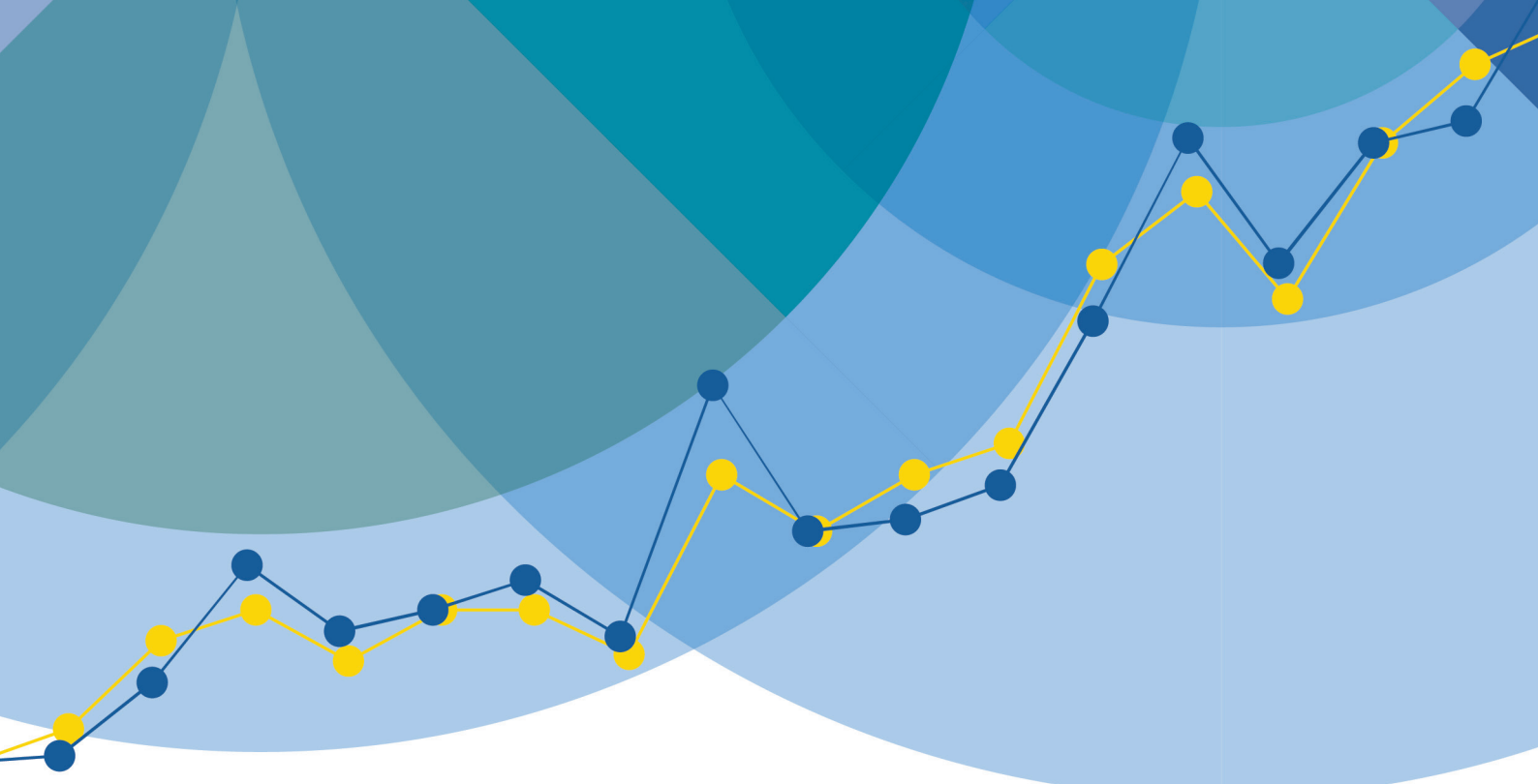


KONKURENTNOST I INKLUZIVNI RAST



BOŠ
BEOGRADSKA
OTVORENA
ŠKOLA



CIVILNO DRUŠTVO ZA
UNAPREĐENJE PRISTUPANJA
SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI



Švedska
Sverige

Izdavač: Beogradska otvorena škola (BOŠ)
Bulevar oslobođenja 177, 11000 Beograd, Srbija
www.bos.rs

Autorka: Andrea Matijević

Urednici: Bojana Džulović, Branislav Cvetković, Miljana Jovanović

Dizajn: Hristina Ćirić

Prelom: Lazar Lazović

Lektura i korektura: Marijana Milošević

Ova analiza je nastala u okviru projekta „Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji”,

koji realizuje Beogradska otvorena škola uz podršku Švedske.

Stavovi i mišljenja autora izneti u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno mišljenje donatora.

Stanje u pregovorima o pristupanju Republike Srbije
Evropskoj uniji
u oblasti Klastera 3: Konkurentnost i inkluzivni rast

Autorka:

Andrea Matijević

Institut za političke studije, Beograd

SADRŽAJ

Rezime	5
Uvod	6
Analiza poglavlja u okviru Klastera 3	7
<u>Poglavlje 10 – Informaciono društvo i mediji</u>	7
<u>Poglavlje 16 – Oporezivanje</u>	11
<u>Poglavlje 17 – Ekonomska i monetarna politika</u>	14
<u>Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje</u>	17
<u>Poglavlje 20 – Preduzetništvo i industrijska politika</u>	21
<u>Poglavlje 25 – Nauka i istraživanje</u>	24
<u>Poglavlje 26 – Obrazovanje i kultura</u>	28
<u>Poglavlje 29 – Carinska unija</u>	32
Zaključak	36

Rezime

Cilj ove analize jeste da ponudi pregled osnovnih elemenata pregovora, kao i stanja u pregovorima u oblasti Klastera 3: Konkurentnost i inkluzivni rast. Od osam poglavlja koje obuhvata ovaj klaster, Srbija je otvorila ukupno pet poglavlja (poglavljja 17, 20 i 28 su i dalje otvorena, dok su poglavljja 25 i 26 privremeno zatvorena), a za preostala tri poglavlja (poglavljje 10, 16 i 19) definisane su pregovaračke pozicije. Prema poslednjoj oceni Evropske komisije, Srbija ispunjava merila za otvaranje ovog klastera. Analizom će biti odgovoreno na pitanja šta obuhvataju poglavljja u okviru Klastera 3, biće ponuđen vremenski pregled dosad postignutih pregovaračkih rezultata za svako poglavljje, uključujući i prikaz dosad sprovedenih izmena i usklađivanja zakonodavnog okvira i reformi koje su sprovedene i koje nas očekuju u nastavku procesa. Biće istaknute i koristi koje će građani imati od članstva i usaglašavanja zakonodavnog okvira Srbije sa zakonodavstvom Evropske unije.

U izradi analize korišćena su zvanična (javno dostupna) dokumenta Republike Srbija i EU, nastala u toku pregovora, kao i redovni godišnji izveštaji Evropske komisije.

Uvod

Klaster 3 – Konkurentnost i inkluzivni rast, pored klastera 2, 5 i 6, spada u grupu još uvek neotvorenih klastera. Ovaj klaster obuhvata sledećih osam poglavlja: 10 – Informaciono društvo i mediji; 16 – Oporezivanje; 17 – Ekonomska i monetarna politika; 19 – Socijalna politika i zapošljavanje; 20 – Preduzetništvo i industrijska politika; 25 – Nauka i istraživanje; 26 – Obrazovanje i kultura i 29 – Carinska unija. Pet poglavlja je otvoreno (poglavlja 17, 20, 25, 26 i 29), a dva od njih su privremeno zatvorena (poglavlja 25 i 26). Ni u jednom poglavlju u okviru ovog klastera nisu preostala da se ispune nikakva merila za otvaranje, a za poglavlja koja nisu otvorena (poglavlja 10, 16 i 19) Srbija je definisala pregovaračke pozicije.

Ovaj klaster i reforme koje je potrebno sprovesti u okviru pregovora za pojedinačna poglavlja imaju značajne veze s Programom ekonomskih reformi Srbije (*Economic reform programme* – ERP), kao najvažnijim strateškim dokumentom u ekonomskom dijalogu EU i kandidata (i potencijalnih kandidata) za članstvo u EU. Svrha ovog dokumenta je priprema države za učešće u procesu ekonomskog i fiskalnog nadzora koji se sprovodi u svim državama članicama EU. Počevši od 2015, u Srbiji se ERP donosi početkom svake godine, s projekcijama razvoja za naredne tri godine, a u januaru 2022. usvojen je osmi ERP za period 2022–2024.¹ Ovi dokumenti obuhvataju: 1. Analizu makroekonomske i fiskalne situacije, koja sadrži opis trenutnog stanja i ekonomski i fiskalni plan razvoja za naredne tri godine, a ova analiza je u skladu s Fiskalnom strategijom koja se donosi za isti period i 2. Prioritetne strukturne reforme, koje se donose u cilju povećanja konkurentnosti nacionalne ekonomije, stvaranja privrednog rasta i razvoja i kreiranja novih radnih mesta i uslova za bolji život. Za period 2022–2024. ERP-om je obuhvaćena 21 strukturna reforma, čiji se ciljani efekti protežu na različite oblasti.

Stanje u pregovorima u oblasti Klastera 3 za potrebe ove analize prati se kroz stanje u pregovorima za svako pojedinačno poglavlje. Informacije o ključnim datumima i toku pregovora date su na osnovu zvaničnih informacija institucija Evropske unije i institucija Republike Srbije (Ministarstvo evropskih integracija Republike Srbije, Odbor za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije), uz podatke iz izveštaja o skriningu i pregovaračkih pozicija Srbije i EU za pojedinačna poglavlja. Pravne tekovine i sadržaj svakog pojedinačnog poglavlja daju su na osnovu uvida u baze podataka EU (EUR-Lex i baze podataka EU institucija), dok se aktivnosti na procesu usaglašavanja sa zakonodavstvom EU sprovedene u Srbiji prate kako iz redovnih godišnjih izveštaja Evropske komisije tako i na osnovu Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU i izveštaja o sprovođenju tog programa.² Poslednja procena sprovedenih reformi predstavlja ocenu Evropske komisije iz redovnog godišnjeg izveštaja i komunikacije o proširenju.³ Na ovim dokumentima zasnivaju se i preporuke za buduće delovanje. Na osnovu ovih izvora, analiza svakog pojedinačnog poglavlja zaključuje se ključnim koristima za građane Srbije od reformi koje su predviđene kao neophodne u pojedinačnim poglavljima. Dodatno, navode se i budući strateški pravci delovanja EU za pojedinačne politike, a od tih novih inicijativa svakako će koristiti imati i buduće članice.

1 Vlada Republike Srbije, *Program ekonomskih reformi za period od 2022. do 2024. godine*, januar 2022.

2 Ministarstvo za evropske integracije, *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije – treća revizija*, februar 2018. Poslednji izveštaj o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU dat je za treće tromesečje 2019. godine.

3 European Commission, *Serbia 2021 Report*, Strasbourg, 19. 10. 2021. SWD(2021) 288 final; European Commission, *Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee and The Committee of the regions: 2021 Communication on EU Enlargement Policy*, Strasbourg, 19. 10. 2021 COM(2021) 644 final

Analiza poglavlja u okviru Klastera 3

Poglavlje 10 – Informaciono društvo i mediji

Osnovni podaci o poglavlju

Korak u pregovorima	Datum objavljivanja
Analitička faza pregovora (skrining)	
Eksplanatorni skrining	22–23. 5. 2014.
Bilateralni skrining	10–11. 7. 2014.
Izveštaj o skriningu	10. 4. 2015.
Sadržajna faza pregovora	
EU dostavlja pismo Srbiji (poziv da podnese poziciju)	29. 6. 2017.
Pregovaračka pozicija Srbije	10. 5. 2021. (pozitivno mišljenje Odbora za EI NSRS na predlog pozicije)
Otvaranje poglavlja	/
Zatvaranje poglavlja	/
Ukupna ocena spremnosti	Umerena spremnost (ocena 3 na skali 1–5)

Sadržaj poglavlja i pravne tekovine

Poglavlje obuhvata sledeće oblasti:

- Elektronske komunikacije i informacione i komunikacione tehnologije (IKT), u okviru kojih se pregovara o: obezbeđivanju nezavisnosti regulatora; fiksnoj širokopojasnoj mreži i širokopojasnoj mobilnoj telefoniji; uvođenju jedinstvenog broja za hitne slučajeve 112 i jačanju administrativnih kapaciteta nacionalnog regulatornog tela;
- Usluge informacionog društva: oblast otvara prostor za pregovore o daljem usklađivanju s propisima EU i razvoju u oblasti eprave, ezdravlja, epravosuđa i etrgovine;
- Audio-vizuelna politika, kojom se regulišu pitanja televizijskih usluga kako bi se slobodno trgovalo TV programima i video-uslugama na zahtev, da bi se zaštitio kulturni diverzitet, kako bi se obezbedilo da televizijski kanali bar polovinu vremena omoguće za emitovanje filmova i programa napravljenih u Evropi, kako bi se maloletnici zaštitili od neprikladnog TV sadržaja i obezbedila zaštita od neprimerenog oglašavanja u medijima. Ova oblast reguliše i prelazak sa analognog na digitalni sistem u okviru digitalne televizije, internet pristup evropskom kulturnom nasleđu, digitalne biblioteke, interaktivne medijske sadržaje u Evropi i zaštitu korisnika video-igara.

Pravne tekovine o informacionom društvu i medijima teže da uklone prepreke u cilju delotvornog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta elektronsko-komunikacionih usluga i mreža, kao i da promovišu konkurenciju, podstiču investiranje i štite interese potrošača u ovom sektoru, uključujući univerzalni pristup osnovnim savremenim telekomunikacionim uslugama. Takođe, sadrže pravila o uslugama informacionog društva i transparentan, predvidiv i efikasan regulatorni okvir za audio-vizuelne medijske usluge u skladu sa evropskim standardima. Digitalna agenda za Evropu (DAE) obuhvata strategiju za informacione i komunikacione tehnologije (IKT) u Evropskoj uniji, s ciljem pružanja održivih i inkluzivnih ekonomskih i socijalnih prednosti digitalnog jedinstvenog tržišta, zasnovanog na ultrabrzom širokopojasnom internetu i pristupu digitalnim uslugama.

Tok pregovora i usaglašavanja sa EU zakonodavstvom

Skrining proces za ovo poglavlje sproveden je u maju i julu 2014. godine. Izveštajem o skriningu istaknuto je da je Srbija dovoljno pripremljena za otvaranje pregovora i da Evropska komisija preporučuje otvaranje ovog poglavlja bez merila za otvaranje. U skladu sa ovakvom ocenom, EU ubrzo nakon usvajanja Izveštaja o skriningu poziva Srbiju da podnese pregovaračku poziciju za ovo poglavlje. S obzirom na to da ovo poglavlje još uvek nije otvoreno, a u skladu sa Zaključkom Vlade kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji⁴ kojim se predviđa ograničen pristup pregovaračkim pozicijama pre otvaranja poglavlja, pregovaračka pozicija Srbije za Poglavlje 10 nije dostupna javnosti. Ipak, budući da je Rezolucijom o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji⁵ predviđeno da pre utvrđivanja pregovaračke pozicije za pojedino poglavlje Vlada dostavlja predlog pregovaračke pozicije Odboru za evropske integracije, a prema zapisnicima sa zasedanja Odbora, uočava se da je Odbor za evropske integracije dao saglasnost na predloženu pregovaračku poziciju u maju 2021. godine.

Kada je reč o usaglašavanju s pravnim tekovinama EU, u Srbiji je usvojen niz zakona (paket od tri zakona – Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim medijskim servisima, zatim Zakon o informacionoj bezbednosti, Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, Zakon o elektronskoj upravi), a pristupilo se i izmenama i dopunama zakona koji su već bili na snazi (Zakon o elektronskim komunikacijama, Zakon o informacionoj bezbednosti, Zakon o elektronskoj trgovini). U oblasti elektronskih komunikacija i informacionih i komunikacionih tehnologija, broj za hitne pozive 112 uveden je još 2014, ali sistem još uvek nije operativan. U oblasti informacionog društva, Strategija razvoja širokopojasne mreže usvojena je u julu 2014. Napredak je ostvaren osnivanjem Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu, koja ima horizontalne zadatke i koja izveštava predsednika Vlade. Portal eUprava pušten je u rad 2018, a usvajanjem strateškog okvira za upravu (Program razvoja elektronske uprave za 2020–2022. i Akcioni plan za njegovo sprovođenje, Strategija razvoja veštačke inteligencije iz 2019) došlo je do unapređivanja ovog portala tokom 2020. Dodatno, uspostavljen je i nacionalni Portal otvorenih podataka. U oblasti audio-vizuelne politike, 2019. je uspostavljen registar medijskih usluga. Nova Medijska strategija za period 2020–2025, usvojena 2019. godine, zamenila je prethodnu iz 2011, a RTS je 2019. uveo TV vesti na

4 Zaključak o usmeravanju i usklađivanju rada organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji: 50/2016-28, 13/2017-22

5 Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji: 112/2013-5

albanskom jeziku u trajanju od pet minuta, što predstavlja prvi korak u ispunjavanju njegove obaveze da proizvodi i emituje programske sadržaje namenjene nacionalnim manjinama. Ipak, i dalje se u izveštajima Evropske komisije insistira na unapređivanju uređivačke nezavisnosti i stabilnog finansiranja javnih servisa, kao i na osiguravanju finansijske i operativne nezavisnosti dva regulatora, odnosno Regulatorne agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL) i Regulatornog tela za elektronske medije (REM). U oblasti digitalizacije, napredak je prvenstveno omogućen prelaskom na digitalni sistem u toku 2015, čime je omogućena upotreba 3G i 4G mreže. Još uvek se radi na uspostavljanju osnova za uvođenje 5G mreže. Usvojena je Strategija razvoja mreža nove generacije do 2023. godine u aprilu 2018. godine, promovisanjem „računarstva u oblaku“ (engl. *cloud computing*) i „interneta stvari“ (engl. *Internet of Things*). Narodna banka Srbije je uvela sistem za instant plaćanja, što omogućava trenutne novčane transakcije u realnom vremenu, kao i još jedan kanal za instant plaćanje, pomoću QR koda. U februaru 2020. usvojena je Strategija razvoja digitalnih veština za period 2020–2024, čiji je cilj podizanje nivoa digitalne pismenosti i efikasnija međusektorska saradnja. Dodatno, osnovan je i Istraživačko-razvojni institut za veštačku inteligenciju kao institucija javnog servisa.

Tekuće stanje u oblasti pregovora i ključne preporuke

U poslednjem izveštaju iz oktobra 2021, Evropska komisija ističe da je u pogledu slobode izražavanja postignut ograničen napredak usvajanjem i započetim sprovođenjem ograničenog broja mera iz Akcionog plana koji se odnosi na Medijsku strategiju. Međutim, verbalni napadi visokih zvaničnika na novinare su nastavljeni, a slučajevi pretnji i nasilja i dalje predstavljaju razlog za zabrinutost EU. EU podržava pravilno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta za elektronske komunikacije, elektronsku trgovinu i audio-vizuelne usluge. Srbija je umereno pripremljena u oblasti informacionog društva i medija. Postignut je ograničen napredak na polju digitalizacije u oblasti euprave i usklađivanja s ciljevima jedinstvenog digitalnog tržišta EU, zajedno sa inicijativama za razvoj ultrabrze infrastrukture širokopojsnog interneta u ruralnim područjima i za podršku digitalizacije škola.

Ipak, preporuke iz prethodnog izveštaja i dalje važe. U narednoj godini Srbija treba naročito: da uskladi zakonodavstvo u oblasti elektronskih komunikacija sa ažuriranim regulatornim okvirom EU, uključujući i novi Evropski zakonik elektronskih komunikacija; da obezbedi punu finansijsku i operativnu nezavisnost Regulatorne agencije za elektronsku komunikaciju i poštanske usluge (RATEL) i Regulatornog tela za elektronske medije (REM) u skladu s pravnim tekovinama EU i da ojača njihov kapacitet za proaktivan rad; da obezbedi sprovođenje mera zaštite konkurencije i pristup odgovarajućoj infrastrukturi za operatere na tržištu (kanali, stubovi, optička vlakna) i infrastrukturi lokalne petlje, pre svega na nivou lokalne uprave.

Korist od članstva u EU

- Pristupačnije usluge mobilne telefonije i rominga;
- Digitalizacija;
- Zaštita maloletnika od neprimerenih medijskih sadržaja;
- Jedinstveni broj za hitne službe 112;
- Elektronski potpis.

Jedna od direktnih koristi za građane je da će ulaskom u EU doći do ukidanja naplaćivanja rominga, s obzirom na to da je, prema saopštenju Evropske komisije, od juna 2017. za građane EU usluga rominga je besplatna kada putuju iz jedne zemlje u drugu zemlju Unije. Koliko je ukidanje naplate usluge rominga značajno, građani Srbije su se uverili zahvaljujući primeni sporazuma između država Zapadnog Balkana na osnovu kog od 1. jula 2021. ne postoje naknade za roming u regionu Zapadnog Balkana. Nadalje, korist od digitalizacije imaće ne samo građani već i operateri i država, s obzirom na to da digitalizacija krajnjim korisnicima omogućava bolji kvalitet zvuka i slike, raznovrsniji sadržaj, više radio i televizijskih programa, nove usluge za osobe sa invaliditetom i starije osobe, unapređene dodatne usluge, dok će državi digitalizacija omogućiti efikasnije korišćenje radio-frekvencijskog spektra, korišćenje oslobođenog dela spektra za nove usluge, promociju razvoja tehnologije, kao i nova radna mesta. Najnovije tendencije u ovoj oblasti na nivou EU odslikava predlog strategije Evropske komisije Digitalni kompas, koji postavlja specifične digitalne ciljeve koje treba postignuti do 2030. godine. Predlog stavlja digitalne veštine i obrazovanje u prvi plan i strukturisan je oko četiri oblasti: veštine, poslovanje, javna uprava i infrastruktura. U video-konferenciji u martu 2021, lideri EU su podvukli potrebu da se unapredi digitalni suverenitet Evrope i identifikovali Digitalni kompas kao korak napred. Dodatno, mogućnost izbora i slobodne promene između različitih operatera građanima donosi niže cene usluga. Uvođenje jedinstvenog, besplatnog evropskog broja za hitne službe 112 omogućava poziv bilo koje hitne službe s fiksnog ili mobilnog telefona. U oblasti informacionog društva uvođenje elektronskog potpisa štedi vreme i smanjuje troškove poslovanja. U oblasti audio-vizuelne politike, stvara se pravni okvir koji štiti interese gledalaca, na primer kroz ograničenje trajanje reklamnih spotova u okviru sat vremena u udarnom terminu na javnoj televiziji na četiri minuta.

Osnovni podaci o poglavlju

Korak u pregovorima	Datum objavljivanja
Analitička faza pregovora (skrining)	
Eksplanatorni skrining	14–15. 10. 2014.
Bilateralni skrining	5–6. 3. 2015.
Izveštaj o skriningu	24. 5. 2016.
Sadržajna faza pregovora	
EU dostavlja pismo Srbiji (poziv da podnese poziciju)	25. 11. 2016.
Pregovaračka pozicija Srbije	28. 5. 2021. (pozitivno mišljenje Odbora za EI NSRS na predlog pozicije)
Otvaranje poglavlja	/
Zatvaranje poglavlja	/
Ukupna ocena spremnosti	Umerena spremnost (ocena 3 na skali 1–5)

Sadržaj poglavlja i pravne tekovine

Poglavlje obuhvata sledeće oblasti:

- Indirektno oporezivanje;
- Direktno oporezivanje;
- Administrativna saradnja i uzajamna pomoć;
- Operativni kapaciteti i kompjuterizacija.

Pravne tekovine u pogledu indirektnog oporezivanja se uglavnom sastoje od usaglašenog zakonodavstva u oblasti poreza na dodatu vrednost (u daljem tekstu: PDV) i akciza. Pravne tekovine o PDV-u predviđaju jednak poreski tretman domaćih i stranih transakcija. PDV se takođe zasniva na načelu neutralnosti, pri čemu je porez koji se primenjuje proporcionalan ceni, bez obzira na broj posrednih transakcija. U oblasti akciza, pravne tekovine sadrže harmonizovano zakonodavstvo u pogledu energetskih proizvoda, uključujući električnu energiju i naftne derivate, proizvode od duvana i alkoholna pića. Zakonodavstvo EU uspostavlja strukturu akcize koju bi trebalo naplatiti, zajedno sa sistemom minimalnih stopa za svaku grupu proizvoda. Roba podleže carini kada se proizvodi u EU ili uveze iz treće zemlje. Zakonodavstvo EU propisuje odredbe o proizvodnji, držanju, kretanju i nadzoru akcizne robe, kao i odredbe o dozvoljenom prenosu robe kada je reč o putnicima. Pravne tekovine u oblasti direktnog oporezivanja se odnose na određene aspekte poreza na dobit i izbegavanje dvostrukog oporezivanja. U fokusu je uklanjanje asimetričnosti privrednih prekograničnih delatnosti koje sprovode preduzeća unutar Evropske unije. Kodeks ponašanja za oporezivanje preduzeća predstavlja političku obavezu država članica u suočavanju sa štetnom poreskom konkurencijom. Od država članica se zahteva da ne uvode nove štetne poreske mere i eliminišu postojeće

mere koje su štetne. Zakonodavstvo EU u oblasti administrativne saradnje i uzajamne pomoći između poreskih i carinskih organa država članica pruža alate za razmenu informacija kako bi se sprečila utaja i izbegavanje poreza i pruža im pomoć u primeni carinskog zakonodavstva. Pravne tekovine u oblasti operativnog kapaciteta i kompjuterizacije obuhvataju različite oblasti oporezivanja. Pravna tekovina vezana za VIES sistem (sistem za razmenu informacija o porezu na dodatu vrednost) omogućava direktnu elektronsku razmenu podataka između nacionalnih poreskih uprava. To omogućava nacionalnim upravama da prate i kontrolišu trgovinu unutar EU i da otkriju moguće nepravilnosti. Pored toga, posebni IT sistem (VoeS) je neophodan radi uspostavljanja interkonekcije za razmenu informacija između zemalja članica u vezi s posebnom šemom elektronskih usluga koje privrednici koji nisu iz EU pružaju građanima EU. U vezi sa akcizama, pravnom tekovinom se zahteva da IT sistemi omogućе zemljama članicama razmenu informacija o proizvođačima i trgovcima akciznim proizvodima (Sistem za kontrolu kretanja akciza – EMCS i pomoćni sistemi: Evropski registar operatera (SEED) i sistem za praćenje CS/MISE – Informacioni sistem za upravljanje centralnim uslugama koje se tiču akciza). U oblasti direktnog oporezivanja, zemlje članice su u obavezi da uspostave automatski sistem za razmenu informacija za pet kategorija prihoda (prihodi od zaposlenosti, naknade za direktore, penzije, proizvodi životnog osiguranja i nepokretna imovina) i za štednju u vidu isplate kamata putem standardizovanog elektronskog formata.

Tok pregovora i usaglašavanja sa EU zakonodavstvom

Skrining proces za ovo poglavlje završen je jula 2015, dok je Izveštaj o skriningu usvojen juna 2016. godine. U Izveštaju je istaknuto da se Srbija ne može smatrati dovoljno spremnom za pregovore o ovom poglavlju i da bi ovo poglavlje moglo da bude otvoreno onda kada EU utvrdi da je ispunjeno definisano merilo za otvaranje poglavlja:

- Srbija treba da preispita svoje pravne propise koji se odnose na akcize na alkohol i kafu kako bi se obezbedila puna usklađenost sa članom 37 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (u daljem tekstu: SSP) koji se odnosi na fiskalnu diskriminaciju.

Ovo poglavlje još uvek nije otvoreno. Ipak, EU je pozvala Srbiju da definiše svoju pregovaračku poziciju, a kao i u slučaju Poglavlja 10, u zapisnicima sa zasedanja uočeno je da je Odbor za evropske integracije dao saglasnost na predloženu pregovaračku poziciju u maju 2021. godine, ali u skladu s pomenutim Zaključkom Vlade, pregovaračka pozicija za Poglavlje 16 još uvek nije dostupna javnosti. Poziv za definisanje pregovaračke pozicije i njeno usvajanje znače da je Srbija ispunila merilo za otvaranje Poglavlja 16.

Od početka pristupnih pregovora, Srbija je, u cilju usaglašavanja sa zakonodavstvom EU, usvojila set novih zakona u ovoj oblasti (Zakon o digitalnoj imovini, Zakon o fiskalizaciji) i po potrebi pristupala dodatnim izmenama i dopunama zakona koji su već bili na snazi (Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Zakon o porezu na dodatu vrednost, Zakon o akcizama, Zakon o porezu na dohodak građana, Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Zakon o porezima na imovinu). U oblasti indirektnog oporezivanja, izmenama i dopunama zakonodavstva o indirektnom oporezivanju ukinuta je diskriminacija u primeni akciza na uvoz kafe (2018) i na uvoz jakih alkoholnih pića (2021), čime je ispunjeno merilo za otvaranje poglavlja. Usvojen je plan usklađivanja sa akciznim standardima EU za period 2021–2025. Od decembra 2017. godine, PDV na promet dobara koja stranci otpremaju u inostranstvo u ličnom prtljagu za ličnu

upotrebu od preko 100 EUR se refundira, a izmenama i dopunama zakona iz 2019. uveden je i povraćaj PDV-a nerezidentnim poreskim obveznicima. U oblasti direktnog oporezivanja, od 2014. se plate u javnom sektoru veće od dozvoljenog maksimuma dodatno oporezuju. Kao odgovor na pandemiju COVID-19, Vlada je usvojila tri paketa finansijske pomoći u 2020. i 2021. godini, koji su, između ostalog, uključivali odlaganje plaćanja poreza na dohodak građana i socijalnih doprinosa, kao i odlaganje plaćanja poreza na dobit. U oblasti administrativne saradnje i uzajamne pomoći, Srbija ima potpisane sporazume o izbegavanju dvostrukog oporezivanja sa 26 država članica EU (osim s Portugalom). Pored toga, Srbija je 2015. potpisala Sporazum o pridruživanju programu Fiskalis 2020, a juna 2019. je ratifikovala Multilateralnu konvenciju OECD-a o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim stvarima (MAC). U oblasti operativnih kapaciteta i kompjuterizacije, uvedena je elektronska prijava direktnih i indirektnih poreza (uključujući i PDV) i socijalnih doprinosa. Vlada je u maju 2021. usvojila novi program transformacije Poreske uprave sa akcionim planom za period 2021–2025. Centar za velike poreske obveznike je delimično reorganizovan, a usvojen je i njegov razvojni program za period 2018–2023. godine. Ipak, iz godine u godinu Evropska komisija naglašava da je potrebno dodatno unaprediti administrativne kapacitete Poreske uprave uz različite argumente takvog viđenja, poput isticanja da žalbeni postupci protiv odluka Poreske uprave i dalje dugo traju.

Tekuće stanje u oblasti pregovora i ključne preporuke

Evropska komisija smatra da je Srbija umereno pripremljena u oblasti oporezivanja i da je u poslednjem izveštajnom periodu zabeležila određen napredak u reformi Poreske uprave. Postignut je dobar napredak izmenom Zakona o akcizama, kojim je otklonjena dugogodišnja diskriminacija u oporezivanju uvoznog alkohola, i izvršene su dodatne aktivnosti u sprovođenju programa transformacije Poreske uprave. Preporuke od prošle godine su stoga delimično sprovedene.

Od Srbije se u sledećem izveštajnom periodu očekuje da: nastavi sprovođenje programa reforme Poreske uprave radi pojednostavljenja aktivnosti Poreske uprave, pri čemu treba da obezbedi dovoljno ljudskih i tehnoloških resursa u tu svrhu; poboljša naplatu poreza i bori se protiv neformalne ekonomije; ostvari napredak ka usklađivanju zakonodavstva u oblasti PDV-a, akciza i direktnog oporezivanja.

Korist od članstva u EU

- Koordinacija poreskih sistema;
- Elektronsko praćenje akcizne robe;
- Kodeks ponašanja između država pri oporezivanju.

U EU ne postoji obaveza usklađivanja svih vrsta poreza, a harmonizacija u oblasti poreza ima za cilj koordinaciju poreskih sistema država članica EU radi izbegavanja nacionalnih poreskih mera koje bi mogle negativno uticati na funkcionisanje unutrašnjeg tržišta EU. Obaveza usklađivanja zakonodavstva postoji u oblasti posrednih poreza – poreza na dodatu vrednost (PDV) i akciza – na sledeće kategorije proizvoda: energente, duvanske proizvode i alkoholna pića. U pogledu poreza na dodatu vrednost, prema propisima EU, standardna stopa ne može biti niža od 15%, a države članice mogu da primenjuju i jednu ili dve snižene stope poreza na dodatu vrednost koje ne smeju da budu niže od 5%. U oblasti direktnog oporezivanja,

pravna tekovina EU obuhvata samo određene aspekte oporezivanja dohotka od štednje fizičkih lica i poreza na dobit. Savet EU trenutno radi na zakonodavnoj inicijativi u cilju uspostavljanja zajedničke konsolidovane baze korporativnog oporezivanja na nivou EU. Ovo bi smanjilo administrativne troškove i povećalo pravnu sigurnost za preduzeća tako što bi obračun njihove oporezive dobiti bio ujednačen u svim zemljama EU. Nova pravila bi takođe pomogla državama članicama da se bore protiv agresivnog poreskog planiranja.

Poglavlje 17 – Ekonomska i monetarna politika

Osnovni podaci o poglavlju

Korak u pregovorima	Datum objavljivanja
Analitička faza pregovora (skrining)	
Eksplanatorni skrining	2–3. 12. 2014.
Bilateralni skrining	12. 3. 2015.
Izveštaj o skriningu	5. 2. 2016.
Sadržajna faza pregovora	
EU dostavlja pismo Srbiji (poziv da podnese poziciju)	4. 5. 2016.
Pregovaračka pozicija Srbije	mart 2018
Otvaranje poglavlja	10. 12. 2018.
Zatvaranje poglavlja	/
Ukupna ocena spremnosti	Umerena spremnost (ocena 3 na skali 1–5)

Sadržaj poglavlja i pravne tekovine

Poglavlje 17 obuhvata sledeće oblasti, odnosno politike:

- Monetarnu politiku, a u okviru nje posebna pažnja pridaje se funkcionalnoj, institucionalnoj, personalnoj i finansijskoj nezavisnosti Narodne banke Srbije (u daljem tekstu: NBS), zatim pravilima o monetarnom finansiranju javnog sektora, zabrani privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama i integraciji NBS u Evropski sistem centralnih banaka (u daljem tekstu: ESCB);
- Ekonomsku politiku, kojom su obuhvaćena pravila budžetskog nadzora (pravila o računovodstvu i statistici, zatim načini kreiranja makroekonomskih i finansijskih projekcija, numerička fiskalna pravila, srednjoročni budžetski okviri, pravila o transparentnosti finansija opšteg nivoa države i obuhvatu budžetskih okvira), kao i pravila o postupku u slučaju makroekonomske neravnoteže;
- Strukturne reforme, koje se, u formi liste prioriteta prikazuju u Programu ekonomskih reformi.

Pravne tekovine u oblasti ekonomske i monetarne politike regulisane su Naslovom VIII (članovi 119–144)

Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (u daljem tekstu: UFEU) i odgovarajućim sprovedbenim zakonskim propisima. Odredbe Ugovora koje se odnose na usvajanje evra ne primenjuju se na države članice s „privremenom derogacijom”, kako je definisano u članu 139 UFEU. Pravne tekovine u oblasti ekonomske i monetarne politike sadrže posebna pravila koja zahtevaju nezavisnost centralnih banaka država članica, zabranjuju centralnim bankama da neposredno finansiraju javni sektor i zabranjuju privilegovani pristup javnog sektora finansijskim institucijama. Države članice smatraju svoje ekonomske politike pitanjem od zajedničkog interesa i podležu fiskalnom i širem ekonomskom i finansijskom nadzoru. One su takođe obavezne da poštuju bliža pravila koja se odnose na karakteristike njihovih nacionalnih budžetskih okvira. Nove države članice takođe moraju poštovati kriterijume utvrđene u Ugovoru, kako bi mogle da usvoje evro u određenom roku posle pristupanja. One će dotad biti države članice s derogacijom od korišćenja evra i smatraće svoju politiku deviznog kursa pitanjem od zajedničkog interesa. Pravne tekovine se pretežno sastoje od odredbi Ugovora i protokola, kao i uredbi i odluka koje ne zahtevaju prenošenje u nacionalno pravo. Bez obzira na to, kako je naznačeno u članu 131 UFEU, svaka država članica mora da obezbedi da njeno nacionalno zakonodavstvo, uključujući statut njene centralne banke, budu usklađeni sa UFEU i Statutom ESCB/ECB. Propisi u okviru ovog poglavlja zahtevaju od država članica da identifikuju moguće rizike, spreče ili isprave eventualni prekomerni fiskalni deficit i štetne makroekonomske neravnoteže. Direktiva 2011/85 utvrđuje zahteve za budžetske okvire država članica i zahteva prenošenje u nacionalni pravni i administrativni poredak.

Tok pregovora i usaglašavanja sa EU zakonodavstvom

Eksplanatorni i bilateralni skrining u Srbiji za ovo poglavlje završeni su do marta 2015, a Izveštaj o skriningu usvojen je februara 2016. godine. U zaključcima Izveštaja navodi se da je Srbija dovoljno pripremljena za pregovore o ovom poglavlju i preporučuje se otvaranje poglavlja bez merila za otvaranje. Srbija dobija poziv da podnese pregovaračku poziciju maja 2016, što i čini u martu 2018. U tom dokumentu navodi se da Srbija prihvata pravne tekovine EU u Poglavlju 17 i da ne zahteva posebna prilagođavanja, uz navod da će, po stupanju u članstvo EU, učestvovati u ekonomskoj i monetarnoj uniji kao država članica s privremenim izuzećem (derogacijom), a do ispunjenja kriterijuma konvergencije i usvajanja evra kao zvanične novčane jedinice. Poglavlje 17 je i zvanično otvoreno decembra 2018, a u zajedničkoj poziciji EU definisana su tri merila za privremeno zatvaranje poglavlja:

- Srbija treba da uskladi svoj pravni okvir s pravnim tekovinama EU kako bi obezbedila punu nezavisnost centralne banke, zabranu monetarnog finansiranja javnog sektora, zabranu povlašćenog pristupa državnih organa finansijskim institucijama i punu integraciju svoje centralne banke u ESCB.
- Srbija treba da usaglasi svoj pravni okvir sa zahtevima za nacionalne budžetske okvire kako je utvrđeno Direktivom Saveta 2011/85/EU.
- Srbija treba da ispuni kriterijum funkcionisanja kao tržišna ekonomija.

Pregovori u ovom poglavlju još uvek traju, tako da Poglavlje 17 još uvek nije zatvoreno.

Okvir ekonomske i monetarne politike u Srbiji je uređen Zakonom o Narodnoj banci Srbije (koji je izmenjen i dopunjen u toku pristupnih pregovora) za monetarnu politiku, dok je najvažniji dokument u procesu

pregovora sa EU u oblasti ekonomske politike Program ekonomskih reformi (ERP). Srbija od 2015. definiše ovaj program početkom svake godine, s projekcijama razvoja za naredne tri godine, a trenutno je na snazi osmi ERP za period 2022–2024. U načelu, EU ocenjuje da je analitička dijagnostika ovih programa dobra, a da su okviri strukturne reforme koherentni i iscrpni u dovoljnoj meri. Što se tiče konkretnih mera koje je Srbija primenila, u pogledu monetarne politike, ostvaren je neophodan napredak u usklađivanju pravnog okvira i pravni okvir se ocenjuje kao dobro razvijen. Monetarno finansiranje javnog sektora zabranjeno je izmenama Zakona o Narodnoj banci Srbije iz 2015, a postignuto je i ukidanje privilegovanog pristupa finansijskim institucijama za javni sektor. NBS primenjuje politiku inflacionog targetiranja u opsegu od 4% ±1,5 procentnih poena. Monetarna politika se postepeno dalje relaksira, zadržava se stabilnost deviznog kursa, a NBS je smanjila obim intervencija na deviznom tržištu. Devizne rezerve se (za sada?) još uvek drže na odgovarajućem nivou. Međutim, potrebni su dalji napori da bi se obezbedila sveobuhvatna funkcionalna i institucionalna nezavisnost NBS u skladu s pravnim tekovinama EU. Kada je reč o ekonomskoj politici, preduzimaju se koraci za usaglašavanje s Direktivom o zahtevima za budžetske okvire i da bi se fiskalno izveštavanje počelo usklađivati sa Evropskim sistemom nacionalnih i regionalnih računa. Fiskalni savet, kao jedna od najvažnijih institucija za kreiranje fiskalne politike i ekonomske politike uopšte, poštovana je i nezavisna institucija koja aktivno učestvuje u raspravama o ekonomskoj i fiskalnoj politici. Ipak, godinama unazad Evropska komisija ocenjuje da se budžetski kalendari nedovoljno poštuju, da se programsko budžetiranje mora ojačati, kao i administrativni i IT kapaciteti, ali i ono što je najvažnije, da su fiskalna pravila slaba, neobavezujuća i ne mogu da učvrste fiskalnu politiku.

Tekuće stanje u oblasti pregovora i ključne preporuke

U Izveštaju Evropske komisije iz oktobra 2021. navodi se da je fiskalni prostor stvoren pre krize izazvane pandemijom COVID-19 omogućio Srbiji da obezbedi značajnu fiskalnu podršku za ublažavanje krize u 2020. i 2021. i da znatno poveća kapitalnu potrošnju. Stabilnost bankarskog sektora je očuvana uz snažan rast kreditiranja, podržan monetarnim ublažavanjem, moratorijumima na otplatu kredita i merama za povećanje likvidnosti. Ističe se i da je Srbija umereno pripremljena u oblasti ekonomske i monetarne politike i da je uspostavila dobar institucionalni i administrativni okvir. Ostvaren je ograničen napredak u koordinaciji ekonomske politike, naročito zbog konteksta uvođenja mera za ublažavanje efekata pandemije COVID-19. Na sprovođenje budžetske procedure uticala je kriza izazvana pandemijom COVID-19. Nije postignut napredak u jačanju fiskalnih pravila, uglavnom zbog pandemije; ovo bi trebalo da se reši kao prioritet.

Preporuke iz prošlogodišnjeg izveštaja stoga ostaju na snazi i za naredni izveštajni period, a navodi se da u narednoj godini Srbija treba da preduzme mere da: dalje usklađuje zakonodavstvo o NBS s pravnim tekovinama EU kako bi se obezbedila njena puna nezavisnost; ojača fiskalna pravila tako što će ih učiniti u većoj meri obavezujućim i sposobnim da učvrste fiskalnu politiku.

Korist od članstva u EU

- Zabrana privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama;
- Potpuno nezavisna Narodna banka Srbije;
- Poštovanje kriterijuma za usvajanje evra; a po ispunjenju istih, pristupanje Evrozoni.

Države članice EU imaju obavezu da koordinišu nacionalne ekonomske politike kroz zajedničko planiranje integracije privreda, podsticanje privrednog rasta, obezbeđivanje radnih mesta i konkurentnosti evropske privrede kao celine. Jedan od važnih preduslova za funkcionisanje Ekonomske i monetarne unije je nezavisnost Evropske centralne banke i nacionalnih centralnih banaka država članica EU. Države članice imaju obavezu da fiskalnu politiku vode u skladu s pravilima i načelima koja se primenjuju u EU, da izveštavaju o stanju budžetskog deficita i javnog duga, kao i da učestvuju u koordinaciji ekonomskih politika. U slučaju kada država članica ispuni kriterijume za uvođenje evra i uvede evro kao nacionalnu valutu, nacionalna centralna banka te države članice sprovodiće Zajedničku monetarnu politiku u saradnji sa Evropskom centralnom bankom i ostalim centralnim bankama Evrozone. Osim ovih koristi, iskustvo krize suverenih dugova Evrozone pokazalo je da su uticaju ovih kriza podložne ne samo članice Evrozone već i druge države EU, ali i njihovi ekonomski partneri van Unije. Ipak, države članice Evrozone i EU uopšte zajednički preduzimaju korake za prevazilaženje kriza kroz kreiranje mehanizama za upravljanje krizama i sprovođenje niza mera, poput uvećanja ekonomskog i fiskalnog nadzora, ali i direktne finansijske pomoći državama članicama posebno pogođenim krizom.

Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje

Osnovni podaci o poglavlju

Korak u pregovorima	Datum objavljivanja
Analitička faza pregovora (skrining)	
Eksplanatorni skrining	10–12. 2. 2014.
Bilateralni skrining	24–26. 6. 2014.
Izveštaj o skriningu	18. 1. 2016.
Sadržajna faza pregovora	
EU dostavlja pismo Srbiji (poziv da podnese poziciju)	28. 4. 2016.
Pregovaračka pozicija Srbije	10. 5. 2021. (pozitivno mišljenje Odbora za EI NSRS na predlog pozicije)
Otvaranje poglavlja	/
Zatvaranje poglavlja	/
Ukupna ocena spremnosti	Umerena spremnost (ocena 3 na skali 1–5)

Poglavlje 19 odnosi se na sledeće oblasti:

- Radno pravo;
- Bezbednost i zdravlje na radu;
- Socijalni dijalog;
- Politika zapošljavanja;
- Evropski socijalni fond;
- Socijalna inkluzija;
- Socijalna zaštita;
- Zabrana diskriminacije u oblasti zapošljavanja i socijalne politike.

Na osnovu člana 153 UFEU, Unija podržava i dopunjuje aktivnosti država članica u oblasti socijalne politike. Pravne tekovine u oblasti socijalne politike uključuju minimalne standarde u oblastima kao što su: radno pravo, jednak tretman žena i muškaraca pri zapošljavanju i u pogledu socijalne sigurnosti, kao i bezbednosti i zdravlja na radu. Utvrđena su i određena obavezujuća pravila u pogledu zabrane diskriminacije na osnovu pola, rasnog ili etničkog porekla, veroispovesti ili uverenja, invalidnosti, starosti ili seksualne orijentacije (član 19 UFEU). Evropski socijalni fond (ESF) je glavni finansijski instrument preko kojeg EU podržava sprovođenje svoje Strategije za zapošljavanje i doprinosi nastojanjima socijalne inkluzije. Države članice učestvuju u procesima koji se odnose na politiku EU u oblastima politike zapošljavanja, socijalne inkluzije i socijalne zaštite. Socijalni partneri iz država članica učestvuju preko udruženja socijalnih partnera iz EU u socijalnom dijalogu na evropskom nivou. Osim toga, Poglavlje 19 je usmereno na funkcionisanje socijalnog dijaloga, naročito opšteg pravnog okvira o sindikatima i organizacijama poslodavaca, na pravo na osnivanje sindikata/pridruživanja sindikatima, pravo na kolektivno pregovaranje i na industrijsku akciju, pravo na štrajk, tripartitne mehanizme konsultacija, uključujući ekonomske i socijalne savete, bipartitni socijalni dijalog/kolektivne ugovore i na uključivanje socijalnih partnera u izradi i sprovođenju zakonodavstva. U oblasti invaliditeta, EU je ugovorna strana u Konvenciji UN o pravima lica sa invaliditetom i usvojila je strategiju čiji je cilj uvođenje pitanja invaliditeta u relevantne politike Unije, kao i unapređenje socijalne inkluzije osoba sa invaliditetom. U obzir se uzimaju i međunarodni sporazumi koji se odnose na zapošljavanje, pitanja rada i socijalna pitanja (relevantne konvencije Međunarodne organizacije rada). U najkraćem, evropsko zakonodavstvo u oblasti socijalne politike i zapošljavanja usmereno je ka: stvaranju jednakih mogućnosti za sve; zabrani diskriminacije po bilo kom osnovu i jačanju socijalnog dijaloga. Takođe, EU se nizom efikasnih mera bori protiv neprijavljenog rada (tzv. rad na crno), kako bi omogućili da sva radna snaga na teritoriji EU uživa jednaka prava i slobode.

Tok pregovora i usaglašavanja sa EU zakonodavstvom

Skrining proces za ovo poglavlje sproveden je u februaru i junu 2014. godine. Izveštajem o skriningu istaknuto je da Srbija nije dovoljno pripremljena za otvaranje pregovora o ovom poglavlju i da bi ovo poglavlje moglo da bude otvoreno onda kada EU utvrdi da je ispunjeno definisano merilo za otvaranje poglavlja:

- Srbija treba da podnese Komisiji akcioni plan za postepeno prenošenje pravnih tekovina EU (po potrebi) i za izgradnju neophodnih kapaciteta za sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u svim oblastima na koje se odnosi poglavlje o socijalnoj politici i zapošljavanju. Taj plan treba da uključuje: 1) vremenski raspored; 2) ljudske resurse koji su zaduženi za svaki zadatak; 3) uključene institucije, njihov mandat i uloge u pristupnim pregovorima i 4) prateće aktivnosti podrške u kontekstu pretprisupnog procesa (jačanje administrativnog kapaciteta).

Ovo poglavlje još uvek nije otvoreno. Ipak, EU je pozvala Srbiju da definiše svoju pregovaračku poziciju, a kao i u slučaju poglavlja 10 i 16, u zapisnicima sa zasedanja uočeno je da je Odbor za evropske integracije dao saglasnost na predloženu pregovaračku poziciju u maju 2021. godine, ali u skladu s pomenutim Zaključkom Vlade, pregovaračka pozicija za Poglavlje 19 još uvek nije dostupna javnosti. Poziv za definisanje pregovaračke pozicije i njeno usvajanje znače da je Srbija ispunila merilo za otvaranje Poglavlja 19 – Akcioni plan za usklađivanje s pravnim tekovinama EU u oblasti socijalne politike i zapošljavanja u kontekstu Poglavlja 19 pristupnih pregovora usvojen je u maju 2020. godine.

Od početka pristupnih pregovora Srbija je, u cilju usaglašavanja sa zakonodavstvom EU, usvojila set novih zakona u ovoj oblasti (Zakon o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti, Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom, Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, Zakon o agencijskom zapošljavanju, Zakon o socijalnim kartama, Zakon o rodnoj ravnopravnosti) i po potrebi pristupala dodatnim izmenama i dopunama zakona koji su već bili na snazi (Zakon o radu, Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, Zakon o zabrani diskriminacije). Što se tiče konkretnih mera koje je Srbija primenila, u oblasti radnog prava (koje generalno uzevši još uvek nije u potpunosti usklađeno s pravnim tekovinama EU), njegova implementacija se vezuje za inspektorat rada. Aktivnosti inspekcije rada su se intenzivirale, a posebno u vezi sa suzbijanjem neprijavljenog rada, što je rezultiralo padom udela neprijavljenog rada. Međutim, kapacitete inspektorata rada treba povećati. U oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad mladih je usvojen u prvoj polovini 2017. godine. Uredba o utvrđivanju opasnog rada za decu stupila je na snagu u januaru 2018. godine. Usvojeni su Strategija bezbednosti i zdravlja na radu i Akcioni plan za period 2018–2022. u decembru 2018. godine. Socijalni dijalog je i dalje slab, a naročito u pogledu uključivanja socijalnih partnera u razvoj politike koja je za njih relevantna. Administrativni budžet Ekonomskog i socijalnog saveta iz godine u godinu se uvećava, a u drugoj polovini 2019. godine minimalna zarada po satu povećana je za 11,1%. U oblasti politike zapošljavanja, dodatno je razvijen administrativni kapacitet za obezbeđenje bolje ciljane i efikasnije politike tržišta rada. Od 2014. uočava se poboljšanje pokazatelja na tržištu rada (uključujući rast stope zaposlenosti uopšte i stope zaposlenosti mladih, kao i pad stope nezaposlenosti). Izdvajanja iz budžeta za aktivne politike tržišta rada se uglavnom povećavaju iz godine u godinu, ali su ta uvećanja suviše mala da obuhvate sve one koji traže posao. Uspostavljen je i primenjuje se program „Moja prva plata”, čiji je cilj aktiviranje mladih ljudi bez prethodnog radnog iskustva. Srbija je potvrdila Deklaraciju Zapadnog Balkana od 8. jula 2021. godine o obezbeđivanju održive integracije mladih na tržište rada i obavezala se da će preduzeti konkretne korake za postepeno uspostavljanje i primenu šeme Garancija za mlade. Nova Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2021–2026. usvojena je u februaru 2021. godine, a prateći trogodišnji Akcioni plan za period 2021–2023. usvojen je u martu 2021. godine. Potrebno je jačanje administrativnog kapaciteta za pripremu za Evropski socijalni fond, jer

je uočen slab nivo spremnosti za učešće u projektima ovog fonda. U oblasti socijalne inkluzije, uočava se pad stope apsolutnog siromaštva, ali je ekonomska nejednakost, merena džini koeficijentom, i dalje među najvećima u Evropi. Što se tiče socijalne zaštite, penzioni sistem nastavlja da pokazuje visok deficit, uprkos smanjivanju penzija kao dela mera fiskalne konsolidacije. Usluge socijalne zaštite, uključujući one namenjene starijim licima i socio-ekonomski ugroženim osobama, još uvek u velikoj meri pružaju samo ustanove iz sistema socijalne zaštite. Što se tiče zabrane diskriminacije u oblasti zapošljavanja i socijalne politike, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je objavio smernice za kreiranje antidiskriminacione politike za poslodavce u Srbiji („Kodeks ravnopravnosti“) u junu 2017. godine. Ipak, iz godine u godinu ističe se da su najviše diskriminaciji izložene sledeće socijalne grupe: Romi, seksualne manjine, lica sa HIV-om / AIDS-om i žene. U pogledu rodne ravnopravnosti, najviše pritužbi Kancelariji poverenika za zaštitu ravnopravnosti dolazi upravo iz oblasti rada i zapošljavanja. U 2016. godini, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije (SIPRU) i Zavod za statistiku uveli su Indeks rodne ravnopravnosti, u skladu s metodologijom EU.

Tekuće stanje u oblasti pregovora i ključne preporuke

Evropska komisija uočava da je tržište rada zabeležilo dalje smanjenje nezaposlenosti u 2020. godini, što se odražavalo posebno na niže stope učešća na tržištu rada tokom krize. Spremnost Srbije u oblasti socijalne politike i zapošljavanja ocenjena je kao umerena. Postignut je ograničen napredak u daljem usklađivanju s pravnim tekovinama EU. Nakon smanjenja 2020. godine, budžetska izdvajanja za aktivne politike tržišta rada dodatno su se smanjila u 2021. godini. Usled svega ovoga, prošlogodišnja preporuka u vezi sa ovim pitanjem i dalje ostaje na snazi.

U narednom periodu Srbija treba: da obezbedi adekvatne finansijske i institucionalne resurse za zapošljavanje i socijalnu politiku, koji bi sistematičnije bili usmereni na mlade, žene i dugoročno nezaposlene; da poboljša adekvatnost socijalnih davanja za osobe ispod praga siromaštva; posebno treba da preduzme korake za uspostavljanje i sprovođenje Garancije za mlade, tako što će razviti plan sprovođenja Garancije za mlade u skladu s modelom i smernicama EU; da znatno ojača dvostrane i trostrane socijalne dijaloge na svim nivoima; da obezbedi blagovremeno sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 19, naročito o donošenju novog Zakona o radu i novog Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu.

Korist od članstva u EU

- Poboljšanje sistema socijalne zaštite;
- Povećanje obrazovnog nivoa radne snage;
- Postizanje visoke stope zaposlenosti;
- Zabrana diskriminacije pri zapošljavanju.

Pristupanjem EU usvajaju se standardi na kojima se zasniva politika EU u oblasti koja promovise savremene radne odnose i socijalni dijalog između predstavnika radnika i poslodavaca. Cilj je zaštita radnika, ali i povećanje konkurentnosti. Posebno se insistira na socijalnoj odgovornosti preduzeća, kroz uključivanje socijalnih i ekoloških problema u poslovne strategije. Najvažnije koristi podrazumevaju mogućnost

jednostavnijeg zapošljavanja na evropskom tržištu rada, bolje izgleda za zapošljavanje za sve nezaposlene građane, bolji pristup mlađe populacije tržištu rada, bolje vidove zaštite na radu. Takođe, sve države članice imaju pristup znatno većim sredstvima iz budžeta EU za finansiranje projekata vezanih za socijalnu politiku i zapošljavanje. Evropski socijalni fond je glavni finansijski instrument kojim EU podržava sprovođenje svoje strategije zapošljavanja i doprinosi naporima za socijalno uključivanje. Novembra 2017. uspostavljen je Evropski stub socijalnih prava s ciljem obezbeđivanja delotvornije zaštite ljudskih prava i podrške pravednim i efikasnim tržištima rada i sistemima socijalne zaštite. U cilju podrške nezaposlenima 2020. godine je postignut sporazum o Evropskom fondu za prilagođavanje globalizaciji, kako bi se pomogao proces prekvalifikacije radnika koji su ostali bez posla zbog restrukturiranja preduzeća. U oblasti invaliditeta EU je usvojila strategiju čiji je cilj da usmeri pitanja u vezi sa invaliditetom ka relevantnim politikama EU i da doprinese povećanju uključenosti osoba sa invaliditetom.

Poglavlje 20 – Preduzetništvo i industrijska politika

Osnovni podaci o poglavlju

Korak u pregovorima	Datum objavljivanja
Analitička faza pregovora (skrining)	
Eksplanatorni skrining	2–3. 4. 2014.
Bilateralni skrining	1. 7. 2014.
Izveštaj o skriningu	30. 1. 2015.
Sadržajna faza pregovora	
EU dostavlja pismo Srbiji (poziv da podnese poziciju)	29. 4. 2015.
Pregovaračka pozicija Srbije	januar 2017
Otvaranje poglavlja	27. 2. 2017.
Zatvaranje poglavlja	/
Ukupna ocena spremnosti	Umerena spremnost (ocena 3 na skali 1–5)

Sadržaj poglavlja i pravne tekovine

Ovo poglavlje sastoji se od:

- Načela preduzetništva i industrijske politike i
- Instrumenata preduzetništva i industrijske politike.

Oni kreiraju i pravne tekovine za ovo poglavlje koji su sadržani u saopštenjima, preporukama i zaključcima Saveta EU i uglavnom se primenjuju na nacionalnom nivou. Na nivou EU, oni se primenjuju putem programa EU. Osim toga, preduzetništvo i industrijska politika mogu takođe obuhvatati i sektorske politike.

Uopšte uzevši, politika EU u oblasti preduzetništva i industrijske politike pod jakim je uticajem strategije „Evropa 2020“. Uspostavljanjem opštih načela politike EU nastoji da promoviše kreiranje preduzetničkih politika i industrijskih strategija koje unapređuju konkurentnost.

One su, u skladu sa članom 173 UFEU, usmerene na ubrzanje strukturnih prilagođavanja, podsticanje povoljnog poslovnog ambijenta, domaćih i stranih investicija, podsticanje malih i srednjih preduzeća (u daljem tekstu: MSP), preduzetništva i inovacija. Konkretnije, politiku EU o MSP karakterišu preporučene politike i mehanizmi zajedničkog preispitivanja politika sadržani u Aktu o malim preduzećima, kao i zajednička definicija MSP. Instrumenti politike u oblasti preduzetništva i industrijske politike razvijeni su u Programu EU za konkurentnost malih i srednjih preduzeća (COSME). Ovaj program obezbeđuje finansijsku podršku preduzećima i kreatorima politike i usmeren je na aktivnosti kojima se unapređuje pristup finansijskim sredstvima i tržištima, službe za pomoć preduzetnicima kao što je Evropska mreža preduzetništva, razvoj boljih politika kao podrška MSP. Važan instrument politike je Direktiva 2011/7/EU o borbi protiv kašnjenja u plaćanjima u komercijalnim transakcijama. Programi svemirske politike EU su, takođe, deo ovog poglavlja, jer doprinose unapređenju konkurentnosti u EU. Putem sektorskih politika u oblasti preduzetništva i industrijske politike, EU podstiče usmereniju analizu konkurentnosti pojedinih sektora i pokretanje inicijativa za konkretne sektore kao što su: grupe na visokom nivou, politički forumi, studije i ekspertske tribine, kao i inicijative za umrežavanje. Formulisanje i sprovođenje preduzetničke i industrijske politike zahteva odgovarajući administrativni kapacitet na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, uključujući efikasan postupak konsultacija i mehanizme saradnje s glavnim zainteresovanim stranama, npr. sa industrijskim udruženjima.

Tok pregovora i usaglašavanja sa EU zakonodavstvom

Eksplanatorni i bilateralni skrining u Srbiji za ovo poglavlje završeni su do jula 2014, a Izveštaj o skriningu usvojen je januara 2015. godine. U zaključcima Izveštaja navodi se da je Srbija dovoljno pripremljena za pregovore o ovom poglavlju i preporučuje se otvaranje poglavlja bez merila za otvaranje. Srbija dobija poziv da podnese pregovaračku poziciju aprila 2015, što i čini u januaru 2017. U tom dokumentu navodi se da Srbija prihvata pravne tekovine EU u Poglavlju 20 i da ne zahteva posebna prilagođavanja, uz napomenu da će Srbija biti u poziciji da pravne tekovine EU u potpunosti sprovede do stupanja u članstvo.

Poglavlje 20 je i zvanično otvoreno februara 2017, a u zajedničkoj poziciji EU definisano je jedno merilo za privremeno zatvaranje poglavlja:

- Republika Srbija treba da izradi i započne sprovođenje sveobuhvatne industrijske strategije, koju podržavaju sistem indikatora za evaluaciju i merila koja su predložena na osnovu politika EU relevantnih za industriju.

Pregovori u ovom poglavlju još uvek traju, tako da Poglavlje 20 još uvek nije zatvoreno.

Uopšte uzevši, pregovori u ovom poglavlju od posebnog su značaja za Srbiju, naročito zato što se može smatrati da proces tranzicije nije potpuno dovršen, posebno u kontekstu privatizacije velikih kompanija u državnom vlasništvu i izgradnje povoljnog poslovnog ambijenta za privatno preduzetništvo. Okvir za delovanje u oblasti industrijske politike i preduzetništva definisan je relevantnim strategijama. Za industrijsku politiku to je: Strategija industrijske politike Republike Srbije od 2021. do 2030. godine, usvojena u martu 2020. godine, uz Akcioni plan njenog sprovođenja za period 2021–2023, koji je usvojen u aprilu 2021. godine i Strategija pametne specijalizacije, usvojena u februaru 2020. godine, uz Akcioni plan za njeno sprovođenje, koji je usvojen u aprilu 2021. godine. Za preduzetništvo, to je Strategija za podršku

razvoju malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period od 2015. do 2020. godine, čija je primena završena, a očekuje se usvajanje nove. Uz ovaj strateški okvir, usvojeni su i neki novi zakoni (Zakon o ulaganjima, Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara), ali i revidirani oni koji su već na snazi, a čija primena je značajna za ovu oblast, u cilju daljeg usaglašavanja sa zakonodavstvom EU (poput Zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza u finansijskim transakcijama). U pogledu načela politike preduzetništva i industrijske politike, zakonodavstvo Srbije je u velikoj meri usklađeno s pravnim tekovinama EU o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama. U toku 2016. osnovana je Razvojna agencija Srbije, koja zamenjuje Nacionalnu agenciju za regionalni razvoj i Agenciju za strana ulaganja i promociju izvoza. Ta godina proglašena je godinom preduzetništva, a zatim je proširena i proglašena je decenija preduzetništva. U oblasti instrumenata politike preduzetništva i industrijske politike, Srbija se pridružila Programu EU za konkurentnost malih i srednjih preduzeća (COSME) u januaru 2016. godine. U procenama Akta o malom biznisu primećuje se da su izvršena poboljšanja u okruženju za MSP. Srbija i dalje koristi budžetske subvencije za otvaranje novih radnih mesta kao podsticaj stranim direktnim investicijama. Ovaj pristup nije u skladu sa ciljem industrijske politike da se daje prednost dodatnoj vrednosti u odnosu na cenu rada, kao ni s kontinuiranim slabljenjem u pogledu razvoja dobavljača i potrebno je uspostaviti nove instrumente. Srbija učestvuje u programima Erasmus za mlade preduzetnike i Evropska mreža preduzetništva. U pogledu poslovnog okruženja, procedura registracije privrednih društava je pojednostavljena. U oblasti sektorskih politika, trenutna podrška za investicije i dalje daje prioritet proizvodnji. U Strategiji pametne specijalizacije kao sektori s najvećim potencijalom rasta među industrijama ocenjene su: drvoprerađivačka i nameštaj, prerada gume i plastike, zajedno s dvema prioritetnim industrijama – prerada hrane i proizvodnja mašine i oprema.

Tekuće stanje u oblasti pregovora i ključne preporuke

Prema Izveštaju Evropske komisije iz 2021. godine, Srbija je umereno pripremljena u oblasti preduzetništva i industrijske politike. Ističe se da je postignut izvestan napredak, naročito usvajanjem Akcionog plana za sprovođenje Strategije industrijske politike.

U narednom izveštajnom periodu od Srbije se naročito očekuje da: uloži dodatne napore za povećanje predvidljivosti poslovnog okruženja, posebno direktnijeg uključivanja poslovnog sektora u proces; usvoji novu Strategiju politike razvoja MSP i preduzetništva; preraspodeli budžetska sredstva za podsticaj stranih direktnih investicija za finansijsku i tehničku podršku MSP.

Korist od članstva u EU

- Razvoj konkurentnosti malog i srednjeg preduzetništva;
- Podstrek za preduzetništvo mladih;
- Restrukturiranje javnih preduzeća.

Ovo poglavlje ubraja se u lakša poglavlja za pregovaranje. U okviru pregovora od kandidata se zahteva da predstave politiku industrije i strategiju restrukturiranja, kako bi se procenilo da li su njihove industrijske politike u skladu s principima EU, posebno u pogledu privatizacije i restrukturiranja. Na primer, sva preduzeća

u državnom vlasništvu u Srbiji moraće da prođu kroz postupak restrukturiranja, što podrazumeva strukturne i organizacione promene u tim preduzećima i njihovu pripremu za samostalno i konkurentno učešće u tržišnoj utakmici. Na nivou EU je maja 2021. usvojena nova industrijska strategija, s ciljem da industrijski sektor postane konkurentniji na globalnom nivou, otporniji na krize i nezavisniji od spoljnih uticaja. Strateški pravac EU u domenu industrijske politike podrazumevaće veće podsticaje za uspostavljanje cirkularne ekonomije, prilagođavanje industrijskog sektora ciljevima klimatske neutralnosti, investicije u tranziciju industrijskih preduzeća i prekvalifikacije i dokvalifikacije radnika, kao i podsticanje industrijskih inovacija.

Poglavlje 25 – Nauka i istraživanje

Osnovni podaci o poglavlju

Korak u pregovorima	Datum objavljivanja
Analitička faza pregovora (skrining)	
Eksplanatorni skrining	6. 10. 2014.
Bilateralni skrining	1. 12. 2014.
Izveštaj o skriningu	15. 7. 2015.
Sadržajna faza pregovora	
EU dostavlja pismo Srbiji (poziv da podnese poziciju)	29. 4. 2015.
Pregovaračka pozicija Srbije	oktobar 2016.
Otvaranje poglavlja	13. 12. 2016.
Zatvaranje poglavlja	13. 12. 2016.
Ukupna ocena spremnosti	Dobar nivo spremnosti (ocena 4 na skali 1–5)

Sadržaj poglavlja i pravne tekovine

Nauka i istraživanje su prepoznati od strane EU kao ključni nosioci razvojnih politika koji doprinose ekonomskom rastu i stvaranju radnih mesta. Znanje, kao najvažniji intelektualni resurs, sve je značajnije, dok se postojanje stabilnog istraživačkog sistema posmatra kao pokretačka snaga koja doprinosi unapređenju kvaliteta života u modernom društvu.

Oblasti istraživanja i tehnološkog razvoja regulisane su Naslovom XIV (članovi 179–190) UFEU.

Posebnost pregovaračkog Poglavlja 25, ali i Poglavlja 26, iz ugla pregovora Srbije sa EU, jeste u tome što su u pitanju oblasti koje su u nadležnosti država članica, a samim tim i država kandidata. Naime, obrazovanje, kultura, omladina, sport, nauka i istraživanje spadaju u oblasti koje se smatraju delom identiteta država članica, te se, u tom pogledu, ne razvija zakonodavstvo na nivou EU koje bi regulisalo ove oblasti, kao što je slučaj u drugim poglavljima. U tom smislu, nema prenošenja pravila iz pravne tekovine EU. Ono što EU radi jeste uspostavljanje mehanizama za saradnju i prenošenje primera dobre prakse, definisanje strateških ciljeva, razvijanje i vođenje programa čije je cilj unapređenje pomenutih oblasti.

Poglavlje 25 odnosi se na sledeće oblasti:

- Politika istraživanja i inovacija, koja podrazumeva pitanja institucionalnog okvira, regulisanje nacionalnog finansiranja i međunarodne saradnje u oblasti nauke i tehnologije;
- Okvirni programi, koji uključuju Okvirni program EU za istraživanje i tehnološki razvoj, Okvirni program EVROATOM, saradnju sa Zajedničkim istraživačkim centrom, poštovanje etičkog kodeksa predviđenog programom Horizont 2020⁶;
- Inovaciona unija sa Evropskim istraživačkim centrom, koja podrazumeva aktivnosti koje se odnose na mobilnost istraživača i unapređenje istraživačke infrastrukture u Srbiji, zatim akcije koje se odnose na Nauku sa društvom i za društvo (SWAFS), transfer znanja i prava intelektualne svojine, istraživanja u oblasti bioprivrede i poljoprivrede, rešavanje pitanja klimatskih promena, održivog razvoja i biodiverziteta, saradnju sa Evropskim istraživačkim fondom za uglj i čelik (RFSC) i sl.

Pravnim tekovinama EU zahteva se da države članice obezbede neophodne kapacitete za sprovođenje kako bi se ostvarili ciljevi i obavile aktivnosti EU u oblasti istraživanja i inovacija. Neophodno je da se države članice pridržavaju specifičnih naučnoistraživačkih ciljeva i aktivnosti, kao i da ih sprovedu, onako kako su razrađeni otvorenim metodom koordinacije. Kapacitet za sprovođenje odnosi se na postojanje neophodnih uslova za delotvorno učestvovanje u programima Unije u vezi sa istraživanjem i inovacijama, uključujući i dobar administrativni kapacitet. Pravnim tekovinama EU se, takođe, zahteva dobar kapacitet za istraživanje i inovacije na nacionalnom nivou kako bi se doprinelo evropskoj naučnoj izvrsnosti, konkurentnosti i rastu u skladu sa ciljevima i akcijama utvrđenim u vodećoj inicijativi Inovaciona unija. U ovom kontekstu, nivo investicija u istraživanje u vidu procenta BDP-a u poređenju sa ciljem EU od 3% predstavlja ključni pokazatelj za merenje napretka. Jednako važne su mere za jačanje ljudskih resursa, modernizaciju infrastrukture i stvaranje odgovarajućih okvirnih uslova za lakšu integraciju u Evropski istraživački prostor. Pored toga, EU je zaključila niz međunarodnih, bilateralnih i multilateralnih sporazuma o naučnim, tehnološkim i nuklearnim istraživanjima, koje je potrebno sprovesti u koordinaciji s državama članicama. Dodatno, postoji izvestan broj *ad hoc* odluka u posebnim oblastima, čiji je cilj jačanje istraživačkih napora EU u vezi sa specifičnim istraživačkim pitanjima.

Tok pregovora i usaglašavanja sa EU zakonodavstvom

Nakon sprovođenja eksplanatornog i bilateralnog skrininga krajem 2014. godine, usvojenim Izveštajem o skriningu istaknuto je da je Srbija u dovoljnoj meri spremna za pregovore o Poglavlju 25, uz preporuku Evropske komisije za otvaranje poglavlja bez definisanih merila za otvaranje. Srbija dobija poziv da podnese pregovaračku poziciju, a u tom dokumentu navodi se da Srbija prihvata pravne tekovine EU u Poglavlju 25 i da do momenta pristupanja Evropskoj uniji ne očekuje poteškoće u sprovođenju evropskog zakonodavstva u okviru ovog poglavlja, kao i da ne zahteva posebna prilagođavanja.

Poglavlje 25 je i zvanično otvoreno 13. decembra 2016. U zajedničkoj poziciji EU navodi se da, s obzirom na uopšteno dobar nivo pripremljenosti Srbije u oblasti nauke i istraživanja, i ograničeni obim i posebnu

⁶ Program Horizont 2020 je sedmogodišnji finansijski instrument koji služi za sprovođenje Inovacione unije i predstavlja dosad najveći program EU namenjen istraživanju i inovacijama.

prirodu obaveza koje proističu iz pravnih tekovina EU u okviru ovog poglavlja, izuzetno u ovom slučaju, nisu neophodna merila za privremeno zatvaranje ovog poglavlja. Shodno tome, EU je konstatovala da ovo poglavlje trenutno ne zahteva dalje pregovore. Stoga je Poglavlje 25 privremeno zatvoreno istog dana kada je i zvanično otvoreno.

Tok usaglašavanja sa zakonodavstvom EU nakon početka pristupnih pregovora podrazumevao je usvajanje novog Zakona o nauci i istraživanju i nekoliko izmena zakona u vezi s naučnim istraživanjima, da bi se omogućio bolji pristup javnom finansiranju institucija koje se bave istraživanjem. Strateški okvir za ove oblasti uspostavljen je Strategijom za razvoj veštačke inteligencije za period 2020–2025. i Akcionim planom za njeno sprovođenje, usvojenim u junu 2020, zatim Strategijom pametne specijalizacije za period 2020–2027. i Akcionim planom za njeno sprovođenje, usvojenim u aprilu 2021, ali i novom Strategijom naučnog i tehnološkog razvoja Republike Srbije za period od 2021. do 2025. godine kao krovnim dokumentom i Akcionim planom za njeno sprovođenje iz aprila 2021. Kada se radi o politici istraživanja i razvoja, glavne aktivnosti vezuju se za Evropski istraživački prostor, čiji su prioriteti obuhvaćeni Strategijom naučnog i tehnološkog razvoja, i u okviru čijeg odbora Srbija ima svog predstavnika i redovno učestvuje na sastancima. Budžetska izdvajanja za nauku i istraživanje kontinuirano rastu, ali su i dalje znatno ispod proseka EU. Fond za nauku, kao novi mehanizam finansiranja, uspostavljen je 2018. godine, potpuno je operativan i realizuje programe finansiranja (PROMIS, Ideje, Identiteti). Što se tiče programa, Srbija je aktivna i uspešna u programu Horizont 2020, kao i programu EUREKA i Evropskoj saradnji u oblasti naučnih i tehničkih istraživanja (COST). U martu 2019. godine, Srbija se pridružila CERN-u i Evropskom strateškom forumu o istraživačkim infra-strukturama (ESFRI). Što se tiče mera Inovacione unije, Poslovno-tehnološki inkubator tehničkih fakulteta u Beogradu uspešno je nastavio s pružanjem podrške novoosnovanim (start-up) preduzećima. Aktivan je i Fond za inovacionu delatnost i Naučno-tehnološki parkovi u Beogradu, Nišu i Čačku, s doprinosima budžetu od strane Ministarstva evropskih integracija, koje sufinansira projekte finansirane od strane EU. NTP u Novom Sadu je u drugoj fazi izgradnje. Republika Srbija je visoko rangirana u Izveštaju Evropske komisije o oceni inovacija.

Tekuće stanje u oblasti pregovora i ključne preporuke

Poglavlje 25 je privremeno zatvoreno, što znači da se i dalje prati progres Srbije u harmonizaciji s pravnim tekovinama EU, kao i njihova implementacija. U poslednjem izveštaju Evropske komisije ističe se da je, u celosti posmatrano, Srbija na dobrom nivou pripremljenosti u oblasti nauke i istraživanja. Izvestan napredak je postignut usvajanjem nove Strategije naučnog i tehnološkog razvoja Republike Srbije za period od 2021. do 2025. godine i Akcionog plana za sprovođenje Strategije pametne specijalizacije. Ipak, u Izveštaju se navodi da je nacionalni nivo ulaganja u istraživanje i dalje nizak, a da je u odnosu na prethodni izveštajni period nivo ulaganja u istraživanje čak i smanjen.

Ključne preporuke EU podrazumevaju da u narednoj godini Srbija treba naročito da: poveća nacionalno finansiranje istraživanja i inovacija; transponuje Uredbu o Evropskom konzorcijumu istraživačke infrastrukture (ERIC) u domaće pravo; se bavi aktivnostima Evropskih istraživačkih prostora.

Korist od članstva u EU

- Učešće u brojnim naučnim programima;
- Podstrek za inovacije i istraživanja;
- Mobilnost istraživača;
- Povećanje budžetskog finansiranja istraživanja i razvoja.

Pristupanjem naučnom sistemu Evropske unije, državama članicama se otvaraju mogućnosti punopravnog učešća u programima EU za nauku i istraživanje, što omogućava: uključivanje njenih naučnika u međunarodne projekte i obezbeđivanje dodatnih sredstava za finansiranje istraživanja. Ukupnom napretku i poboljšanju kvaliteta života u velikoj meri doprinose zajednički programi delovanja u nauci, istraživanju i inovacijama. Na taj način države članice EU mogu postizati bolje zajedničke rezultate i viši nivo konkurentnosti na globalnom planu. Za mlade naučnike u Srbiji, ovo predstavlja novu šansu da predstave i razvijaju svoje potencijale van granica Srbije. Naučnici i istraživači imaju mogućnost da u sklopu brojnih međunarodnih projekata uspostave intenzivnu saradnju, ojačaju kapacitete, iskoriste brojne mogućnosti u ovoj oblasti, kako bi promovisali napredak i razvoj nauke. Srpskim naučnicima će biti omogućena intenzivna mobilnost i usavršavanje širom EU, gde će im biti na raspolaganju korišćenje novih tehnologija i savremenih laboratorija. S druge strane, srpski naučni prostor će, kao deo evropskog istraživačkog prostora, postati interesantniji evropskom i svetskom naučnoistraživačkom kadru. Dodatno, budžetski izdaci za istraživanje i razvoj će se približiti onim na nivou EU kako bi se Srbija prilagodila EU standardima. Prema poslednje dostupnim podacima, učešće izdataka za istraživanje i razvoj u BDP-u iznosilo je 0,91% u 2020. godini⁷, što je još uvek znatno niže od proseka na EU nivou koji iznosi 3%.

⁷ Republički zavod za statistiku Srbije, *Istraživanje i razvoj (IR)*. Dostupno na:

<http://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/nauka-tehnologija-i-inovacije/istravanje-i-razvoj>, pristupljeno: 10. 4. 2022.

Osnovni podaci o poglavlju

Korak u pregovorima	Datum objavljivanja
Analitička faza pregovora (skrining)	
Eksplanatorni skrining	20. 2. 2014.
Bilateralni skrining	4. 4. 2014.
Izveštaj o skriningu	6. 2. 2015.
Sadržajna faza pregovora	
EU dostavlja pismo Srbiji (poziv da podnese poziciju)	20. 5. 2015.
Pregovaračka pozicija Srbije	oktobar 2016.
Otvaranje poglavlja	27. 2. 2017.
Zatvaranje poglavlja	27. 2. 2017.
Ukupna ocena spremnosti	Dobar nivo spremnosti (ocena 4 na skali 1–5)

Sadržaj poglavlja i pravne tekovine

U razvijenim ekonomijama EU prepoznato da je glavni razvojni resurs ljudski kapital, a njegov kvalitet prvenstveno zavisi od ponude odgovarajućeg obrazovanja i obuke. Lisabonskom strategijom iz 2000. godine Evropski savet je postavio cilj da EU postane najkonkurentnija i najdinamičnija privreda, utemeljena na znanju, sposobna za održivi ekonomski rast, s većim mogućnostima zapošljavanja, boljim poslovima i većom socijalnom kohezijom.

Poglavlje 26 odnosi se na dve grupe oblasti, a to su:

- Obrazovanje i obuka, mladi i sport: u okviru ovih oblasti kao posebno važni ciljevi ističu se saradnja Srbije i EU u oblasti sektorskih politika, pristup obrazovanju u Srbiji za građane EU i učešće Srbije u programima EU (poput programa Tempus, Erasmus+, Žan Mone) i
- Kultura, u okviru koje su od suštinske važnosti saradnja u oblasti kulturne politike i učešće Srbije u programima EU.

Kao što je u delu analize za Poglavlje 25 istaknuto, i u slučaju Poglavlja 26 nema prenošenja pravila iz pravne tekovine EU. Izuzetak u ovom smislu u oblasti obrazovanja je Direktiva 77/486/EEC, usvojena 1977. godine, koja se odnosi na pravo na obrazovanje dece radnika migranata iz članica EU, a koja obavezuje države članice da omoguće obrazovanje dece radnika iz drugih zemalja članica i to prema propisima države domaćina, i presuda Evropskog suda pravde u predmetima koji se odnose na zabranu diskriminacije između državljana država članica EU. Drugim rečima, oblasti obrazovanje i obuka, mladi, sport i kultura su primarno nadležnost država članica. UFEU predviđa da Unija podstiče saradnju između država članica i da podržava i dopunjuje njihove mere, uz puno poštovanje njihove odgovornosti za sadržaj nastave, organizaciju sistema obrazovanja i stručnih obuka i njihovu nacionalnu i regionalnu kulturnu raznolikost. UFEU takođe predviđa da Unija doprinosi promovisanju evropskih vrednosti u oblasti sporta.

Pravne tekovine u oblasti obrazovanja i kulture uglavnom se sastoje od okvira saradnje koji koristi programe i otvoreni metod koordinacije (OMK) u pravcu približavanja nacionalnih politika i ostvarivanja zajedničkih ciljeva. U oblasti obrazovanja, obuke i mladih, države članice treba da imaju zakonodavni, administrativni i finansijski okvir, kao i neophodan kapacitet, kako bi se obezbedilo dobro upravljanje, uključujući finansijsko upravljanje decentralizovanim programima EU. Ciljevi sistema obrazovanja i obuka odobreni su zaključcima Saveta od 13. jula 2001. godine i ugrađeni u Kopenhagenski proces za stručne obuke i u Bolonjski proces za visoko obrazovanje. Strateški okvir „Obrazovanje i obuka 2020”, koji je Savet potvrdio zaključcima od 12. maja 2009. godine, integriše sve akcije na evropskom nivou i doprinosi poboljšanju kvaliteta sistema obrazovanja i obuka. Kada je reč o mladima, EU Strategija za mlade za period 2010–2018. opisana je u zaključcima Saveta od 27. novembra 2009. godine u Obnovljenom okviru evropske saradnje u oblasti mladih. Strategija opisuje sveukupne ciljeve evropske saradnje: stvaranje većeg broja i jednakih mogućnosti za omladinu u obrazovanju i na tržištu rada i promovisanje aktivnog građanstva, socijalne inkluzije i solidarnosti omladine. U oblasti sporta, Savet je 2014. godine odobrio višegodišnji plan rada u sportu, pod nazivom „Razvoj evropske dimenzije u sportu”. Plan dopunjava i pojačava uticaj aktivnosti pokrenutih u ovoj oblasti u okviru programa Erasmus+. Takođe, njegov cilj je da dodatno učvrsti saradnju u oblasti sporta između država članica i Komisije. Kada je reč o kulturnoj politici, države članice treba da zastupaju načela sadržana u članu 167 UFEU, a naročito da obezbede da njihove međunarodne obaveze omoguće razvoj i sprovođenje politika i instrumenata usmerenih na očuvanje i unapređenje kulturne raznolikosti. U skladu sa ovim načelima, Konvencija Uneska o zaštiti i unapređenju raznolikosti kulturnih izraza je glavni element pravnih tekovina u oblasti kulture. Saopštenjem Komisije o Evropskoj agendi za kulturu u globalizovanom svetu, koje je odobreno zaključcima Saveta od 16. novembra 2007, uveden je strukturirani dijalog sa sektorom kulture i otvoreni metod koordinacije, kako bi se sprovedla tri zajednička paketa ciljeva: kulturna raznolikost i interkulturalni dijalog; kultura kao katalizator kreativnosti i kultura kao ključna komponenta u međunarodnim odnosima.

Tok pregovora i usaglašavanja sa EU zakonodavstvom

Eksplanatorni i bilateralni skrining za ovo poglavlje sprovedeni su do aprila 2014. godine. U Izveštaju o skriningu navodi se da je Srbija u dovoljnoj meri spremna za pregovore o Poglavlju 26, uz preporuku Evropske komisije za otvaranje Poglavlja bez definisanih merila za otvaranje. U pregovaračkoj poziciji Srbije ističe se da Srbija prihvata pravne tekovine EU u Poglavlju 26 i da do momenta pristupanja Evropskoj uniji ne očekuje poteškoće u sprovođenju evropskog zakonodavstva u okviru ovog poglavlja, ali i da ne zahteva posebna prilagođavanja.

Poglavlje 26 je i zvanično otvoreno 27. februara 2017. U zajedničkoj poziciji EU ističe se da, s obzirom na uopšteno dobar nivo pripremljenosti Srbije u oblasti obrazovanja i kulture, i ograničeni obim i posebnu prirodu obaveza koje proističu iz pravnih tekovina EU u okviru ovog poglavlja, izuzetno u ovom slučaju, nisu neophodna merila za privremeno zatvaranje ovog poglavlja, i shodno tome, EU je konstatovala da ovo poglavlje trenutno ne zahteva dalje pregovore. Stoga je, isto kao i u slučaju Poglavlja 25, Poglavlje 26 privremeno zatvoreno istog dana kada je i zvanično otvoreno.

Poglavlja 25 i 26 su jedina privremeno zatvorena poglavlja u procesu pristupnih pregovora.

Tok usaglašavanja sa zakonodavstvom EU nakon početka pristupnih pregovora podrazumevao je usvajanje novog Zakona o visokom obrazovanju i niza zakona o kulturnom nasleđu, ali i nekoliko izmena i dopuna zakona (dopunjeno je zakonodavstvo kojim se reguliše nacionalni model učenja zasnovan na praktičnom radu u stručnom obrazovanju i obuci (SOO), a dodatno zakonodavstvo o učenju na daljinu i obavezne smernice usvojene su kako bi se olakšala nastava za vreme pandemije COVID-19). Strateški okvir za ove oblasti uspostavljen je Strategijom razvoja obrazovanja i vaspitanja do 2030. godine, uz Akcioni plan za njeno sprovođenje za period 2021–2023, Nacionalnom strategijom za mlade za period od 2015. do 2025. godine (završena je primena Akcionog plana za period 2018–2020. i očekuje se usvajanje novog), zatim i Strategijom razvoja kulture Republike Srbije od 2020. do 2029. godine (još uvek nije definisan Akcioni plan), a primena poslednje usvojene Strategije razvoja sporta završena je 2018. i očekuje se definisanje nove strategije. Kada je reč o oblastima obrazovanja i obuke, mladih i sporta, Srbija uspešno učestvuje u programima Tempus, Erasmus Mundus i „Mladi u akciji”, kao i u centralizovanim akcijama Programa celoživotnog učenja, a u junu 2014. je potpisala sporazum sa EU kojim se ustanovljava učešće u programu Erasmus+. Od januara 2019. godine Srbija ima status programske zemlje i učestvuje u programu Erasmus+ pod istim uslovima i mogućnostima kao i države članice EU. Preduzima se niz aktivnosti čiji rezultati se uočavaju kroz međugodišnji porast uključenih u predškolsko obrazovanje, smanjenje stope prevremenog napuštanja školovanja i smanjenje stope nezaposlenosti mladih, dok je stopa emigracije mladih i dalje visoka. Dualni model obrazovanja je u potpunosti sproveden do školske godine 2019/2020. godine. Pojačane su aktivnosti za borbu protiv diskriminacije i nasilja u školama, a izvestan napredak je ostvaren u povećanju stope učešća romskih učenika na svim nivoima obrazovanja. Institucionalni okvir za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju je rekonstituisan i to je dovelo do stvaranja Nacionalnog tela za akreditaciju i proveru kvaliteta u visokom obrazovanju Srbije, što je u skladu s jednim od stubova reformi vezanih za Bolonjski sistem. Kancelarija za priznavanje stranih diploma otvorena je u oktobru 2015. godine. Srbija postiže izuzetne rezultate u programima Izgradnja kapaciteta za visoko obrazovanje i Žan Mone. Nacionalni okvir kvalifikacija (u daljem tekstu: NOK) je operativan i poziva se na Evropski okvir kvalifikacija. Srbija je 2019. prvi put aktivno učestvovala u organizovanju Evropske nedelje sporta. U Beogradu je osnovana lokalna ispostava Regionalne kancelarije za saradnju mladih (RYCO). U oblasti kulture, Srbija je u maju 2015. ratifikovala Evropsku konvenciju za zaštitu audio-vizuelnog nasleđa. Uspešno učestvuje u potprogramima za kulturu programa Kreativna Evropa i Evropa za građane. Srbija je postigla izvestan napredak u usklađivanju svog zakonodavstva u audio-vizuelnom medijskom sektoru kako bi mogla da učestvuje u potprogramu MEDIA Kreativne Evrope. Srbija sprovodi mere prema Konvenciji Uneska o zaštiti i unapređenju raznolikosti kulturnog izražavanja. Kabinet predsednice Vlade osnovao je Savet za kreativne industrije u martu 2018. godini. Uspostavljen je i primenjuje se nacionalna i međunarodna komunikaciona kampanja „Srbija stvara”, kako bi se poboljšala slika o Srbiji kao državi u kojoj kreativne industrije mogu napredovati. U 2018. godini – godini evropskog kulturnog nasleđa – tri projekta kulturne baštine u Srbiji dobila su nagradu EU za kulturno nasleđe. U junu 2019. je organizovan Forum „Kreativna Evropa” u Beogradu, dok je Novi Sad proglašen za Evropsku prestonicu kulture za 2021. godinu, ali su manifestacije pomerene za 2022. godinu zbog pandemije.

Tekuće stanje u oblasti pregovora i ključne preporuke

S obzirom na to da je zatvaranje ovog poglavlja privremenog karaktera, predviđeno je da se praćenje napretka u usklađivanju s pravnim tekovinama EU i njihovog sprovođenja nastavi tokom pregovora. Prema poslednjoj oceni Evropske komisije, Srbija je ostala na dobrom nivou pripremljenosti u oblasti obrazovanja i kulture. Ostvaren je izvestan napredak u sprovođenju preporuka iz Izveštaja za 2020. godinu kroz modernizaciju akademskih nastavnih planova i programa i operacionalizaciju NOK-a. Preduzeti su određeni koraci kako bi se osigurala usklađenost sistema osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju s preporukama Evropske asocijacije za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (u daljem tekstu: ENQA). Ipak, s obzirom na to da je pandemija COVID-19 poremetila organizaciju i kvalitet nastave na svim nivoima obrazovanja, ocenjuje se da preporuke iz Izveštaja za 2020. godinu i dalje ostaju u velikoj meri važeće.

U narednoj godini od Srbije se naročito očekuje da preduzme dalje mere da: poveća učešće dece u predškolskom vaspitanju i obrazovanju, naročito dece iz ugroženih sredina; konsoliduje sistem NOK, s dodatnim fokusom na kvalitet i obim neformalnog obrazovanja; obezbedi potpunu usklađenost politike i institucionalnog okvira za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju s preporukama ENQA.

Korist od članstva u EU

- Unapređenje obrazovnog sistema, školske infrastrukture, kvalifikacija nastavnog osoblja;
- Studiranje na evropskim univerzitetima pod jednakim uslovima;
- Mobilnost mladih i studenata;
- Programi razmena i volontiranja.

Kada Srbija postane članica EU, njeni državljani će moći da studiraju na evropskim univerzitetima pod istim uslovima kao i državljani države članice u kojoj se nalazi univerzitet, odnosno mogu biti oslobođeni plaćanja školarine ili će plaćati isti iznos kao i ostali državljani država članica. Kada je reč o politikama u oblasti kulture, omogućiće se razvoj, očuvanje i promovisanje kulturne raznolikosti (moto EU je: *United in Diversity*, odnosno Ujedinjeni u raznolikosti). Potrebno je da sve države članice uspostave nacionalne agencije i da odrede nacionalna tela za nadzor nad implementacijom relevantnih programa EU, na primer trenutno „Celoživotnog učenja” i programa „Mladi u akciji”, koji podrazumevaju programe razmene, volontiranja i različitih obuka širom EU. U zaključcima Saveta EU (na nivou ministara obrazovanja, kulture, sporta i mladih) iz aprila 2022. predviđa se uspostavljanje jedinstvenog Evropskog obrazovnog prostora do 2025. godine, sa ciljem osiguranja da mladi ljudi u EU imaju pristup najboljem obrazovanju, obukama, treninzima, pa čak i sigurnim poslovima. Ovakvi programi se na nivou EU posmatraju kao investicije u budućnost, a Srbija bi, kao članica, svakako od njih uživala nesumnjive koristi.

Osnovni podaci o poglavlju

Korak u pregovorima	Datum objavljivanja
Analitička faza pregovora (skrining)	
Eksplanatorni skrining	26–27. 3. 2014.
Bilateralni skrining	3–4. 6. 2014.
Izveštaj o skriningu	17. 11. 2015.
Sadržajna faza pregovora	
EU dostavlja pismo Srbiji (poziv da podnese poziciju)	25. 2. 2016.
Pregovaračka pozicija Srbije	januar 2017.
Otvaranje poglavlja	20. 6. 2017.
Zatvaranje poglavlja	/
Ukupna ocena spremnosti	Dobar nivo spremnosti (ocena 4 na skali 1–5)

Sadržaj poglavlja i pravne tekovine

Carinska unija, osnovana 1. 7. 1968, predstavlja jedinstveno carinsko područje 27 država članica EU u kojem se ukupna unutrašnja trgovina i promet robom između zemalja članica odvija bez carinskih formalnosti, odnosno bez carinskog nadzora nad robom, i bez naplate carinskih davanja. Što se tiče trgovinskih odnosa s trećim zemljama, sva roba koja ulazi na ovo carinsko područje podleže jedinstvenim pravilima kontrole, ali i naplate propisanih carina koje se zasnivaju na zajedničkoj carinskoj tarifi i zajedničkom i usklađenom carinskom zakonodavstvu za primenu te tarife.

Proces pristupnih pregovora u Poglavlju 29 podrazumeva sledeće oblasti:

- Carinsko zakonodavstvo, s posebnim naglaskom na: opšta carinska pravila i postupke; carinski status robe i tranzit; carinsko vrednovanje; carinsko svrstavanje robe i carinsku tarifu; pravila o preferencijalnom i nepreferencijalnom poreklu robe; carinske olakšice; bezbednosne aspekte Carinskog zakona EU; prava intelektualne svojine; kulturna dobra; kontrolu fizički prenosivih sredstava plaćanja na granicama; prekursore droga i uzajamnu administrativnu pomoć i međunarodnu carinsku saradnju i
- Administrativne i operativne kapacitete, što se odnosi na pitanja organizacije Uprave carina i kompjuterizaciju.

Pravne tekovine u oblasti carinske unije uglavnom čine pravni propisi koji su neposredno obavezujući za države članice, čime se obezbeđuje funkcionisanje carinske unije i efikasna zaštita i kontrola njenih spoljnih granica. One uključuju Carinski zakon EU i njegove sprovedbene propise; Kombinovanu nomenklaturu; zajedničku carinsku tarifu i propise o tarifnom svrstavanju robe; carinskim olakšicama; privremenoj obustavi primene dažbina i određenih tarifnih kvota i ostale propise o carinskoj kontroli robe koja predstavlja povredu prava intelektualne svojine; prekursorima droga; kulturnim dobrima; kao i o pružanju

uzajamne administrativne pomoći u pogledu pitanja carine i tranzita. Države članice moraju se starati da se uspostave neophodni izvršni i administrativni kapaciteti, uključujući veze s relevantnim kompjuterizovanim carinskim sistemima EU, poput integriranog tarifnog okruženja (TARIK, QUOTA, Surveillance itd.), tranzit (NCTS – novi kompjuterizovani tranzitni sistem), kontrole izvoza i uvoza (ECS – sistem kontrole izvoza, ICS – sistem kontrole uvoza), EOS sistem za privredne subjekte, upravljanje rizicima (RIF) itd. Carinske službe takođe moraju obezbediti odgovarajuće kapacitete za sprovođenje i izvršenje posebnih pravila utvrđenih u odgovarajućim oblastima pravnih tekovina, kao što su propisi u oblasti spoljne trgovine, zdravlja i bezbednosti.

Tok pregovora i usaglašavanja sa EU zakonodavstvom

Eksplanatorni i bilateralni skrining u Srbiji za ovo poglavlje završeni su do juna 2014, a Izveštaj o skriningu usvojen je novembra 2015. godine. U zaključcima Izveštaja navodi se da je Srbija dovoljno pripremljena za pregovore o ovom poglavlju i preporučuje se otvaranje Poglavlja bez merila za otvaranje. Srbija dobija poziv da podnese pregovaračku poziciju februara 2016, što i čini u januaru 2017. U tom dokumentu navodi se da Srbija prihvata pravne tekovine EU u Poglavlju 29 i da ne zahteva posebna prilagođavanja. Poglavlje 29 je i zvanično otvoreno juna 2017, a u zajedničkoj poziciji EU definisana su tri merila za privremeno zatvaranje Poglavlja:

- Srbija treba da nastavi da usvaja zakonodavstvo u oblastima za koje je potrebno dalje usaglašavanje; ona posebno treba da uskladi svoje zakonodavstvo o oslobađanju od uvoznih dažbina, upravljanju carinskim rizikom i aspektima sigurnosti, kulturnim dobrima i prekursorima droga.
- Srbija treba da primenjuje svoja carinska pravila dosledno i efikasno u svim svojim carinskim ispostavama, naročito u oblastima obrade deklaracija, porekla, pojednostavljenih postupaka, prava intelektualne svojine, selektivnosti kontrola i analize rizika (uključujući automatsku analizu rizika pre dolaska / odlaska kod svih oblika transporta).
- Srbija treba da predstavi Komisiji sveobuhvatnu i koherentnu Poslovnu strategiju Uprave carina i IT strategiju, i da ostvari dovoljan napredak u razvoju svih potrebnih sistema međusobne povezanosti u IT sektoru.

Pregovori u ovom poglavlju još uvek traju, tako da Poglavlje 29 još uvek nije zatvoreno.

Što se tiče toka usaglašavanja sa zakonodavstvom EU, pristupilo se izmenama i dopunama Carinskog zakona kako bi se obezbedilo dalje usklađivanje sa Carinskim kodeksom EU, a usvojen je i novi Zakon o carinskoj službi radi modernizacije rada Uprave carina. Srbija je takođe preduzela niz mera radi usklađivanja s pravnim tekovinama EU koje se odnose na prekursore droga, ali pravni propisi o kulturnim dobrima, slobodnim zonama i bezbednosnim aspektima tek treba da budu usklađeni s pravnim tekovinama EU. U oblasti carinske unije, važnu ulogu igraju i Poslovni plan Uprave carina za period 2020–2024. godine, koji je usvojen februara 2020, kao i Razvojni plan Uprave carina za carinske e-sisteme, usvojen u februaru 2020. godine sa ciljem da se osigura integracija sa sistemom EU. Generalna ocena Evropske komisije je da je, što se tiče carinskih propisa, nivo usklađenosti Srbije s pravnim tekovinama EU visok. Srbija je članica zajedničke tranzitne zone i primenjuje pravila EU o tranzitnim kretanjima. Pravila o carinskom sprovođenju prava intelektualne svojine su načelno u skladu s pravnim tekovinama

EU. U pogledu carinskog zakonodavstva, nomenklatura carinske tarife se usaglašava redovno na godišnjem nivou sa Kombinovanom nomenklaturom EU. U okviru zone slobodne trgovine, uspostavljene sporazumom CEFTA 2006, Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo*, Severna Makedonija i Srbija primenjuju Regionalnu konvenciju o panevromediteranskim preferencijalnim pravilima o poreklu robe, a od februara 2015, pravila o poreklu robe iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Srbije i EU harmonizovani su sa ovim sporazumom. U pogledu administrativnih kapaciteta, primenjuju se mere za jačanje administrativnog i operativnog kapaciteta Uprave carine. Povećan je broj privrednih društava koja koriste pojednostavljene carinske postupke i postupke koji se odnose na ovlašćene izvoznike. Novi centralizovani sistem za upravljanje bankarskim garancijama je uspostavljen, a napredovao je i rad na uspostavljanju funkcionalnog, međusobno povezanog IT sistema, čime se omogućava sprovođenje Novog kompjuterizovanog tranzitnog sistema (NKTS) u skladu sa Konvencijom o zajedničkom tranzitnom postupku, koju je Srbija ratifikovala u februaru 2016. U okviru tehničkog dijaloga sa Kosovom*, usvojen je niz mera u cilju unapređivanja carinske saradnje radi olakšavanja prelaska privremenih graničnih prelaza. Srbija je ratifikovala Konvenciju o pojednostavljenju formalnosti u trgovini robom. Što se tiče borbe protiv krijumčarenja duvana, Srbija je od 2017. godine potpisnica Protokola o iskorenjivanju nezakonite trgovine duvanskim proizvodima.

Tekuće stanje u oblasti pregovora i ključne preporuke

U izveštaju Evropske komisije iz oktobra 2021. navodi se da je Srbija na dobrom nivou pripremljenosti u oblasti carinske unije. Ostvaren je ograničen napredak usvajanjem izmena Carinskog zakona i Zakona o carinskim službama. Nije postignut nikakav napredak u nadogradnji sistema carinske obrade i razvoju IT sistema nacionalne carine, uglavnom zbog pandemije COVID-19.

Ocenjeno je da preporuke iz prošlogodišnjeg izveštaja nisu sprovedene i da stoga ostaju na snazi i za naredni izveštajni period, a navodi se da u narednoj godini Srbija treba da preduzme mere da: dodatno nadogradi carinski sistem obrade integrisanjem upravljanja rizikom; dodatno razvije IT sistem nacionalnih carinskih službi kako bi se omogućila njegova integracija sa sistemom EU.

Korist od članstva u EU

- Ukidanje carina sa članicama EU;
- Jednake carinske stope na uvoz iz trećih država;
- Jeftiniji proizvodi;
- Umanjivanje administrativnih barijera za spoljnotrgovinsko poslovanje – elektronski sistem carine.

Nakon pristupanja EU, carinski službenici u Srbiji biće zaduženi da osiguraju primenu pravila suzbijanja svih oblika krijumčarenja, organizovanog kriminala, terorizma, pranja novca, kao i zaštite prava intelektualne svojine, ali i standarda EU o zaštiti životne sredine i sigurnosti potrošača, poput pravila za praćenje kretanja zagađenih namirnica. Pratiće se i da li određeni proizvodi zadovoljavaju standarde potrebne za plasiranje na unutrašnjem tržištu EU. Kao posebno značajnu korist od pristupanja treba navesti i umanjivanje admi-

nistrativnih barijera za spoljnotrgovinsko poslovanje. Ove barijere nastaju između ostalog i kao posledica neefikasnog funkcionisanja carinske administracije i loše organizacije poslovanja, a celokupan sistem carina i kontrole funkcionisaće jednostavnije uz potporu sistema e-carine, koji će s danom pristupanja biti u potpunosti operativan. Srbija će, nakon pristupanja, kao i sve države članice EU, primenjivati istu carinsku stopu na robu koja se uvozi iz država koje nisu članice EU. Na primer, pristupanjem EU, granica Srbije s Hrvatskom i Mađarskom će postati unutrašnja granica EU, na kojoj će se ukinuti carinske kontrole, dok će granica s Bosnom i Hercegovinom postati spoljna, na kojoj će se carinska kontrola zadržati. Takođe, po pristupanju Srbije EU, srpski državljani će moći da kupe robu u bilo kojoj državi članici EU i da je, bez ikakvih carinskih dažbina, uvezu u Srbiju. Samim tim, proizvodi će biti znatno jeftiniji, jer se na njih neće plaćati dodatne carine.

Zaključak

Ako bismo ocene napretka u konkretnim poglavljima (koje su u skladu s pristupom Evropske komisije za ocenu napretka koji se primenjuje od 2015. godine), u oblasti Klastera 3 kvantifikovali kroz skalu od 1 do 5 za svako pojedinačno poglavlje, prosečna ocena napretka za ceo klaster iznosila bi 3,4. Značaj ove ocene je još veći ako se ona posmatra u relaciji s prosečnim ocenama za ostale klastere. Iako je Klaster 1 ocenjen jednom od najnižih prosečnih ocena napretka (2,6), ova ocena nije indikativna za procenu perspektive otvaranja ostalih klastera, jer Klaster 1 obuhvata poglavlja koja su u momentu usvajanja nove Metodologije u slučaju Srbije već bila otvorena. Kada je reč o Klasteru 4, koji je pored Klastera 1 jedini otvoren, može se uočiti da prosečna ocena napretka iznosi 3. Generalno uzevši, Klaster 3 ima najvišu prosečnu ocenu napretka: najbliži po ovoj oceni je Klaster 2 sa ocenom 3,2, dok klasteri 5 i 6 imaju ocenu 2, 6 i 3, respektivno. Naravno, osetljivost reformi vezanih za svako pojedinačno poglavlje u svakom pojedinačnom klasteru onemogućava izvođenje pouzdanih zaključaka o perspektivi otvaranja klastera na bazi ovih kvantifikovanih procena, ali činjenica da se za Klaster 3 vezuje najviša prosečna ocena napretka u pregovorima svakako budi optimizam.

Opravdanost ovakvih viđenja potvrđuje i ocena Evropske komisije prema kojoj Srbija ispunjava sva merila za otvaranje ovog klastera, naročito nakon ukidanja diskriminacije pri oporezivanju alkoholnih pića iz uvoza. U poslednjem izveštajnom periodu napredak je postignut u oblastima oporezivanja, socijalne politike i zapošljavanja, industrijske politike, naučno-tehnološkog razvoja i obrazovanja. Po pitanju oporezivanja, socijalne politike i zapošljavanja, Srbija je takođe ispunila merila za otvaranje poglavlja. Ako se posmatraju ocene napretka po pojedinačnim oblastima, ističe se da je Srbija ostvarila dobar nivo napretka u oblasti oporezivanja. U ovom periodu ostvaren je i izvestan napredak u oblasti nauke i istraživanja, ali i obrazovanja i kulture – oblastima u kojima se Srbija i Crna Gora smatraju liderima u regionu. Ipak, napredak nije postignut u jačanju fiskalnih pravila kako bi se učvrstila fiskalna politika.

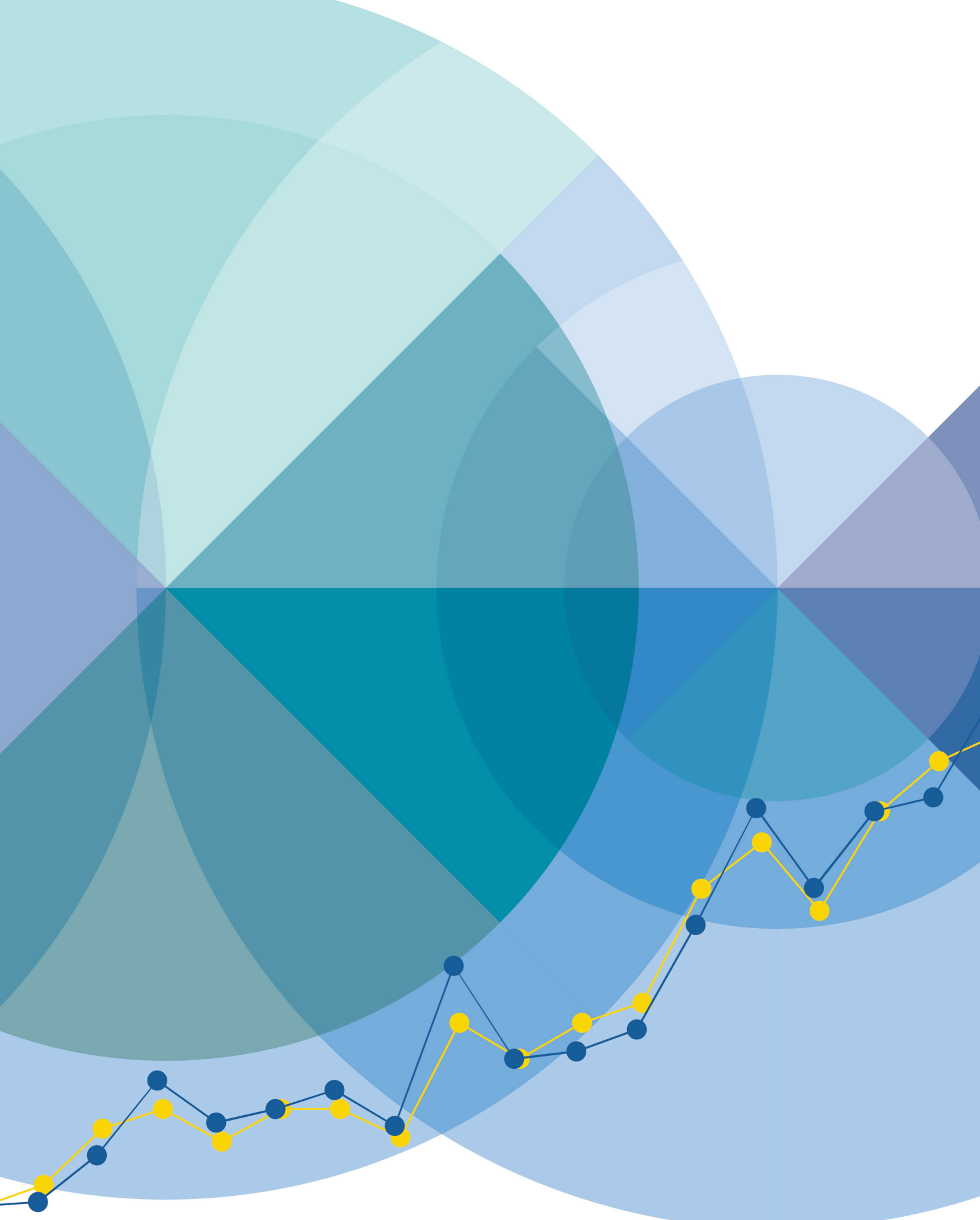
U narednom periodu, Srbiji se preporučuje da se naročito fokusira na sledeće oblasti: usklađivanje sa zakonikom o elektronskoj komunikaciji EU i obezbeđenje primene mera zaštite konkurencije i pristupa tržišnih operatora infrastrukturi za elektronsku komunikaciju; ostvarivanje napretka ka usaglašavanju u oblasti PDV-a, akciza i direktnog oporezivanja; jačanje fiskalnih pravila, čineći ih obavezujućim i sposobnijim za jačanje fiskalne politike; obezbeđivanje adekvatnih finansijskih i institucionalnih resursa za zapošljavanje i socijalnu politiku; ulaganje dodatnih napora za poboljšanje predvidljivosti poslovnog okruženja; povećanje nacionalnog finansiranja istraživanja i inovacija; i osiguranje pune usklađenosti politike i institucionalnog okvira za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju s preporukama Evropskog udruženja za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA).

Na kraju je, osim ovih preporuka koje se odnose na ovaj klaster, važno istaknuti i one koje mogu unaprediti pristupne pregovore u celosti. U tom smislu, posebno se ističu dve oblasti na koje je potrebno usmeriti veću pažnju:

1. Unaprediti sistem informisanja o koristima od pristupanja Srbije EU – pristupni proces zaista jeste kompleksan, a usled te kompleksnosti interesovanje građana za praćenje procesa opada, čime konkretne dobiti od članstva ostaju van njihove pažnje. U komunikaciji sa građanima fokus je potrebno izmestiti s forme na suštinu – na ono što mi kao građani dobijamo od članstva, a ne samo na ono što se od nas traži. Na taj način se pozitivno može uticati na podršku građana za članstvu u EU, što predstavlja važan pokretač za podsticanje i uspeh sprovođenja potrebnih reformi. Prema poslednjim istraživanjima javnog mnjenja manje od polovine građana (48%) smatra da je članstvo u EU dobra stvar, 23% smatra da je članstvo loše, a čak 27% je neopredeljenih.⁸ Značaj komunikacije o koristi od pristupanja biće još veći u narednom periodu, ako se imaju u vidu geopolitička previranja izazvana ratom u Ukrajini;

2. Osnajiti fazu formulacije politika u okviru ciklusa politika – procenjuje se da je faza formulacije politika najslabije razvijena faza ciklusa politika u Srbiji, što negativno utiče na ostale faze. Proces kreiranja politika u Srbiji se uglavnom fokusira na fazu izrade nacrtu zakona, bez dovoljne prethodne analize i procene uticaja, a ako različite opcije nisu dovoljno analizirane i razmotrene, onda ni u nacrtima propisa neće biti obezbeđeno usvajanje najboljeg pristupa rešavanju problema, što može dovesti do problema u primeni propisa. Postoji unutrašnja povezanost između kvaliteta i funkcionalnosti nacionalnog sistema kreiranja politika, s jedne strane, i uspešnog delovanja države kandidata / članice EU tokom zastupanja svoje nacionalne pozicije u okviru pregovora o pristupanju / pregovora u Savetu EU, s druge strane. Nacionalni koordinacioni sistem Srbije za pregovore o članstvu treba da, uz podršku odgovarajućih domaćih kapaciteta za kreiranje i koordinaciju politike, obezbedi da Srbija jednoglasno zastupa svoje nacionalne pozicije i dosledno ispunjava dogovorene zadatke, a razvijanjem sopstvenih sistema kreiranja i koordinacije politika u ranoj fazi procesa pristupanja EU, Srbija bi, još u ranoj fazi svoga članstva, bila spremna da deluje kao aktivna država članica u Savetu EU. Time bi se izvukao maksimum iz prava i dobiti koji dolaze uz članstvo u EU.

⁸ Министарство за европске интеграције Републике Србије, *Истраживање јавног мњења – однос грађана Србије према Европској унији*, август 2021.



BOŠ
BEOGRADSKA
OTVORENA
ŠKOLA



CIVILNO DRUŠTVO ZA
UNAPREĐENJE PRISTUPANJA
SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI



Švedska
Sverige