторски приступ***

Коришћење секторског приступа представља један од начина за боље искоришћење расположивих средстава (из националног буџета, претприступне помоћи, зајмова и бесповратних средстава). У Републици Србији врши се увођење секторског приступа, и то први пут за широк спектар сектора којима је међународна помоћ намењена, кроз припрему овог документа.

Једно од стечених искустава током припреме овог документа јесте да су почетни кораци методологије секторског приступа – идентификовање повезаних сектора, заједнички рад надлежних министарстава, анализирање потреба и приоритета, консултовање са донаторима и организацијама цивилног друштва – тек почетак дугорочног процеса. Како би се секторски приступ у потпуности применио, неопходно је успоставити све релевантне компоненте наведене у НАД-у:

- вођство земље домаћина;
- јединствен свеобухватни програм и буџетски оквир;
- формализовани процес координисања рада донатора;
- усклађивање донаторских процедура у вези са извештавањем, буџетирањем, финансијским управљањем и набавком;
- национално власништво над процесом израде и примене програма, финансијским управљањем, праћењем и оценом;
- принцип партнерског односа између релевантних заинтересованих страна.

Узимајући у обзир значај секторског приступа, као и његову сложеност, важно је истражити начин за операционализацију и постепену примену овог приступа.

#### ***б) Боља приоритизација и припрема списка „зрелих“ пројеката***

У току припреме НАД-а, оперативних програма, планирања средстава међународних финансијских институција, националног буџета или припреме пројеката, треба имати у виду временски период који протекне до почетка спровођења инфраструктурних пројеката у просечном трајању од 1,5 до 2,5 године, односно 0,5 до 1,5 година у случају пројеката изградње институција.

Осмишљавање концепта пројекта, израда предлога пројекта, оцена и избор пројекта уобичајени су кораци у процесу одређивања пројеката који захтевају финансијска средства. Појединачан пројекат је јединица у односу на коју се најчешће мери утицај претприступне и развојне помоћи. Стога, одређивање пројеката треба да уследи након развијања логике интервенције за планирање са општег ка стратешком и специфичном плану. Међутим, како је спремност пројекта кључно питање за осигурање адекватних апсорпционих капацитета у току фазе спровођења, државни органи треба да осигурају креирање списка приоритетних и спремних пројеката.

Основни извор за унапређење приоритизације пројеката и обезбеђивање њихове зрелости јесте процес анализе потреба сваког сектора и њихово увезивање са националним стратешким документима, приоритетима министарстава и стратешким циљевима донатора. Усвајањем секторског приступа унапредиће се процес приоритизације кроз спровођење консултација, путем којих се врши сакупљање кључних информација и анализа од свих релевантних заинтересованих страна, у свим секторима и на националном нивоу. Овим процесом осигурава се пописивање и дискусија о свим реформским могућностима. На овај начин стиче се и драгоцен увид у капацитете, као и ниво спремности различитих корисника, донатора и других заинтересованих страна, као што су организације цивилног друштва. Како се секторски приступ буде развијао у дугорочан процес, он би требало да унапреди зрелост пројеката припремањем пројеката који највише одговарају одабраним мерама на самом почетку циклуса програмирања и њиховим усклађивањем са потребама кључних заинтересованих страна. Овакво удруживање интереса омогућиће усклађеност не само на нивоу државних институција, већ и шире, на нивоу међународних донатора (билатералних и мултилатералних) и цивилног друштва уопште (ОЦД).

Један од механизма који би унапредио приоритизацију, као и одређивање и одабир пројеката, јесте механизам праћења и оцене. Овим процесом може се осигурати реализација општих и специфичних циљева одређеног пројекта или програма, као и приказ трошкова. Стога, систем праћења и оцене треба интегрисати у пројектни циклус државних институција.

Оцена искоришћености средстава треба да узме у обзир утицај пројекта, а не само потрошњу средстава. У овом смислу, НАД 2011-2013 представља први корак у овом правцу, у смислу да је циљ овог документа приоритизација реалних потреба.

Међународну развојну помоћ не треба посматрати другачије у односу на јавну потрошњу, у смислу да: а) Влада и донатори треба увек да теже ка постизању максималних резултата; и б) међународном развојном помоћи не могу да се финансирају све постојеће потребе. Како би се у што већој мери ограничило распарчавање извора финансијских средстава, неопходно је унапредити процес приоритизације у оквиру институција Владе и на нивоу Владе уопште.

#### **в) Обједињавање расположивих средстава**

Као држава у транзицији, Република Србија се у великој мери ослања на екстерне зајмове за потребе финансирања реформских активности и одржавања економске стабилности. Међутим, као последица све чешћег узимања зајмова, Република Србија преузима одређени ризик и има ограничена средства за улагање у области као што су смањење сиромаштва, запошљавање, истраживање и развој, као и инфраструктура. У исто време, из овог разлога надлежни органи морају поклонити већу пажњу не само износу дуга, већ и сврси позајмљивања и могућностима отплате. Стога, потребно је посветити дужну пажњу износима и сврси будућих зајмова.<sup>115</sup>

115 Видети Анекс III, у коме је детаљно представљена улога зајмова у пројектима финансираним средствима ЕУ

У првим фазама увођења секторског приступа, средства ће се користити истовремено (трошкови, управљање, процедуре), у складу са различитим правилима донатора. Заправо, средства ће бити расподељена према секторима. Један од основних принципа, нарочито у вези са претприступном помоћи, јесте принцип суфинансирања.<sup>116</sup> Суфинансирање се планира током процеса програмирања, како би средства из домаћих извора била јасно идентификована у програмским документима и националном/локалним буџетима (односно најмање две године пре самог опредељивања средстава). Имајући у виду чињеницу да програмирање претприступне помоћи представља вишегодишњи процес, препоручљиво је да се са процесом планирања суфинансирања средстава започне довољно рано и развију системска и практична решења суфинансирања (и пред-финансирања када је то неопходно). Што се тиче пројеката који се финансирају из предприступног инструмента ЕУ, потребни износи националног суфинансирања су: минимум 10% за институционално јачање и 15% за инфраструктуру.

Током припреме НАД-а, сва ресорна министарства показала су одређени ниво спремности и власништва над мерама, што ће бити потврђено опредељеним средствима суфинансирања.

Стога, неопходно је успоставити боље планирање средстава (из буџета, претприступне помоћи и зајмова), укључујући припрему пројектне документације и унапређивање система за праћење и оцену. Такође, база података ИС-ДАКОН треба да постане ефикасан инструмент за програмирање и праћење. У њему треба да се огледа унапређена повезаност програмирања развојне помоћи и њене примене у Републици Србији, а она такође треба и активно да допринесе бољој координацији рада свих заинтересованих страна. У периоду од 2011 – 2013. године, документ НАД ће се и даље унапређивати и употпуњавати додатним показатељима у будућим верзијама, што ће омогућити праћење напретка у различитим секторима.

Унапређење система за управљање средствима, заједно са приступом консолидованом буџету, осигураће адекватно обједињавање свих извора финансирања у оквиру реформског процеса. Закључак је да је неопходно:

- делотворно искористити јединице за припрему пројеката чији рад финансирају донатори са циљем развијања зрелих инвестиционих пројеката који подстичу развој привреде;
- мобилисати домаћа средства (из државног буџета) у већој мери за припрему зрелих пројеката;
- осигурати да зајмови, који ће и даље имати значајну улогу у расту привреде Републике Србије, буду инвестирани у области које задовољавају критеријуме пројектног управљања и економске критеријуме;
- заснивати инвестициону политику на већем уделу бесповратних средстава и концесионалних зајмова;
- унапредити планирање, управљање и праћење споразума, расподеле и коришћења средстава из зајмова, укључујући и унапређивање комуникације између поверилаца и државних институција/зајмопримаца.

### **г) Механизми за координирање**

Париска декларација о делотворности помоћи (2005) ставља нарочит нагласак на координацију на државном нивоу и усклађивање донаторских активности, са посебним освртом на национално власништво, и степен у којем партнерске владе преузимају вођство у координацији активности финансираних из средстава помоћи.

<sup>116</sup> У неким случајевима неопходно је обезбедити и средства пред-финансирања, нпр. програмима прекограничне сарадње.

Формалан рад постојећих радних група за координацију рада донатора долази од донаторских иницијатива за бољу координацију сопствених активности и ова формалност се у значајној мери разликује, од повремених група које раде као огранци много ширих сектора и укључују институције кориснице, до оних са ограниченим учешћем институција корисница.

Канцеларија за европске интеграције, у сарадњи са министарствима, треба да буде предузимљивија у унапређењу делотворности помоћи у Републици Србији и управљању екстерне помоћи. Ово подразумева и успостављање новог оквира за координацију помоћи, узимајући у обзир постојеће донаторске радне групе, ослањајући се на осам секторских радних група и применом секторског приступа, као и унапређењем процеса планирања јавне потрошње, делотворног програмирања и управљања екстерним средствима у складу са развојним приоритетима Републике Србије.

У наредном периоду, неопходно је развијати практичан и формализован механизам за координирање активности донатора, заснован на правилима.

#### **д) Унапређење институционалних капацитета**

Увођење секторског приступа и унапређеног управљања развојном помоћи представља заиста захтеван задатак изградње административних капацитета. Стога, техничка помоћ и обука су од изузетног значаја, са свеобухватним циљем изградње и оснаживања капацитета у Републици Србији у контексту процеса приступања ЕУ и управљања средствима ИПА, међународних финансијских институција и бесповратних средстава.

Надлежни органи Републике Србије морају радити са циљем да се осигура делотворно апсорбовање свих расположивих средстава, чиме ће се обезбедити несметано приступање ЕУ. Поред успостављања и рада одговарајућих структура, резултати ИПА зависе од способности и стручности ових структура за адекватно коришћење средстава.

Такође, стопа промене запослених у државној управи Републике Србије веома је висока, а ово се односи и на запослене у управљању и коришћењу донаторских средстава. Очекује се да ће ова стопа бити још виша, као последица отварања радних места за запошљавање радне снаге са одређеним знањем у приватном сектору. Стога, неопходно је развијати политику задржавања кључног кадра.

Током увођења децентрализованог система управљања средствима ЕУ (ДИС), систем за управљање ИПА средствима у Републици Србији биће све више развијан и попуњаван кадром. Овакав развој стручног кадра биће подржан одговарајућом обуком.

#### **ђ) Децентрализовани систем управљања средствима ЕУ**

Изазови управљања средствима ЕУ, како у претприступној тако и постприступној фази, могу се описати кроз три циља:

- максимално искоришћење средстава, уз поштовање унапред одређеног периода за њихову реализацију (такозвано правило  $N+2$  и  $N+3$ ) како би се спречило враћање средстава донатору. Овај циљ може се укратко представити као порука надлежним органима: „искористите средства на време“;

- минимално рефундирање кроз правовремену употребу средстава и знатно смањење броја неправилности. Овај циљ може се укратко представити као порука надлежним органима: „користите средства адекватно“;
- максималан утицај (делотворност) искоришћених средстава. Порука у овом случају гласи: „користите средства на делотворан начин“.<sup>117</sup>

Адекватном структуром за управљање развиће се и капацитети за коришћење структурних фондова (учењем кроз рад) и обезбедиће се строже процедуре за усклађено коришћење средстава на пројектима највишег приоритета. Развијање одрживих структура и процедура за ДИС захтева одговарајућ број људи окупљених у складу са очекиваним обимом посла, политиком задржавања кадра и обуком (нпр. управљање јавним финансијама, набавка итд). Влада треба да настави са применом плана за успостављање ДИС како би осигурала правовремено преузимање овлашћења за руковођење и припрему за реализацију структурних и кохезионих фондова.

### **е) Нова финансијска перспектива средстава ЕУ након 2013. године**

У току 2006. године донета је одлука да се предузме свеобухватан и широк преглед потрошње и средстава ЕУ. Од тада је дошло до драстичних промена у економској клими, а глобална економска криза из 2009. године ставила је питање јавне потрошње у сам центар политичких расправа у европским земљама.

Успостављање нових програма захтева време, нарочито када се они заснивају на партнерском приступу. Неопходно је дужну пажњу посветити праћењу периода између договора о законодавним текстовима и почетка одређеног финансијског периода. Очекује се да ће Европска комисија представити своје предлоге за наредни вишегодишњи финансијски оквир пре 1. јула 2011. године. Стога, потребе и приоритети земаља западног Балкана треба да буду обухваћени овим оквиром.

Како би био ваљано припремљен и како би се осигурало адекватно програмирање и избегле грешке из прошлости (нпр. одобрење МИПД 2007-2009 одложено је за годину дана, а процес програмирања ИПА I 2007. и делимично ИПА I 2008. године није имао одговарајући стратешки оквир ЕУ), нови стратешки и институционални оквир за период од 2014. године треба да буде успостављен до 2012. године.

Искуства из претходних циклуса проширења ЕУ указују на то да успостављене структуре за управљање структурним и кохезионим фондовима нису у потпуности оспособљене за апсорбовање средстава која су била пет до десет пута већа у односу на средства расположива у претприступној фази. За апсорпцију постприступних средстава, која се мере у милијардама евра, веома је важно успоставити адекватан правни и институционални оквир, обучити кадар, осигурати правовремено планирање свих расположивих средстава и припремити висококвалитетне, добро осмишљене и циљане пројекте. Такође, Република Србија је утврдила потребу за линеарним (постепеним) повећањем средстава ИПА с обзиром и на чињеницу да билатерални донатори постепено смањују интензитет својих активности на западном Балкану (нпр. Одељење за међународни развој Велике Британије затворило је своје канцеларије у децембру 2010. године).

Упоредо са развијањем оквира за управљање средствима ЕУ, верујемо да ће линеарно повећање средстава ЕУ подстаћи одрживи социо-економски развој земаља кандидата и потенцијалних кандидата и убрзати њихову спремност за улазак у Европску унију. Овим ће се, такође, избећи тешкоће које могу бити последица „наглог скока“ са претприс-

<sup>117</sup> Огњен Мирић, „Регионална политика Европске уније као покретач економског развоја“ (2009)

тупне подршке на средства која ће држави бити на располагању након приступања ЕУ.

Наредним дијаграмом илустровано је како линеарно (постепено) повећање средстава може да изгледа у пракси. Сценарио са постепеним порастом средстава показује уравнотежење средстава током финансијске перспективе 2014-2020. године, у склопу непромењеног укупног пакета трошкова за Републику Србију.

**Линеарни пораст средстава из претприступне помоћи**



*Извор: Пројекције Канцеларије за европске интеграције*

Линеарни пораст средстава из претприступне помоћи може се постићи кроз:

- увећање националних средстава;
- увећање средстава из програма прекограничне сарадње;
- увећање средстава и унапређење рада постојећих инвестиционих оквира, нпр. Инвестиционог оквира за западни Балкан;
- успостављање нових инвестиционих оквира, као што је Дунавски инвестициони оквир;
- флексибилније финансирање (нпр. у случају природних непогода, као што су поплаве);
- увођење извесног броја услова, у вези са реформским процесом.



## АНЕКС I

# ПРИПРЕМА ДОКУМЕНТА НАД: ВРЕМЕНСКИ ОКВИР И МЕТОДОЛОГИЈА

## Увод

Документ „Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2011- 2013. године“ (НАД 2011-2013) припремљен је у периоду између августа и децембра 2010. године, чиме је руководио Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи у Канцеларији за европске интеграције. Израда НАД-а заснована је на секторском приступу, који промовише Европска комисија за потребе програмирања средстава ИПА и који се у Републици Србији уводи за потребе програмирања међународне развојне помоћи.

Припрема НАД-а узела је у обзир следеће:

- **средства ЕУ:** НАД је национални документ који по карактеру одговара Вишегодишњем индикативном планском документу Европске комисије којим се дефинишу приоритети ЕУ за програм ИПА. Документ МИПД се по први пут заснива на секторском приступу. Претпоставка је да ће до краја 2011. године Република Србија добити статус кандидата за чланство у ЕУ и да ће јој тиме по први пут на располагање бити стављена средства из свих компоненти ИПА.
- **други донатори:** НАД треба да служи као преглед потреба Републике Србије за међународном развојном помоћи, са циљем привлачења и усмеравања бесповратних средстава и меких зајмова билатералних и мултилатералних донатора, на основу координације активности донатора као једног од основних принципа секторског приступа.

У току развијања методологије за примену секторског приступа у пракси у овако амбициозном обиму, важно је било препознати ограничења за припрему НАД-а:

- **финансијска средства:** очекује се да ће ИПА средства износити око 200 милиона евра годишње у периоду 2011- 2013. године, док је укупна донаторска помоћ ограничена и распарчана (поједини донатори обезбеђују веома мала средства, у износу од неколико десетина или стотина хиљада евра), а будући зајмови од међународних финансијских институција зависиће од ограничења на јавни дуг у Закону о буџетском систему;
- **прихватљиве активности:** свака компонента ИПА програма има своја правила о прихватљивости активности. Када Република Србија добије статус земље кандидата, сва инфраструктурна подршка биће усмерена кроз ИПА компоненту III, а средства за саобраћај, животну средину, конкурентност, запошљавање образовање, социјално укључивање, пољопривреду и рурални развој кроз ИПА компоненте III-V. Овакав приступ подразумева и прераспodelу средстава. Предвиђа се да ће, у периоду 2012- 2013. године, ИПА компоненте III и IV преузети до 41%, односно 11% од средстава ИПА компоненте I, а ИПА компонента V око 20%, чиме ће за ИПА компоненту I остати 28% средстава за сужени обим активности.

- **приоритети и циљеви донатора:** Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи у Канцеларији за европске интеграције одржао је неформалне састанке са најважнијим донаторима (видети активност 2 у методологији дефинисаној ниже у тексту) који су изразили посвећеност новом секторском приступу изради НАД-а; највећи донатори су већ изразили интерес за реализацију секторског приступа у приоритизацији и расподели средстава. Међутим, сваки донатор мора да ради у складу са сопственим процедурама и сопственим циљевима финансирања. Стога, НАД треба да идентификује очекивања Републике Србије, а изазов је најефикасније ускладити ова очекивања са приоритетима донатора.
- **унапред дефинисани планови:** имајући у виду временски период за израду МИПД и већ предузете активности, Република Србија је у значајној мери поодмакла са идентификовањем приоритетних пројеката за ИПА компоненту I за 2011. годину и развијањем нацрта оперативних програма за ИПА компоненте III- V за 2012- 2013. годину, у очекивању статуса земље кандидата. Припрема НАД-а је морала да узме у обзир и овај аспект.

Имајући све наведено у виду, током израде НАД-а узети су у обзир следећи фактори:

- као минимум захтева, НАД мора укратко представити све што је **већ планирано у оквиру ИПА I (2011) и ИПА III-V (2012-2013)**. Ово је била предност с обзиром на то да су већ били припремљени материјали који су коришћени као улазни материјал за израду појединих делова НАД-а, као што су секторски описи, стратегије, приоритети и мере (отворено за преговоре са Бриселом, и консултације са партнерима/*ex-ante* оцена за ИПА компоненте III-IV).
- НАД треба да обезбеди **платформу за привлачење донаторске помоћи која не долази из ЕУ** (билатерални партнери и међународни финансијски партнери), у складу са правилима донаторске заједнице (укупна помоћ у неповратним средствима за Републику Србију од око 200 милиона евра годишње) и могућностима задуживања.

Овај анекс садржи и опис **методологије** која је коришћена у припреми НАД-а, као и **временски период** за сваку од активности. Потом је у њему дат **формулар** за структурисање секторских одељака, као и исечци из пратећих **упустава**, којим су дата објашњења за тумачење сложенијих елемената формулара.

Формулар, упутства и друге редовне информације и документа израђени су у сарадњи два пројекта техничке помоћи финансираних из средстава ЕУ<sup>118</sup>, познатији као „Подршка за припрему пројеката“ (*Project Preparation Facilities* – ППФ), а ревидирали су их и одобрили представници Сектора за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи у Канцеларији за европске интеграције. Поред руководилачких структура ППФ2 и ППФ3, у раду осам секторских група сарађивали су и поједини стручњаци из ова два тела према потребама, као и одговорни представници Сектора за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи који су предводили рад сваког сектора или подсектора. Координација рада Сектора и два ППФ-а важан је аспект овог процеса и укључио је низ састанака за планирање у току израде документа.

118 Финансирано из компоненте ИПА I у оквиру годишњег програма 2007 ('ППФ2) и 2008 ('ППФ3')

## Методологија и временски оквир за припрему НАД-а

Осам секторских радних група били су главни форуми за анализу, дискусију и утврђивање секторских одељака, од којих је свака вршила четири основне улоге:

- обезбеђење разумавања **новог секторског приступа изради НАД-а**, на основу предвиђене методологије и временског оквира;
- кратак преглед **текста релевантног за конкретан сектор**, са циљем утврђивања недостатака, разјашњавања и давања додатних информација;
- идентификовање, расправа и договор о **секторским приоритетима** утврђеним у току анализе сектора и стратешког оквира, и на основу којих су одабране мере;
- идентификовање, расправа и договор о **мерама**, које су произашле из наведених приоритета и које је потребно користити након што Влада усвоји НАД за потребе утврђивања и одабира конкретних пројеката за финансирање из средстава ИПА или донатора.

Свеукупно гледано, секторске радне групе обухватиле су представнике 23 министарства, представнике Сектора за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи у Канцеларији за европске интеграције, као и консултанте из ППФ2 и ППФ3. Поред предвиђених састанака секторских радних група, организованих у кључним моментима у процесу израде документа, организовани су и додатни *ad hoc* састанци када је било потребно разјаснити поједина питања између чланова радних група.

Целокупан процес израде НАД-а у 2010. години, од започињања процеса од стране Канцеларије за европске интеграције до усвајања на седници Владе, обухватио је 17 активности, које су представљене у следећој табели. Као што се може видети, поред основне улоге секторских радних група, процес је обухватио низ консултативних састанака са донаторима, организацијама цивилног друштва (ОЦД) и локалним самоуправама (ЛС), пре самог завршетка израде документа.

| Активност                                                                                              | Временски период | Напомена                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Припрема за израду нацрта поглавља НАД-а и идентификовање и опис секторских и међусекторских питања | Август           | Заменик директора Канцеларије за европске интеграције припремио нацрт поглавља, а сектори идентификовани као платформа за секторски приступ припреми НАД-а 2011- 2013 |
| 2. Израда нацрта поглавља НАД-а и достављање свим министарствима                                       | 6. септембар     | Нацрт НАД-а достављен министарствима као оквир за организовање појединачних састанака и рад будућих секторских група.                                                 |

|                                                        |                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. Израда нацрта секторских поглавља (делови 1, 2 и 5) | 28. септембар – 19. октобар | За свако поглавље, овај корак је обухватио припрему описа сектора и трендове у оквиру сектора (део 1), стратешки оквир (део 2) и пројекције и будуће изазове (део 5), познат као Документ А, за коришћење у првом кругу састанака секторских радних група. Припрема је заснована на прегледу релевантних докумената, укључујући студије, националне стратегије и планове, стратегије ЕУ и програмске документе билатералних донатора и међународних финансијских институција. |
| 4. Појединачни састанци са министарствима              | 29. септембар – 15. октобар | Овим састанцима председавали су представници Канцеларије за европске интеграције/Сектора за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи, уз подршку стручњака из ППФ, са циљем разговора о новом секторском приступу изради НАД-а и постигнутим резултатима, критеријумима за утврђивање приоритета и предлозима приоритета, на основу постојећих стратегија и потреба.                                                                 |
| 5. Информативни састанак са донаторима                 | 30. септембар               | Неформалним састанком са најважнијим донаторима у Републици Србији председавала је Канцеларија за европске интеграције/Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи, са циљем представљања нове структуре и надлежности Канцеларије за европске интеграције и планова за израду НАД.                                                                                                                                           |
| 6. Први круг састанака секторских радних група         | 21. и 27. октобар           | Четири секторске радне групе, за конкурентност, цивилно друштво, медије и културу, животну средину и енергетику и саобраћај сусреле су се 21. октобра, а четири секторске радне групе, за владавину права, реформу државне управе, развој људских ресурса и пољопривреду и рурални развој срели су се 27. октобра. Циљ ових састанака био је договор о приоритетима у секторима, као основ за развој мера.                                                                    |
| 7. Израда нацрта секторских поглавља (делови 3 и 4)    | 22. октобар – 5. новембар   | Ова активност је, за сваки сектор, обухватила израду мера за спровођење секторских приоритета (део 3) и програмирање међународне помоћи (део 4), познат као Документ Б, за одржавање другог круга састанака секторских радних група.                                                                                                                                                                                                                                          |
| 8. Други круг састанака секторских радних група        | 15. и 17. новембар          | Четири секторске радне групе, за саобраћај, владавину права, животну средину и енергетику и пољопривреду и рурални развој сусреле су се 15. новембра, а четири секторске радне групе, за конкурентност, цивилно друштво, медије и културу, развој људских ресурса и реформу државне управе, среле су се 17. новембра. Циљ ових састанака био је договор о пакету мера, за које треба извршити консултације са ОЦД и донаторима.                                               |
| 9. Ревизија секторских поглавља                        | 16 – 23. новембар           | Секторска поглавља прилагођена су у складу са одлукама секторских радних група, и започето је интегрисање налаза из Годишњег извештаја Европске комисије о напретку Републике Србије (објављеног 9. новембра), и послати су организацијама цивилног друштва и донаторима као припрема за консултативне састанке.                                                                                                                                                              |
| 10. Консултације са ОЦД                                | 26. новембар                | Одржан је полудневни састанак са 67 представника 53 организације цивилног друштва у Хотелу М у Београду.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

|                                                                     |                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 11. Консултације са донаторском заједницом                          | 29. и 30. новембар                  | Одржана су два целодневна састанка у Клубу посланика у Београду.                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 12. Консултације са локалним самоуправама                           | 29. и 30. новембар                  | Одржана су два целодневна састанка са 75 представника локалне самоуправе, укључујући ресорна министарства, којим је председавала Стална конференција градова и општина.                                                                                                                                                  |
| 13. Крајњи рок за достављање писаних коментара донаторске заједнице | 10. децембар                        | Након консултација, донаторима је дат рок до краја наредне недеље да доставе своје коментаре у писаној форми Канцеларији за европске интеграције/Сектору за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи.                                                                           |
| 14. Финализација секторских поглавља                                | 6-17. децембар                      | Коментари донатора и ОЦД интегрисани су у секторска поглавља, уз закључке из Извештаја Европске комисије о напретку Републике Србије, укључујући и нове или ревидиране мере предложене документом. Завршени су и закључци и анекси НАД-а. Целокупан текст документа достављен је ресорним министарствима током децембра. |
| 15. Консултације са ресорним министарствима, по потреби             | 20-21. децембар                     | Састанци са појединим ресорним министарствима организовани су у случајевима спорних питања, као прилика да се секторска поглавља још једном размотре у светлу измена са састанака са ОЦД и донаторима, и да се унесу коначне измене пре слања НАД-а на мишљење.                                                          |
| 16. Форматирање и превод НАД-а на српски језик                      | Крај децембра - јануар 2011. године | Извршена је лектура и провера квалитета свих поглавља у складу са јединственим стилем и форматом, и документ је преведен на српски језик као основ за подношење Влади на усвајање.                                                                                                                                       |
| 17. Процедура за усвајање НАД-а                                     | фебруар 2011. године                | Коначна верзија НАД-а достављена свим министарствима на мишљење и Влади на усвајање, како би документ могао да се користи као основ за програмирање помоћи ЕУ и других донатора у 2011. години.                                                                                                                          |

## Формулар за припрему секторских одељака

У септембру је припремљен и достављен следећи формулар, пре 5. корака методологије, за коришћење од стране Канцеларије за европске интеграције/Сектора за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи и стручњака ППФ, и накнадно је ревидиран у складу са изменама у извесном броју одељака (смањен са шест на пет делова, спајањем „пројекција“ и „будућих изазова“ у један одељак) и развојем принципа рада и методологије.

Секторски описи треба да буду *дугачки до 10 страна*.

Програмски период НАД-а обухвата период 2011– 2013. године и треба да буде усклађен са МИФФ и МИПД. Практично гледано, ИПА 2011 већ је испрограмирана и очекује се одобрење Европске комисије, због чега НАД треба да обухвати постојеће планове у опис и мере. У вези са периодом 2012– 2013. године, припреме за ИПА компоненте III-V већ су у току, на основу претпоставке да ће Србија добити статус земље кандидата до краја 2011. године, и да ће акредитација ДИС-а за компоненте III, IV и V (са *ex post* контролом за IPA V) и пренос надлежности за управљање ЕУ фондовима, бити извршени на време за примену IPA III-V.

Стога, поред кратког прегледа постојећих информација, потребно је имати у виду следеће: i) програмирање IPA I за 2012-2013. годину према секторима; и ii) идентификовање потреба за донаторском помоћи у истом периоду (укључујући све већ опредељене зајмове или бесповратна средства, која такође овде треба навести).

## 1. Опис сектора и трендови

*До три стране*

Овај одељак треба да започне **дефиницијом** обима надлежности сектора (шта обухвата и (ако је неопходно) шта не обухвата).

Потом је потребно описати **трендове** у сектору. Имајући у виду обим надлежности сектора и ограничење у броју страна, овде се даје кратак опис и нагласак ставља на кључна и најважнија постигнућа. Циљ треба да буде израда кратког, али јасног и свеобухватног, описа стања у сектору на *почетку* програмског периода (током 2010. године или у периоду који одговара најскоријим статистичким подацима и чињеницама), како би се читаоцу предочило зашто се конкретни приоритети и мере предлажу НАД-ом. Овде се даје мешавина претходних и текућих података и информација о релевантним или законодавним активностима, у зависности од тога шта је релевантно за сам сектор. У фусноти треба навести изворе наведених података и информација. Потом, у текст треба интегрисати налазе Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, када овај документ буде објављен, нарочито на местима где се даје посебан осврт или наглашава дескриптивни део усмеравањем НАД-а на конкретне активности и утицањем на избор мера.

## 2. Стратешки оквир и секторски приоритети

*До две стране*

Овде треба навести списак, и уколико је релевантно и слободан простор дозвољава, веома кратак преглед (у једној или две реченице) основних **мера/ стратегија /планова који су специфични за овај сектор** са становишта домаћих институција.

Потом је потребно описати **свеукупне приоритете** сектора, на основу претходно поменутих докумената. Ови приоритети треба, такође, да се односе на мере описане у одељку 3.

### 3. Мере за остваривање секторских приоритета

#### *До три стране*

Мере представљају механизме за реализацију приоритета у сектору. Свака мера се дефинише јасном сврхом и циљем, како би пројекти могли бити идентификовани и одабрани за потребе реализације заједничког циља. На овај начин, мере су део система за управљање средствима ЕУ и донатора, у складу са хијерархијом циљева и резултата, од приоритетних циљева преко мера до пројекта. Утврђене мере треба да почивају на принципу заједничког утицаја свих мера у циљу реализације секторских приоритета (део 2), при чему се свака мера заснива на почетној стратешкој основи (део 1) и очекиваном контексту (део 3).

У случају свих сектора, процес разматрања потреба за међународном развојном помоћи већ је започет 2009. године и подразумева значајно учешће министарстава и радионице у току 2010. године за припрему годишњег програма за 2011. годину за реализацију ИПА компоненте I. Резултати овог процеса треба да буду узети у обзир при разматрању мера за 2011-2013. годину.

У случају сектора саобраћаја, животне средине и енергетике, конкурентности и развоја људских ресурса, поједине мере за период 2012 – 2013. године већ су идентификоване током припреме за ИПА компоненте III и IV, о којима треба да се преговара са Европском комисијом и воде консултације са партнерима. Стога, за ове секторе припрема овог одељка може да почне кратким прегледом описа мера, а потом „нове“ мере могу да се додају за „додатне“ теме у оквиру ИПА I и донаторске помоћи (на пример, друмови у оквиру сектора транспорта; правне тековине ЕУ у оквиру сектора животне средине и енергетике; конкурентност и потрошачи у оквиру сектора конкурентности; здравље и млади у оквиру сектора развоја људских ресурса).

### 4. Програмирање међународне помоћи

#### *Највише 1,5 страна*

Овај део треба да обухвати контекст претходних донаторских активности (до 2007. године), планова за период 2011 – 2013. године и усклађивање донаторских средстава са средствима из националног буџета.

Овај одељак је припремљен само као кратак преглед, на основу података добијених од донатора о постојећим активностима и планираним новим средствима.

## 5. Пројекције и будући изазови

### *До једне стране*

Овде је потребно дати сажет преглед очекивања у сектору у краткорочном периоду, покривајући програмски период (2011-2013) и период спровођења програма и пројеката (до 2016. године, у складу са различитим N+ правилима). Овај део треба да пружи релевантне информације о очекиваним резултатима (трендови и пројекције) и предложеним институционалним, односно законским изменама очекиваним у наредном периоду, како би се дао оквир за примену мера.

Овај део обухвата и **шире изазове и ограничења** у сектору, како током наредног периода тако и текућа питања. Овај део зависи у потпуности од сектора, па он може да укључи, на пример, однос између потреба за инвестицијама у сектору и расположивих средстава у краткорочном периоду; временски период за припремање пројеката и документације; потребу за координацијом одговарајућих тела; изазов за реализацију стратегије Европа 2020 или других циљева у оквиру сектора, итд.

## Формулисање приоритета и мера и веза са пројектима

Имајући у виду потенцијал за различите стилове и приступе у осам сектора, у два ППФ су припремљене инструкције за рад представника Канцеларије за европске интеграције/Сектора за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи, секторских стручњака и ресорних министарстава у процесу формулисања приоритета и израде мера у јединственом формату. Како би се избегле недоумице, инструкције су дефинисале појам „приоритет“ и „мера“ (коришћењем формулара за секторске одељке), везу између ова два појма и њихову везу са идентификовањем пројеката, као следећи корак након усвајања НАД-а. Циљ овог приступа јесу јасни кораци, од стратешког ка оперативном нивоу – од приоритета, преко мера, до пројеката.

### *Приоритети*

Утврђивање приоритета у секторима није ограничено временским периодом предвиђеним у НАД-у; приоритети су дугорочније и амбициозније дефинисани, и могу се реализовати у оквиру неколико програмских циклуса. Сваки приоритет треба дефинисати у облику циља: шта Влада тежи да постигне у оквиру сектора, уз подршку међународне помоћи. Овим се нагласак ставља на утврђивање исхода (резултата) уместо улазних параметара (активности). Приоритет не треба да се односи на средство реализације (нпр. изградња институција, правно усклађивање, инфраструктурни развој или припрема пројеката), већ на *ефекат* такве интервенције. Приоритети треба да буду јасни и концизни (не претерано компликовани или сложени), реалистични и довољно конкретни како би могли да се мере, иако није планирана израда показатеља у овом првом секторски заснованом документу. Ови приоритети треба да буду усмерени на кључне потребе са којима се сектор суочава, као што је и описано у анализи дела 1 (новији трендови), и прегледу стратешких докумената у делу 2 (стратешки оквир).

Веза између описа сектора (део 1), приоритета (део 2) и мера (део 3) треба да буде објашњена у кратком ставу којим се уводи сваки приоритет у делу 2. У овом смислу, приоритет представља спону између анализе и активности.

## Мере

Мера представља скуп активности којим се приоритет реализује у временском оквиру НАД-а (програмски период од 2011. до 2013. године, плус временски период за реализацију) и њоме се даје оквир за објаву позива, утврђивање и одабир конкретних пројеката. Сваки приоритет (циљ) спроводи се кроз једну или више мера. Стога, свака мера мора бити везана за један, и само један приоритет. (Најчешће) у случају када постоји више од једне мере, оне су усмерене на одређени аспект или тему приоритета; заједно, мере треба да „допринесу“ реализацији самог приоритета. Стога, свака мера треба да буде кохерентна и „самостална“, у исто време комплементарна другим мерама у оквиру истог приоритета. Мере треба да буду конзистентне у обиму и сложености; треба избегавати оне мере које су исувише опширне и теже да обухвате сваку димензију приоритета, као и оне мере које су исувише уске и којима се дефинише појединачан пројекат.

На пример, приоритет за унапређење нивоа продуктивности, а самим тим конкурентности предузећа у Републици Србији (на домаћем и међународном тржишту) има две димензије, од којих свака има основ за по једну меру (и од којих су обе образложене секторском анализом и постојећим стратегијама):

- циљана подршка малим и средњим предузећима
- унапређење иновација и комерцијализација нових производа и процеса, кроз сарадњу институција које се баве истраживањем и развојем и приватног сектора.

Свака мера треба да буде идентификована (и дефинисана) у оквиру конкретног приоритета – ово је стандардни линеарни, вертикални приступ формулисању приоритета и мера који се користи у оквиру програма ИПА и структурних фондова.

Предложена структура подразумева да се мера прво „именује“, односно да јој се дефинише кратак наслов којим се даје суштина мере, а потом да се у једној реченици дефинише циљ мере, укаже на доследност са циљем одговарајућег приоритета. Другим речима, циљ треба да објасни на који начин ће мера допринети реализацији приоритета или неког релевантног аспекта приоритета; заједно, мере у оквиру сваког приоритета треба јасно да „заједнички допринесу“ реализацији приоритета. Потом, потребно је написати опис у једном пасусу, којим се објашњава тип активности које се предвиђају у оквиру мере, под претпоставком да ће бити финансирана из средстава ИПА или донатора. Ово не треба да буде списак пројеката, већ оквир за отварање позива или идентификовање пројеката у каснијој фази, након што мера буде одобрена. Дужина и степен детаља у опису зависи од конкретне мере – могу бити кратки или дужи према потреби. Важно је у виду имати и временски оквир при припреми мере. У случају мере која јасно предвиђа капиталну инвестицију, на пример, очекивано је *или* припремити пројектну документацију *или* користити постојећу документацију за извођење инвестиције, али не и припремити и спровести инвестицију у датом периоду.

При идентификовању и одабиру мера, сваку меру треба размотрити на основу следећих критеријума:

- А. Колико је мера значајна у контексту постојећих националних стратегија?
- Б. Колико је мера значајна у контексту МИПД и програма/ стратегија билатералне помоћи?
- В. Шта је већ постигнуто у погледу припреме мере? Да ли ће постојати услови за реализацију мере у периоду

предвиђеном НАД-ом?

Г. Зашто је за спровођење мере неопходна инострана помоћ? Зашто мера не може бити финансирана (у потпуности) из националних извора (републичког и општинског буџета)?

Д. Како се мера уклапа са националним средствима финансирања? На који начин су национална средства, са једне стране, комплементарна са међународним ИПА средствима, меким зајмовима и билатералном помоћи, са друге?

Ђ. Који тип помоћи је потребан за реализацију мере (нпр. техничка помоћ, бесповратна средства, радови и/или набавка)?

Критеријум Д важан је да би се утврдило да постоје средства кофинансирања из националних извора тамо где је то потребно. Критеријум Ђ покреће питање начина на који мера може да се спроведе по одобравању. Предложену меру треба размотрити у односу на све критеријуме, како би се осигурали најадекватнији избори у контексту стратешког контекста (националног и донаторске заједнице) и изводљивости.

### **Пројекти**

На основу описа мере, министарства би требало да формулишу пројекте у наредном периоду, а који потом могу да се предложе за финансирање из ИПА средстава (компоненте I, III, IV или V, у зависности од правила прихватљивости активности и буџета) односно донаторских средстава. Ови пројекти могу да се спроведу кроз један или више уговора, у зависности од извора финансирања (нпр. услуге, твининг, набавка и радови).

## **Описивање програмирања међународне помоћи**

Део 4. сваког секторског поглавља треба да садржи опис донаторских активности, које се тренутно спроводе и које ће се спроводити у периоду 2011- 2013. године, укључујући све ИПА програме (као и ИПА 2007 који се још увек спроводи), као и билатералну и мултилатералну помоћ. Потом, у овом делу наведена међународна помоћ треба да се стави у контекст, дефинисањем сопствених средстава намењених развоју сектора, на основу Меморандума о буџету. Овај део не треба да буде дужи од једне и по стране. Овај део треба да буде подељен у два дела, под називом „текуће активности“ и „предвиђена средства“.

### **Текуће активности**

Активности донатора треба описати у наративном облику (не у облику списка), према описаној структури.

Прво је неопходно израдити графикон, пропраћен једном реченицом или кратким пасусом о скорашњим кретањима у погледу међународне помоћи обезбеђене за развој сектора, заснован на подацима о укупним средствима датим за сектор, конкретним износом ЕУ и билатералних донатора (које треба да обезбеди Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи при Канцеларији за европске интеграције). На овај начин описује се одговор донатора на претходно дефинисане приоритете у периоду 2007-2009. године, као преглед и увод овог одељка.

Потом, наводи се један или два пасуса о средствима ИПА (2007- 2010). Како би се ограничила дужина овог одељка, потребно је навести само најзначајније пројекте у сектору у току претходне четири програмске године из ИПА компоненте I, користећи информације о финансираним пројектима из ИПА средстава и ИСДАКОН, по потреби.

Потом у овом одељку треба навести списак билатералних донатора који су већ давали активну подршку сектору у претходним годинама, и представити износе, према донаторима, у дијаграму који ће израдити Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи. Називи донатора могу се преузети из дијаграма.

Коначно, потребно је припремити један став о сваком појединачном донатору и износу у случају да су сектори (искључиво) користили мултилатерална средства и средства међународних финансијских институција (укључујући меке зајмове).

### **Финансијске пројекције**

У овом подељку треба навести уводну реченицу, којом се уводи табела у којој су приказана домаћа средства за сектор, на следећи начин:

#### **Ограничења укупних домаћих буџетских средстава у периоду 2011- 2013 (у еврима\*)**

| Институција | 2011. | 2012. | 2013. |
|-------------|-------|-------|-------|
|             |       |       |       |
|             |       |       |       |
|             |       |       |       |

*\* Прерачунато по курсевима који су коришћени за израду Меморандума о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину, са пројекцијама за 2012. и 2013. годину.*

Бројеве треба преузети из Табеле 18 из Меморандума о буџету:

[http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/Memorandum%20on%20the%20Budget%20and%20Economic%20and%20Fiscal%20Policy%20for%202011,%20with%20Projections%20for%202012%20and%202013\\_.pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/Memorandum%20on%20the%20Budget%20and%20Economic%20and%20Fiscal%20Policy%20for%202011,%20with%20Projections%20for%202012%20and%202013_.pdf)

У складу са напоменом уз табелу, молимо извршите конверзију динара у евре.

Молимо да наведете кратак преглед планираних националних средстава у наредне три године (основни стратешки циљеви), преузетих из релевантних делова Одељка IV Меморандума о буџету.

Наведите један став у којем ћете описати обим спремности донатора за финансирање сектора у периоду 2011-2013. године. Овај став можете написати након што Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи при Канцеларији за европске интеграције добије информације од донатора након консултативних састанака са донаторима (29. и 30. новембра).



## АНЕКС II

# Институције и појединци надлежни за реализацију Инструмента за претприступну помоћ (ИПА) у Републици Србији

### Увод

У овом анексу описана су тела која, у складу са прописима ЕУ, морају бити успостављена како би Република Србија могла да користи средства ИПА у оквиру система централизованог управљања (што значи да програмима управља Европска комисија непосредно, кроз Делегацију ЕУ), и то национални ИПА координатор и оперативне структуре за ИПА компоненту II (у случајевима у којима су укључене друге државе кориснице ИПА). Такође се наводе додатна тела неопходна у режиму децентрализованог управљања, при чему се од Републике Србије захтева да добије акредитацију у складу са системом децентрализованог управљања за сваку ИПА компоненту и програм. Пренос права за управљање ЕУ средствима постаје обавезан услов за коришћење средстава ИПА након што ЕУ одобри статус земље кандидата Републици Србији.

Наведена тела су:

- Национални ИПА координатор;
- Стратешки координатор за регионални развој и компоненту развоја људских ресурса;
- Национални службеник за акредитацију;
- Национални службеник за одобравање;
- Национални фонд;
- Оперативне структуре; и
- Ревизорско тело.

### Национални ИПА координатор (НИПАК)

НИПАК је одговоран за свеукупно координирање и праћење ЕУ помоћи у оквиру свих компонената ИПА, као и за програмирање ИПА компоненте I. Подршку му пружа секретаријат. Његове/њене дужности дефинисане су чланом 22. (за децентрализовано управљање) и 32. (за централизовано управљање) Правилника за спровођење ИПА. Члан 22. Правилника за спровођење децентрализованог управљања наводи улогу НИПАК-а у обезбеђивању партнерског односа између Комисије и Републике Србије, као и успостављања блиске везе између општег процеса приступања и коришћења помоћи у складу са ИПА правилником. Наводе се надлежности НИПАК-а за:

- обезбеђивање повезаности и координације програма, као што је предвиђено Правилником за спровођење ИПА;
- годишње програмирање ИПА компоненте I на државном нивоу;
- координацију учешћа Републике Србије у релевантним прекограничним програмима (ИПА компонента II), како са државама чланицама и другим државама корисницама, тако и у транснационалним, интеррегионалним или програмима морских басена у оквиру других инструмената Европске заједнице – иако НИПАК може да делегира координационе надлежности на координатора за прекограничну сарадњу;
- израду и, након што их прегледа одбор за праћење ИПА, подношење годишњих и завршних извештаја о коришћењу средстава ИПА Комисији, као и копије националном службенику за оверавање.

Улогу националног ИПА координатора у Републици Србији врши г. Божидар Ђелић, потпредседник Владе Републике Србије за европске интеграције у складу са Одлуком Владе Број: 119-3192/2008 од 21. августа 2008. године.

Оперативну подршку раду НИПАК-а пружа Технички секретаријат НИПАК – Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи у оквиру Канцеларије за европске интеграције, у складу са Одлуком Владе Број: 119-6857/2010 од 30. септембра 2010. године.

## Стратешки координатор

Стратешки координатор одговоран је за координацију ИПА компонената III и IV, а нарочито за израду нацрта Оквира за стратешку усклађеност програма, референтног документа за програмирање ИПА компоненти III и IV. Стратешки координатор одговара НИПАК-у, док су му дужности, укључујући обезбеђивање координације између секторских стратегија и програма, наведене у члану 23. Правилника о спровођењу ИПА. Улогу стратешког координатора за ИПА компоненте III и IV преузео је г. Огњен Мирић, заменик директора Канцеларије за европске интеграције, у складу са Одлуком Владе Број: 119-214/009-5 од 13. фебруара 2009. године.

## Национални службеник за акредитацију

Национални службеник за акредитацију, као једна од институција предвиђена Правилником о спровођењу ИПА у оквиру режима децентрализованог управљања, одговоран је за издавање, праћење и суспендовање, односно укидање акредитације за све управне и контролне системе који спроводе ИПА компоненте или програме финансиране у оквиру ИПА, и то конкретно акредитацију националног службеника за одобравање и Националног фонда, као што је наведено у члану 24. Правилника о спровођењу ИПА. Узимајући у обзир наведене надлежности, национални службеник за акредитацију налази се изван, односно потпуно је независан у односу на управне и контролне системе којима се управља ИПА програмима. Улогу националног службеника за акредитацију ће вршити Диана Драгутиновић, министар финансија, у складу са Одлуком Владе Број: 119-3192/2008 од 21. августа 2008. године.

## Национални службеник за одобравање

Национални службеник за одобравање сноси општу одговорност за финансијско управљање фондовима ЕУ у оквиру свих ИПА компонената (изузев компоненте II са државама чланицама) у Републици Србији, и биће одговоран за законитост и уредност свих трансакција у оквиру ИПА. Његове су дужности наведене у члану 25. Правилника о спровођењу ИПА и укључују:

- обезбеђивање постојања и делотворног рада система за управљање и спровођење програма финансираних путем ИПА, као и извештавање о истима;
- израду и подношење оверених изјава о трошковима и пријавама за исплату Комисији;
- подношење захтева за ИПА средства Европској комисији и прослеђивање одговарајућим уговорним телима;
- обезбеђивање спровођења државног кофинансирања (проверу постојања и тачности);
- обезбеђивање утврђивања, извештавања и решавања неправилности, укључујући и вршење неопходних финансијских измена;
- решавање недостатака утврђених у ревизорским извештајима Ревизорског тела;
- издавање, праћење и суспендовање или укидање акредитације оперативних структура;
- обезбеђивање функционисања ваљаног система за информисање и извештавање;
- израду годишње изјаве о јемству сваке године, уз примерак који се доставља службенику за акредитацију;
- непосредно обавештавање Комисије, уз примерак обавештења упућен службенику за акредитацију, о било којим променама од значаја у вези са системима за управљање и контролу.

Споразуме о спровођењу закључују национални службеник за одобравање и сваки од руководиоца оперативних структура. Он је саставни део система за управљање и контролу којима се управља ИПА програмима и споразумима. Национални службеник за одобравање управља, и бива подржан од стране Националног фонда.

Улогу националног службеника за одобравање у оквиру децентрализованог система управљања ће вршити г. Вук Ђоковић, државни секретар у Министарству финансија, у складу са Одлуком Владе Број: 119-416/2009 од 29. јануара 2009. године.

## Национални фонд

Као једна од институција за администрацију ИПА по режиму децентрализованог управљања у складу са Правилником о спровођењу ИПА, Национални фонд пружа подршку националном службенику за одобравање приликом вршења дужности. Као што је наведено у члану 26. Правилника о спровођењу ИПА, Национални фонд делује као централни трезор и врши дужности финансијског управљања помоћи у складу са ИПА правилима, а одговара националном службенику за одобравање. Конкретне дужности укључују организовање банковних рачуна, подношење захтева за средства Комисији, одобравање преноса средстава примљених од Комисије на оперативне структуре или крајње кориснике, као и финансијско извештавање Комисији. Национални фонд ће функционисати у оквиру Министарства финансија, у складу са Одлуком Владе Број: 110-1740/2008-2 од 5. фебруара 2009. године, и представља саставни део система управљања и контроле којима се управља ИПА програмима.

## Оперативне структуре

Неопходно је успостављање оперативних структура за сваки од програма финансираних путем ИПА који се спроводе у оквиру децентрализованог система управљања (изузимајући програме под ИПА компонентом II са државама чланицама). Оне представљају примарне институције одговорне за управљање и спровођење програма. Представљају „тело или скуп тела у оквиру управе државе кориснице, у складу са чланом 28. Правилника о спровођењу ИПА, и представљају саставни део система управљања и контроле којима се управља ИПА програмима. Дужности ових структура укључују:

- израду годишњих и вишегодишњих програма;
- праћење програма и вођење рада ресорног одбора за праћење, првенствено путем обезбеђивања докумената неопходних за праћење квалитета процеса спровођења програма;
- израду секторских годишњих и завршних извештаја о спровођењу и, након што их прегледа ресорни одбор за праћење, подношење Комисији, Националном ИПА координатору и националном службенику за одобравање;
- обезбеђивање да се активности одабирају за финансирање и одобравају у складу са критеријумима и механизмима примењивим за дате програме, те да су усклађене са релевантним државним и правилима Заједнице;
- успостављање процедура за обезбеђивање чувања целокупне неопходне документације како би се обезбедио одговарајући процес ревизије;
- организовање тендерских процедура, процедура доделе бесповратних средстава, потоње склапање уговора, и вршење исплата и повраћаја средстава ка, односно од крајњих корисника;
- обезбеђивање да сва тела укључена у спровођење активности одржавају одвојене рачуноводствене системе или одвојену кодификацију рачуноводства;

- обезбеђивање да Национални фонд и национални службеник за одобравање добијају све неопходне информације о процедурама и потврдама спроведеним у вези са издацима;
- постављање, одржавање и ажурирање система за извештавање и информисање;
- спровођење провере како би се обезбедило да су пријављени трошкови заиста и настали у складу са важећим правилима, да су производи услуга испоручени у складу са одлуком о одобрењу, те да су захтеви за пренос средстава крајњим корисницима исправни; ове потврде покривају административне, финансијске, техничке и физичке аспекте рада, према потреби;
- обезбеђивање интерне ревизије различитих тела која улазе у састав структура;
- обезбеђивање извештавања о нерегуларностима; и
- обезбеђивање поштовања захтева за информисање и објављивање.

Оперативне структуре најчешће се састоје од најмање два тела, од којих једно води програмирање, праћење и евалуацију, док је друго задужено за набавку, доделу бесповратних средстава, плаћање и проверу трошкова (односно Уговорно тело). Општу одговорност за програм преузима једно од тела у оперативним структурама, а руководиоца тог тела одређује се као руководиоца оперативних структура.

- **Компонента I (подршка процесу транзиције и изградња институција):** оперативне структуре састоје се од тела надлежног за спровођење, што је Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава Европске уније (ЦФЦУ – *Central Financing and Contracting Unit*), којим управља службеник за одобравање програма (ПАО – *Programme Authorizing Officer*); јединица у ресорном министарству које је корисник средстава, односно ПИУ (*Project Implementation Units*), којима управљају виши програмски службеници; и Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи при Канцеларији за европске интеграције за програме, као и праћење и процену на нивоу програма. Уговорно тело јесте ЦФЦУ, а руководиоца оперативне структуре је руководиоца истог (односно ПАО).
- **Компонента II (прекогранична сарадња) програми са државама чланицама:** формално, није неопходно да државе кандидати, односно потенцијални кандидати успостављају оперативне структуре за програме прекограничне сарадње у склопу дељеног управљања са државама чланицама. Међутим, неопходна је некаква структура за дужности које се врше на државном нивоу, нарочито у програмирању, праћењу и контроли првог нивоа. У Републици Србији, у складу са Одлуком Владе Број: 337-8105/2010, прве две дужности ће вршити Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње у оквиру Канцеларије за европске интеграције; контролу првог нивоа обезбеђује ЦФЦУ у оквиру Министарства финансија.
- **Компонента II (прекогранична сарадња) програми са државама корисницама ИПА и транснационални програми:** оперативне структуре за програме у оквиру ових делова компоненте II које, изузетно, могу да се успоставе чак и у случају централизованог управљања, састоје се од тела за спровођење (ЦФЦУ), којом управља службеник за одобравање програма, и Јединице за координацију и управљање програмима Канцеларије за европске интеграције. У складу са Одлуком Владе Број: 337-8105/2010, уговорно тело је ЦФЦУ. Руководилац оперативне структуре је Канцеларија за европске интеграције са г. Огњеном Мирићем, замеником директора и координатором за ЕУ фондове, као одговорним лицем.

- **Компонента III (регионални развој):** оперативна структура састоји се од тела одговорног за оперативни програм (ЦФЦУ), тела одговорних за осе приоритета (ЦФЦУ и сектори у оквиру Министарства за инфраструктуру, Министарства животне средине и просторног планирања и Министарства економије и регионалног развоја), тела одговорних за мере (ЦФЦУ и сектори у оквиру Министарства за инфраструктуру, Министарства животне средине и просторног планирања, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарства рударства и енергетике, Министарства економије и регионалног развоја и Министарства за науку и технолошки развој) и тела одговорног за склапање уговора и спровођење (ЦФЦУ). Уговорно тело је ЦФЦУ, а руководилац оперативне структуре је руководилац истог.
- **Компонента IV (развој људских ресурса):** оперативна структура састоји се од тела одговорног за оперативни програм (сектор Министарства економије и регионалног развоја) и тела одговорних за осе приоритета (сектори у оквиру Министарства економије и регионалног развоја, Министарства просвете и Министарства рада и социјалне политике), као и тела одговорног за склапање уговора и спровођење (ЦФЦУ). Уговорно тело је ЦФЦУ, док је руководилац оперативне структуре руководилац тела одговорног за оперативне програме у оквиру Министарства економије и регионалног развоја.
- **Компонента V (рурални развој):** оперативну структуру сачињавају Управно тело (Сектор за рурални развој у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде) и Агенција за плаћања (Управа за аграрна плаћања у оквиру истог министарства), која је и уговорно тело, док је руководилац оперативне структуре надлежан за спровођење истом.

Руководиоци оперативних структура међусобно и са другим телима у оквиру релевантних оперативних структура закључују оперативне споразуме, како би се успоставила основа за задатке и одговорности у програмирању и спровођењу.

## Ревизорско тело

Ревизорско тело, као једна од институција предвиђених Правилником о спровођењу ИПА у оквиру децентрализованог управљања, одговорно је за проверу стабилног и делотворног рада система за управљање и контролу у оквиру компоненти ИПА, односно програме финансиране под ИПА. Дужности тела наведене су у члану 29. Правилника о спровођењу ИПА и обухватају:

- развој годишњих планова ревизије и њихово спровођење, укључујући преглед постојећих система за управљање и контролу и ревизију узорака активности и трансакција (нпр. исплата);
- издавање годишњих извештаја о ревизорским активности, као и годишње ревизорско мишљење о томе да ли системи за управљање и контролу раде делотворно и да ли су усклађени са захтевима Правилника о спровођењу ИПА, односно другим споразумима склопљеним између Комисије и Републике Србије;
- утврђивање свих недостатака откривених током извршења годишњих планова ревизије;
- издавање ревизорског мишљења о завршним изјавама националног службеника за одобравања по питању

трошкова за програме финансиране кроз ИПА, уз завршни извештај о активностима ревизије, уколико је то потребно.

С обзиром на задатке, Ревизорско тело налази се изван, односно потпуно је независно од система за управљање и контролу ИПА програма. Иако би тело постављено ради испуњавања функција Ревизорског тела могло у теорији да се разликује од компоненте до компоненте, у пракси ће те дужности вршити јединствена институција за целокупан програм ИПА. У складу са Одлуком Владе Број: 110-6580/2010 од 25. септембра 2010. године, Ревизорско тело је основано у оквиру Министарства финансија.



**АНЕКС III**

## **ИСПИТИВАЊЕ УЛОГЕ ЗАЈМОВА У КОФИНАНСИРАЊУ ПРОЈЕКТА ФИНАНСИРАНИХ СРЕДСТВИМА ЕУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Током 2008. године Савет Европске уније отпочео је са увођењем нових механизма за унапређење и координацију управљања развојном помоћи ЕУ. Циљ иницијативе био је да се обезбеди груписање ресурса и комплементарна употреба бесповратних средстава и зајмова, чиме се обезбеђује висок степен искоришћења ограничених извора бесповратних средстава у Европи, као и допринос јачању утицаја спољне помоћи ЕУ. Са тим циљем успостављен је Инвестициони оквир за Западни Балкан.

Као одговор на нови приступ ЕУ који се састоји од спајања зајмова и бесповратних средстава и увођење секторског приступа програмирању, планирању и спровођењу ЕУ фондова у Републици Србији, Документ о потребама Републике Србије за међународном помоћи ревидиран је како би одговорио на ове нове захтеве. Како би се изнашла техничка решења за спровођење нове методологије свеобухватног интегрисања бесповратних средстава и зајмова, у овом ће анексу бити представљен постојећи правни и институционални оквир Републике Србије за управљање јавним дугом и фондовима ЕУ. Пошто зајмови играју велику улогу у економском развоју Републике Србије, прво је неопходно испитати актуелна задужења Републике Србије, као полазну тачку за планирање будућих инвестиционих активности.

### **Преглед задужења Републике Србије: зајмови као део растућег дуга Републике Србије**

Као држава у процесу транзиције, Република Србија у великој мери се ослања на иностране зајмове као средство за финансирање реформи за очување економске стабилности. Република Србија се још увек налази испод горње границе у оквиру категорије мање задужених држава по дефиницији ММФ и Светске банке (односно јавног дуга и БДП износи 48%,<sup>119</sup> са односом јавни дуг-извоз од 132%), а у новијим анализама Народне банке Србије наводи се да „јавни дуг Републике Србије још увек не прети да прерасте у макроекономски проблем”.<sup>120</sup>

Међутим, због глобалне економске кризе, Република Србија је, као и поједине друге државе региона (првенствено Мађарска и Румунија), морала да се повуче под „финансијски кишобран” ММФ-а. Према Четвртој ревизији стенд-бај аранжмана са Међународним монетарним фондом, спољашњи дуг Републике Србије (и приватни и јавни) порашће до 2015. године, док ће се раст јавног дуга одржати и током 2010. и 2011. године (3,5%, 2,0%), док ће током периода 2012-2015. године опасти (-0,5%, -1,4%, -2,0%, -1,0%). Иако су кровне вредности за спољашњи дуг неvezане за

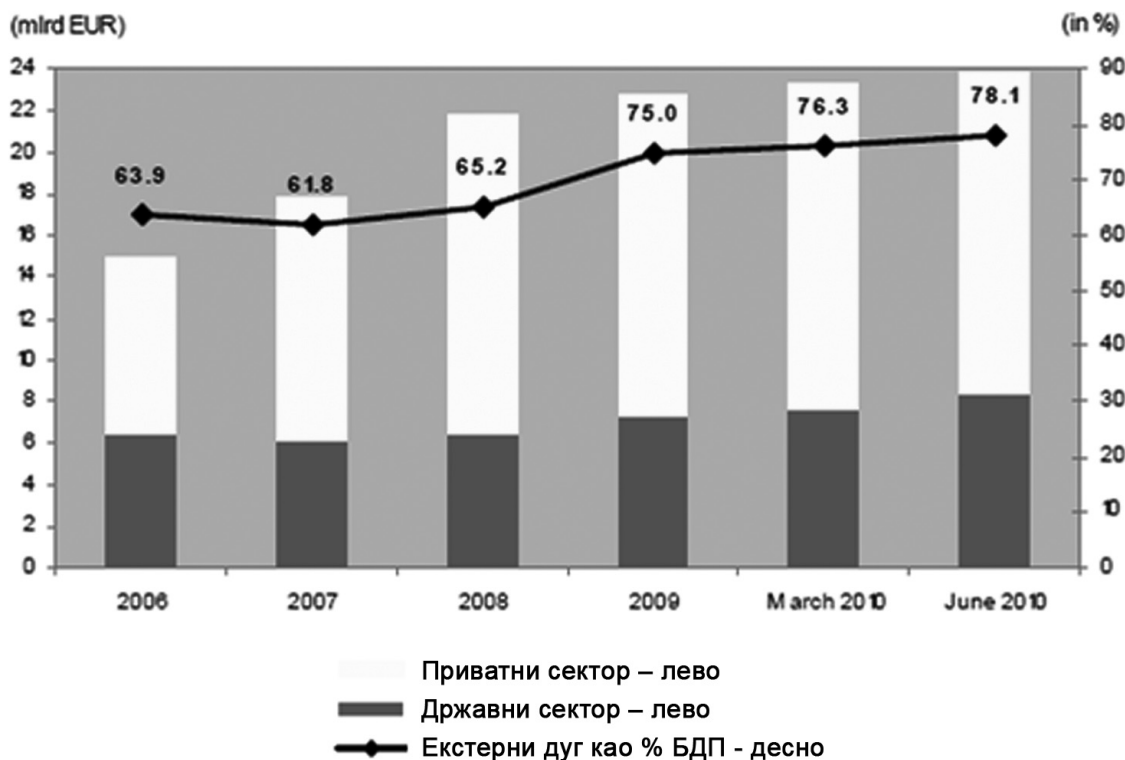
<sup>119</sup> Закон о буџетском систему прописује границу од 45% за однос између јавног дуга и БДП, са циљем очувања фискалне одговорности.

<sup>120</sup> Анализа дуга Републике Србије – 20. јун, Народна банка Србије, Београд (август, 2010.)

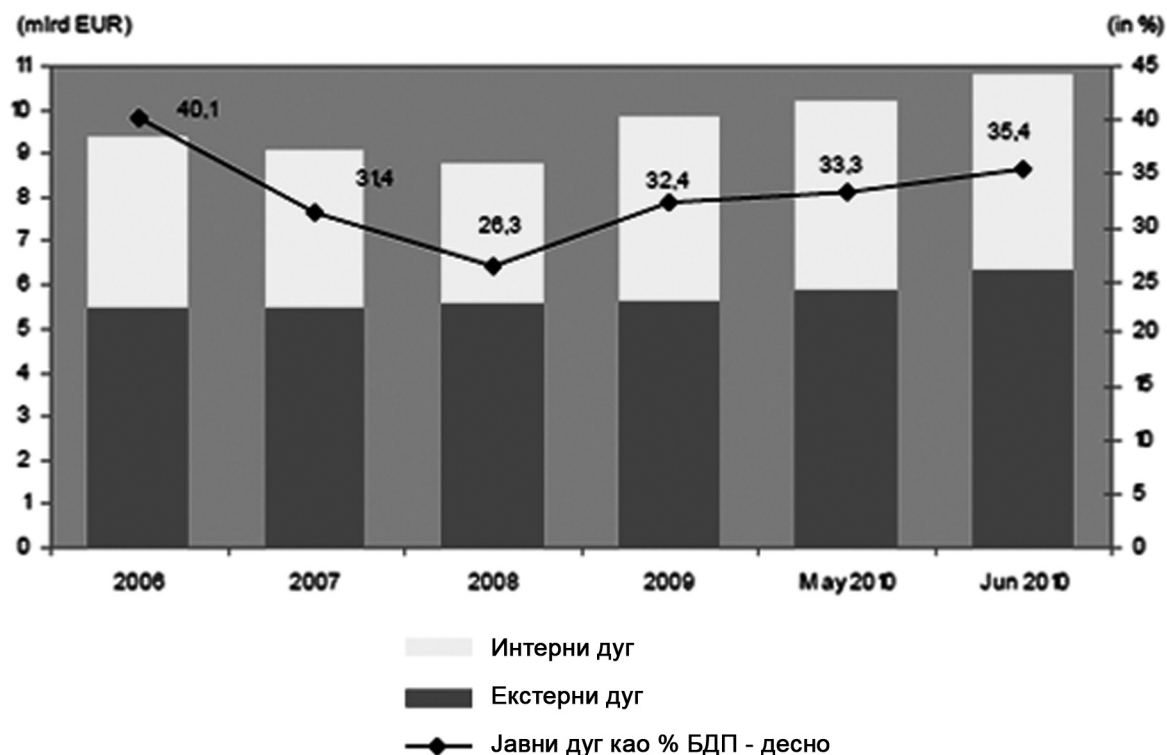
зајмове ММФ, ЕБРД, ЕИБ, ЕУ, ИБРД, KfW, ЦЕБ, Еурофима, ИФЦ, и билатералне зајмодавце,<sup>121</sup> изазови процеса ЕУ интеграција захтевају од држава у процесу приступања да одржавају пажљиве фискалне и монетарне политике и да наставе са надзором финансијског сектора.

Међутим, узимајући у обзир пораст стопе зајмова која се види у наредна два графика, **надлежни органи у Републици Србији би требало да обрате више пажње не само на ниво дуговања, већ и на намену зајмова и способност Републике Србије да правовремено сервисира своја дуговања.**

Спољашњи дуг Републике Србије<sup>120</sup>



<sup>121</sup> Република Србија: четврта ревизија у оквиру Стенд-бај аранжмана и захтеви за отпис непоштовања критеријума учинка за крај марта и измена критеријума учинка за крај јуна, уз ревизију финансијских гаранција, ММФ, 11. јун 2010. године [стр. 57]

Јавни дуг Републике Србије<sup>120</sup>

Додатно ограничење на одрживост дуга, према подацима из Меморандума о буџету и економској фискалној политици за 2011. годину са пројекцијама за 2012. и 2013. годину, налази се у актуелном уделу јавног дуга израженог у страниј валути (87,3%, прво тромесечје 2010. године). Износ спољашњег дуга Републике Србије порастао је за 550 милиона евра током другог тромесечја 2010. године, чиме је достигао 23,8 милијарди евра, а највећи део тог пораста (преко 450 милиона евра) се јавило због разлика у девизном курсу насталих путем депрецијације евра у односу на друге валуте у оквиру структуре спољашњег дуга.<sup>120</sup>

## **Потреба за унапређењем механизма управљања зајмовима**

Узимајући у обзир наведене трендове који се јављају због растуће задужености Републике Србије, неопходно је обратити већу пажњу како на износе, тако и на намене будућих зајмова.

Осим тога, неопходно је прекинути са опасном праксом одобравања зајмова без припремљених пројеката, а неопходно је успоставити нову процедуру за одобравање зајмова која испуњава **критеријуме зрелости и повраћаја инвестиција**. Зајмови се често одобравају пре него што су припремљени конкретни пројекти – тек када се одобри зајам, тада корисници почињу да припремају неопходну пројектну документацију, при чему наилазе на додатне потешкоће, пошто морају да изнађу додатна средства за припремање пројектне документације. Одобравањем таквих „прераних зајмова” не само што се одлаже повраћај инвестиција, већ се и поставља питање да ли ће инвестиције (зајмови) уопште произвести било какав повраћај.

Улазак у такве кредитне аранжмане озбиљно угрожава шансе других припремљених и профитабилних инвестиција, чиме се заузимају годишња ограничења дефинисана у економским политикама и спречавају друге, зрелије инвестиције којима се подстиче привреда. Један од првих приоритета владе би требало да буде утврђивање и уклањање „зајмова који представљају уска грла” (*bottleneck loans*) који чекају на припрему пројеката. То се може постићи већим мобилисањем домаћих ресурса (из државног буџета), као и коришћењем олакшица за припрему пројеката са бесповратним средствима.

Осим тога, како би се спречила појава „зајмова који представљају уска грла”, неопходно је установити **боље механизме координације, са системом надзора/праћења зајмова**. У овом тренутку не постоји такав јавни/транспарентни извор који садржи информације о свим активним зајмовима Републике Србије у различитим секторима. Недостатак таквог система спречава друге институције Владе које раде са донаторском помоћи (укључујући претприступне фондове ЕУ) да на одговарајући начин интегришу различите изворе финансирања како би се делотворније постигли циљеви реформи.

## **Пројектна документација**

Приликом планирања увезивања зајмова и бесповратних средстава, неопходно је узети у обзир чињеницу да различити финансијери, донатори, међународне финансијске институције, као и државне институције, захтевају различиту пројектну документацију и правила набавке, које је неопходно ускладити. Париска декларација о делотворности помоћи била је важна, између осталог, и за:

- реформу и поједностављивање донаторских политика и процедура ради подстицања сарадње и прогресивног усклађивања са приоритетима, системима и процедурама партнерских држава,
- повећану усклађеност помоћи са приоритетима, системима и процедурама партнерских држава, као и допринос изградњи капацитета.

У складу са циљевима Париске декларације, Република Србија је увела темељне реформске процесе усмерене на постизање потпуног власништва над управљањем спољашњом помоћи. Најважнији процес у том погледу јесте оснивање Децентрализованог система за спровођење ЕУ фондова. Узимајући у обзир чињеницу да је ЕУ највећи појединачни донатор у Републици Србији, као и њену све већу улогу у предстојећем периоду, важно је обезбедити

преглед захтева Европске уније за инвестиционе пројекте.

Правилник о спровођењу ИПА, као и Приручник за ИПА компоненту III који објављује Генерални директорат за регионалну политику наводе минимум информација које је неопходно обезбедити приликом пријаве за велике пројекте који се финансирају из ИПА компоненте III (инфраструктурни пројекат у вредности преко 10 милиона евра). То укључује:

- информације о телу одговорном за спровођење;
- информације о природи инвестиције и опису финансијског обима и локације;
- налазе **студија изводљивости**;
- временски распоред спровођења пројекта;
- оцену општег социо-економског утицаја пројекта, на основу **анализе економичности** и укључујући анализу ризика, као и оцену утицаја на одговарајући ресор и на социо-економску ситуацију државе кориснице;
- **оцену утицаја на животну средину**, извршену у складу са Уредбом 85/337/ЕЕЗ, укључујући резултате **целовите процедуре консултације јавности**.
- **план финансирања** у којем се виде укупни финансијски доприноси који се очекују и планирани допринос ИПА, као и Заједнице и других спољашњих извора финансирања. План финансирања ће подржати тражене доприносе бесповратних средстава ИПА путем анализе финансијске одрживости.

Други финансијери такође могу да имају специфичне захтеве у вези са пројектном документацијом која у највећем броју случајева одговара скупу докумената који се захтевају за финансирање пројекта у оквиру ИПА. С обзиром да Европска комисија нуди најдетаљнија и прецизна упутства у вези са потребном документацијом, требало би их искористити као основу у процесу спајања зајмова и бесповратних средстава.

### ***Управљање променљивим стопама кофинансирања***

Још један важан аспект процеса спајања зајмова и бесповратних средстава јесте стопа кофинансирања, пошто различити извори финансирања имају различита правила и ограничења за финансирање инвестиција.

- интензитет помоћи и стопа ЕУ доприноса у прихватљивим трошковима постављена је на максимум од 85% у складу са Правилником о спровођењу ИПА и одређене су на нивоу осе приоритета,
- политика Европске банке за инвестиције за појединачне зајмове (при чему укупан трошак инвестиција превазилази 25 милиона евра) јесте да се финансира максимум 50% укупне цене појединачног пројекта,
- Европска банка за обнову и развој нуди зајмове за веће пројекте (5 – 250 милиона евра) са 100% цене пројекта,
- опште правило Банке за развој Савета Европе јесте да финансирање не може да премаши 50%, осим у специјалним случајевима дефинисаним политиком банке,

- Светска банка нуди подршку кроз Међународну банку за обнову и развој, Међународну финансијску корпорацију, Мултилатералну агенцију за осигурање инвестиција и Институт Светске банке,
- услови финансијске сарадње са Немачким кредитним институтом за обнову утврђени су на основу поделе статуса развоја државе УН. Услови за инвестирање утврђују се кроз тип инвестиционог пројекта.

Управљање стопама кофинансирања инвестиционих пројеката морало би бити засновано на сарадњи и координацији међународних и релевантних државних институција, док се сама стопа одређује од случаја до случаја, узимајући у обзир специфичне детаље појединачних пројеката.

Пре него што се предложи нови и унапређени механизми за координацију донатора, који ће вероватно захтевати измене у одређеним административним процедурама у правним оквирима Републике Србије по питању управљања зајмовима и донаторским финансирањем, овај ће анекс прво предочити анализу постојећег правног и институционалног оквира за позајмице.

### **Преглед правног и институционалног оквира за јавне зајмове**

Законом о јавном дугу прописани су услови и процедуре за зајмове државних тела Републике Србије, јавних институција и других правних тела. У њему се такође наводе процедуре за издавање гаранција и за управљање и праћење јавног дуга Републике Србије.

На основу предлога Министарства финансија, Влада дефинише план за преговоре о позајмицама, укључујући оснивање комисије за преговоре. Представник Министарства финансија извештава Владу о резултатима преговора.

Законом о јавном дугу је Управа за јавни дуг задужена за све задатке везане за позајмице Владе. Управа за јавни дуг припрема годишњу Стратегију за управљање јавним дугом, која је део Меморандума о буџету. Циљ Стратегије за управљање јавним дугом јесте да се наведу кључне смернице и приоритети дугорочне политике управљања дуговањима. По питању јавног дуга, Управа такође: учествује у преговорима о позајмицама; издаје обвезнице; управља ризицима; прати позајмице локалних самоуправа, као и позајмице других правних тела која траже гаранције; бележи и управља рачуноводством везаним за јавни дуг и финансијско извештавање (укључујући управљање финансијским информационом системом).

У складу са Законом о јавном дугу, позајмице за инвестиционе пројекте препознају се као један од алата за спољашње финансирање. Као инвестициони пројекти дефинишу се они који доприносе унапређењу ефикасности и делотворности привредног развоја Републике Србије, уз претпоставку да трајање пројекта премашује једну годину.

Међутим, ограничења за позајмице додатно се дефинишу Законом о буџетском систему, у којем се наводе фискална правила за период 2011-2015. године, са ограничењем од 45%<sup>122</sup> за однос јавног дуга и БДП.

Такође је важно напоменути да Народна скупштина законом потврђује дугорочне позајмице, финансирање инвестиционих пројеката, а такође и гаранције за независне зајмове, укључујући зајмове за локалне самоуправе.

<sup>122</sup> Без реституције

## Препоруке за стратегију управљања зајмовима у вези са пројектима који се кофинансирају путем ИПА

Институције Републике Србије одговорне за планирање спајања зајмова и бесповратних средстава требало би да користе већ постојеће структуре, првенствено Институционални оквир за западни Балкан, као платформу за јачање механизма за координацију на државном нивоу.

Како би се оптимизовало програмирање Институционалног оквира за западни Балкан, већ је израђен нацрт Приручника за планирање и програмирање (у даљем тексту: Приручник). Програмирање оквира укључује процес утврђивања приоритетних програма и пројеката који ће се финансирати из ИПА фондова или других извора. У том смислу, Приручник даје на важности сарадњи између релевантних државних тела и институција Европске уније, међународних финансијских институција и билатералних донатора.

Главни циљеви Приручника јесу:

- јачање корисничког власништва над процесом Институционалног оквира;
- делотворно коришћење помоћи у виду бесповратних средстава за припрему пројеката како би се припремили зрели инвестициони пројекти који доприносе привредном развоју;
- усаглашеност са националним процесом програмирања ИПА; и
- подстицај спајања финансирања из зајмова и путем бесповратних средстава.

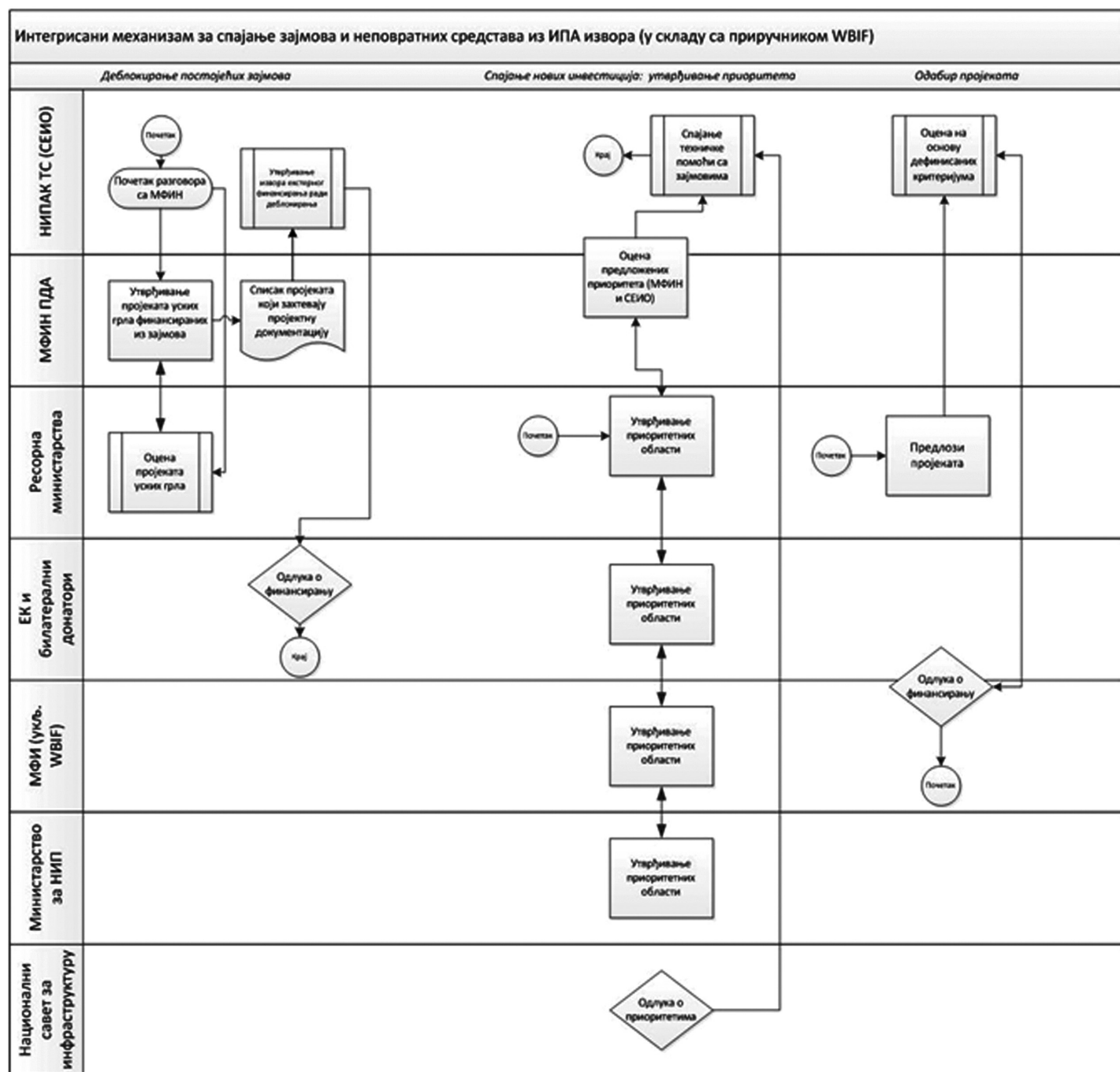
У Приручнику се наводе:

- уједначене процедуре за планирање и програмирање подршке у оквиру Институционалног оквира за западни Балкан, са дефиницијама одговорности свих релевантних заинтересованих страна;
- календар активности за програмирање инвестиција кроз оквир (у складу са условима Инвестиционог оквира за Западни Балкан); и
- јасне критеријуме за приоритизацију пројеката за финансирање под овим оквиром од стране Националног ИПА координатора<sup>123</sup> и ресорних министарстава.

На основу постављених смерница, Приручника и наведених одговорности и структура дефинисаних правним/административним оквиром Републике Србије, следећи дијаграм представља техничко решење/механизам за унапређење координације заједничког планирања зајмова и бесповратних средстава.<sup>124</sup>

<sup>123</sup> У том смислу, НИПАК такође укључује технички секретаријат НИПАК, што је сада Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи у оквиру Канцеларије за европске интеграције Републике Србије

<sup>124</sup> Важно је напоменути да следећа структура може да захтева додатне промене административних процедура у правним оквирима Републике Србије који се тичу управљања зајмовима/ЕУ фондовима.



### *Деблокирање постојећих зајмова*

- НИПАК отпочиње разговоре са Министарством финансија и ресорним министарствима како би се утврдили пројекти који представљају уска грла и којима је неопходно финансирање по питању јачања капацитета за спровођење, развоја пројектне документације, итд,
- НИПАК оцењује те пројекте у односу на расположива средства за развој пројектне документације и проверава да ли се ти пројекти могу финансирати путем спољашњег финансирања,
- НИПАК подноси пројекте ЕЗ и донаторима на финансирање (било кроз нове пројекте или кроз постојеће пројекте техничке помоћи).

### **Спајање за нове инвестиције**

#### *Утврђивање приоритета*

- На основу предлога ресорних министарстава, НИПАК, у сарадњи са МФИН, утврђује могуће приоритетне области за инвестирање,
- НИПАК се консултује са ЕЗ, билатералним донаторима и међународним финансијским институцијама по питању приоритета које предложе ресорна министарства,
- НИПАК усклађује предложене приоритете са националним програмима (Национални савет за инфраструктуру и Министарство за Национални инвестициони план).

#### *Избор пројеката*

- Ресорна министарства предлажу пројекте у складу са утврђеним приоритетима,
- НИПАК спроводи процес оцењивања предложених пројеката на основу техничких (зрелост и одговарајући капацитети за спровођење) и стратешких критеријума,
- НИПАК подноси одабране предлоге пројеката ЕЗ, билатералним донаторима и међународним финансијским институцијама.

Рад такве структуре може се оптимизовати уколико се установи нови информациони систем/база података за зајмове и бесповратна средства, чиме би се унапредили канали комуникације између поверилаца и институција Владе/зајмопрималаца и других донатора развојне помоћи.

### **Закључци**

Неопходна је снажна институционална и политичка воља како би постојао делотворни механизам за планирање спајања зајмова и бесповратних средстава. Док зајмови настављају да играју важну улогу у финансирању привредног развоја Републике Србије, неопходно их је инвестирати у областима које задовољавају критеријуме зрелости и повраћаја инвестиција. Осим тога неопходно је утврдити и „отчепити” постојеће „зајмове који представљају уска грла” кроз преусмеравање других облика помоћи. Удруживањем различитих извора финансирања, утицај сваког од донатора биће повећан, што ће допринети постизању циљева/политика сваког од донатора/инвеститора, доприносећи социо-економском развоју Републике Србије.



**АНЕКС IV****Укупна очекивана нова бесповратна средства за период 2011-2013. године**

| Сектори                                                                                                                                                            | Укупно 2011-2013. г. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 1. <b>Владавина права</b> (укључујући правосуђе и унутрашње послове, заштиту људских и мањинских права итд.)                                                       | <b>70.205.600</b>    |
| 2. <b>Реформа јавне управе</b> (укључујући изградњу институција и правне тековине ЕУ, управљање јавним финансијама, децентрализацију власти, статистику, е-управу) | <b>134.966.326</b>   |
| 3. <b>Грађанско друштво, медији и култура</b>                                                                                                                      | <b>48.078.434</b>    |
| 4. <b>Конкурентност</b> (МСП, истраживање и развој, ИКТ, туризам, пословна инфраструктура, привреда и трговина)                                                    | <b>75.872.140</b>    |
| 5. <b>Развој људских ресурса</b> (запошљавање, образовање, друштвено укључивање и здравство, укључујући младе)                                                     | <b>110.288.220</b>   |
| 6. <b>Пољопривреда и рурални развој</b>                                                                                                                            | <b>43.453.216</b>    |
| 7. <b>Саобраћај</b>                                                                                                                                                | <b>88.313.400</b>    |
| 8. <b>Животна средина и енергетика</b> (укључујући отпад, отпадне воде, водоснабдевање, рударство итд.)                                                            | <b>135.774.200</b>   |
| <b>УКУПНО очекивана нова бесповратна средства за 2011-2013. г.</b>                                                                                                 | <b>706.951.536</b>   |

НАПОМЕНА: Укупна очекивана нова бесповратна средства у периоду 2011-2013. године биће значајно већа од приказаног износа, узимајући у обзир чињеницу да поједини развојни партнери нису били у стању да обезбеде информације о очекиваном износу помоћи Србији, већ само приоритетним секторима. У табелама које следе, сектори означени симболом X јесу они које ће донатори подржати, али одређивање тачног износа средстава тек предстоји.

Укупна очекивана нова бесповратна средства у сектору

Укупно (ЕУР)

|                                                                                                              |                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| <b>1. Владавина права (укључујући правосуђе и унутрашњи послови, заштиту људских и мањинских права итд.)</b> | <b>70.205.600</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|

| Развојни партнер                                   | Година        | Унутрашњи послови | Правни и правосудни развој | Спречавање и решавање конфликта, систем безбедности |                   |
|----------------------------------------------------|---------------|-------------------|----------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------|
| ЕУ                                                 | 2011          |                   |                            |                                                     | 18.990.000        |
|                                                    | 2012          |                   |                            |                                                     | 19.380.000        |
|                                                    | 2013          |                   |                            |                                                     | 20.310.000        |
|                                                    | <b>Укупно</b> | <b>X</b>          | <b>X</b>                   | <b>X</b>                                            | <b>58.680.000</b> |
| Италија                                            | 2011          |                   |                            |                                                     |                   |
|                                                    | 2012          |                   |                            |                                                     |                   |
|                                                    | 2013          |                   |                            |                                                     |                   |
|                                                    | <b>Укупно</b> | <b>X</b>          |                            |                                                     | <b>X</b>          |
| Шведска                                            | 2011          |                   | X                          | X                                                   |                   |
|                                                    | 2012          |                   | X                          | X                                                   |                   |
|                                                    | 2013          |                   | X                          | X                                                   |                   |
|                                                    | <b>Укупно</b> |                   | <b>X</b>                   | <b>X</b>                                            | <b>X</b>          |
| САД                                                | 2011          |                   | 3.330.000                  |                                                     |                   |
|                                                    | 2012          |                   | 3.655.600                  |                                                     |                   |
|                                                    | 2013          |                   | 2.960.000                  |                                                     |                   |
|                                                    | <b>Укупно</b> |                   | <b>9.945.600</b>           |                                                     | <b>9.945.600</b>  |
| Холандија                                          | 2011          |                   | 620.000                    | 150.000                                             |                   |
|                                                    | 2012          |                   | 300.000                    | 60.000                                              |                   |
|                                                    | 2013          |                   | 300.000                    |                                                     |                   |
|                                                    | <b>Укупно</b> |                   | <b>1.220.000</b>           | <b>210.000</b>                                      | <b>1.430.000</b>  |
| Финска                                             | 2011          |                   |                            |                                                     | 50.000            |
|                                                    | 2012          |                   |                            |                                                     | 50.000            |
|                                                    | 2013          |                   |                            |                                                     | 50.000            |
|                                                    | <b>Укупно</b> |                   |                            |                                                     | <b>150.000</b>    |
| <b>Укупно за 2011-2013. г. по подсектору (ЕУР)</b> |               | <b>X</b>          | <b>11.165.600</b>          | <b>210.000</b>                                      |                   |

Укупна очекивана нова бесповратна средства у сектору

Укупно (ЕУР)

**2. Репформа државне управе (укључујући изградњу институција и правне тековине ЕУ, управљање јавним финансијама, децентрализацију власти, статистику, е-управу)****134.966.326**

| Развојни партнер                            | Година        | Државна управа | Скупштина      | Локална самоуправа | Управљање финансијама у јавном сектору | Економске и развојне политике/ Планирање | Општа буџетска подршка |                    |
|---------------------------------------------|---------------|----------------|----------------|--------------------|----------------------------------------|------------------------------------------|------------------------|--------------------|
| ЕУ                                          | 2011          |                |                |                    |                                        |                                          |                        | 37.980.000         |
|                                             | 2012          |                |                |                    |                                        |                                          |                        | 38.760.000         |
|                                             | 2013          |                |                |                    |                                        |                                          |                        | 40.620.000         |
|                                             | <b>Укупно</b> | <b>X</b>       | <b>X</b>       | <b>X</b>           | <b>X</b>                               | <b>X</b>                                 | <b>X</b>               | <b>117.360.000</b> |
| Немачка                                     | 2011          |                |                |                    | 2.000.000                              |                                          |                        |                    |
|                                             | 2012          |                |                |                    |                                        |                                          |                        |                    |
|                                             | 2013          |                |                |                    |                                        |                                          |                        |                    |
|                                             | <b>Укупно</b> |                |                |                    | <b>2.000.000</b>                       |                                          |                        | <b>2.000.000</b>   |
| Италија                                     | 2011          |                |                |                    |                                        |                                          |                        |                    |
|                                             | 2012          |                |                |                    |                                        |                                          |                        |                    |
|                                             | 2013          |                |                |                    |                                        |                                          |                        |                    |
|                                             | <b>Укупно</b> |                |                | <b>X</b>           |                                        |                                          |                        | <b>X</b>           |
| Швајцарска                                  | 2011          |                |                | 713.500            |                                        |                                          |                        |                    |
|                                             | 2012          |                |                | 1.133.000          |                                        |                                          |                        |                    |
|                                             | 2013          |                |                | 843.000            |                                        |                                          |                        |                    |
|                                             | <b>Укупно</b> |                |                | <b>2.689.500</b>   |                                        |                                          |                        | <b>2.689.500</b>   |
| Шведска                                     | 2011          | X              | X              | X                  |                                        |                                          |                        |                    |
|                                             | 2012          | X              | X              | X                  |                                        |                                          |                        |                    |
|                                             | 2013          | X              |                | X                  |                                        |                                          |                        |                    |
|                                             | <b>Укупно</b> | <b>X</b>       | <b>X</b>       | <b>X</b>           |                                        |                                          |                        | <b>X</b>           |
| САД                                         | 2011          |                | 370.000        | 3.407.700          |                                        | 1.554.000                                |                        |                    |
|                                             | 2012          |                |                | 3.470.266          |                                        |                                          |                        |                    |
|                                             | 2013          |                |                | 3.210.860          |                                        |                                          |                        |                    |
|                                             | <b>Укупно</b> |                | <b>370.000</b> | <b>10.088.826</b>  |                                        | <b>1.554.000</b>                         |                        | <b>12.012.826</b>  |
| Аустрија                                    | 2011          | 750.000        |                |                    |                                        | 10.000                                   |                        |                    |
|                                             | 2012          |                |                |                    |                                        |                                          |                        |                    |
|                                             | 2013          |                |                |                    |                                        |                                          |                        |                    |
|                                             | <b>Укупно</b> | <b>750.000</b> |                |                    |                                        | <b>10.000</b>                            |                        | <b>760.000</b>     |
| Јапан                                       | 2011          | 36.000         |                |                    |                                        | 36.000                                   |                        |                    |
|                                             | 2012          | 36.000         |                |                    |                                        | 36.000                                   |                        |                    |
|                                             | 2013          |                |                |                    |                                        |                                          |                        |                    |
|                                             | <b>Укупно</b> | <b>72.000</b>  |                |                    |                                        | <b>72.000</b>                            |                        | <b>144.000</b>     |
| Укупно за 2011-2013. г. по подсектору (ЕУР) |               | 822.000        | 370.000        | 12.778.326         | 2.000.000                              | 1.636.000                                | X                      |                    |

Укупна очекивана нова бесповратна средства у сектору

Укупно (ЕУР)

| 3. Грађанско друштво, медији и култура      |        |                   |                          |         | 48.078.434 |
|---------------------------------------------|--------|-------------------|--------------------------|---------|------------|
| Развојни партнер                            | Година | Грађанско друштво | Слободан ток информација | Култура |            |
| ЕУ                                          | 2011   |                   |                          |         | 9.500.000  |
|                                             | 2012   |                   |                          |         | 9.690.000  |
|                                             | 2013   |                   |                          |         | 10.150.000 |
|                                             | Укупно | X                 | X                        | X       | 29.340.000 |
| Италија                                     | 2011   |                   |                          |         |            |
|                                             | 2012   |                   |                          |         |            |
|                                             | 2013   |                   |                          |         |            |
|                                             | Укупно |                   |                          | X       | X          |
| Шведска                                     | 2011   | X                 |                          |         |            |
|                                             | 2012   | X                 |                          |         |            |
|                                             | 2013   | X                 |                          |         |            |
|                                             | Укупно | X                 |                          |         | X          |
| САД                                         | 2011   | 5.180.000         | 1.554.000                |         |            |
|                                             | 2012   | 5.783.434         |                          |         |            |
|                                             | 2013   | 4.218.000         |                          |         |            |
|                                             | Укупно | 15.181.434        | 1.554.000                |         | 16.735.434 |
| Холандија                                   | 2011   | 500.000           | 50.000                   | 40.000  |            |
|                                             | 2012   | 500.000           | 30.000                   | 40.000  |            |
|                                             | 2013   | 500.000           | 30.000                   | 40.000  |            |
|                                             | Укупно | 1.500.000         | 110.000                  | 120.000 | 1.730.000  |
| Јапан                                       | 2011   |                   |                          | 54.000  |            |
|                                             | 2012   |                   |                          | 54.000  |            |
|                                             | 2013   |                   |                          |         |            |
|                                             | Укупно |                   |                          | 108.000 | 108.000    |
| Финска                                      | 2011   |                   | 50.000                   | 5.000   |            |
|                                             | 2012   |                   | 50.000                   | 5.000   |            |
|                                             | 2013   |                   | 50.000                   | 5.000   |            |
|                                             | Укупно |                   | 150.000                  | 15.000  | 165.000    |
| Укупно за 2011-2013. г. по подсектору (ЕУР) |        | 16.681.434        | 1.814.000                | 243.000 |            |

Укупно

(ЕУР)

Укупна очекивана нова бесповратна средства у сектору

| 4. Конкурентност (МСП, истраживање и развој, ИКТ, туризам, пословна инфраструктура, привреда и трговина) |        |                                 |                          |                                         |              |           |                           |          |         |                     | 75.872.140 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|---------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------|--------------|-----------|---------------------------|----------|---------|---------------------|------------|
| Развојни партнер                                                                                         | Година | Банкарство и финансијске услуге | Привреда, укључујући МСП | Приватизација, пословање и друге услуге | Комуникације | Грађевина | Урбани развој и управљање | Трговина | Туризам | Наука и истраживање |            |
| ЕУ                                                                                                       | 2011   |                                 |                          |                                         |              |           |                           |          |         |                     | 18990000   |
|                                                                                                          | 2012   |                                 |                          |                                         |              |           |                           |          |         |                     | 19380000   |
|                                                                                                          | 2013   |                                 |                          |                                         |              |           |                           |          |         |                     | 20310000   |
|                                                                                                          | Укупно | X                               | X                        | X                                       | X            | X         | X                         | X        | X       | X                   | 58.680.000 |
| Италија                                                                                                  | 2011   |                                 |                          |                                         |              |           |                           |          |         |                     |            |
|                                                                                                          | 2012   |                                 |                          |                                         |              |           |                           |          |         |                     |            |
|                                                                                                          | 2013   |                                 |                          |                                         |              |           |                           |          |         |                     |            |
|                                                                                                          | Укупно | X                               | X                        |                                         |              |           | X                         |          | X       |                     | X          |
| Швајцарска                                                                                               | 2011   | 1.630.000                       | 200.000                  |                                         |              |           |                           |          |         | 150.000             |            |
|                                                                                                          | 2012   | 1.630.000                       | 890.000                  |                                         |              |           |                           |          |         | 150.000             |            |
|                                                                                                          | 2013   | 2.350.000                       | 871.000                  |                                         |              |           |                           |          |         | 150.000             |            |
|                                                                                                          | Укупно | 5.610.000                       | 1.961.000                |                                         |              |           |                           |          |         | 450.000             | 8.021.000  |
| Турска                                                                                                   | 2011   |                                 |                          |                                         |              |           |                           |          | 400.000 |                     |            |
|                                                                                                          | 2012   |                                 |                          |                                         |              |           |                           |          |         |                     |            |
|                                                                                                          | 2013   |                                 |                          |                                         |              |           |                           |          |         |                     |            |
|                                                                                                          | Укупно |                                 |                          |                                         |              |           |                           |          | 400.000 |                     | 400.000    |
| САД                                                                                                      | 2011   |                                 | 2.590.000                |                                         |              |           |                           |          |         |                     |            |
|                                                                                                          | 2012   |                                 | 2.220.000                |                                         |              |           |                           |          |         |                     |            |
|                                                                                                          | 2013   |                                 | 785.140                  |                                         |              |           |                           |          |         |                     |            |
|                                                                                                          | Укупно |                                 | 5.595.140                |                                         |              |           |                           |          |         |                     | 5.595.140  |
| Холандија                                                                                                | 2011   |                                 | 900.000                  |                                         |              |           |                           |          |         |                     |            |
|                                                                                                          | 2012   |                                 | 200.000                  |                                         |              |           |                           |          |         |                     |            |
|                                                                                                          | 2013   |                                 | 200.000                  |                                         |              |           |                           |          |         |                     |            |
|                                                                                                          | Укупно |                                 | 1.300.000                |                                         |              |           |                           |          |         |                     | 1.300.000  |
| Јапан                                                                                                    | 2011   |                                 | 187.000                  |                                         | 36.000       |           | 399.000                   |          |         |                     |            |
|                                                                                                          | 2012   |                                 | 126.000                  |                                         | 36.000       |           |                           |          |         |                     |            |
|                                                                                                          | 2013   |                                 |                          |                                         |              |           |                           |          |         |                     |            |
|                                                                                                          | Укупно |                                 | 313.000                  |                                         | 72.000       |           | 399.000                   |          |         |                     | 784.000    |
| Чешка                                                                                                    | 2011   |                                 | 364.000                  |                                         |              |           |                           |          |         |                     |            |
|                                                                                                          | 2012   |                                 | 364.000                  |                                         |              |           |                           |          |         |                     |            |
|                                                                                                          | 2013   |                                 | 364.000                  |                                         |              |           |                           |          |         |                     |            |
|                                                                                                          | Укупно |                                 | 1.092.000                |                                         |              |           |                           |          |         |                     | 1.092.000  |
| Укупно за 2011-2013. г. по подсектору (ЕУР)                                                              |        | 5.610.000                       | 10.261.140               | X                                       | 72.000       | X         | 399.000                   | X        | 400.000 | 450.000             |            |

Укупна очекивана нова бесповратна средства у сектору

Укупно (ЕУР)

| 5. Развој људских ресурса (запошљавање, образовање, друштвено укључивање и здравство, укључујући младе) |        |                   |                   |         |            |              |                   | 110.288.220 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-------------------|-------------------|---------|------------|--------------|-------------------|-------------|
| Развојни партнер                                                                                        | Година | Рад и запошљавање | Социјална заштита | Смештај | Здравство  | Образовање   | Рекреација/ спорт |             |
| ЕУ                                                                                                      | 2011   |                   |                   |         |            |              |                   | 28.500.000  |
|                                                                                                         | 2012   |                   |                   |         |            |              |                   | 29.070.000  |
|                                                                                                         | 2013   |                   |                   |         |            |              |                   | 30.460.000  |
|                                                                                                         | Укупно | X                 | X                 | X       | X          | X            | X                 | 88.030.000  |
| Турска                                                                                                  | 2011   |                   |                   |         | 425.000,00 | 1.230.000,00 |                   |             |
|                                                                                                         | 2012   |                   |                   |         |            |              |                   |             |
|                                                                                                         | 2013   |                   |                   |         |            |              |                   |             |
|                                                                                                         | Укупно |                   |                   |         | 425.000    | 1.230.000    |                   | 1.655.000   |
| Немачка                                                                                                 | 2011   | 3.500.000         |                   |         |            |              |                   |             |
|                                                                                                         | 2012   |                   |                   |         |            |              |                   |             |
|                                                                                                         | 2013   |                   |                   |         |            |              |                   |             |
|                                                                                                         | Укупно | 3.500.000         |                   |         |            |              |                   | 3.500.000   |
| Италија                                                                                                 | 2011   |                   |                   |         |            |              |                   |             |
|                                                                                                         | 2012   |                   |                   |         |            |              |                   |             |
|                                                                                                         | 2013   |                   |                   |         |            |              |                   |             |
|                                                                                                         | Укупно | X                 | X                 |         |            |              |                   | X           |
| Швајцарска                                                                                              | 2011   | 750.000           | 140.000           |         |            | 600.000      |                   |             |
|                                                                                                         | 2012   | 750.000           | 670.000           |         |            | 1.700.000    |                   |             |
|                                                                                                         | 2013   | 750.000           | 140.000           |         |            | 1.700.000    |                   |             |
|                                                                                                         | Укупно | 2.250.000         | 950.000           |         |            | 4.000.000    |                   | 7.200.000   |
| Шведска                                                                                                 | 2011   |                   | X                 |         |            |              |                   |             |
|                                                                                                         | 2012   |                   | X                 |         |            |              |                   |             |
|                                                                                                         | 2013   |                   | X                 |         |            |              |                   |             |
|                                                                                                         | Укупно |                   | X                 |         |            |              |                   | X           |
| Финска                                                                                                  | 2011   |                   |                   |         |            | 50.000       |                   |             |
|                                                                                                         | 2012   |                   |                   |         |            | 50.000       |                   |             |
|                                                                                                         | 2013   |                   |                   |         |            | 50.000       |                   |             |
|                                                                                                         | Укупно |                   |                   |         |            | 150.000      |                   | 150.000     |
| Холандија                                                                                               | 2011   | 50.000            | 300.000           |         | 250.000    |              |                   |             |
|                                                                                                         | 2012   |                   | 200.000           |         | 150.000    |              |                   |             |
|                                                                                                         | 2013   |                   |                   |         |            |              |                   |             |
|                                                                                                         | Укупно | 50.000            | 500.000           |         | 400.000    |              |                   | 950.000     |

|                                             |        |           |           |   |           |           |   |           |
|---------------------------------------------|--------|-----------|-----------|---|-----------|-----------|---|-----------|
| Јапан                                       | 2011   |           | 450.000   |   | 5.990.000 | 300.000   |   |           |
|                                             | 2012   |           |           |   | 354.000   | 300.000   |   |           |
|                                             | 2013   |           |           |   |           |           |   |           |
|                                             | Укупно |           | 450.000   |   | 6.344.000 | 600.000   |   | 7.394.000 |
| Аустрија                                    | 2011   |           | 424.620   |   |           | 496.000   |   |           |
|                                             | 2012   |           |           |   |           |           |   |           |
|                                             | 2013   |           |           |   |           |           |   |           |
|                                             | Укупно |           | 424.620   |   |           | 496.000   |   | 920.620   |
| Чешка                                       | 2011   |           | 19.200    |   | 307.700   | 10.300    |   |           |
|                                             | 2012   |           |           |   | 151.400   |           |   |           |
|                                             | 2013   |           |           |   |           |           |   |           |
|                                             | Укупно |           | 19.200    |   | 459.100   | 10.300    |   | 488.600   |
| Укупно за 2011-2013. г. по подсектору (ЕУР) |        | 5.800.000 | 2.343.820 | X | 7.628.100 | 6.486.300 | X |           |

Укупна очекивана нова бесповратна средства у сектору

Укупно (ЕУР)

| 6. Пољопривреда и рурални развој            |        |                                              |                | 43.453.216 |
|---------------------------------------------|--------|----------------------------------------------|----------------|------------|
| Развојни партнер                            | Година | Пољопривреда,<br>шумарство и<br>водопривреда | Рурални развој |            |
| ЕУ                                          | 2011   |                                              |                | 9.500.000  |
|                                             | 2012   |                                              |                | 9.690.000  |
|                                             | 2013   |                                              |                | 10.150.000 |
|                                             | Укупно | X                                            | X              | 29.340.000 |
| Италија                                     | 2011   |                                              |                |            |
|                                             | 2012   |                                              |                |            |
|                                             | 2013   |                                              |                |            |
|                                             | Укупно |                                              |                | X          |
| САД                                         | 2011   | 4.293.216                                    |                |            |
|                                             | 2012   | 2.960.000                                    |                |            |
|                                             | 2013   | 2.960.000                                    |                |            |
|                                             | Укупно | 10.213.216                                   |                | 10.213.216 |
| Холандија                                   | 2011   | 200.000                                      |                |            |
|                                             | 2012   | 200.000                                      |                |            |
|                                             | 2013   | 200.000                                      |                |            |
|                                             | Укупно | 600.000                                      |                | 600.000    |
| Јапан                                       | 2011   | 3.000.000                                    |                |            |
|                                             | 2012   |                                              |                |            |
|                                             | 2013   |                                              |                |            |
|                                             | Укупно | 3.000.000                                    |                | 3.000.000  |
| Аустрија                                    | 2011   |                                              |                |            |
|                                             | 2012   | 100.000                                      |                |            |
|                                             | 2013   | 200.000                                      |                |            |
|                                             | Укупно | 300.000                                      |                | 300.000    |
| Укупно за 2011-2013. г. по подсектору (ЕУР) |        | 14.113.216                                   | X              |            |

Укупна очекивана нова бесповратна средства у сектору

Укупно (ЕУР)

| 7. Саобраћај                                |        |                         | 88.313.400 |
|---------------------------------------------|--------|-------------------------|------------|
| Развојни партнер                            | Година | Транспорт и складиштење |            |
| ЕУ                                          | 2011   | 28.500.000,00           |            |
|                                             | 2012   | 29.070.000,00           |            |
|                                             | 2013   | 30.460.000,00           |            |
|                                             | Укупно | 88.030.000              | 88.030.000 |
| Италија                                     | 2011   |                         |            |
|                                             | 2012   |                         |            |
|                                             | 2013   |                         |            |
|                                             | Укупно |                         | Х          |
| Чешка                                       | 2011   | 283.400                 |            |
|                                             | 2012   |                         |            |
|                                             | 2013   |                         |            |
|                                             | Укупно | 283.400                 | 283.400    |
| Укупно за 2011-2013. г. по подсектору (ЕУР) |        | 88.313.400              |            |

| Укупна очекивана нова бесповратна средства у сектору                                             |        |            |                               |                             |                         | Укупно (ЕУР) |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|------------|-------------------------------|-----------------------------|-------------------------|--------------|
| 8. Животна средина и енергетика (укључујући отпад, отпадне воде, водоснабдевање, рударство итд.) |        |            |                               |                             |                         | 135.774.200  |
| Развојни партнер                                                                                 | Година | Енергетика | Минерални ресурси и рударство | Водоснабдевање и санитација | Заштита животне средине |              |
| ЕУ                                                                                               | 2011   |            |                               |                             |                         | 37.980.000   |
|                                                                                                  | 2012   |            |                               |                             |                         | 38.760.000   |
|                                                                                                  | 2013   |            |                               |                             |                         | 40.620.000   |
|                                                                                                  | Укупно | X          | X                             | X                           | X                       | 117.360.000  |
| Холандија                                                                                        | 2011   | 600.000    |                               | 200.000                     | 210.000                 |              |
|                                                                                                  | 2012   |            |                               | 3.500.000                   |                         |              |
|                                                                                                  | 2013   |            |                               | 3.900.000                   |                         |              |
|                                                                                                  | Укупно | 600.000    |                               | 7.600.000                   | 210.000                 | 8.410.000    |
| Немачка                                                                                          | 2011   | 500.000    |                               |                             |                         |              |
|                                                                                                  | 2012   | 500.000    |                               | 1.000.000                   |                         |              |
|                                                                                                  | 2013   | 500.000    |                               | 1.000.000                   |                         |              |
|                                                                                                  | Укупно | 1.500.000  |                               | 2.000.000                   | 0                       | 3.500.000    |
| Италија                                                                                          | 2011   |            |                               |                             |                         |              |
|                                                                                                  | 2012   |            |                               |                             |                         |              |
|                                                                                                  | 2013   |            |                               |                             |                         |              |
|                                                                                                  | Укупно |            |                               |                             | X                       | X            |
| Швајцарска                                                                                       | 2011   | 1.100.000  |                               |                             |                         |              |
|                                                                                                  | 2012   | 1.400.000  |                               |                             |                         |              |
|                                                                                                  | 2013   | 700.000    |                               |                             |                         |              |
|                                                                                                  | Укупно | 3.200.000  |                               | 0                           | 0                       | 3.200.000    |
| Шведска                                                                                          | 2011   |            |                               | X                           | X                       |              |
|                                                                                                  | 2012   |            |                               | X                           | X                       |              |
|                                                                                                  | 2013   |            |                               | X                           | X                       |              |
|                                                                                                  | Укупно |            |                               | X                           | X                       | X            |
| Финска                                                                                           | 2011   |            |                               |                             | 50.000                  |              |
|                                                                                                  | 2012   |            |                               |                             | 50.000                  |              |
|                                                                                                  | 2013   |            |                               |                             | 50.000                  |              |
|                                                                                                  | Укупно |            |                               |                             | 150.000                 | 150.000      |
| Чешка                                                                                            | 2011   | 121.500    |                               | 81.000                      | 157.900                 |              |
|                                                                                                  | 2012   | 121.500    |                               | 81.000                      | 151.800                 |              |
|                                                                                                  | 2013   | 121.500    |                               | 81.000                      |                         |              |
|                                                                                                  | Укупно | 364.500    |                               | 243.000                     | 309.700                 | 917.200      |
| Јапан                                                                                            | 2011   |            |                               |                             | 1.119.000               |              |
|                                                                                                  | 2012   |            |                               |                             | 1.118.000               |              |
|                                                                                                  | 2013   |            |                               |                             |                         |              |
|                                                                                                  | Укупно |            |                               |                             | 2.237.000               | 2.237.000    |
| Укупно за 2011-2013. г. по подсектору (ЕУР)                                                      |        | 5.664.500  | X                             | 9.843.000                   | 2.906.700               |              |

## **ГРАД КРАЉЕВО**

### **АКЦИОНИ ПЛАН ЗА УРГЕНТНО САНИРАЊЕ ПОСЛЕДИЦА ЗЕМЉОТРЕСА У КРАЉЕВУ 2010. ГОДИНЕ**

**2010 - 2012**

**- ИЗВОД -**

Краљево, 2010.

---

## Садржај:

|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Поглавље 1: Општи подаци о Граду.....                                                                 | 3  |
| 1.1. Увод.....                                                                                        | 3  |
| 1.2 Становништво.....                                                                                 | 4  |
| 1.3. Економска ситуација града.....                                                                   | 5  |
| 1.4 Социјална ситуација становништва.....                                                             | 6  |
| <br>Поглавље 2: Извештаји Комисије за процену штете настале услед земљотреса 03.11.2010. године ..... | 7  |
| Поглавље 3: Ургентне мере предузете у периоду од 10 дана од дана земљотреса.....                      | 8  |
| Поглавље 4: Анализа ситуације.....                                                                    | 11 |
| Поглавље 5: Општи и специфични циљеви.....                                                            | 13 |

## Поглавље 1: Општи подаци о Граду

## 1.1.Увод

**Град Краљево** се налази на 180 км јужно од Београда и **територијално је највећа јединица локалне самоуправе у Србији, површине 1.530 км<sup>2</sup>** са преко 120 км у пречнику. Град Краљево заузима 39,01% површине Рашког округа са 1,70% удела у површини Србије. Од укупне површине 1.530 км<sup>2</sup>, урбана зона заузима површину од 812,43 км<sup>2</sup> (53,1%), а рурална зона 717,57 км<sup>2</sup> (46,9%). Припада Рашком управном округу заједно са општинама Врњачка Бања, Рашка, Нови Пазар и Тутин. Својим положајем Краљево објективно представља значајну раскрсницу, као и трговачки и административни центар Рашког региона.



Мапа територије града Краљева

На територији града Краљева налази се **92 насеља**. Просечна величина насеља је 16,6 км<sup>2</sup>.

Подручјем града Краљева обухваћене су 84 катастарске општине. У појединим катастарским општинама се налазе два или више насеља.

У циљу бољег вршења одређених послова у надлежности локалне самоуправе, територија града Краљева је подељена на 68 месних заједница (8 градских и 60 приградских и сеоских месних заједница) са 28 месних канцеларија.

| Град Краљево              |                      |
|---------------------------|----------------------|
| Површина                  | 1530 км <sup>2</sup> |
| Број насеља               | 92                   |
| Просечна величина насеља  | 16,6 км <sup>2</sup> |
| Број катастарских општина | 84                   |
| Број месних заједница     | 68                   |
| Број месних канцеларија   | 28                   |

Територија града Краљева се простире на површини од **1530 км<sup>2</sup>**, обухвата **92 насеља** у којима по попису из 2002. године живи **121.707** становника.

## 1.2 Становништво

Према подацима Републичког завода за статистику из 2002. године Краљево је имало **121.707** становника, 41,79% популације Рашког округа и 1,63% Србије, **густина насељености 79 ст/км<sup>2</sup>**. Од укупног броја становника 62.922 становника, односно 51,7% живи у урбаној зони, а 58.785 или 48,3% у руралној зони.

Негативан природни прираштај ствара проблем депопулације тј. „беле куге“ чија је логична последица и старење нације (40,5 година – просек старости у Краљеву).

**Табела 1:** Становништво града Краљева

|                        | Укупно  | Мушкарци | Жене   | Просечна старост | Урбана зона | Рурална зона |
|------------------------|---------|----------|--------|------------------|-------------|--------------|
| Домицилно становништво | 121.707 | 59.670   | 62.037 | 40,5 година      | 62.922      | 58.785       |

Најзначајнији извор популационог раста у Граду чини механички прираштај проузрокован доласком избеглица и расељених лица на подручје Града у периоду 1991- 2000. при чему природни прираштај и даље испољава негативан тренд.

Од укупног броја становника 117.793 (96,78%) су Срби, Црногораца је 1.020, Рома 876, Македонаца 251, Хрвата 209, док је бројност осталог мањинског становништва незнатна.

Број избеглих и интерно расељених лица тешко је прецизно одредити, али на основу процене Повереништва за избеглице, на подручју Града се налази око 25.000 избеглих и интерно расељених лица укључујући и „бивше“ избеглице.

### 1.3. Економска ситуација града

Економска кретања у српској привреди су имала јак одраз на трендове развоја локалне привреде. Економска кретања у Краљеву имала су све карактеристике српске привреде.

Град Краљево учествује у привреди Рашког округа са 74% вредности имовине и 72% вредности капитала и остварује око 61% прихода и 51% добити. Целокупан привредни сектор Краљева, према подацима из 2007. године чине **1.102 предузећа и 3.258 радњи**. Привредна активност се одвија у 11 сектора, али највећи утицај на привредна кретања имају предузећа из сектора **трговине и прерађивачке индустрије**.

По пресеку стања на дан 23. август 2006. године приватизовано је, или је у процесу приватизације 30 предузећа, од чега је 17 продато путем аукцијске продаје, а два велика предузећа путем тендера („Магнохром“ Краљево и „Фабрика вагона“ Краљево) што је за последицу имало **стварање вишка радне снаге у приватизованим предузећима**.

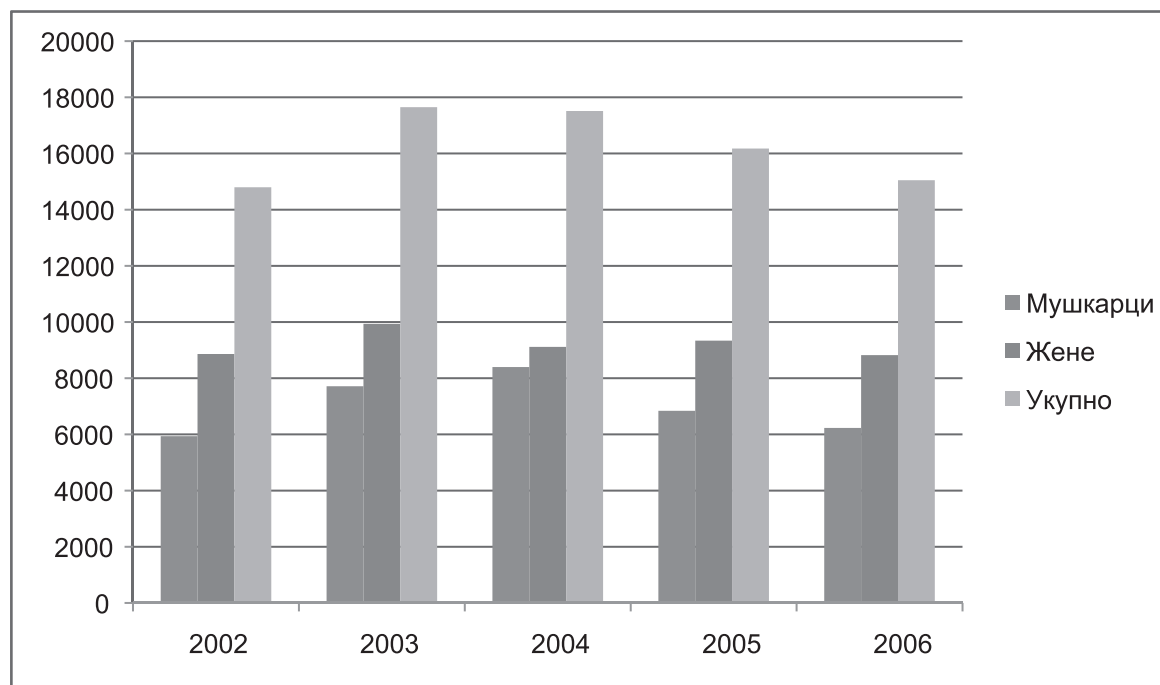
Економска криза с почетка деведесетих има за логичку последицу континуирано повећање броја незапослених (са 8.229 из 1990. на 15.048 у 2006. години).

**Табела 2:** Број незапослених лица

|               | 2002          | 2003          | 2004          | 2005          | 2006          |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Мушкарци      | 5.937         | 7.714         | 8.397         | 6.839         | 6.228         |
| Жене          | 8.860         | 9.934         | 9.114         | 9.336         | 8.820         |
| <b>Укупно</b> | <b>14.797</b> | <b>17.648</b> | <b>17.511</b> | <b>16.175</b> | <b>15.048</b> |

*\*Извор података Републички завод за статистику, Општине у Србији 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, табеле бр. 4-4*

*\*Извор података Републички завод за статистику, Општине у Србији 2003, 2004, 2005, 2006, 2007,*



**табеле бр. 4-4**

На основу података Републичког завода за статистику јасно се види да је у структури укупног броја незапослених лица већи број незапослених жена у односу на мушкарце.

Према најновијим подацима - Извештај Националне службе за запошљавање филијала Краљево, на дан **31.08.2010. године укупан број незапослених лица је био 14.365, од тога 7.655 жена и 6.710 мушкарца.**

**Просечна нето зарада у септембру 2010. године** у Краљеву износила је **283,40€**, што је за 39,60€ испод просека Републике Србије.

#### **1.4 Социјална ситуација становништва**

На социјалну структуру Града у великој мери утиче и укупна економска ситуација, као и број незапосленог радно способног становништва, који је повећан доласком великог броја избеглих и расељених лица од којих су многи без могућности сталног запошљавања.

Стопа сиромаштва у Краљеву је 10,8% на нивоу Републике Србије.

На основу података из Извештаја о раду Центра за социјални рад у Краљеву за 2007. годину **број корисника социјалне и породично – правне заштите је 6.156 лица**, односно 5,05% у односу на укупан број становника Града, а **број корисника бесплатног obroка у народној кухињи је 637**.

**Највећа стопа сиромашних на подручју Града налази се међу бројним угроженим и социјално искључивим групама, којима припада и део избеглица и ИРП смештених у колективним центрима са веома лошим условима становања.**

Имајућу у виду чињеницу да велики број социјално угрожених избеглих и расељених лица из формалних разлога не може остварити право на социјалну заштиту, а наведеним подацима Центра за социјални рад обухваћени су само корисници социјалне заштите који су на евиденцији а не и све категорије социјално угроженог становништва, тако да је садашња социјална структура Града у многоме сложенија.

## Поглавље 2: Извештаји Комисије за процену штете настале услед земљотреса 03.11.2010. године

У ноћи између 02. и 03. новембра 2010. године град Краљево је погодио јак земљотрес, магнитуде 5,4 степени Рихтерове скале, који је поред две људске жртве, изазвао велику материјалну штету и оштећења на објектима.

**Оперативни тим за безбедност објекта** прегледао је укупно 10.196 објеката, од којих 1.434 више није за употребу, док је за 8.762 објекта неопходна хитна санација.

**Другостепена комисија** (формирана 12.11.2010. године) је, до 14.11.2010. године прегледала 125 објеката, и констатовала да је 28 објеката потребно срушити, а за 97 објеката неопходна је санација.

**Оперативни тим за збрињавање грађана** је до 14.11.2010. године збринуо 303 лица у објектима за колективни смештај, од којих је 41 болесно лице смештено у објекте здравствених установа.

На наменски рачун града Краљева за прикупљање помоћи за санирање последица земљотреса уплаћено је, до 14.11.2010. године, преко 100.000.000,00 динара. Поред новчаних средстава пристигле су веће количине грађевинског материјала, и то:

- **Цреп** - око 1.200.000 комада,
- **Цемент** – око 200 тона,
- **Цигла** – 90.000 комада,
- **Опека** – 60.000 комада,
- **Армирано гвожђе (мрежа)** – 20 тона,
- **Грађа** – 150 м³,

- **Фолија** – 12 тона (80.000 м<sup>3</sup>),
- **Димне цеви, прозори, изолациони материјал,**
- **Намештај** и друга материјално – техничка средства.

Добијена је такође и велика количина **хране** (брашна, конзерви, тестенине), као и **флаширане воде за пиће**.



*Помоћ граду Краљевоу*

### Поглавље 3: Ургентне мере предузете у периоду од 10 дана од дана земљотреса

Град Краљево је одмах предузео хитне мере:

- Донета је Одлука о проглашењу ванредног стања,
- Формиран је Кризни штаб,

- Донет је оперативни план збрињавања најугроженијих лица,
- Обезбеђен је континуиран рад свих јавних и комуналних предузећа и установа,
- Формирани су оперативни тимови градског штаба за ванредне ситуације, са јасно дефинисаним задацима на уклањању последица земљотреса (Тим за процену безбедности објекта, Тим за уклањање делова оштећених објеката, Тим за збрињавање угрожених грађана, Тим за прихват и дистрибуцију грађевинског материјала, Тим за прихват и расподелу хране, воде и хигијенско-санитарног материјала, Тим за алтернативно снабдевање воде (цистерне), Тим за организацију и ангажовање волонтера за помоћ у санацији, Тим за функционисање локалне самоуправе),
- Формирани су тимови (екипе грађевинских инжењера), од 25 до 38 сваког дана, у циљу обиласка стамбених објеката и утврђивања чињеничног стања и њихове безбедности,
- Ангажовани су тзв. експертски тимови из ЦИП-а, као и са грађевинских факултета из Београда и Ниша,
- На санацији града ангажован је велики број радника – волонтера (око 200-250 сваког дана), из Ужица, Врњачке Бање, Рашке и других градова, као и радници из Ибарских рудника, волонтери, студенти са београдских и новосадских факултета,
- Ангажован је и велики број припадника Војске Републике Србије, Полиције, Жандармерије, припадника Специјалних јединица сектора за ванредне ситуације са техником и бројним моторним возилима и платформама за рад на висини,
- Ангажовани су и други привредни субјекти са територије града као и потребна механизација (дизалице за скидање димњака, рушење критичних делова зграда и сл),
- Црвени крст и Центар за социјални рад ангажовани су око помоћи у смештају, набавци и дистрибуцији животних намирница за социјално угрожено становништво,
- Обезбеђене су цистерне за снабдевање грађана пијаћом водом, у периоду у коме вода из градског водовода није била бактериолошки и хемијски исправна за пиће,
- Обезбеђен и дистрибуиран грађевински материјал за санацију штете на кровном покривачу и димњацима стамбених и јавних објеката,
- Предузете су посебне мере активности на санацији објеката од јавног значаја – Здравственог центра „Студеница“, вртићи, школе, факултет...,
- Припремљена је методологија за даљу санацију јавних објеката.

Влада Републике Србије је пружила велику помоћ граду Краљеву у циљу санирања штета насталих од последица земљотреса. Поред посете председника Републике, Премијера Владе и великог броја министара, граду је пружена прва помоћ у виду материјалних средстава, као и помоћ у грађевинском и осталом материјалу из робних резерви. **Именован је координатор** – министар за државну управу и локалну самоуправу, чије ангажовање треба да обезбеди и квалитет и континуитет санације штете и ревитализације града, а све у циљу да се санација приведе крају и град извуче из кризе, повећа број запослених, упосли градска оператива, подигне стандард у граду. Чињеница да ће



грађани Краљева поднети највећи терет санације изискује од Владе да својим механизмима мотивише и усмери инвеститоре ка подручју Краљева, како би се запошљавањем створили услови за ревитализацију и општи опоравак.

Влада је донела низ конкретних одлука и закључака који доприносе ефикаснијем санирању ситуације и дефинисала конкретне задатке ресорним министарствима.

Поред Владе Републике Србије, ресорна министарства, институције, градови, општине, међународне организације, привредни субјекти, јавне личности, појединци и други, уплатили су или донирали знатна средства.



*Неки од званичника који су посетили град Краљево након земљотреса*

## Поглавље 4: Анализа ситуације

### Проблеми:

#### Велики број оштећених јавних објеката:

##### *Основне и средње школе:*

- Оштећено је 10 средњих школа,
- Од укупног броја прегледаних школских објеката, 17 основних школа на територији града Краљева је оштећено и нису спремне за рад,

##### *Објекти предшколске установе:*

- Један вртић је претрпео велика оштећења и није у функцији, 2 вртића су лакше оштећена, а страдао је и један број објеката основних школа у којима су смештене припремне предшколске групе,

##### *Здравствене установе:*

- Велика оштећења претрпео је Здравствени центар „Студеница“,
- Интернистичка болница је исељена јер није за даљу употребу,
- Оштећене здравствене амбуланте,
- Завод за јавно здравље је исељен и није за употребу,

##### *Стамбени објекти:*

- Оштећен је велики број стамбених објеката (од укупно прегледаних 10.196 објеката, 1.434 више није за употребу, док је 8.762 објекта потребно санирати. Другостепена комисија (формирана 12.11.2010.године) је, до 14.11.2010. године прегледала 125 објеката, и констатовала да је 28 објеката потребно срушити а за 97 објеката неопходна је санација,

##### *Привредни објекти:*

- Опште стање привреде које је иначе на веома лошем нивоу, додатно је погоршано, јер је оштећен један број привредних објеката, чиме је директно угрожен и део становништво града, због немогућности да надокнаде штету јер немају никакве приходе.



Последице земљотреса

**Анализа стања**

**Анализа стања** у локалној заједници у вези са санацијом штете настале услед земљотреса 03.11.2010. године урађена је кроз сагледавање капацитета и слабости локалне заједнице, као и могућности и препрека са којима се суочава у свом радном окружењу.

**SWOT АНАЛИЗА**

|                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| У<br>Н<br>У<br>Т<br>Р<br>А<br>Ш<br>Њ<br>Е | <b><u>Снаге</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Извршна власт града је спремна и оперативна за спровођење активности на обнови града;</li> <li>- Добро организован рад локалне самоуправе и свих надлежних и установа;</li> <li>- Буџет усмерен на развој инфраструктуре;</li> </ul> | <b><u>Слабости</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Буџет нема довољно средстава за финансирање пројеката;</li> <li>- велики број јавних објеката није у функцији</li> <li>- велики број – 1400 стамбених објеката није безбедно за становање</li> <li>- велики број стамбених објеката оштећено - 13000</li> <li>- слабо развијена привреда града</li> <li>- велика стопа незапослености</li> </ul> |
| С<br>П<br>О<br>Љ<br>А<br>Ш<br>Њ<br>Е      | <b><u>Могућности</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Подршка Владе РС и надлежних министарстава;</li> <li>- Доступни фондови ЕУ;</li> <li>- Фонд за развој Републике Србије;</li> <li>- Бизнис сектор и сарадња са њим.</li> </ul>                                                   | <b><u>Препреке</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Недовољан /спор прилив средстава из доступних фондова;</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                |

## Поглавље 5: Општи и специфични циљеви

**Општи циљ:** Ургентно санирање последица насталих услед елементарне непогоде - земљотреса у граду Краљеву.

На основу општег циља формулисани су специфични циљеви којима се конкретизују задаци за период од 2010 – 2012. године.

**Специфични циљеви:**

**Специфични циљ 1:** Ургентна санација јавних објеката у граду Краљеву:

- А. Санација музичке и уметничке школе у Краљеву;
- Б. Санација интернистичке болнице Здравственог центра “Студеница”;
- Ц. Санација Завода за јавно здравље у Краљеву,
- Д. Санација објеката основних и средњих школа у Краљеву (ОШ „Димитрије Туцовић“, Електро-саобраћајно-техничка школа „Никола Тесла“, Шумарска школа и осталих мање оштећених основних и средњих школа),
- Е. Санација објекта Градске управе града Краљева,
- Ф. Обезбеђивање услова за рад Народне кухиње и принудни смештај најугроженијих лица у згради „Каблара“ у Краљеву.

**Специфични циљ 2:** Ургентно решавање стамбених проблема насталих услед рушења објеката од последица земљотреса:

- А. Набавка 50 контејнера за становање;
- Б. Санација и реконструкција објеката колективног становања и објеката индивидуалног становања,
- Ц. Изградња 600 монтажних објеката,
- Д. Набавка и расподела грађевинског материјала.

**Специфични циљ 3:** Обнављање и јачање привредних потенцијала града Краљева:

- А. Обнављање привредних објеката оштећених земљотресом,
- Б. Подршка потенцијалним инвеститорима у циљу јачања привреде и отварања нових радних места,
- Ц. Спровођење програма самозапошљавања и подршке руралном развоју.

