



ЕФЕКТИ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Ана С. Трбовић и
Михаило Црнобрња, ур.

УНИВЕРЗИТЕТ СИНГИДУМУ
ФАКУЛТЕТ ЗА ЕКОНОМИЈУ, ФИНАНСИЈЕ И
АДМИНИСТРАЦИЈУ

ЕФЕКТИ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Уредници
Доц. др Ана С. Трбовић
Проф. др Михаило Црнобрња



Београд, октобар 2009.

Издавач:

Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета
Сингидунум, Београд

За издавача: проф. др Небојша Савић, декан

Превод: Слађана Илић, Биљана Симурдић

Лектор: Ивана Петровић

Дизајн корица: Александра Милаковић

Припрема за штампу: Жељко Хрчек

Штампарија: МСТ Гајић, Београд

Тираж: 750

ИСБН 978-86-86281-08-1

Рад на књизи подржали су следећи покровитељи, а Факултет за
економију финансије и администрацију је искључиво одговоран за
садржај, који не одражава ставове покровитеља



Ambassade van het
Koninkrijk der Nederlanden



Амбасада Краљевине Холандије
у Републици Србији

Делегација Европске комисије



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA

РЕЧ УРЕДНИКА

Србија је, као транзициона привреда, веома осетљива на промене привредног окружења, као и на промене односа са другим земљама. Интеграција у Европску унију представља вероватно једну од највећих (делимично) контролисаних промена која доводи до различитих економских и социјалних потреса. На основу различитих студија које су спроведене у другим земљама кандидатима за чланство у ЕУ, али и на основу историјског искуства, можемо слободно рећи да нема сумње да ће Србија имати користи од овог процеса. Ипак, квалитет и квантитет тих користи и још важније, трошак или инвестиција приступања се само могу наслутити.

У овој раној фази, тј. пре него што је Србија отпочела приступне преговоре, Факултет за економију, финансије и администрацију из Београда (ФЕФА) определио се за израду студије о ефектима интеграције Србије у Европску унију. Користећи веома широку методологију, ова анализа добити и трошкова приступања Србије ЕУ има за циљ да утврди квантитативне и квалитативне ефекте овог процеса.

Партнери ФЕФА у изради студије су Привредна комора Србије, као представник привреде, и Влада Републике Србије као њен главни корисник. Намера је да студија помогне релевантним државним институцијама, али и другим привредним субјектима да рационалније планирају промене везане за приступање ЕУ: законодавство, политике, стратегије, унапређење институција, пословну политику, итд, а све са циљем ефикасније расподеле расположивих ресурса. Другим речима, циљ је побољшање пута ка чланству у смислу потребног времена и улагања што је могуће мањих средстава.

Израда ове студије је тек почетак процеса стручног обликовања интеграције Србије у Европску унију. Истраживање, које је организовано по тематским областима, има укупно преко 1300 страна. У овој књизи су сажети и приказани основни налази, оцене и препоруке. Поред тога, ова књига садржи и прилоге домаћих и страних аутора приређених за конференцију „Ефекти интеграције Србије у Европску унију“ која је одржана 9. маја 2009 године, на Дан Европе.

Колико је нама познато, ово је први пут у Србији да је урађена једна врло широка анализа добити и трошкова који се могу повезати са процесом интеграције. Широка, али не и свеобухватна. Ово истраживање је обухватило мање од 20 области. У наредним годинама, трудићемо се да проширимо број области које ће се анализирати. Друго, Европска унија је на неки начин „покретна мета“, у процесу сопственог трансформисања, тако да ће повремено бити потребно поново погледати где смо у односу на ту, трансформисану Унију. И треће, поступак транзиције у Србији није сасвим предвидив. То је досадашње искуство јасно показало. Стога је питање да ли ће неке од претпоставки на којима се заснивају истраживања која су управо завршена, бити једнако значајна и за две-три године. Коначно, у процесу истраживања, као што то често бива, „откривена“ су нека питања која треба дубље истражити, што захтева додатно време. Све то сугерише да ће анализа ефеката морати повремено да се ревидира. Оно што има смисла и вредности, је да су овим истраживањем постављени темељи и основни оквири за комплексно праћење процеса интеграције и ефеката који се могу очекивати.

Поред Привредне коморе Србије, израду студије финансијски су подржали Делегација Европске комисије у Републици Србији, Британска агенција за помоћ - ДФИД, Амбасада Краљевине Холандије, Амбасада Француске и Фонд за отворено друштво, који су препознали значај студије као темеља за предстојеће преговоре о пуноправном чланству Србије у ЕУ, али и прилике за подизање свести како код Владе, тако и у широј јавности, о кључним последицама реформи које се спроводе са циљем остваривања чланства у ЕУ, као и о томе који ће привредни сектори бити највише погођени тим променама.

Пред читаоцем се налази сажетак студије са кључним налазима и закључцима, док се интегрална студија налази на интернет страници ФЕФА, www.fefa.edu.rs. Овом приликом ФЕФА и ми као уредници желимо да се захвалимо нашим партнерима – Привредној комори Србије и Влади Републике Србије. Поред тога, желимо да се захвалимо и свим покровитељима, као и свим стручњацима, њих 68 са 26 различитих институција Србије, који су учествовали у изради студије.

Уредници:
Проф. др Михаило Црнобрња
Доц. др Ана С. Трбовић

САДРЖАЈ

РЕЧ УРЕДНИКА	3
--------------------	---

І РЕЗИМЕ СТУДИЈЕ

МАКРОЕКОНОМСКИ И ФИНАНСИЈСКИ ЕФЕКТИ ПРИСТУПАЊА ЕУ ...	9
СЛОБОДНО КРЕТАЊЕ КАПИТАЛА	20
ПОЉОПРИВРЕДА И СЕОСКИ РАЗВОЈ.....	27
САОБРАЋАЈ	40
ЕНЕРГЕТИКА	47
ЖИВОТНА СРЕДИНА	58
НАУКА И ИСТРАЖИВАЊЕ	65
ПРОСВЕТА	76
ТРЖИШТЕ РАДА	87
ПРАВОСУЂЕ	95
ЗАШТИТА КОНКУРЕНЦИЈЕ	102
ЗАШТИТА ПРАВА ПОТРОШАЧА	110
ДРЖАВНА ПОМОЋ	115
ИНФОРМАЦИОНО ДРУШТВО И МЕДИЈИ	120
МАЛА И СРЕДЊА ПРЕДУЗЕЋА	129
РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ СРБИЈЕ	137

ІІ ПРИЛОЗИ СА КОНФЕРЕНЦИЈЕ

• <i>Александра Чавошки и Ана Кнежевић Бојовић</i>	
УЛОГА ПРАВОСУЂА У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА.....	151
• <i>Тања Мишчевић</i>	
АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТ, ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ И ИЗАЗОВИ КРИЗЕ	175

ЕФЕКТИ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

- *Ана С. Трбовић*
ПРИСТУПАЊЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ КРОЗ ПРИЗМУ
КОНКУРЕНТНОСТИ МАЛИХ И СРЕДЊИХ ПРЕДУЗЕЋА189
- *Андраш Инотај*
ЕФЕКТИ ПРИСТУПАЊА НОВИХ ЗЕМАЉА ЧЛАНИЦА:
ЕКОНОМСКА ДИМЕНЗИЈА207
- *Томаш Випрахтицки*
РЕПУБЛИКА ЧЕШКА У ЕУ 218
- *Анже Бургер и Марјан Светличич*
ПЕТ ГОДИНА ЧЛАНСТВА СЛОВЕНИЈЕ У ЕУ, ПОСЛЕДИЦЕ И ПОУКЕ 231
ЛИТЕРАТУРА251

***ЕФЕКТИ ИНТЕГРАЦИЈЕ
СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ
УНИЈУ***

СВОДНА СТУДИЈА



МАКРОЕКОНОМСКИ И ФИНАНСИЈСКИ ЕФЕКТИ ПРИСТУПАЊА ЕУ

Актуелни макроекономски показатељи и перформансе

Србија је у периоду од 2001. године имала изузетно динамичан економски раст (5,4% годишње). Доминантан покретач економског раста у Србији је била домаћа тражња и поред релативно високих стопа раста извоза (28% годишње). То је, уз реалну апresiasiју динара, резултирало повећавањем дефицита текућег рачуна који је израстао у основну структурну неравнотежу. Висок раст увоза (29,5%) и тиме нето извоза омогућио је непримерено висок ниво како потрошње приватног сектора, тако и државе. Дефицит роба и услуга финансиран је приливом по основу дознака, страним директним инвестицијама и обимним задуживањем у иностранству. Распоживост екстерног капитала је била изнад потреба финансирања текућег дефицита, што је резултирало растом девизних резерви, све до 2008. године. Јавни спољни дуг је смањен, али је интензивно задуживање предузећа и банака у иностранству довело је до значајног увећања спољног дуга приватног сектора који је са 2,35 млрд евра, колико је износио у 2001. нарастао на 15,4 млрд евра у 2008. години.

Период карактерише јачање макроекономске стабилности са становишта стања на робним, новчаном и девизном тржишту у условима високог економског раста и знатних капиталних прилива из иностранства, док је фискална равнотежа заснована на коришћењу приватизационих прихода. Волатилност макроекономског амбијента, а делом и фискалне политике, је доминантно била под снажним утицајем неекономских фактора (нестабилност владине већине и чести избори, проглашење независности Косова и Метохије итд).

Крајем 2008. године светска економска и финансијска криза се одражавају и на макроекономску ситуацију у Србији, што је за последицу имало значајно успоравање инвестиционе, спољнотрговинске и

на послетку економске активности. Први знаци кризе огледали су се у смањеној расположивости средстава из иностранства и у психолошки индукованом паду поверења у банкарски систем и макроекономску стабилност, који је, у извесној мери, резултирало повлачењем девизних депозита и повлачењу страних инвеститора. Девизно тржиште је реаговало контракцијом обима промета и слабљењем динара, што је условило и његову реалну депресијацију. Већи пад домаће од извозне тражње резултирао је редукцијом спољнотрговинске активности и смањењем дефицита текућег рачуна платног биланса.

Драстичан пад економске активности у земљама највећим извозним партнерима Србије утицао је на низак ниво спољнотрговинске размене и смањење вредности робне размене (пад увоза 34%, пад извоза 22% мг). И поред оствареног суфицита укупног платног биланса, платнобилансна кретања су неповољна с обзиром на значајну редукцију економских токова са иностранством, актуелан пад економске активности, који се за 2009. годину процењује и до 5%, као и значајно нижи прилив по основу страних директних инвестиција. Захваљујући значајној редукцији тражње, инфлација се кретала у границама циљаног распона, али и даље знатно изнад годишњег нивоа које бележе друге земље у окружењу. Процењује се да ће инфлација у 2009. години износити 9%.

Свест о ризику који са собом носи нагла редукција прилива капитала условила је да Србија прва затражи склапање аранжмана са ММФ иако је у моменту ефектуирања кризе на располагању имала знатне резерве (пре свега девизне), али и у реформама изграђен инструментаријум за неутрализацију њених ефеката. И поред неспорног утицаја кризе на кретања у Србији задржана је стабилност банкарског система, релативна стабилност цена у условима знатне номиналне депресијације крајем 2008. и почетком 2009. године која је са своје стране допринела редукцији агрегатне тражње и смањењу дефицита роба и услуга. Извоз и економска активност су делимично и структурно подржане – производња Србије је компаративно значајнија у областима мање погођеним смањењем светске тражње (храна, резерви делови у области капиталних добара итд.)

Очекивани макроекономски ефекти у приступном периоду

Поред друштвених, политичких и безбедносних разлога, оријентација Републике Србије да аплицира за пуноправно чланство ЕУ је, добрим делом, мотивисана и економским факторима.

Полазиште и економски резон је заснован на претпоставци да ће са проширивањем (већ присутног високог) обима економске сарадње са земљама ЕУ доћи до убрзања економског развоја и раста у Републици Србији. Наравно, у овом контексту потребно је узети у обзир да са проширењем ЕУ, економски положај Републике Србије ако се не би прикључила овој заједници би био све неповољнији.

Са економског становишта приступање претпоставља претходно микро и макроекономску стабилизацију, као и либерализацију економских токова и структурне промене. То, међутим, производи и одређене трошкове, али је исто тако тачно да то Србија мора да уради независно од тога да ли ће приступити ЕУ или не. Предност при приступању ЕУ је да се за ове намене могу користити и средства ЕУ, што у сваком случају обезбеђује лакши социјални консензус у погледу обезбеђења неопходне макроекономске стабилности.

Доминантни део макроекономских добитака је дугорочног карактера и проистиће из ефеката проширења тржишта да домаће произвођаче и јачања конкуренције на домаћем тржишту. Стабилност пословног амбијента и проширење развојних могућности, основ су за повећање запослености, стандарда становништва, али и техничко-технолошких перформанси привреде.

Оријентација на неукључивање у ЕУ би захтевала дугорочно задржавање високих трошкова за безбедност и одбрану, немогућност коришћења средстава у оквиру интеграционих процеса... Са секторског становишта, није спорна чињеница да ће неки сектори имати компаративно мале добитке, а неки вероватно и губитке. Разлике ће постојати и с обзиром на временску димензију.

Фискално прилагођавање и макрофинансијска подршка ЕУ

Укупне и нето буџетске ефекте укључивања Србије у буџетски систем ЕУ, процењене су уз претпоставку да ће Србија ући у ЕУ 2014. и да ће се примењивати правила које су важила за нове чланице ЕУ из 2004. године. Ове процене могу се узети само као оквирне, будући да је велика непознаница кретање привредног раста, самим тим и бруто националног дохотка у наредном периоду, нарочито имајући у виду ефекте светске економске кризе.

Прво, полазећи од *Финансијске перспективе* којом се дефинише износ нето финансијских средстава земљама чланицама који се креће од око 1,6% до 3,3% БДП-а и под претпоставком да би се сличан износ средстава могао очекивати и у 2014. години, Србија би мо-

гла очекивати нето финансијски ефекат од око 1,5% БДП-а, не укључујући предприступну помоћ која тренутно износи просечно нешто испод 200 милиона евра годишње.

Финансијска средства која Србија тренутно добија, намењена су процесу европских интеграција, примени реформи неопходних за задовољење ЕУ критеријума, прогресу у процесу стабилизације и придруживања (*Stabilisation and Association Process* и самом задовољењу Копенхагенских критеријума за приступање ЕУ, а обезбеђују се преко IPA програма (*Instrument for Pre-Accession Assistance*). IPA програм састоји се од пет компоненти, али Србија, будући да није чланица ЕУ добија само две врсте помоћи и то: помоћ процесу транзиције и институционалног развоја (*The Transition Assistance and Institutional Building component – IPA I*) и помоћ за прекограничну сарадњу (*The Cross-Border Cooperation component – IPA II*). На остале три врсте помоћи из овог програма (регионалну, помоћ намењену развоју људских ресурса, као и помоћ руралном развоју) Србија може да рачуна тек по приступању ЕУ.

Прилагођавање пореског система прописима ЕУ захтеваће одређене промене у висини и структури пореских прихода. Србија ће након уласка у ЕУ укинути царине према земљама чланицама и примењивати заједничку царинску тарифу према трећим земљама која је у просеку нижа од важеће царинске заштите у Србији, што значи да ће фискални учинци овог прилагођавања бити негативни. С друге стране, усклађивање акциза на цигарете и енергенте (електричну енергију, гас и гориво) условиће веће фискалне приходе по овим основама. Процењује се да би позитивни ефекти по овом основу могли износити око 0,5% БДП-а, док би губици по основу царина, узимајући у обзир резултате за земље које су ЕУ приступиле 2004. године и за Хрватску (за коју је оцењено да губици износе отприлике 0,3%), у случају Србије, с обзиром на ниво економског раста и структуру увоза по земљама, могли би да се крећу између 0,2 и 0,5%.

Имајући све ово у виду за Србију би се у прве три године приступања засигурно могао очекивати позитиван ефекат на укупну нето позицију привреде, тим пре што важи правило да држава не може бити нето поверилац у прве три године чланства. С друге стране, у првим годинама очекује се негативан ефекат на буџет земаља приступница, што је пре свега последица губитка царинских прихода и прихода по основу ПДВ-а на увоз. У каснијим годинама се притисак на јавне финансије континуирано смањује, али се целокупан ефекат процењује на око 1% БДП-а годишње.

За разлику од приступног периода када до изражаја долазе само директни ефекти приступања ЕУ на буџет земаља чланица који се углавном оцењују као негативни, у смислу да погоршавају јавне финансије земаља које приступају ЕУ, у дугом року углавном преовлађују индиректни ефекти, који су у најгорем случају неутралног карактера.

Након фазе неопходног фискалног прилагођавања у домену пореске и царинске политике, притисци на јавне финансије у каснијим годинама попуштају, а паралелно са реструктурирањем и приватизацијом, повећава се учешће приватних инвестиција у финансирању пројеката који поред трансфера из фондова ЕУ захтевају и домаћа финансијска улагања. Поред тога, већ у првим годинама чланства, због већ поменутих негативних ефекта на буџет, државе чланице би морале да уложе додатни напор да се њихова фискална позиција не би значајније погоршала, а то би значило обезбеђење неопходних уштеда на осталим категоријама расхода. Тако да би у каснијим годинама због промене у структури расхода проистицали позитивни ефекти на јавне финансије земаља чланица.

Будући да ефекат приступања буџетском систему ЕУ на привредни раст, добија на значају тек у дугом року и да се процењује да приступање ЕУ доприноси **привредном расту** од око 2-3%, а да раст БДП-а од око 1% доприноси побољшању фискалног резултата од око 0,4%, процењује се да укупан ефекат приступања на фискални резултат износи око 1 процентни поен БДП-а.

Смањење премије ризика олакшава сервисирање јавног дуга, тако да се и по основу нижих трошкова по основу плаћених камата очекују позитивни ефекти на јавне финансије. Дакле, у приступном периоду, и поред тога што би укупан нето финансијски ефекат био позитиван и Србија била нето прималац финансијских средстава, буџетски ефекат би био највероватније негативан. С друге стране, у дужем року, приступање ЕУ би остварило позитиван ефекат на српске јавне финансије, пре свега као последица вишег привредног раста, раста ефикасности и адекватнијег управљања јавним финансијама, као и нижих трошкова сервисирања јавног дуга.

Конвергенција цена и ефекти на реални курс и каматне стопе

Србија у наредном периоду неће имати озбиљнији ценовни притисак по основу процеса прикључења ЕУ. То, наравно, не значи да инфлаторних притисака неће бити, али они неће бити резултат при-

кључивања јединственом тржишту. Процес прикључења ће ценовну конвергенцију углавном подржати путем појачања ап्रेसијацијских притисака, а по основу већег прилива у капиталном делу платног биланса (стране директне инвестиције, задуживање) од појачаних одлива у спољнотрговинској размени (виши раст увоза због убрзања економског раста). Промена компаративног нивоа цена земље директно је повезана са повећањем реалне вредности њене валуте у односу на евро. У којој мери ће се процес одразити на раст инфлационог диференцијала и номиналну вредност националне валуте зависи од економске политике, али и индиректних ефеката процеса на раст капиталних прилива земље.

Анализу ефеката приступања на реални курс динара можемо да сагледамо пре свега кроз оцену Балаша-Самјуелсоновог ефекта на домаћу инфлацију и реалну апресијацију. При томе треба имати у виду да економске и структурне промене које се десиле и земљама које су приступиле ЕУ или су њени кандидати отежавају оцену равнотежног нивоа реалног девизног курса. Емпиријске студије углавном упућују на тенденцију реалне апресијације (у Србији око 3% годишње), тешко је оценити колики је то заправо равнотежни ниво годишње реалне апресијације у поменутим земљама. Оцена је да је по основу Балаша-Самјуелсоновог ефекта динар годишње реално апресирати око 1%. На основу тога се може закључити да ће и у тренутку приступања Србије ЕУ по овом основу притисак на раст нивоа цена у односу на еврозону износити око 1%.

Када је реч о ефектима приступања ЕУ на реалне каматне стопе они се пре свега огледају кроз приступ јединственом тржишту новца и капитала, што индиректно значи обезбеђивање јефтинијих извора за кредите и финансирање инвестиција. Чланство у ЕУ, будући да представља врсту гаранта, такође обезбеђује значајно побољшање кредитног и инвестиционог рејтинга, што за последицу има смањење премије ризика. Као последица смањења премије ризика и приступ јефтинијим изворима финансирања, може се очекивати смањење дугорочних реалних каматних стопа, нарочито каматних стопа на инострани дуг, тако да од очекиваног смањења реалних каматних стопа највише профитирају управо земље са највећим учешћем јавног дуга у БДП-у, али исто тако и грађани и приватни сектор због јефтинијих кредита.

Перцепција ризика земље је од пресудне важности за спремност инвеститора да свој капитал улажу у виду дикретних инвестиција или кредитног аранжмана, што утиче и на висину трошкова

будући да се директно уграђује у цену средстава кроз каматну маржу. Снажне осцилације у погледу перцепције ризика су евидентне у дужем периоду, а посебно у време јачег изражавања ефеката светске финансијске кризе. Последице су биле најевидентије у кретањима на увек високо сензитивном тржишту капитала – хроничан пад берзанских индекса и повлачење страних инвеститора. У области страних инвестиција ситуација је због карактера улагања релативно стабилнија, али хронично лоша перцепција ризика у овом случају утиче на средњорочну расположивост ових прилива. Будући да су могућности обезбеђења прилива по основу приватизације при крају, проблем привлачења гринфилд инвестиција захтева стабилност макроекономског амбијента. За разлику од пре пет или десет година, Србија данас има знатно мање шанси да за потребе финансирања текућег дефицита платног биланса користи некредитне изворе. Без јасне макроекономске перспективе, подржане од стране ЕУ, биће немогуће обезбедити и кредитне изворе у нивоу који би обезбедио економски раст примерен потреби сервисирања већ преузетих ино обавеза без задирања у достигнути стандард становништва. Наша је оцена да стране директне инвестиције у укупним инвестицијама ако се не реализују активности на прикључењу ЕУ највероватније неће прећи 30%. Наравно, то је раст у односу на оцењено стање у 2009. години (око 25%), али се подразумева да Србија, независно од опредељења о уласку у ЕУ, обезбеди макроекономску стабилност. То, уз дефинисани опсег спољнотрговинске активности, готово аутоматски дефинише финансијски јаз који се може затворити само задуживањем. Наравно, трошкови задуживања у условима већих потребе (тј. јачих платнобилансних неравнотежа) су компаративно виши.

Ефекти на спољнотрговинску активност

Укључивање у међународне трговинске токове је императив развоја малих економија. То јасно потврђују и емпиријски подаци. Са нешто више од 1.350 евра извоза и око 2.400 евра увоза роба и услуга по становнику се налази у скупини националних економија са најнижим бруто домаћим производом по становнику.

Србија може поправити свој релативни положај у односу на просек ЕУ-27 у погледу бруто домаћег производа по становнику за 1/3 (на око 50% тог просека) под претпоставком да се евро вредност извоза роба и услуга по становнику повећа готово 4 пута. За пројек-

цију будућих кретања из овога се може извући закључак да се око 80% прираста бруто домаћег производа у Србији мора заснивати на повећању извозне понуде роба и услуга.

Обезбеђење макроекономске равнотеже неопходно је прихватити као стратешки императив економске политике без обзира да ли је усмерена на прикључење ЕУ или не. Полазећи од тога, битне разлике између сценарија јављају се у оквиру платнобилансних кретања.

Под претпоставком да се жели обезбедити макроекономска стабилност у условима оскудног прилива страног капитала, односно при претпоставки неуласка у ЕУ, дефицит текућих плаћања у платном билансу Србије на средњи рок мора се свести на 7%. У том сценарију девизне резерве би се искористиле за уравнотежење, будући да се захтева стабилност на робном и девизном тржишту. По том основу би се обезбедила неопходна девизна ликвидност и уредност у плаћањима. Наравно, неопходно је имати у виду и потребу достизања одређених стопа привредног раста, који би у овом случају већим делом био окренут супституцији увозних потреба. Мањи део прираста бруто домаћег производа би се остварио кроз извоз (по нашој процени око 60%). Простор за финансирање инвестиција захтевао би јаку уздржаност у потрошњи посебно државе, док би би се стандард становништва задржавао на достигнутом нивоу. Ефекат на динамику бруто домаћег производа био би, наравно, компаративно мањи будући да би се део производње заснивао на већ поменутој супституцији увоза. Извоз по становнику би могао да достигне преко 2.300 евра по становнику, а увоз око 3.100 евра. Нижи нето извоз по становнику (око 800 евра) држи агрегатну тражњу у оквиру стабилних граница, а девизну ликвидност у претходном периоду пребацује на терет девизних резерви.

У случају прикључења ЕУ, спољнотрговинска активност би била на компаративно вишем нивоу. То се односи како на увоз с обзиром на постојање адекватних извора за финансирање, тако и на извоз будући да прикључење ЕУ претпоставља вођење средњорочно одрживе економске политике. Полазећи од претходно изнетих констатација може се очекивати да ће вредност извоза у овом случају бити знатно повећана – преко два пута, а увоза за готово 2/3. Нето извоз по становнику би у овом случају био виши (око 1.000 евра по становнику), али би се стабилност одржала због солидних капиталних прилива. Девизне резерве, за разлику од претходног сценарија, би биле на нивоу тромесечног увоза. Дуг би био компаративно виши, али не и терет његовог сервисирања с обзиром на извозне приливе и висину бруто домаћег производа.

Процена макроекономских ефеката приступања ЕУ

Процена макроекономских ефеката приступања ЕУ извршена је на бази упоређења два алтернативна макроекономска оквира: први, урађен под претпоставком неуласка у ЕУ и други, заснован на претпоставки да ће Србија крајем пројектованог периода приступити ЕУ. У оба случаја полазиште је да ће економска политика Србије водити релативно чврсту стабилизациону политику – стабилност цена, платнобилансна и буџетска равнотежа. Ова претпоставка је веома захтевна посебно у сценарију који подразумева неукључивање у ЕУ. То нам, међутим, омогућује сагледавање ефеката приступа ЕУ под претпоставком да се максимално искористе све друге могућности. Такође, у оба сценарија је претпостављено да основна дилема неће имати утицаја на кретања у текућој (2009) години. Процена је извршена на бази повезивања билансних токова бруто домаћег производа и платног биланса земље, као и њихових реперкусија на резерве, дуг, штедњу и инвестиције. Модел је у по природи статичан, а динамика је базирана на експертским проценама, као и на закључцима изнетим у претходним тачкама.

Кључна разлика коју производи процес приступања ЕУ је лакши и обимнији приступ, пре свега, некредитним изворима за финансирање текућег дефицита и то по основу разлике у висини страних директних инвестиција и средстава која би се користила за макроекономско прилагођавање (а која би Србија у случају неприступања фактички морала да обезбеди на терет пореских обвезника и/или резерви). Следи логична и знатна разлика у висини инвестиција, а тиме и економске активности. Кумулативна разлика у висини достигнутог нивоа БДП по становнику само наизглед није значајна – ради се о 9,8% у евро изразу. Међутим, конвергенција у погледу нивоа БДП се догађа и у случају неуласка у ЕУ, али је њено финансирање добрим делом на терет потрошње (како јавне тако и личне) и девизних резерви земље. Разлика између сценарија се ломи на потрошњи становништва (просечна годишња стопа раста је 1,2% према 2,8% у корист сценарија са приступањем ЕУ), обиму инвестиција (1.380 према 1.880 евра по становнику просечно годишње), а посебно страних директних улагања (1.400 према 2.300 евра у петогодишњем периоду), као и знатно већем извозу (2.250 према 2.850 евра по становнику просечно годишње). У случају прикључења ЕУ то би било праћено и знатно већим увозом, што имплицира и добитке становништва као потрошача.

ЕФЕКТИ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Сумарни преглед макроекономских ефеката приступања ЕУ

		Без уласка у ЕУ	Са уласком у ЕУ
Бруто домаћи производ			
стопа раста у %	2010-2015	3,4	4,7
по становнику, евра	2015	5.530	6.075
Потрошња становништва			
по становнику, евра	2015	3.820	4.250
Инвестиције			
по становнику, евра	2015	1.380	1.880
% БДП	2015	25	31
Извоз			
по становнику, евра	2015	2.250	2.850
% БДП	2015	37	47
Увоз			
по становнику, евра	2015	2.850	3.900
% БДП	2015	47	64
Дефицит текућег рачуна			
% БДП	2015	5	10
Стране директне инвестиције			
по становнику, евра	2010-2015	1.400	2.300
% БДП	2010-2015	5,5	8,2
Девизне резерве земље			
млрд евра	2015	6,1	10,2
Спољни дуг			
по становнику, евра	2015	2.870	3.350
% БДП	2015	51,9	60,6
% Извоза	2015	127,9	127,9

Иако подаци говоре сами за себе, неопходно је напоменути да оне са собом носе и знатно стабилнији макроекономски амбијент. Потенцијалним инвеститорима то отвара јасну перспективу за улагања. Економским субјектима (привредним друштвима и пословним банкама) извесност и предвидивост пословних резултата и оријентацију на интерне економске проблеме. Држава обезбеђује изворе за финансирање неспорно неопходних реформи и њено прилагођавање могућностима и потребама. Запосленима обезбеђује знатно веће могућности упошљавања и сигурност примања. Потрошачима обезбеђује квалитативно и квалитативно већи избор у потрошњи и шире могућности обезбеђења додатних средстава за финансирање куповине трајних потрошних добара и некретнина.

По природи ствари економија носи ризик – како на микро тако и на макро плану. У погледу резултата ове процене ризици постоје како у погледу интерних тако и екстерних фактора. Међутим, неспорно је да Србија поготово на дуги рок неће моћи градити перспективу ван ЕУ. Чак и на средњи рок евидентно је постоје значајне разлике у ефектима ослона искључиво на сопствене снаге и солидарног приступа ширем тржишту. Наравно, чак и под овим претпоставкама положај Србије и њене економије битно ће зависити од способности да се уклопи у шире оквире, пошто економски амбијент чак и у Србији неће бити у моћи нашег одлучивања. У таквим околностима неће бити или ће бити све мање изражене разлике између наступа на домаћем и европском тржишту. То нам отвара значајне могућности пласмана али и доводи конкуренцију. Стога, ефекти на економију Србије ће бити значајни само ако се у међувремену формира конкурентна домаћа привреда.

СЛОБОДНО КРЕТАЊЕ КАПИТАЛА

Капитални токови данас утичу на велики број макроекономских варијабли попут: обима економске активности, девизног курса, каматне стопе, платног биланса и др. Либерализација капиталних токова је предмет бројних контроверзи. С једне стране заговорници капиталне либерализације истичу да слободни проток међународног капитала утиче на већи прилив капитала, оптималну међународну алокацију капитала, односно усмеравање ресурса ка продуктивнијим наменама, диверзификацију ризика, бржи развој финансијског система и др. Међутим, с друге стране слободни токови капитала могу бити супротни мерама домаће економске политике и могу довести до бројних дисторзија у домаћој економској политици. Нарочито опасан може бити нагли одлив капитала, који може довести и до појаве кризе. Такав сценарио је био присутан у бројним кризама попут Азијске, Руске, Турске и др. Стога није нимало изненађујуће што је велики број земаља настојао да регулише капиталне токове. Регулација капитала се најчешће односила на спречавање одлива капитала из земље, односно на забране резидентима (правним и физичким лицима), на улагање капитала у иностранство, као и на постављање услова који отежавају или онемогућавају одлазак инвестираног страног капитала. Закључци о ефектима капиталне либерализације данас нису јединствени, мада се може констатовати да у литератури доминирају ставови да су користи од капиталне либерализације веће од трошкова које она носи.

Већина аутора за привреду у транзицији препоручује фазни приступ капиталној либерализацији. Искуства привреда у транзицији, које су постале чланице ЕУ, су била различита. Тако на пример Естонија, Летонија, Литванија и Чешка су спровеле брзу либерализацију капиталних токова, која је била готова већ средином деведесетих. С друге стране, Мађарска, Пољска, Словачка и Словенија су се определиле за постепену либерализацију капиталних токова, која је била завршена у периоду од 2001. до 2004. године.

Слободан проток капитала је једна од четири слободе предвиђене Римским уговором о оснивању Европске економске заједнице. Уговором о оснивању ЕЕЗ (III део, глава IV, чланови 40–45) забрањено је ограничавање кретања капитала међу земљама чланицама. Поменуте одредбе Уговора о оснивању конкретизоване су и детаљније утврђене низом директива, одлука, уредби и других аката. Међутим, ове одредбе не спречавају земље чланице у вођењу аутономне пореске политике, контроли и надзору финансијских институција, као и прикупљању података у статистичке сврхе.

Први корак који се тражи од земаља које су у процесу приступања ЕУ се односи на безусловну либерализацију текућих плаћања, као и токова средњорочног и дугорочног капитала, то јест оних токова са доспећем дужим од једне године. Либерализација ових токова обично не представља веће проблеме за вођење економске, односно монетарне политике. Други корак се односи на либерализацију краткорочних токова капитала, који се односе на пренос активе са доспећем краћим од годину дана, као што је трговина хартијама од вредности (ХОВ), отварање штедних рачуна у иностранству, као и физички увоз и извоз новца. У овој фази потребно је спровести и либерализацију трговине некретнинама. Овај корак у потпуности повезује посматрану земљу са међународним финансијских тржиштем и установљава пуну конвертибилност рачуна капитала. Ова фаза обично може довести до више проблема и она захтева успостављену макроекономску стабилност и адекватно развијен инструментаријум економске политике, односно пре свега монетарне политике.

Када је у питању Србија приступање ЕУ је једно од основних стратешких опредељања Србије. Стога се **не може постављати питање да ли спровести либерализацију капиталних токова, већ једино питање које се може поставити је када спровести либерализацију капиталних токова**. Србија до приступања ЕУ мора либерализовати све капиталне токове. Споразумом о стабилизацији и придруживању (ССП) Србија се обавезала да ће ове токове либерализовати у периоду од **четири године**. У наставку текста се приказују најважније области и процена њихових утицаја. У тексту се не анализирају укупни токови капитала, већ само они који су последица либерализације капиталних токова. Нажалост, у већини случајева није могућа њихова квантификација, тако да је само предложен смер у којем се могу кретати капитални токови. Када су у питању текуће трансакције оне су готово у потпуности либерализоване, док капиталне трансакције још увек нису и за чију је либерализацију одабран приступ фазне ли-

берализације. Најважнија ограничења капиталних трансакција која постоје у Закону о девизном пословању се односе на:

- улагање резидената у иностране краткорочне хартије од вредности и портфолио инвестиције,
- улагање резидената у дугорочне хартије од вредности чији емитенти нису земље чланице ОЕЦД и међународне финансијске институције,
- улагање нерезидената у домаће краткорочне хартије од вредности,
- ограничење правним лицима да држе средства на рачунима у иностранству без сагласности НБС,
- забрана физичким лицима да држе депозите у иностранству (уколико немају пребивалиште у иностранству),
- ограничење физичким лицима да узимају кредите у иностранству и
- ограничења правним лицима да узимају краткорочне кредите у иностранству.

Када је у питању либерализација ових токова значајнији одлив средстава би се могао десити само у случају либерализације држања депозита у иностранству за физичка или правна лица. Либерализација осталих токова би могла довести до прилива капитала или занемарљивог одлива капитала и стога нема разлога за даље одлагање њихове либерализације. Даља либерализација је неопходна и када је у питању финансијски систем. Када је у питању осигурање главне области даље либерализације се односе на давање права домаћим правним и физичким лицима да користе стране осигуравајуће куће, као и укидање ограничења осигуравајућим кућама да само до 20% основног капитала могу пласирати у иностранство уз претходну сагласност НБС. Либерализација ових токова не би довела до значајнијег одлива капитала.

Када су у питању добровољни пензионери фондови они су тек на почетку пословања и располажу скромним капиталом, тако да су потенцијални негативни ефекти ове либерализације у великој мери ограничени. Најважнија ограничења се односе на немогућност резидената да буду чланови страних добровољних пензионих фондова, као и постојање ограничења пласмана у ХОВ и некретнине у иностранству.

Банкарски систем је у великој мери либерализован, а потреба за даљом либерализацијом се односи на укидање претходне саглас-

ности НБС за пословање са иностранством, односно за отварањем организационог облика банке у иностранству, као и отварање могућности банкама из ЕУ да послују у Србији преко филијале. Нето ефекат ових мера би требао да буде прилив капитала.

Када су у питању инвестициони фондови, као и добровољне пензионе фондове одликује скроман износ прикупљеног капитала, те стога и занемарљива могућност одлива капитала у случају либерализације преосталих токова у овој области.

Домаћа и страна правна лица могу стицати власништво у Србији само ако постоји споразум о реципроцитету са земљом порекла и ако су у стању да покажу да обављају пословне активности у Србији. Правна лица која желе да купе некретнине у Србији морају да буду регистрована у Србији. Физичка лица могу куповати некретнине (у оба смера) само уколико постоји споразум о реципроцитету. Ова ограничења би већ сада требало укинути, што би могло довести до одређеног прилива капитала. Такође, не треба изгубити из вида ни то да ће након приступања ЕУ, највероватније доћи до раста цена некретнина, као што се десило и у осталим привредама у транзицији након приступања ЕУ.

Извесно је да би потпуна капитална либерализација у случају Србије значила **бољу алокацију ресурса, подстицај бржем развоју финансијског тржишта (пре свега небанкарских сектора), побољшање кредитног рејтинга, општег инвестиционог амбијента, али и повећану изложеност Србије наглим одливима капитала**. Искуства привреда у транзицији показује да оне земље које су потпуно либерализовале текућа и капитална плаћања да су имале значајан прилив страног капитала, јер се на тај начин унапређује општи инвестициони амбијент.

Макроекономска стабилност је важан фактор спречавања одлива капитала. Ниска стопа инфлације, стабилан девизни курс, низак буџетски дефицит, низак јавни дуг, стабилан и ефикасан финансијски систем су фактори који у условима капиталне либерализације могу позитивно утицати на прилив страног капитала. Стога Србија мора тежити одрживој макроекономској стабилности која подразумева да у дугом року постоји једноцифрена опадајућа стопа инфлације, буџетски дефицит и јавни дуг у складу са Мастрихтским критеријумима (до 3% односно до 60% БДП), позитивне стопе раста БДП, свођење дефицита текућег рачуна платног биланса на једноцифрени (% БДП), као и стабилан девизни курс. Такође, с друге

стране треба имати у виду и дејство повратне спреге, јер значајан прилив страног капитала може повратно утицати на макроекономску стабилност, то јест на ниску инфлацију, стабилан ниво девизног курса, као и одрживе јавне финансије.

Потенцијално висок ризик се налази у **кретању девизног курса**. У претходном периоду динар се показао као врло нестабилна валута, односно и поред дужих периода стабилности, било је присутно значајно губљење вредности у кратком временском периоду. Тако на пример од краја октобра 2008. године до краја фебруара 2009. године динар је изгубио око 25% своје вредности. У таквим условима и домаћи и страни капитал ће „бежати“ из динара у страну валуту, а вероватно и из земље. Стога да би се спречиле овакве негативне тенденције треба размишљати о томе да ли је класичан режим инфлационог таргетирања адекватан за Србију или би било адекватније водити режим флексибиног инфлаторног таргетирања, који води рачуна и о кретању нивоа девизног курса. Високи ризици за одлив капитала могу се јавити и у случају раста инфлације, као и појаве политичке или неке друге нестабилности. Висок степен капиталне либерализације може значити и лакше преношење шокова из иностранства.

Ипак, треба имати у виду да ће Србија, у складу са правилим ЕУ и Светске трговинске организације, имати могућност увођења краткорочних ограничења (до шест месеци) кретања капитала према трећим земљама, али само уколико је кретање капитала изазвало или прети да изазове озбиљну нестабилност у привреди.

Када је у питању Србија може се констатовати да у наредном периоду на капиталне токове пресудну улогу неће имати капитална либерализација, већ макроекономска стабилност, политичка стабилност, утицај кризе на привреду Србије, кретање каматних стопа, као и потенцијалног приноса. Страни инвеститори и страни капитал преферирају земље у којима постоје мала ограничења капиталних токова и укидање ових ограничења је важан елемент стварања стимулативног инвестиционог амбијента.

На крају не треба занемарити ни утицај појединих скривених баријера, чија либерализација представља саставни део слободног кретања капитала. У питању су дисторзије које би могле произаћи као резултат двоструког опорезивања или неповољнијег опорезивања страних улагача, неадекватног система међународног платног промета, као и постојање јавних монопола комерцијалног карактера који онемогућавају формирање слободне конкуренције. Саставни

део правних прописа у овој области је и адекватна регулатива и процедуре усмерене на **спречавање прања новца, као и закључивање споразума о избегавању двоструког опорезивања и споразума о заштити инвестиција.**

Збирно гледајући, очекивани ефекти приступања Србије Европској унији у области слободног протока капитала су следећи:

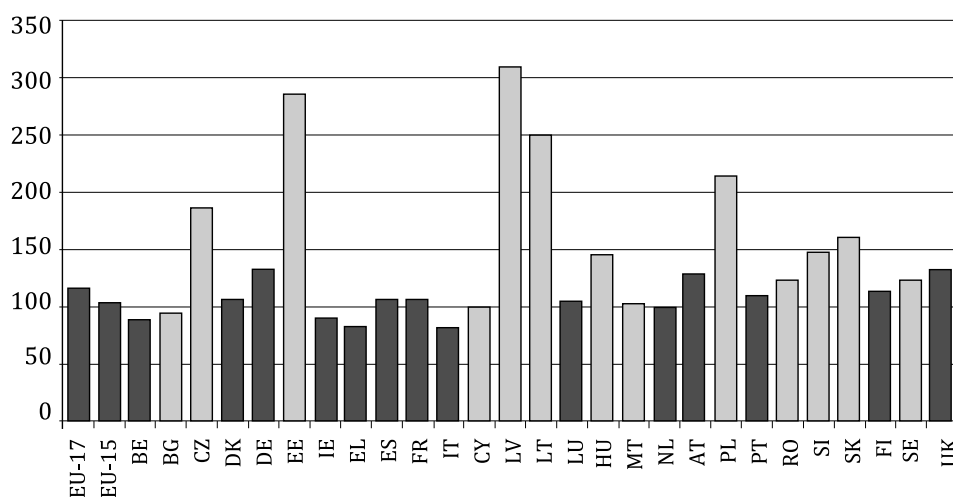
Област деловања	Очекивани учинак
Могућност да домаћа физичка лица држе депозите у иностранству	Максимално могући одлив 1,17 милијарди евра, реално очекивани између 60 и 120 милиона евра
Либерализација држања депозита правних лица у иностранству	Потенцијални одлив капитала од 205 до 615 милиона евра
Либерализација улагања резидената у краткорочне ХОВ и стране портфолио инвестиције	Мањи одлив капитала
Дозвола странцима да купују домаће краткорочне ХОВ	Прилив капитала
Могућност да резиденти улажу у дугорочне ХОВ у свим земљама	Без значајнијег утицаја
Могућност да физичка лица узимају кедите у иностранству	Прилив капитала, али не у већем износу
Могућност да фирме узимају краткорочне кредите у иностранству	Прилив капитала
Могућност да осигуравајуће компаније слободно пласирају средства у иностранство	Без значајнијег одлива капитала
Могућност да се резиденти осигуравају код страних осигуравајућих кућа	Мањи одлив капитала
Могућност да домаћа физичка лица постану чланови страних добровољних пензионих фондова	Занемарљив одлив капитала
Омогућавање пласмана добровољним пензионим фондовима у државне ХОВ земаља чланица ЕУ	Без одлива капитала или занемарљив одлив капитала
Омогућавање пласмана добровољним пензионим фондовима у непокретности на тржишту ЕУ	Максимално могући одлив 8,1 милион евра, реално очекивано без одлива у овом тренутку

ЕФЕКТИ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Укидање давања сагласности НБС банкама за пословање са иностранством	Без утицаја на капиталне токове
Укидање сагласности НБС за отварање организационих облика домаћих банака у иностранству	Мањи одлив капитала
Слободно отварање филијала банака из земаља ЕУ	Прилив капитала
Либеализација пласмана инвестиционих фондова	Без одлива капитала или занемарљив одлив капитала
Либерализација тржишта некретнина	Повећани прилив капитала
Приступање ЕУ	Раст цена некретнина од око 30% у периоду од неколико година
Макроекономска стабилност	Побољшана макроекономска стабилност може утицати на повећани прилив капитала и обрнуто
Раст инфлације	Одлив капитала
Губљење вредности динара	Одлив капитала
Кредитни рејтинг	Може се очекивати побољшање кредитног рејтинга
Финансијска криза	Одлив капитала
Политичка нестабилност	Одлив капитала
Стране директне инвестиције	Углавном су већ у потпуности либерализоване. Отклањањем обавезе реципроцитета може се очекивати мањи додатни прилив капитала, јер са најзначајнијим партнерима постоји реципроцитет.
Већа понуда квалитетнијих ХОВ	Прилив капитала
Финансијско тржиште	Развијеније тржиште већи прилив
Општа либерализација капиталних токова	Повећани прилив, али и лакши одлив у случају већих унутрашњих или спољних поремећаја

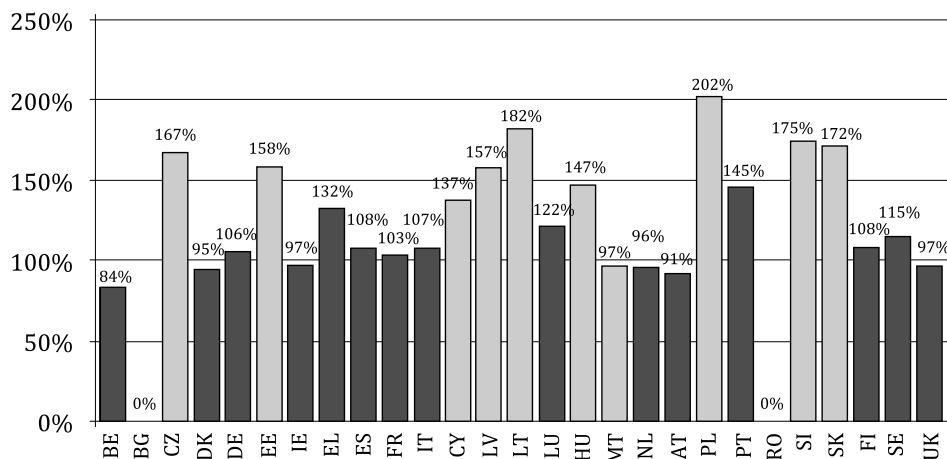
ПОЉОПРИВРЕДА И СЕОСКИ РАЗВОЈ

Пољопривреди је обично најтеже на путу ка Европској унији, али по прикључењу пољопривредници би требало да имају највећу корист. Број пољопривредника у Мађарској мањи је за 9%, у Словенији 13% и у Словачкој 3.5%, у односу на период од пет година пре приступа. С друге стране индекс повећања њихових прихода (2000-2007. г.) за свих 27 држава чланица ЕУ износи 115,9 (у односу на 2000. годину) док је за земље које су биле на путу прикључења или тек прикључене, он знатно виши и просечно износи 190. На пример, индекс повећања прихода код пољских пољопривредника је 213, чешких 186.2, мађарских 144.8, летонских 308, литванских 250.2. Нема разлога да у случају Србије буде другачије, него што је било у свим осталим земљама које су део Заједничке пољопривредне политике ЕУ из два разлога.



Приказ 1: Индекс прихода пољопривредника у ЕУ чланицама у периоду 2000–2007 (2000 = 100)

ЕФЕКТИ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ



Приказ 2: Процент повећања буџета за пољопривреду 2007, у односу на 2006. годину

Прво, Заједничка пољопривредна политика ЕУ (*Common Agricultural Policy – CAP*) заснована је на начелима јединственог тржишта, финансијске солидарности и првенства уније и као таква, врло је отворена и добра за нове чланице. Друго, пољопривреда Србије има потенцијал да значајно доприноси овој политици не само произведеним количинама него и квалитетом. *CAP* представља једну уређену политику којом чланице ЕУ регулишу примарну производњу и прераду пољопривредно-прехрамбених производа. С друге стране, пољопривреда Србије је на путу изградње својих тржишних механизма и стабилне аграрне политике. Неки резултати су видљиви, али су присутни и бројни проблеми, од оних структуралних као што су неизграђена тржишта, низак ниво техничке и инфраструктуралне опремљености, недостак знања, уситњена газдинства, па до оних везаних за аграрну политику као што је мали буџет, нестабилност политике, неизграђене институције, недостатак адекватне законске регулативе и нарочито њене примене. Ови недостаци чине пољопривреду још увек само потенцијалом, а не сектором који значајно доприноси богатству земље. **Учешће пољопривреде у укупном новоствореном богатству Србије је велико (преко 11%) у поређењу са ЕУ (око 2%) али вредносно, допринос је скроман и износи 128 милијарди динара (300 евра по хектару обрадиве површине; у ЕУ 1000 евра).** Сличан однос између Србије и ЕУ добија се поређењем података о продуктивности радника и сеља-

ка у пољопривреди или података о издвајањима из буџета за ту област, као и података о производним резултатима¹.

Процене основних трошкова прикључења ЕУ у домену пољопривреде

Трошкове прикључења пољопривреде Србије *САР* можемо поделити на јавне – који представљају цену потребног посла да би се изградио систем који задовољава стандарде ЕУ, и приватне – који представљају лични трошак учесника у тржишном ланцу настао услед промена у окружењу.

Администрација и трошак примене нове легислативе – Велики део трошкова опада на администрирање ЕУ фондова и контролу стандарда. Колико се с једне стране уштеди на укидању одређених служби (нпр: прихватањем Европске сортне листе не треба више да постоји служба за признавање страних сорти, гранични пољопривредни инспектори без граница немају своју сврху и сл.), значајно више се потроши на увођење нових административних тела која захтевају и већи број запослених. Највећи трошак представља Агенција за плаћање која администрира ЕУ фондове. Тако на пример, у Агенцији за плаћање, у Пољској има 8.700 запослених, док је у Мађарској број запослених око 2500. Процена је да ће у Србији бити потребно око педесет новозапослених за спровођење *IPARD* фондова и преко хиљаду за спровођење плаћања у оквиру Стуба 1² по уласку у ЕУ. Новозапослени ће бити потребни и за контролу плаћања, извештавање у оквиру *ФАДН*³, затим за праћења цена и организовање заједничког тржишта – *СМО*⁴. Министарство пољопривреде ће да изгуби неке своје традиционалне функције, али добија много нових, које ће захтевати значајно већи број новозапослених, од 1300–1500. Овај

¹Питање је колико се можемо поуздати у ове податке, јер статистика Републике Србије није у складу са нормама ЕУ, нарочито у пољопривредном прорачуну који је једна од најсложенијих статистичких анализа.

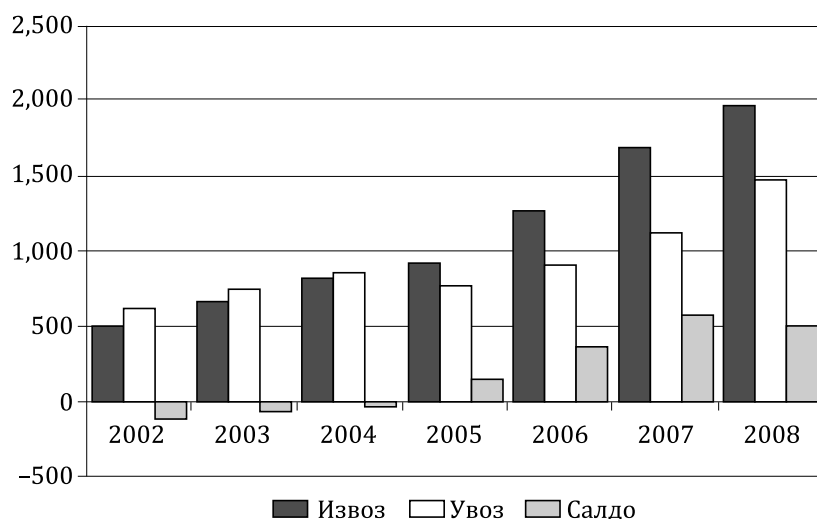
²Подршка у ЕУ је у основи подељена на Стуб (pillar) 1 за дирекна плаћања по хектару и Стуб 2 који обухватају плаћања за рурални развој

³ФАДН – The Farm Accountancy Data Network (FADN) је систем упитника који се попуњава сваке године од стране репрезентативних пољопривредника а обухвата податке о различитим активностима на газдинствима.

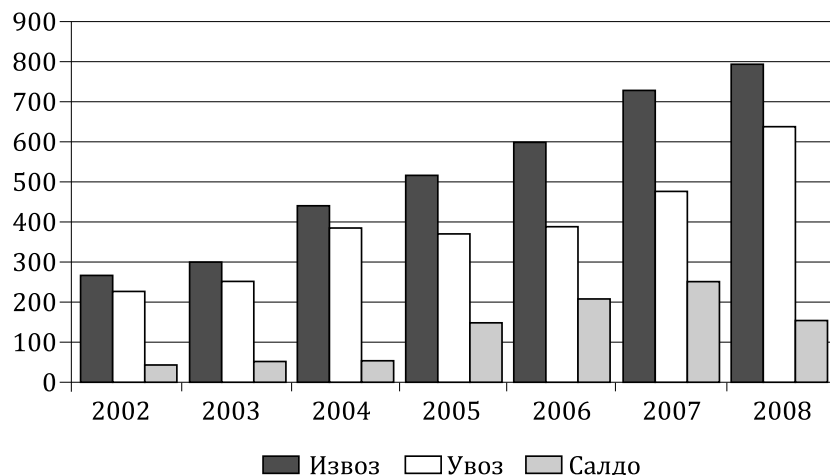
⁴Common Market Organisation.

трошак од оквирно петнаест милиона евра не може бити плаћен од стране ЕУ него мора бити финансиран из домаћих извора.

Трошак смањења производње услед повећаног увоза због отварања граница – Ово вероватно представља највећи страх који се пољопривредницима намеће од прикључења ЕУ. Он је у доброј мери оправдан, јер ће у производњама у којима је Србија неконкурентна, лакшим приступом нашем тржишту, доћи до повећања увоза тих производа и самим тим смањења, или прилагођавања новонасталим условима. Међутим у исто време, приступ јефтинијим или квалитетнијим производима услед отварања граница даје шансу развоју многих нових производњи, јер се пољопривреда делатност огледа изузетно повезаним и зависним тржишним ланцем у којој једна производња представља инпут другој (нпр: семенски кукуруз – кукуруз – сточна храна – живе животиње – полутке – месо – кобасице). Управо зато из искуства земаља нових чланица, видимо да увоз расте, али да исто тако расте и извоз. До сада и извоз и увоз пољопривредних производа у/из ЕУ расту истом просечном стопом од 17%. Може се очекивати да ће на почетку отварања граница бити бржи раст увоза него извоза али да ће касније тренд бити обрнут, пошто се пољопривреда Србије прилагоди новим условима (приступу јефтинијим сировинама и коришћењу инвестиција).



Приказ 3: Укупна размена пољопривредних производа Србије у периоду од 2002-2008, УСД



Приказ 4: Размена пољопривредних производа Србије са ЕУ у периоду од 2002-2008, УСД

Трошак увођења потребних стандарда – Да би нека земља могла да функционише као део *CAP*, мора бити у стању да примени оно што је обавезно за пољопривреде осталих земаља чланица. Ако желимо да продамо наше производе грађанима ЕУ онда они морају бити, бар истог квалитета и цене по којима их сада купују и морају бити произведени у складу са обавезним процедурама производње у ЕУ. Ти стандарди у производњи и продаји су најчешће основни стандарди које прописује *OIE*, *EPPO* или *CODEX ALLIMENTARIUS* а спроводи Светска трговинска организација (СТО), а само одређени број регулатива се додатно примењује за подручје ЕУ, или предузећа која послују у ЕУ захтевају одређен, приватни стандард. Уколико се у потпуности спроводе сва правила СТО, није тешко бити у складу са додатним прописима ЕУ као што су прописи везани за следљивост у производњи, обележавање животиња, добробити животиња, обавезне контроле и вођење база података, додатни захтеви за квалитет производа, као и посебан сет прописа везаних за заштиту животне околине од пољопривредног загађења (као што је нитратна директива). Одређени део ових приватних трошкова по правилу се пребацује на јавни трошак кроз субвенционисање увођења стандарда. Управо на овај начин, Србија је једну захтевну ЕУ регулативу – увођења *НАССР* система, не само испунила него и уградила у свој правни поредак, што јој сада омогућава да исто захтева од оних који желе да пласирају робу на њеном тржишту.

Трошкови повећања социјалних давања за оне који нису у стању да прате реформе – Одређени број пољопривредника, првенствено ограничених личним капацитетима, или подручјима мање повољним за пољопривредну производњу, неће бити у стању да настави да се бави пољопривредом у периоду до уласка у ЕУ, јер је претприступни период првенствено орјентисан на развој, повећање конкурентности и увођење стандарда. У новим земљама чланицама тај проценат се разликовао међу земљама између 0% до 15%. Највећи део тих смањења настао је, када су бројна старачка домаћинства престајала да се баве пољопривредом. Код нас је број старачких домаћинстава која живе од пољопривреде велики; такође област социјалне заштите пољопривредних породица је на ниском нивоу и значајно се разликује од нивоа социјалне заштите коју ужива остало становништво. По свим критеријумима би бројне пољопривредне породице, биле корисници социјалне помоћи. Услед непрепознавања проблема пољопривредника и њихових потреба, држава за сада нема овај трошак. У процесу прикључења настаће у виду додатног трошка међу осталим трошковима социјалних давања газдинствима, која неће бити у стању да прате реформе.

Трошак гашења појединих прерађивачких индустрија које нису у стању да прате развој – Одређени прерађивачки капацитети неће моћи више да раде по уласку у ЕУ, јер неће испуњавати неопходне стандарде, а трошак њиховог увођења, био би већи него потенцијална добит. Зато ће се такви капацитети гасити. Пример за то је да у Србија постоји тренутно око две стотине млекара и четири стотине кланица. Од тог броја се очекује опстанак око 5 – 6 великих и 15 – 20 средњих млекара, као и значајно мањи број кланица. Искуство других земаља говори да овај процес неће смањити или ограничити укупну производњу, јер ће доћи до увећавања капацитета у постојећим или веће мобилности ка прерадним капацитетима у другим земљама. Као релан трошак остаје само економска вредност затворене фабрике.

Трошак финансијског доприноса САР – Свака земља чланица ЕУ, сходно принципу финансијске солидарности и дефинисаним правилима које првенствено у обзир узимају економску снагу земље, даје свој годишњи допринос за функционисање ЕУ од чега један део иде и за функционисање САР. **Србија ће бити међу највећим нет – корисницима, али ће годишње уплаћивати око половине суме коју ће добијати.**

Процене основних користи прикључења ЕУ у области пољопривреде

Док значајан део трошкова прикључења пољопривреде Србије Заједничкој пољопривредној политици ЕУ (САР) сnose сви јер представља јавни трошак, највећи део користи ће првенствено осетити пољопривредници али и потрошачи. Приликом сваке анализе ефеката постоје лакше и теже мерљиви ефекти и они који се могу лакше или теже изразити. Често они који се односе на промену менталитета, осећања појединаца или оних који уносе сигурност с једне стране или неспокој са друге, теже су мерљиви и важнији су од оних који имају само економску основу. Управо једна од основних карактеристика САР јесте **предвидљивост**, било да је на страни користи, када се зна која политика и буџет ће бити у седмогодишњем периоду, које су минималне цене услед успостављеног система интервентног откупа, као и правила накнаде услед елементарних непогода. Такође, предвидљивост постоји на страни трошка, јер је познато који се стандарди и на који начин примењују, или колику администрацију треба имати ради добијања и спровођења субвенција. Јасна правила, иста за све, јесте значајна, тешко мерљива одлика САР, која ће нарочито пољопривредницима Србије, навикнутим на непостојану пољопривредну политику бити новина.

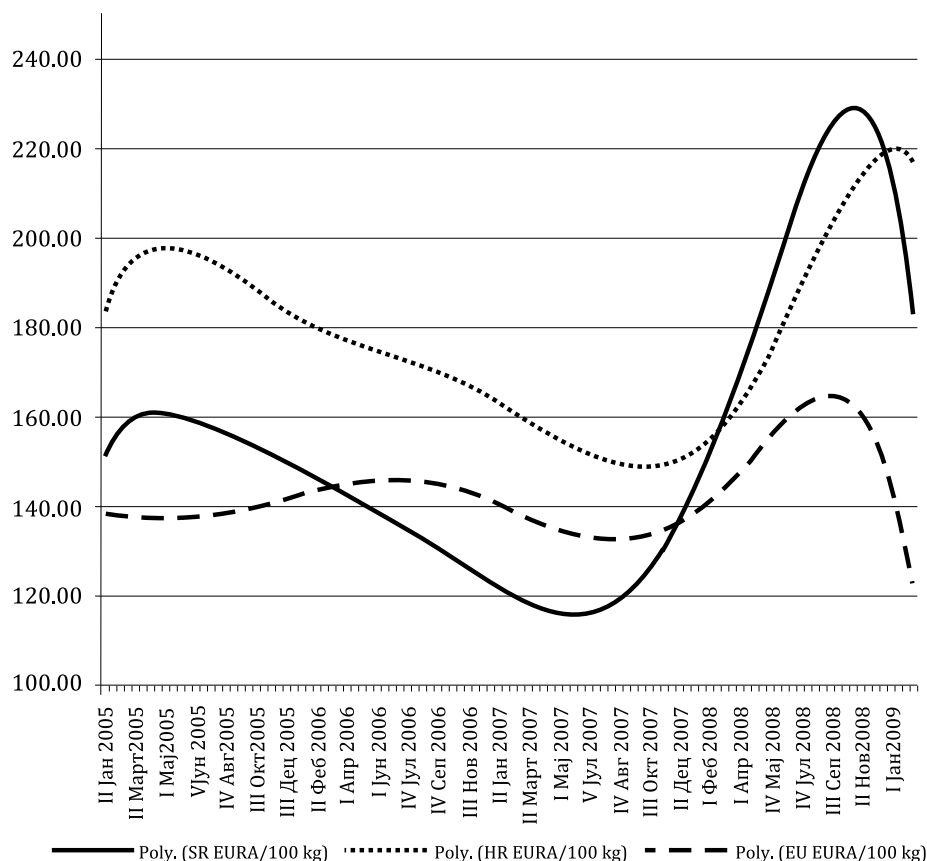
Унапређење трговине и приступ тржишту – ЕУ је захтевно тржиште од преко пола милијарде купаца, спремно да плати квалитет. Ово тржиште у великом делу окружује Србију и већ сада представља најважније појединачно тржиште за њене пољопривредне производе. Основни разлог што Србија извози пољопривредне производе у вредности од око 800 милиона долара годишње и остварује суфицит у размени је преференцијални приступ Србије на тржиште ЕУ које је успостављен новембра 2000. године. **Корист која је оставрена само од неплаћања царина на извоз пољопривредних производа у овом периоду је 1.6 милијарди евра, што представља $\frac{3}{4}$ укупне користи од неплаћених царина.** То јесте лако мерљива директна корист, а оне теже мерљивије су сви они пропратни ефекти извоза од **преко 3 милијарде долара у протеклих пет година**, што се огледа у доприносу макроекономској стабилности, повећању инвестиција, запошљавању, стабилности домаћих цена и сл. Иако Србија ужива једнострану преференцијалну статус од стране ЕУ, који подразумева неплаћање царина приликом извоза робе (осим за шећер, јунеће месо, вино и рибу где се налазимо у режиму квота) потпуна

либерализација трговине подразумева укидање граница за промет робе. Трговина великим бројем пољопривредних производа не трпи споре процедуре на преласку границе. Управо постојање граница и задржавање на њима, значајно смањује наш извозни потенцијал. Искуство показује да можемо очекивати не само да наши извозници пласирају робу на подручје ЕУ, него да и велики увозници из ЕУ долазе по робу у Србију тек пошто постанемо интегрисани део *SAP*. Тада ће нашу робу карактерисати само цена уз квалитет, јер неће бити оптерећена бројним царинским препрекама.

Цене – По прикључењу ЕУ, **цене пољопривредних производа постају стабилније** тј. мање варирају и теже се уједначавају на целом тржишту ЕУ. Међутим, то се никад не дешава у потпуности. Разлике између држава и региона и даље постоје. То значи да ће у Србији све цене варирати, али ће се неке смањити а неке ће се повећати због конкуренције производа са тржишта ЕУ. Највише ће се повећати цене:

- производа за које је Србија ценовно конкурентна, увек или у одређеним годинама, а онемогућен јој је извоз услед неиспуњених стандарда, као што су свињско месо, млечни производи и њихове прерађевине
- производа за које Србија има ниже произвођачке а више финалне цене услед грешака у функционисању тржишта, као што је млеко, уље и неки други мање значајни производи
- производа за које Србија у потпуности не успева да оствари конкурентске предности услед препрека које чине границе или незаинтересованост ЕУ партнера за тржишта ван Уније, као што су разне врсте поврћа и воћа.

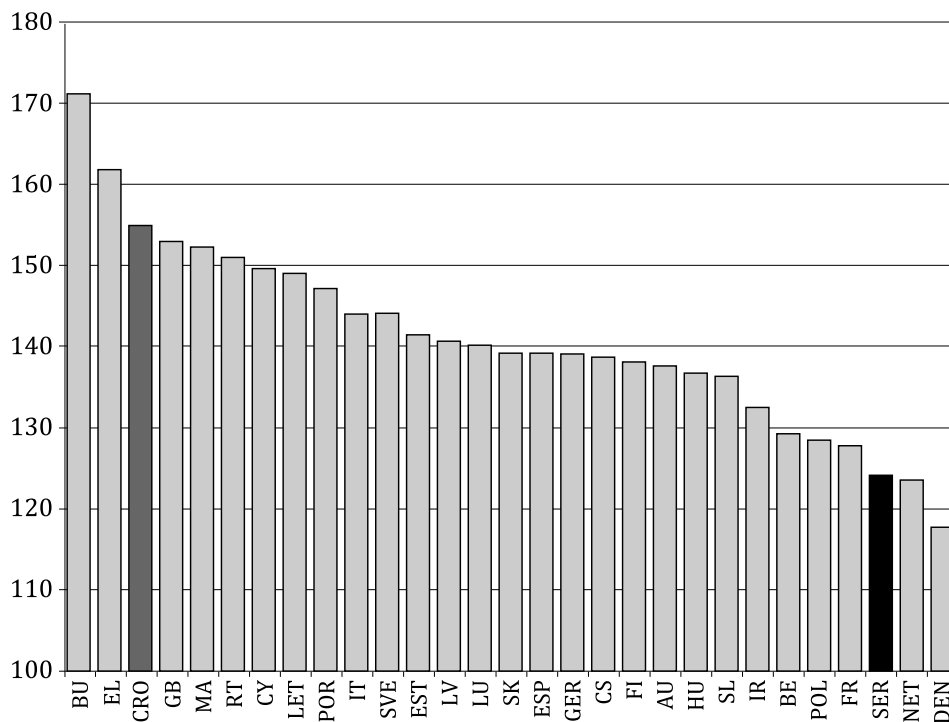
Колики је укупан износ средстава који ће пољопривредници и трговци у Србији остварити на основу виших произвођачких цена тешко је проценити, али следећи аналогiju других земаља, нових чланица, тај износ ће бити знатно виши него сада. У овим земљама трговина са ЕУ се значајно повећала, у многим случајевима се и удвостручила за неколико година. Знајући да Србија већ сада има суфицит у размени са ЕУ, па сам тим и значајан број ценовно и квалитативно конкурентних производа, чији ће се број повећава услед коришћења предприступних фондова, можемо претпоставити да ће за само неколико година по уласку у ЕУ повећање добити услед виших цена достићи једну четвртину укупне бруто-додате вредности (*Gross Value Added – GVA*). Повећање цена и тржишта довешће и до повећања производње.



Приказ 5: Тренд цене товљеника у земљама ЕУ, Србији и Хрватској током 2004 – 2008. године

Субвенције – Заједничка пољопривредна политика представља најскупљу политику ЕУ, са учешћем од око половине буџета. Управо зато једна од користи коју пољопривредници имају уласком у ЕУ је могућност коришћења бројних **субвенција/подстицаја** из буџета ЕУ. Ово је најлакше мерљива и најчешће спомињана корист. Било да се мере кроз износ евра по хектару или евра по пољопривреднику, та средства су неколико пута већа од оних које добијају наши пољопривредници данас. Она су намењена како за подршку тржишту тако и за подршку инвестицијама и изградњи инфраструктуре у сеоским срединама. Тако су пољски пољопривредници 2007. године добили субвенције у износу од 3,12 милијарди евра, мађарски скоро ми-

ЕФЕКТИ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ



Приказ 6: Просечна цена товљеника у земљама ЕУ, Србији и Хрватској током 2007. године

лијарду а словеначки 180 милиона евра. Та се средства константно повећавају јер за нове земље чланице није предвиђено субвенционисање из централног буџета ЕУ, као за старе чланице. Наиме неопходно је да протекне девет година како би нове чланице оствариле право на директна плаћања из ЕУ буџета у пуном износу и на тај начин дошле у равноправан положај са старим чланицама ЕУ. У години приступа ЕУ нове земље су добиле право на директна плаћања у износу од 25% од оног који се примењује према старим земљама чланицама. Међутим, владама нових чланица остављена је могућност да додатно плаћају својим пољопривредницима до 30% нивоа укупних субвенција. С друге стране, средства, намењена инвестиционој и подршци сеоском развоју су од првог дана доступна у пуном износу. Можемо очекивати да ће ова формула бити примењена и на Србију. Прорачуни указују да ће укупни чек од ЕУ ка пољопривредницима да се креће од двеста педесет евра по хектару (у Великој Британији) до

осам стотина евра по хектару (у Грчкој). Пошто су могућа и додатна плаћања из националног буџета за одређене програме, минимални износ је мало испод три стотине евра а максимални око хиљаду и сто евра. Тренутно се националним буџетом Србије по хектару обрадиве површине плаћа нешто испод 30 евра. Приступом ЕУ укупан „чек“ за Србију би требао да се креће око 10 милијарди евра⁵ за буџетски циклус у којем постане члан ЕУ (седам година), при чему ће мање средстава бити добијено на почетку али ће се током сваке године повећавати да би у седмој години достигао укупну суму. Током процеса приступања, ЕУ предвиђа посебне програме подршке. ИПА програм намењен је развоју пољопривреде и сеоских подручја у своје три компоненте од укупно пет. Средства из ИПА I и III компоненте намењена су унапређењу административних капацитета државе (потенцијалног) кандидата за чланство у ЕУ, као и регионалном развоју (део средстава предвиђен је и за изградњу руралне инфраструктуре), а средства из пете компоненте (IPARD) намењена су сеоском развоју. Процене су да ће око 50 милиона евра годишње да износи расподела средстава намењених IPARD фонду. Да би се ова средства могла користити потребно је да: Србија добије статус земље кандидата, да има IPARD програм одобрен од стране Европске комисије (ЕК), да закључи Секторске споразуме, направи IPARD структуру (институције) која ће добити националну акредитацију, добије акредитацију од ЕК за управљање овим фондом и закључи вишегодишњи финансијски споразум.

Инвестиције – Један од основних проблема пољопривреде Србије је велика конкуренција на нивоу примарне производње а мала конкуренција, чак често монополизовано тржиште, на нивоу прераде. Србија није успела да привуче довољно инвестиција у прерадне и продајне капацитете. Резултат тога је **да је произвођачка цена коју добија пољопривредник често мања него у ЕУ, а да је коначна цена коју плаћа потрошач виша**. У случају Пољске, Мађарске и осталих нових чланица ЕУ стране директне инвестиције у прерадне капацитете и сектор veleпродаје су биле мотор развоја пољопривреда ових земаља. Србија мора да учини исто, а најбољи начин је стварање повољног пословног окружења и предвидљивих

⁵Прорачун је изведен на основу просека добијених средстава за 12 нових чланица ЕУ и просечних коефицијената броја произвођача и величине пољопривредне површине. За Србију је урађена корекција броја пољопривредника и земљишта које ће се налазити у систему плаћања, тј није коришћена статистичка процена, него умањен број сходно искуству нових држава чланица.

услова пословања. Управо прикључење ЕУ је најбољи магнет за инвеститоре. Постоји директна корелација између нивоа **страних инвестиција** и степена прикључења ЕУ. Стране инвестиције обезбеђују повећање потрошње и производње домаћих пољопривредних производа, а самим тим и обезбеђују ново тржиште за домаће производе. Отварањем тржишта повећавају се инвестиције у супермаркете а они врло брзо организују свој вертикално интегрисани набавни и продајни ланац, често извозно оријентисан. Највеће инвестиције ће бити у:

- производње у којима Србија има конкурентне сировине као што су поврће, воће, млеко, житарице и одредјена меса;
- производње у којима постојећи прерадни капацитети својим нивоом инвестиција и знања нису спремни за тржишну утакмицу са ЕУ, као што је велики део прерадних капацитета за индустријско биље, млеко и сл;
- производње у којима инвестиор доводи целокупну технологију да би користио конкурентске предности Србије у јефтиној цени земљишта и радне снаге, као и
- у сектору veleпродаје.

Закључак

Заједничка пољопривредна политика, сурово ефикасна по питању испуњења својих основних циљева и сурово скупа са аспекта буџета, ипак представља успешну политику, нарочито данас после бројних реформи. Овај успех се не мери само тонама извезених производа, висином приноса, и стандардом сеоског становништва, већ чињеницом да је све ово постигнуто уз значајну бригу о безбедности хране, заштити животне средине и развоју сеоских области. Србији се нуди да буде једна од ретких привилегованих земаља која може да постане део ове политике. Ову историјску шансу пољопривреда Србије мора да искористи не само због свих мерљивих и немерљивих користи. Чињеница је да уколико не постане део ЕУ и изгуби све добијене преференцијале, пољопривреда Србије неће моћи да опстане. Фазе које треба да се прођу на путу до чланства у ЕУ носе своје трошкове и користи. Што се више будемо приближавали ЕУ, то се трошкови смањују а користи повећавају, а по уласку у ЕУ субвенције ће се повећавати, при чему ће се пун износ достићи тек кроз један цео

буџетски циклус. Неспорно је да постоје одређени трошкови прикључења, исто колико је неспорно да је корист која се мери милијардама евра, неколико пута већа од трошкова. Колики ће бити биланс односа трошкова и користи зависиће у великој мери и од тога:

- када ће Србија постати део ЕУ и колико брзо ће пролазити кроз одређене фазе;
- колико је Србија спремна да спроведе реформе своје пољопривредне политике у претприступним периоду и колико ће често правити политичке (популистичке) компромисе;
- у ком правцу ће *SAR* да се мења.

На крају, датум приступа ће зависити од политичких одлука, напретка привреде и друштва у целини, а унутар пољопривредног сектора од:

- спремности Владе и Народне скупштине да усвоје законе који су у највећој мери прилагођени правним тековинама ЕУ и ефикасно упостављање механизма примене закона;
- капацитета Министарства пољопривреде и других институција у обављању овог великог посла. Јасно је да ово није могуће са постојећим бројем и профилем запослених, те да зависи од реформе државне управе.
- спремности свих субјеката унутар пољопривредног сектора да прихвате промене и “европски пут”.

САОБРАЋАЈ

У сектору саобраћаја у процесу европске интеграције Србије и чланства у ЕУ, прихватање правних тековина ЕУ (*acquis communautaire*) свакако представља један од најважнијих изазова. Уношење ових правила у правни систем Србије прате и директни економски ефекти, како у самом сектору, тако и у укупној привреди целе земље. Такође, постоје и многе међународне конвенције и билатерални споразуми о функционисању саобраћаја. Последњих година посебно важне промене условљене су либерализацијом и дерегулацијом саобраћајног система, односно одвајањем одређених делатности од државне управе, њиховом приватизацијом, отварањем тржишта и дефинисањем услова привређивања у секторском и међусекторском смислу, и сл.

Друмски саобраћај је најразвијенији и најзаступљенији вид саобраћаја, како у свету, тако и у Србији. Предности друмског саобраћаја у Србији су пре свега квалитет услуге и густина саобраћајне мреже. Географски положај Србије утиче на привлачење транзитних токова који повезују Европу и Блиски Исток. Међутим, последњих година, уласком суседних земаља у ЕУ и усаглашавањем њихових саобраћајних прописа са прописима ЕУ, дошло је до смањења обима превоза у друмском саобраћају. Поред неусаглашености саобраћајних прописа, као главна мана друмске саобраћајне мреже у Србији идентификују се лоши путеви, што је последица лошег одржавања путне мреже. Сектор друмског саобраћаја поседује добар људски потенцијал и технички је опремљен, али и даље има проблема са релативно застарелим законима који уређују ову врсту саобраћаја, чија је измена у току. На појединим законима се управо ради, као што су на пример, Закон о превозу путника у друмском саобраћају и Закон о превозу ствари у друмском саобраћају који су у завршној фази, док је Закон о безбедности саобраћаја на путевима већ усвојен.

Железнички саобраћај је у веома лошем стању, посебно у погледу инфраструктуре и возних средстава. Последице дугогодишњег монопола у железничком систему у Србији су низак квалитет саобраћајних услуга, велика задуженост и губици у пословању железничког предузећа, неконкурентност на саобраћајном тржишту, као и немогућност отварања железничког тржишта за стране оператере, због ниског нивоа њене развијености у односу на европске железнице. Железничко саобраћајно тржиште Србије је у фази припреме за функционисање на либерализованом саобраћајном тржишту. Касни се са законима који треба да уређују железнички саобраћај, неопходним реформама, дефинисањем обавеза јавних услуга и услова за отварање тржишта. Раздвајање управљача инфраструктуром и вршиоца превоза, као најважнији корак у реструктурирању железничког система, још увек није завршено.

Речни саобраћај је од великог значаја, јер Србија има мрежу унутрашњих пловних путева дужине 1680 км, коју чине реке Дунав, Сава, Тиса, Тамиш, Бегеј и канал Дунав-Тиса-Дунав (ДТД). Природна речна богатства у Србији погодују речном саобраћају. Међутим, последњих година се у овај вид превоза не инвестира што је довело до изузетно лошег стања пловних путева у Србији. У области речног саобраћаја забележен је скромни напредак. Нови Закон о саобраћају унутрашњим пловним путевима још увек није усвојен, а Србија и даље има обавезу да ратификује релевантне европске споразуме у овој области. Развој речне инфраструктуре и лука као интермодалних терминала захтева посебну пажњу и значајне ресурсе. Тенденције Европе да се робни токови преусмеравају са друмског на речни саобраћај, указују на значај улагања и даљег развоја унутрашњих речних путева у Србији, као и на развој интермодалног саобраћаја.

Ваздушни саобраћај бележи благи напредак, посебно у областима безбедности, сигурности и контроли управљања саобраћаја. Национални авио превозник Јат Ервејз започео је процес организационог, кадровског и тржишног реструктурирања. У циљу приватизације Јат ервејза, 28. јула 2008. године је извршена његова статусна промена из јавног предузећа у акционарско друштво у власништву Републике Србије. Оснивањем Агенције за контролу лета и Директората за цивилно ваздухопловство Републике Србије извршене су и измене у правној регулативи ваздушног саобраћаја Србије.

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

- Саобраћајни систем није у потпуности прилагођен потребама привреде и становништва;
- Домаћа техника, технологија и менаџмент су на nižем нивоу у односу на просек земаља ЕУ;
- Саобраћајна мрежа није у потпуности изграђена и на неким деоницама не пружа адекватни ниво услуге за ранг саобраћајнице;
- Нису довољно искоришћене предности за функционисање појединих видова саобраћаја, чак и на оним релацијама где постоје природне и инфраструктурне претпоставке за њихово функционисање (посебно железничког и речног саобраћаја);
- Саобраћајни систем није довољно ефикасан;
- Интегрални саобраћај је на почетном стадијуму развоја, степен безбедности саобраћаја је међу најнижима у Европи – једним делом услед неадекватног правног прилагођавања новим стандардима ЕУ у области безбедности саобраћаја, али и због застарелости и техничке истрошености превозних средстава и инфраструктуре;
- Готово сви видови саобраћајне инфраструктуре су били оштећени током НАТО бомбардовања Србије 1999. године, и
- Недостају плански документи, студије и пројекти за мрежу путева, као битни услови за улагање у овакву путну мрежу Србије.

Од држава које желе да постану чланице Европске уније очекује се предузимање свих неопходних мера за усвајање саобраћајне политике ЕУ за развој одрживих саобраћајних система како је и изложено у документу о политици развоја сектора саобраћаја Европе, који је усвојен 2001. године (Бела књига 2001). Стратегија Републике Србије о развоју железничког, друмског, водног и ваздушног саобраћаја за период од 2008. до 2015. године је циљно оријентисана и заснована на опредељењу Србије за чланство у Европској унији, тежњи ка одрживом развоју саобраћајног система и стабилности институција. Међутим, Стратегија не посматра реорганизацију институција и финансирање, због чега треба да је прати више акционих планова, који би били детаљнији у овим областима.

Основни циљеви Стратегије развоја саобраћаја у Србији су следећи:

- пружање саобраћајних услуга вишег квалитета, безбедност саобраћаја, **јачање конкурентске позиције** како на нивоу саобраћајног тржишта одређеног вида превоза, тако и на општем саобраћајном тржишту, као и либерализација саобраћајног тржишта;
- **усклађивање саобраћајних прописа Србије са важећим прописима у ЕУ.**

Како би био остварен циљ усклађивања саобраћајних прописа Србије са ЕУ, неопходно је испунити следеће:

- уклањање преосталих вештачких баријера у оквиру сваког вида саобраћаја;
- истовремено спровођење процеса либерализације уз доношење усаглашене регулативе са стандардима ЕУ на пољу професионалне класификације, безбедности, социјалних мера и обавеза које се тичу вршења јавних услуга;
- уједначавање правила о приступу професији друмског и речног превозника са стандардима ЕУ;
- доношење компензационих мера у оквиру државне помоћи јавном саобраћају с циљем обезбеђивања недискриминаторских услова на тржишту;
- фактички и сасвим јасно одвајање функционисања железничке инфраструктуре од железничких превозних предузећа;
- склапање уговора о приступу тржишту услуга авиосаобраћаја;
- прилагођавање остатку регулативе заједничке политике ЕУ у овој области.

Стратешке препоруке приближавања саобраћајног система Србије ЕУ на краћи рок везане су пре свега за **ревитализацију саобраћајног система** у свим његовим сегментима, текуће и инвестиционо одржавање инфраструктуре, текуће и инвестиционо одржавање мобилних (саобраћајних и погонских) капацитета и набавку нових капацитета, посебно у случајевима простог обнављања постојећих капацитета који се не могу вратити у функцију или се њихово враћање не исплати.

На путу ка ЕУ потребно је много више тржишног понашања у области саобраћаја него што је до сада био случај. Ово се посебно односи на јавна предузећа у области железничког и ваздушног

саобраћаја. **Завршетак процеса приватизације у друмском саобраћају је свакако један од краткорочних циљева.** Неопходно је и **оживљавање и значајније улагање у област речног саобраћаја.** Посебно значајно место у стратешком смислу треба да заузме **развој интегралног саобраћаја,** као ефикаснијег начина достављања робе, посебно коришћењем речних путева, до највећих центара у државама чланицама ЕУ. Упоредо с процесом дерегулације и либерализације саобраћајног тржишта, држава треба да изједначи почетни положај свих саобраћајних грана у смислу обезбеђења **приоритетних и равномерних улагања у инфраструктуру, уз благо фаворизовање железничког саобраћаја** (за дуге и средње релације – преко 200км) и **речног саобраћаја** (улагања у пристаништа – посебно у близини великих предзећа и погона) и инфраструктуру интегралног саобраћаја. При томе треба ићи на примену модерних европских концепата, што значи да **сваки корисник мора, сразмерно степену коришћења инфраструктуре, да сноси трошкове њеног редовног одржавања.** То је у области ваздушног и речног саобраћаја релативно успешно решено, а проблеми који су до сада у формалном смислу постојали у железничком саобраћају (исто предузеће управља и инфраструктуром и превозом) решаваће се применом новог Закона о железници, док је у друмском саобраћају неопходно побољшати правичност у плаћању накнаде за коришћење инфраструктуре.

Како би се проценили економски ефекти интеграције Србије у ЕУ за област саобраћаја, могуће је дефинисати **две опције.** Опција 1 подразумева да се не предузимају никакве даље мере у циљу усклађивања саобраћајних прописа Србије са онима који постоје у ЕУ, или да се даље приближавање тим стандардима обавља успорено и насумично. Наравно, таква опција носи са собом многобројне ризике, као што су:

- кашњење са либерализацијом тржишта саобраћаја и тиме губљење конкурентске способности Србије;
- смањење инвестиција у свим секторима саобраћаја, због незаинтересованости за улагање капитала;
- спорије увођење модерних саобраћајних услуга за путнике због успореног развоја;
- често отежана и компликована процедура транзита за теретна возила кроз Србију и губљења битног прихода од транзита.

Опција 2, која подразумева потпуно усклађивање са правилима ЕУ у области саобраћаја има следеће **предности**:

- либерализовано тржиште саобраћаја;
- могућност приступа тржишту и правична конкуренција за све оператере;
- већа улагања у саобраћајну инфраструктуру;
- пружање саобраћајних услуга вишег квалитета;
- већа безбедност у саобраћају;
- унапређење заштите животне средине;
- раст транзитног саобраћаја кроз Србију.

И поред очигледних предности које доноси ова опција, треба напоменути и најзначајније **ризике** који могу да је прате, као што је могућност да се јавна саобраћајна предузећа не прилагоде либерализованом тржишту, услед чега би изгубила своје постојеће кориснике, а тиме дошла у ситуацију да затварају већи број радних места. С друге стране, непостојање адекватне координације и сарадње између одговарајућих државних органа који су релевантни за саобраћај могу довести до проблема, застоја и одлагања у процесу усклађивања са правилима ЕУ. Међутим, у случају неприлагођавања саобраћајних прописа Србије са ЕУ, приступ страним фондовима за одржавање, рехабилитацију и модернизацију саобраћајне инфраструктуре и возних средстава неће бити могућ. Директна последица ове препреке јесте да заправо неће моћи бити реализовани многи претходно приказани пројекти. Дакле, треба нагласити да је **проценат финансирања инвестиционих улагања од стране државе или од стране самог државног саобраћајног предузећа скоро занемарљив, па је јасно да ће продужавање те ситуације довести до погоршавања стања у саобраћајном систему у Србији.**

Рачунање директних економских ефеката у области саобраћаја није урађено посебно за сваки вид саобраћаја, због нерасполагања потребним подацима и непостојања увида у сагледавање појединих привредних субјеката у односу на ефекте које ће хармонизација наше прописа са ЕУ донети. Као пример, приказани су економски ефекти за железнички саобраћај до којих би дошло у случају неусклађивања са прописима ЕУ, односно губитак предности које би донело усклађивање. Овај пример може са великом сигурношћу да се преслика и на друге видове саобраћаја јер је ситуација, као што је показала и анализа стања, веома слична. За процену у случају ефеката усклађивања односно неусклађивања са прописима ЕУ, коришћени су подаци из

„Извештаја о реализацији програма пословања за 2006. годину” ЈП Железнице Србије. На основу овог Извештаја, ЈП „Железнице Србије” је у 2006. години реализовало инвестиционе програме у вредности од 33 милиона евра. Од укупних инвестиционих улагања у 2006. години, за изградњу, модернизацију и реконструкцију инфраструктуре утрошено је око 48%; за набавку, модернизацију и реконструкцију возних средстава утрошено је око 50%; док је за набавку и модернизацију осталих средстава утрошено 2% наведене суме. Међутим, оно што је овде релевантно, јесте однос планираног и реализованог инвестирања – свега око 6% планираног је и реализовано. При томе, само око 21% реализованих инвестиција финансијски је покривено сопственим приходом предузећа. За финансирање инвестиционих програма коришћена су средства иностраних кредита (52%), средстава предузећа (21%), наменска средстава Министарства за инфраструктуру (15%), средства иностраних донација (2%), а један део инвестиција реализован је путем уговора о финансијском лизингу (10%). Подаци упућују на закључак да ће се овакав тренд наставити уколико се не добије лакши приступ капиталу, чиме би било омогућено и повећање прихода самог предузећа. **То је, пак, могуће једино усклађивањем правних правила Србије са правилима у ЕУ, али и реструктурирањем и отварањем тржишта.**

ЕНЕРГЕТИКА

У последњих неколико година енергија је постала једна од приоритетних тема ЕУ. Иако је још увек, првенствено, тема и надлежност држава чланица и њихових националних политика, ЕУ све интензивније ради на формирању заједничке европске енергетске политике. За ЕУ су енергија и борба против климатских промена две стране исте медаље. Говорећи о ЕУ и енергији често се истиче да је управо енергија била један од главних мотора и покретача енергетских интеграција, кроз својевремено формирање Заједнице за угаљ и челик. Да ли и како, у ком обиму и којом брзином енергија може да утиче на приближавање Србије ЕУ, на њено прижељкивано чланство и шта ће то донети Србији у сектору енергије? Погледајмо какво је стање енергетског сектора у Србији, али и где је данас енергетска политика ЕУ. Потом, која је позиција Србије у односу на енергетику у Унији, поготово шта је значај чланства у Енергетској заједници као својеврсном облику секторске интеграције Србије у ЕУ. Посебно ћемо приказати активности администрације на реализацији прописа у оквиру Енергетске заједнице. Представићемо и три могућа сценарија развоја енергетског сектора у процесу придруживања ЕУ. Закључно, презентираћемо шта би могли бити изазови и добити од „енергетског придруживања“.

Енергетска политика Републике Србије обухвата следеће правце и циљеве развоја: сигурно и квалитетно снабдевање енергијом, дугорочни и уравнотежен развој енергетике као области привреде, подстицање конкурентности на тржишту енергије на начелима не-дискриминације и јавности, стварање услова за безбедан и поуздан рад и функционисање енергетских система, обезбеђење услова за унапређење енергетске ефикасности, унапређење заштите животне средине. Стратегијом развоја енергетике одређују се: дугорочни циљеви развоја појединих енергетских делатности, приоритети развоја, извори и начин обезбеђивања потребних количина енергије, подстицајне мере за финансијска улагања у енергетске објекте

у којима ће се користити обновљиви извори енергије и други елементи за остваривање циљева енергетске политике. Овај документ је усвојила Народна скупштина 2005. године. Стратегијом развоја енергетике предвиђено је институционално прилагођавање сходно преузетим међународним обавезама. Ипак, стратегија подразумева наставак сценарија енергетског развоја од половина седамдесетих година прошлог века и сходно томе, даље повећање коришћења лигнита и даље увећање енергетске интензивности, односно „CO2 интензивности“ (иако предвиђа ратификацију Кјото протокола).

Од времена припреме и доношења важеће Стратегије развоја енергетике, Србија је приступила Уговору о Енергетској заједници Југоисточне Европе, Кјото протоколу и ратификовала Архуску конвенцију. Поред тога, Србија је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ и Енергетски споразум са Руском Федерацијом. Ови међународни уговори, споразуми, конвенције и протоколи битно мењају обавезе Србије у области енергетике и постављају обавезе и рокове који Стратегијом нису предвиђени. Сама околност да Стратегија има важност до 2015. године, указује да њома нису обухваћене кључне обавезе примене директива ЕУ.

Неке од основних карактеристика сектора енергије у Србији су:

- Потрошња енергије по становнику у Србији је близу светског просека, али је око три пута мања од просека развијених земаља ОЕЦД. Ова указује да је продуктивност радне снаге у Србији смањена и да радној снази стоји на располагању мања количина енергије.
- Потрошња електричне енергије у Србији је за око 25% већа од светског просека и само око 2.6 пута мања од просека ОЕЦД. Електрична енергија је на квалитетнији и потенцијално најпродуктивнији вид енергије. Овај показатељ указује да би привреда Србије могла остваривати већи национални производ по јединици енергије од светског просека.
- Потрошња енергије у Србији по јединици националног производа је више од три пута већа од светског просека и око пет пута већа од просека ОЕЦД. Ово указује не само на ниску енергетску ефикасност него и на врло ниску ефикасност коришћења најефикаснијег облика енергије – електричне енергије.

- Енегија која се неефикасно користи у Србији потиче из извора који условљавају енергетске трансформације необично високе интензивности емисије угљен диоксида. По јединици коришћене енергије, Србија емитује више угљен диоксида од просека, како у свету, тако и међу чланицама ОЕЦД који су овом случају доста слични. Ова интензивност је одлика знатне разлике у производњи и коришћењу енергије у Србији у односу на земље ЕУ. То указује на недовољну одговорност Србије према проблему климатских промена.
- Интензивност емисије угљен диоксида у односу на национални производ је сходно томе, многоструко већа у Србији у односу на светски или просек ОЕЦД.

Три су основна стуба нове европске енергетске политике. Пре свега, то је формирање интегралног унутрашњег тржишта у правцу његовог јачања, како са аспекта конкурентности кроз додатне мере либерализације, тако и одрживости, али и безбедности снабдевања. Главно место добија јасна подела између снабдевања и производње енергије са једне и њеног преноса са друге стране. Други стуб је прелазак на енергију са што нижом емисијом угљен-диоксида, односно обавезујући циљ од 20 % удела обновљивих извора енергије (соларна, биомаса, енергија ветра и друго) у енергетском миксу до 2020. Сада је степен удела 6,5 %. За постизање овог циља биће неопходан велики раст у три основна вида коришћења обновљиве енергије: производња струје, биогорива и грејање, односно хлађење. У овом делу је и циљ да се у транспорту удео биогорива повећа на 10 % до 2020. Повећање енергетске ефикасности, практично штедња и рационално коришћење енергије, је трећи стуб. Уколико се постигне овај циљ ЕУ би до 2020. користила чак 13 % мање енергије него 2006. Методи и средства за постизање ових уштеда су различити: економичнији мотори са унутрашњим сагоревањем, ефикаснији уређаји за домаћинства, унапређење изолације стамбених и пословних објеката, као и већа ефикасност у преносу и дистрибуцији енергије. Повећање зависности ЕУ од увоза енергије захтева и адекватну спољну политику. Енергија је постала приоритетна тема спољних односа Брисела. У суштини, не само спољних односа, већ и једна од главних поставки Европске безбедносне стратегије. Практично, формулисана је прва целовита Енергетска политика за Европу, фокусирана на следеће теме и приоритете: унутрашње тржиште за струју и гас, безбедност снабдевања, међународна енергетска политика, енергетска ефикас-

ност и обновљиви извори енергије и енергетске технологије. У складу са тим, у току су промене и допуне европског законодавства.

Србија је од 2006. чланица Енергетске заједнице. Основни циљеви Енергетске заједнице су: стварање интегрисаног енергетског тржишта у региону Југоисточне Европе које омогућава прекограничну трговину и повезивање са унутрашњим тржиштем Уније, јачање безбедности снабдевања, привлачење инвестиција у производњу струје, обнова и изградња преносне мреже и побољшање стања у области заштите човекове околине. У суштини, државе чланице Заједнице, „секторски“ интегрисане у ЕУ, обавезале су се на примену правила и директива Уније. Заузврат, то привлачи инвестиције и јача тржишну позицију региона и држава чланица. Процене говоре да ће у наредне две деценије за обезбеђење стабилног и поузданог снабдевања енергијом држава окупљених у Заједници бити неопходно до 20 милијарди евра. Додатно, развој прекограничних мрежа за струју и гас отвара могућност не само повећане трговине, већ и солидарности у случају проблема у снабдевању или хаварија. То јача енергетску безбедност држава региона, кроз диверзификацију опција за њихово енергетско снабдевање. Посебну димензију значаја Енергетске заједнице представља чињеница да се ради о својеврсној „вежби“ региона Западног Балкана за интеграцију у Унију кроз „извоз“ модела управљања и комунитарног права. Логика интеграције региона полази од високо курентне области као што је енергетика, а постепено се преноси на друге области, паралелно са процесом стабилизације и проширења Уније на Западни Балкан.

Примена одредби Уговора о Енергетској заједници значи примену прописа енергетске политике ЕУ у четири, међусобно повезана, дела: енергетика, унапређење и заштита животне средине, конкуренција и обновљиви извори енергије. Може бити интересантно истаћи да у одредбама уговора у области конкуренције нема места удруживању и ограничавању конкуренције, злоупотреби доминантног положаја појединих компанија као и државној помоћи која може да наруши конкуренцију.

Енергетски сектор је укључен у Споразум о стабилизацији и придруживању Србија-ЕУ. Сарадња у области енергетике ће се, према том Споразуму, „усредсредити на приоритетне области у веза са правним тековинама Заједнице у области енергетике. Сарадња ће бити заснована на Уговору о оснивању Енергетске заједнице и биће развијана с циљем постепене интеграције Србије у енергетско тржиште Европе“. Надаље, „сарадња може укључити следеће: форму-

лисање и планирање енергетске политике, укључујући модернизацију инфраструктуре, побољшање и диверзификацију снабдевања и побољшање приступа енергетском тржишту, укључујући олакшање транзита, преноса и дистрибуције и унапређења енергетских интерконекција од регионалне важности са суседним државама; промовисање штедње енергије, енергетске ефикасности, обновљивих извора енергије и проучавање утицаја производње енергије и њене потрошње на животну средину; стварање оквирних услова за реструктурирање енергетских компанија и сарадњу између субјеката у овој области“.

Што се тиче активности државаних органа, у 2009. години извршиће се, сагласно динамици утврђеној Законом о енергетици, одговарајуће измене у Програму остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године за период од 2007. до 2012. године. У области енергетске ефикасности и коришћење обновљивих извора енергије присутно је, на регулаторном нивоу, неколико новина. У области енергетских интерконекција, када је реч о гасу, поддржава се реализација концепта Прстена Енергетске заједнице, као и свих пројеката који би обезбедили његово сигурно снабдевање. Такође, приоритетни пројекти у области природног гаса у Србији су изградња подземног складишта гаса Банатски Двор, повезивање са гасоводним системима у окружењу и реализација пројекта „Јужни ток“. У домену електроенергије, изградња далековода између Македоније и Србије представља значајан напредак, али и изградња према БиХ и Румунији.

Када је реч о приоритетним пројектима у области инфраструктуре у оквиру Енергетске заједнице који су значајни за Србију, Влада Републике Србије је прихватила предлог да се распишу тендери за изградњу термоелектрана на иницијативу ЈП ЕПС. То се односи на изградњу термоелектрана „Никола Тесла БЗ“ и „Колубара Б“. У области нафтне привреде по свом значају се издваја пројекат изградње нафтовода ПЕОП (Паневропски нафтовод). Пројекат се у ЕУ препознаје као приоритетни када се ради о диверзификацији праваца и извора снабдевања нафтом.

Најзначајнија активност у процесу приступања Уговору о Енергетској повељи и пратећем Протоколу, који се одвија кроз консултације приступајуће земље са експертима Секретаријата Енергетске повеље, је израда Извештаја о хармонизацији законодавства и регулативе са одредбама Уговора, Извештаја о инвестиционој клими и изузецима од националног третмана и Извештаја о енергетској

ефикасности. Израда наведених материјала траје око једне године и усвајање истих представља неопходан услов за потписивање Уговора и Протокола. На основу вођених разговора у поменутом периоду, сачињена је Заједничка декларација између Владе Републике Србије и Секретаријата Енергетске повеље.

Енергетика је присутна и у програмима који се реализују кроз ЕУ фондове ИПА. У оквиру финансијског споразума за 2007. одобрено је 18 милиона евра за пројекте „Смањење емисија из термоелектране Никола Тесла ” – 12 милиона евра и „Подршка спровођењу Уговора о оснивању Енергетске заједнице” – 6 милиона евра. Последњи пројекат има два начелна циља. Први је ојачавање капацитета и техничке спремности државних институција, односно енергетских компанија, ради задовољавања правних и техничких захтева Уговора о оснивању Енергетске заједнице. Други циљ је да се помогну инвестиције које су неопходне за изградњу прекограничних капацитета за пренос електричне енергије, како би се дошло до функционалног регионалног тржишта енергије.

Будући да нема јасних стратегијских опредељења у области енергетике за период до 2020. године, а нарочито за период после 2015. године, може се само предвидети неколико могућих сценарија развоја енергетике. Преузете обавезе доспевају на извршење крајем 2017. и 2020 године, па се у наредне две године морају донети одлуке које ће имати стратешки значај, не само за енергетски сектор, него и за укупни привредни, економски, социјални и политички развој Србије. Енергетске технологије нису социјално и политички неутралне. Примењене технологије и начини управљања, односно регулације у енергетском сектору могу имати критичне последице у у социјалном и политичком смислу.

Имајући у виду затечено стање, предвиђена прилагођавања и потенцијале најмодернијих технологија, могу се формулисати три сценарија прилагођавања енергетског сектора придруживању ЕУ, који имају спецификације како следи. Користи и трошкови придруживања који проистичу из ових сценарија биће, по свему судећи, битно различити. Ови сценарији узимају у обзир најмање следеће околности:

- Око 2/3 електричне енергије у Србији производи се спаљивањем лигнита,
- Око 2/3 становништва Србије користи огревно дрво (и/или лигнит) као основни извор грејања током зиме,

- Скоро целокупно течно гориво (а не мање од 2/3) обезбеђује се прерадом увозне нафте у домаћим рафинеријама,
- Више од 90% природног гаса увози се из једног извора и правца.
- Постоји историјска тенденција корелације кретања националног производа и потрошње енергије.

Према првом сценарију, међузависност националног производа и потрошње енергије остаје мање више непромењена. Други, предвиђа наставак постојећих трендова уз минимално задовољавање услова из Уговора о Енергетској Заједници за Југоисточну Европу. Трећи сценарио разрађује пуно коришћење могућности придруживања ЕУ.

Сумарни преглед околности које произилазе из ових могућих сценарија може се представити у следећој табели:

Сценарио:	I	II	III
Отварање енергетског тржишта и конкуренција	Минимално и само у оној мери колико евентуално наметнуто увођење трошкова заштите животне средине учини увозну енергију конкурентном. Врло високе баријере за улазак у грану условљене правом коришћења природних ресурса које се додељује у арбитрарном поступку.	Минимално али се могу очекивати увећани трошкови заштите животне средине и сходно томе увећано присуство спољне конкуренције. Баријере за улазак у грану остају високе.	Потпуна интеграција у регионално и међународно тржиште. Отварање процеса кооперације и конкуренције.
Примена ЛЦПД	Одложена	Примена по динамици коју омогући иностранна помоћ	Примена по динамици која је уговорена у Уговору о Заједници за енергетику Југоисточне Европе или брже.

ЕФЕКТИ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Примена ЕВРО 5 стандарда за теч- на горива	Минимална и у складу са Уговором о продаји НИС. Домаће рафинерије остају конкурентне иностраним производима (оптерећеним додатним трошковима транспорта) услед нижих трошкова производње горива нижег стандарда у великом обиму и горива ЕВРО 5 стандарда у мањем обиму.	Инострана помоћ снижава трошкове транспорта и увођења конкуренције на тржиште. Опстанак домаћих рафинерија доведен у питање уколико изостану инвестиције већег обима.	Пуна интеграција у регионално тржиште. Снижавање баријера за увоз. Значајне инвестиције у повећање комплексности рафинеријске производње.
Обновљиви из- вори енергије	Минимално увођење обновљивих извора засновано на предузетничкој иницијативи и иностраној помоћи.	Минимално увођење обновљивих извора засновано на предузетничкој иницијативи и иностраној помоћи.	Увођење додатних 25–30% обновљивих извора у енергетски микс и приближавање европским циљевима.
Енергетска ефикасност	Задржавање затеченог нивоа енергетске ефикасности у енергетским трансформација и преносу. Минимално смањење енергетске интензивности на страни потрошње засновано на предузетничкој иницијативи и иностраној помоћи.	Задржавање или даље погоршање затеченог нивоа енергетске ефикасности у енергетским трансформација и преносу. Минимално смањење енергетске интензивности на страни потрошње засновано на предузетничкој иницијативи и иностраној помоћи.	Драматично организовано повећање енергетске ефикасности. До нивоа светског просека.
Безбедност снабдевања	Заснована на експлоатацији домаћих ресурса и Уговору са Руском федерацијом.	Заснована на експлоатацији домаћих ресурса и Уговору са Руском федерацијом.	Комплексно обезбеђење безбедности снабдевања путем диверсификација извора снабдевања, увећања енергетске ефикасности и учешћа у међународним интегративним процесима.

Климатске промене – интензивност емисије угљен диоксида	Непромењена. Увећава се сразмерно расту потрошње енергије.	Мења се и увећава сразмерно брже од раста потрошње енергије.	Смањена за приближно четири пута: два пута мања количина угљен диоксида у енергетском миксу којим се производе 100% увећани национални производ.
Субсидирање цена и утицај на национални буџет	Непромењено. Раст скривеног буџетског дефицита. Увећање фискалних ризика.	Непромењено. Ублажен раст скривеног буџетског дефицита. Умањење фискалних ризика.	Субсидирање у функцији увећања енергетске ефикасности и примене обновљивих извора енергије. Елиминација фискалних ризика.
Услови за придруживање Европској Заједници	Политички компромис и значајна дерогација у скоро свим кључним техничким условима из Уговора о Заједници за енергетику или обезбеђење значајне иностране помоћи.	Примена Уговора о Заједници за енергетику сразмерно обезбеђеној помоћи уз минимална одлагања. Компромис у погледу сигурности снабдевања.	Потпуно укључење у Европску Заједницу уз потпуно испуњење предвиђених стандарда комбинацијом економске помоћи, приватних и домаћих јавних инвестиција.
Ефекти			
Инвестициони трошкови до краја 2017	Без значајнијих додатних инвестиционих трошкова изузев одржавања затечене структуре	Око 14 милијарди УСД	Око 10 милијарди УСД
Смањење екстерних трошкова енергетског сектора	Не очекује се смањење екстерних трошкова. Раст ризика ескалације фискалних ризика 3-8% БНП	Свођење релативних екстерних трошкова на просек Централне Европе	Свођење релативних екстерних трошкова испод просека ЕУ

ЕФЕКТИ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Увећање ефикасности производње, конверзије, преноса, дистрибуције и коришћења енергије	Нема промена у трендовима енергетске ефикасности. У случају ескалација фискалних ризика део трошка може бити изражен опадањем БНП	Смањење ефикасности уз процењени трошак од око 2% умањење БНП	Раст БНП око 5% годишње односно кумулативно преко 60% увећања БНП до 2020.
Смањење транспортних трошкова код увоза квалитетних извора енергије	Без утицаја	Без утицаја	Смањење трошкова за око 0.5% БНП
Побољшање безбедности снабдевања енергијом	Висока енергетска интензивност условљава велику осетљивост националног производа на сигурност снабдевања. Око 10-20% БНП се налази у зони директног ризика у случају ескалације ризика. Осигурање сигурности снабдевања сада примењеним методама скоро потпуно елиминисе конкурентност домаћег извоза. Извоз се одржава субвенцирањем.	Раст трошкова субвендирања ради одржања конкурентности у односу на сценарио I	Нема утицаја трошкова сигурности снабдевања на конкурентност
Смањење енергетског сиромаштва	Без промена	Без значајнијих промена	Омогућава и подстиче поменути ефекат од 5% раста БНП

Презентирана је и анализа користи од приступања ЕУ у области енергетике и то у пет група: смањење екстерних трошкова енергетског сектора; увећање ефикасности производње, конверзије, преноса, дистрибуције и коришћења енергије; смањење транспортних трошкова код увоза квалитетних извора енергије; побољшање безбедности снабдевања енергијом; смањење енергетског сиромаштва. Уочава се одлучујући значај инвестиционих одлука, енергетске политике и стратегије у контексту приступања Европској Заједници. Треба имати у виду да изабране инвестиционе опције могу имати ефекте у врло широком опсегу између 8% смањења и 5% раста националног производа, а да остварени ефекти не морају бити у директној сразмери са инвестиционим трошковима. Наиме, мањи инвестициони трошак може остварити већи ефекат и обрнуто. Дакле, у зависности од изабраног сценарија развоја енергетског сектора, приступање Европској заједници може имати значајан трошак у виду смањења националног производа и значајну добит у виду сталног раста националног производа. Међутим, изостајање одлучне активности ка приступању Европској заједници, не само да може имати драматичне ефекте у смислу смањивања националног производа, већ и драматичну есклацију фискалних ризика у обиму који се може мерити примерима из последње декаде 20. века.

ЖИВОТНА СРЕДИНА

Сектор животне средине представља једно од најзахтевнијих поглавља у преговорима о приступању Европској унији, како за државу која приступа, тако и за саму ЕУ. Европске интеграције у целини су „природни савезник“ напретку у области животне средине, представљајући катализатор позиционирања овог сектора на важније место него што је то до сада био случај. Од држава које желе да приступе ЕУ очекује се да саме успоставе одрживе механизме финансирања, преузимања и спровођења обавеза које произилазе из правних тековина ЕУ у области животне средине (што проистиче из члана 175. став 4, Римског уговора).

По оци аурора ове анализе, врло је тешко у овом тренутку, одвојити „основни“ сценарио од сценарија „приступања ЕУ“ у сектору животне средине. Изазови и притисци као што су: прекогранична питања у вези са заштитом животне средине, услови међународне трговине, побољшање националног законодавства и примене истог, ради добробити и побољшања квалитета живота грађана, побољшање инфраструктуре (отпад, водовод, канализација, путеви и др.), недовољно разумевање државних званичника као доносиоца одлука о важности сектора животне средине у процесу приступања ЕУ, теку са или без прикључења ЕУ. Дакле, одрживи развој земље и прикључење ЕУ у сектору животне средине, су активности у оквиру истог пута. **Треба указати да прецизна слика трошкова и добити од интеграција за Србију зависи од процене стања на терену посматрано у односу на конкретне стандарде квалитета животне средине, стандарде процеса производње, стандарде производа, стандарде правне заштите и друге стандарде који су саставни део релевантних прописа ЕУ, а које треба достићи и одржати. У овом тренутку није могуће дати јасну слику због недостатка релевантних података.**

Простирање загађења не познаје границе. Животна средина Србије (ваздух, вода, биодиверзитет), суштински је већ саставни део животне средине Европе и ЕУ, те постоји обострани интерес грађана

Србије и ЕУ, да се на нашем простору што пре постигне јединственост система заштите животне средине са системом у ЕУ. Овде лежи код нас неискоришћен потенцијал „дипломатије животне средине“ за ефикасније ЕУ интеграције Србије. Треба истаћи да сектор животне средине има значајан утицај на ефикасност ЕУ интеграција у осталим секторима (енергетика, саобраћај, трговина и др.) потпомажући или успоравајући процес. Као примере, наводимо спровођење Регионалног споразума о енергетском тржишту, као и отклањање еколошких, нецаринских баријера трговини. Историјска, тј. затечена и деценијама стварана загађења из времена када животној средини није поклањано толико пажње, најчешће се посебно анализирају, али се имају у виду при целокупној процени ефеката.

Пресек стања у степену примене Националног плана за интеграцију у ЕУ (НПИ) средином 2009. године указује на **изузетан резултат од 140% усвојених у односу на предвиђене законе у сектору животне средине**. Овај веома позитиван импулс, охрабрујући је за наставак интеграција у ЕУ у области животне средине. Неопходно је истаћи да се овако приказана примена НПИ односи само на: сегмент обавеза из законодавне активности и јачање институционалних и административних капацитета, уз исказивање финансијских потреба, које су у надлежности републичке администрације (поређење са ситуацијом у Словенији и Македонији, указује да је овај сегмент у обе државе имао „тежину“ ефеката од око 10%).

Прва процена Европске комисије из 1997. године о трошковима преузимања тековина у области животне средине од стране држава средње и источне Европе била је око **1.140 евра по глави становника**. Постоје подаци да се трошак приступања ЕУ за сектор животне средине, може проценити за:

- Словенију, 1.300 евра/становнику
- Македонију, 1.100 евра/становнику,
- Хрватску, 1.500-2.000 евра/становнику.

Искуство десет земаља које су 2004. године приступиле Европској унији показује да су се за заштиту животне средине издвајања из БДП кретала између **1,5 и 2,5%**. Међутим, процене величине потребних инвестиција су се разликовале по државама: од 2% БДП за Чешку Републику до 11% БДП за Бугарску. Процењено је да је за Македонију највећи терет приступања ЕУ за сектор животне средине на привреди, у Турској на локалној самоуправи и привреди, док је у Словенији највећи терет приступања поднела локална самоуправа.

Сектор животне средине у Србији са аспекта ефеката интеграције у ЕУ

Анализа расположивих података и до сада сачињених студија на тему ефеката интеграције Србије у ЕУ у сектору животне средине, указује на значајне сегменте који до сада нису обрађивани, као и ограниченост досадашњих анализа. У контексту реченог треба посматрати и ограниченост приказа материје у овој анализи, која је пре свега уоквирена покушајем да се систематизује урађено, укаже на области које до сада нису биле предмет процене и постави основ за будућу процену трошкова, инвестиција и добити.

Може се констатовати да се до сада у Србији нико није бавио:

- Систематским проценама трошкова од историјског, тј. затеченог, годинама ствараног загађења. Историјска штета се, у контексту ефеката интеграције треба ограничити на чишћење и ремедијацију која је непосредно повезана са достизањем стандарда квалитета из релевантног прописа ЕУ. Треба имати у виду да су и несаниране последице бомбардовања на животну средину постале део историјског загађења које треба решавати. Како држава има одговорност за историјско загађење, треба очекивати да ће у будућности имати по овом основу и одређене трошкове (нпр. трошкови санације историјских загађења на локацији у Крагујевцу, где „Фијат“ треба да установи производњу);
- Планирањем инвестиција за спровођење „тежих“ директива ЕУ из области животне средине, на основу којих се најчешће договарају прелазни рокови за пуну примену законодавства ЕУ у области животне средине.

Анализирајући резултате једне од ретких студија која се бавила проблематиком трошкова за сектор животне средине у Србији⁶ можемо истаћи: методолошку вредност ове студије урађене применом МОСЕС методологије⁷, као и ограниченост студије на сегменте животне средине који су били предмет анализе (отпад, воде, ваздух). За Србију су расположиви следећи подаци процене штета животне средине за 2003. годину:

⁶Environmental Capacity Building Programme 2003: Assessment of the Economic Value of Environmental Degradation in Serbia, Interim report by J. Jantzen and R. Pesic, 03/SER01/09/002, Belgrade, May 2004

⁷Model on Sustainable Environmental Economic Scenarios (за потребе Светске банке га је развио Jochem Janzen са сарадницима од 1989. до 1992. године у Institute for Applied Environmental Economics, Hag)

	Штета животне средине			
	Ниски ниво привредног раста		Високи ниво привредног раста	
	Милиони евра	% БДП	Милиони евра	% БДП
Укупно: загађење ваздуха, воде и отпада	861	5,11	2500	14,85

Аутори студије су развили девет могућих сценарија штета за животну средину за период од десет година (2003-2013), где само реализација од по три сценарија подразумева поправљање животне средине у Србији. Да би 2009. године ови подаци били кредибилни, посебно када се исказују по години или становнику, потребно је направити озбиљну анализу сценарија који се реално дешавао од 2003. године до данас, уз додатно узимање у обзир светске економске кризе. Ово не треба да умањи вредност саме студије, ако се правилно тумачи. Имајући у виду да од 2005. до 2009. године у пракси нису евидентирана директна улагања у побољшање животне средине у Србији, по предвиђеној динамици, процена ресорног министарства из 2008. године, на **нешто више од 4 милијарде евра за укупне издатке у сектору животне средине, може се узети са великом резервом**⁸. На таквој основи је изведен и став, да уз претпостављени привредни раст од 5%, 2016. године ће бити потребно издвајати 2,4% БДП за животну средину, плус 4,4-13% БДП за санацију животне средине (што је преведено у процену 545 евра по становнику + 1.150 – **3.340 евра по становнику**).

Улагања јавног сектора у заштиту животне средине Србији, по годинама су:

година	2000	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
% БДП	0	0,3	0,4	0,2	0,3	0,3

Поред тога, начин за остваривање прихода јесте путем накнада прописаних у законима из области животне средине. По том основу на пример, 2007. године Фонд за заштиту животне средине Републике Србије остварио је приход од 12,3 милиона евра.

⁸По оцени аутора ове студије, на ову суму треба као минимум додати средстава за које је било планирано да се утроше у периоду 2005–2009, а нису уложена у сектор животне средине.

Подаци о улагању привреде у област животне средине нису обједињени и систематизовани. Међутим, чињеница је да **привредни субјекти значајно (али у целини још увек недовољно) улажу у заштиту животне средине**. У прилагођавању пословања захтевима заштите животне средине, предњаче предузећа усмерена на регионално тржиште. Примера ради, иако увођење стандарда из серије ИСО 14000 (управљање животном средином) није обавезно, пре свега због конкурентности својих производа на тржишту, али и због друштвено и еколошки одговорног пословања, велики број организација је у своје пословање увео, или уводи ове стандарде. Од 2000. године, до средине 2009. године, привреда Србије је по основу увођења стандарда ИСО 14001, ИСО 4001:2004, СРПС ИСО 14001 и СРПС ИСО 14001:2005, уложила оквирно око 1,4 милион евра (око 200 привредних субјеката са просечном ценом увођења стандарда од 7000 евра). При свакој анализи ефеката, треба имати у виду да се улагања привреде у сектор животне средине дешавају независно од прикључења ЕУ. Управо због ових чињеница, привреда Србије није само партнер, него у неким сегментима и носилац и промотер ЕУ интеграција.

Још је теже приказати добити (квалитативне и квантитативне) као посредне ефекте у области животне средине. То се пре свега односи на ефекте животне средине на јавно здравље и ефекте на побољшање услова и квалитета живота. Оквирна процена добити може се за Србију сагледати из следеће анализе⁹:

Добити услед усаглашавања са правним тековинама ЕУ из области животне средине које се могу монетарно изразити

Ваздух	Годишња добит у износу од 351-621 милиона евра, почев од 2020. године
Вода	Пијаће воде: годишња добит око 422,3 милиона евра након пуног спровођења директиве
	Побољшање квалитета површинских вода (за кориснике): годишња добит од 33,2-87,3 милиона евра
	Побољшање квалитета екосистема површинских вода: добит 11,4 милиона евра по години

⁹Benefits for FYROM and other countries of SEE of compliance with the environmental acquis, Final report – Part II: Country-specific Report Serbia, ARCADIS ECOLAS / IEEP for EC/DG Environment (2007)

Добити услед усаглашавања са правним тековинама ЕУ из области животне средине – квалитативни и квантитативни приказ

	Квалитативни приказ	Квантитативни приказ
Ваздух	– Побољшани надзор, евиденција и информације о емисијама загађујућих материја у атмосферу и параметара квалитета ваздуха – Опште добити за људско здравље (смртност, болести), екосистеме (еутрофикација, ацидификација, утицај на озонски омотач), економију (утицај на пољопривредне културе, и др.) и социјални аспект (нпр: уништавање историјских грађевина, видљивост у градовима)	– Избегавање 3083 еквивалентних случајева по години хроничних бронхитиса, од којих 801 случај годишње у Србији – За 2437 мање случајева превремених смрти по години, од којих 493 случај годишње у Србији
Вода	– побољшани квалитет воде за пиће – побољшани квалитет унутрашњих површинских вода за купање и рекреацију – побољшани квалитет екосистема површинских вода	– побољшани квалитет воде за пиће у 3.822.092 домаћинства – побољшани квалитет воде у свим водотоковима, тако да се испуни циљ класа I и II у водотоковима – због побољшања квалитета екосистема, побољшани квалитет свих површинских вода
Отпад	– боље управљање отпадом и надзор токова отпада – смањени ризици по здравље који потичу од праксе управљања опасним отпадом, затварања и ремедијације ђубришта – мање загађење подземних и површинских вода која су у вези са процедурним водама из неконтролисаних и незаштићених одлагалишта отпада – смањен утицај на климатске промене кроз прихватање метана са депонија	– смањена емисија метана: 34-339 хиљада тона/години у 2020. години – Смањење запремине одлагалишта отпада до 2020. године за 35-48%, кроз увођење система рециклаже, компостирања и других метода третмана отпада – повећање количина/запремина отпада у рециклажи: око 398 хиљада тона рециклабилних материјала (папир, стакло, пластика и метал) по години у 2020. години

ЕФЕКТИ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Природа	– побољшање садашњих неодрживих облика туризма и добити од еко-туризма	– Побољшање квалитета и величине заштићених подручја (од 5,6% до 10% до 2010. године) – смањивање губитка шума (планирано пошумљавање на 1,3 милион ха)
---------	--	--

Иако индикативна, упоредна анализа трошкова држава средње и источне Европе које су већ постале чланице ЕУ, није основ за анализу ефеката приступања Србије. Очекивања су да ће резултати ИПА 2007 пројекта Стратегија правног усклађивања Србије у области животне средине, за коју је Европска комисија обезбедила средства, дати многе одговоре, који су тренутно недостајући, или некомплетни или, неконзистентни. Процена инвестиција чиниће основу за договор прелазних рокова за пуну примену законодавства ЕУ у области животне средине и значајно допринети потенцијалу за коришћење различитих фондова ЕУ. Најтежи посао спровођења и контроле усвојених закона као и све већа издвајања за сектор животне средине у Србији тек предстоје.

НАУКА И ИСТРАЖИВАЊЕ

Интеграција науке, односно, научноистраживачког (НИ) и истраживачко-развојног (ИР) система Србије у Европску истраживачку зону (*European Research Area* – ЕРА важан је део укупних интегративних процеса јер:

- обезбеђује интеграцију националне интелектуалне и развојне заједнице у моћну концентрацију знања која обликује развој на глобалном нивоу; уклања баријере за проток знања, идеја, технологија и пре свега, људи, у оба смера – не само што нама постаје доступно оно што чини НИ и ИР систем ЕУ, управо тиме пружа могућност да се исказа пун потенцијал привлачности наше истраживачке заједнице за заједнички рад са истраживачима ЕУ;
- ствара предуслове за реализацију капиталних НИ и ИР пројеката од националног и/или регионалног значаја уз учешће водећих европских истраживачких тимова и лабораторија, коришћење најмодерније НИ и ИР инфраструктуре и других људских, материјалних и финансијских средстава европског истраживачког простора;
- омогућава најефикаснији пренос знања, технологија и добре праксе у изградњи и функционисању националног иновационог система, као предуслова за изградњу иновационе културе, привреде и друштва Србије заснованих на знању.

Правне тековине ЕУ у области науке и истраживања не захтевају преношење правила ЕУ у националне правне одредбе. Капацитети за спровођење норми ЕУ односе се на постојање неопходних услова за ефикасно учешће у Истраживачким оквирним програмима ЕУ (ОП), Еуроатом истраживачком програму и што бољу интеграцију у ЕРА. Међутим, да би се достигао циљ осигурања пуног и успешног укључивања у ОП, државе чланице треба да обезбеде неопходне капацитете у области истраживања и технолошког развоја – људске ресурсе,

одговарајућу НИ и иновациону инфраструктуру, укључујући и одговарајуће административно особље, што је представља значајан посао.

Обавезе везане за испуњење стандарда у области науке и истраживања нису децидно исказане у званичним документима које је Србија потписала са ЕУ: Одлука Савета о принципима, приоритетима и условима Европског партнерства са Републиком Србијом (18.2.2008), Споразум о стабилизацији и придруживању (26.4.2008). У првом документу приоритети у области науке и истраживања се само посредно наговештавају везано за високо образовање („*Образовање и истраживачки рад*: Усвојити национални квалификациони оквир за стручно образовање и обуку; промовисати регионалну сарадњу у области високог образовања; Усвојити интегрисану политику о истраживачком раду.“). Национални програм интеграције Србије у ЕУ у 25. Поглављу, међутим, значајно место додељује и науци и истраживању.¹⁰ На основу обавеза из НПИ предузимају се активности које се односе на правне тековине ЕУ у области науке и истраживања, које као што је наведено нису строго обавезујуће. Меморандум о разумевању између Европске заједнице и Републике Србије о придруживању Републике Србије Седмом оквирном програму Европске заједнице за истраживање, технолошки развој и огледне активности, који доприноси стварању Европског истраживачког простора и иновацијама (ФП7 2007-2013), потписан у јуну 2007, предвиђа да ће Србија учествовати у активностима ФП7. Крајем 2003, Влада Републике Србије је донела закључак који укључује **Лисабонску стратегију** из 2000¹¹, као и „**циљ 3% БДП**“ издвајања за ИР (тзв. „**Барселона циљ**“). Овим закључком је било предвиђено буџетско издвајање за НИ делатност у износу од 1% БДП у 2007. Међутим, због недовољно брзог економског развоја **тренутно буџетско издвајање је око 0,3% БДП, а улагања привреде су мање од 0,1% БДП.**

У извештајима о напредовању Србије на путу испуњења услова за придруживање ЕУ, Комисија прати и развој науке у Србији. Извештај из новембра 2008. налази да је у овој области Србија до сада највише напретка показала кроз учешће у Седмом ОП ЕК, тј. високим процентом пројеката прихваћених за финансирање¹². Међутим, Ср-

¹⁰Национални програм интеграције Србије у ЕУ, Београд, 2008, стр. 642-645.

¹¹Циљ Лисабонске стратегије је да ЕУ до 2010. постане динамична привреда заснована на знању, најконкуретнија на свету, са одрживим економским растом, са већим бројем и бољим радним местима и већом социјалном кохезијом.

¹²*Serbia 2008 Progress Report*, Brussels, 05.11.2008, SEC(2008) 2698 final

бији предстоји да усвоји националну стратегију чији ће главни циљ бити повећање јавних и приватних улагања у истраживања и промоцију занимања у науци, као и мобилност истраживача. Такође, још увек није усвојена интегрална истраживачка политика.

У литератури је показано да НИ и ИР системи држава Средње и Источне Европе (СИЕ) у периоду транзиције нису допринели бржој и ефикаснијој трансформацији централно-планских у тржишне економије тих држава.¹³ И новија истраживања НИ и ИР система ново формираних држава Западног Балкана наглашавају да је у тим државама: научно-технолошка (НТ) инфраструктура застарела, да постоји несразмерно велика концентрација НИ и ИР ресурса у основним истраживањима, у односу на примењена и развојна истраживања (уз сиромашно финансирање свих НИ и ИР активности), велики дефицит тражње индустрије и пословног сектора у целини за примењеним и развојним истраживањима, у комбинацији са врло малим трошковима пословног сектора за НИ и ИР активности, релативно остарели људски ресурси у НИ и ИР систему суочени са негативним ефектима интерног и екстерног “одлива мозгова”, те минимална интеграција у НИ и ИР пројекте ЕУ.¹⁴

За анализу стања НИ и ИР система Србије усвојен је оквир заснован на концепту националног иновационог система¹⁵ (НИС), јер тај концепт укључује све факторе који утичу на развој, дифузију и коришћење иновација, као и односе између тих фактора. Посебно се анализирају промене у НИ и ИР систему Србије у периоду од 1991. године, које су се догодиле, углавном, без утицаја управљачких структура и механизма државе. Анализирају се, даље, ефекти тих промена на сам НИ и ИР систем, а резултати те анализе треба да укажу на неопходност предузимања управљачких акција надлежних државних институција за реструктурирање НИ и ИР система Србије, у складу са процесом интеграције науке Србије у ЕРА. Реструктурирањем ће се формирати основни механизми и инфраструктуре НИС, као предуслов за успостављање економије засноване на знању.

¹³Радосевић Славо, “Science, Technology and Growth: Issues for Central and Eastern Europe”, Summary of the project: “Restructuring and Reintegration of Science and Technology Systems in Economies in Transition”, funded by DGXII of the EC under TSER Programme, 1996-98, SPRU, University of Sussex, Brighton, UK, 1999.

¹⁴GFF, 2006, “Research and Development in South East Europe”, Gesellschaft zur Förderung der Forschung (ed), Neuer Wissenschaftlicher Verlag GmbH, ISBN 3-7083-0377-6, Wien – Graz 2006.

¹⁵Edquist, C. (ed.): “Systems of Innovation”, London, Pinter, 1997.

У оквиру Народне скупштине Републике Србије као највише законодавне институције у држави, формиран је Одбор за науку и технолошки развој, који треба да разматра и предлаже Скупштини законе који регулишу делатности у области науке, технологије иновација. На нивоу Владе Републике Србије паралелно су установљена два тела: (1) Министарство за науку и технолошки развој (МНТР), које управља функционисањем и развојем НТ система у Републици и реализује законске обавезе државе у овој области; (2) Национални савет за научни и технолошки развој, чији је најважнији задатак да Влади предлаже стратегију научног и технолошког развоја и прати реализацију те Стратегије.

Кључни део НИ и ИР система Србије чине следећа три блока:

НИ и ИР организације у јавном сектору. Овај блок чини седам државних универзитета са седамдесет и осам факултета, Српска академија наука и уметности (САНУ) са десет научних института, двадесет и осам научних института, један центар научне изврности, тридесет ИР института, шездесет и пет иновационих организација, пет привредних друштава за подршку иновационој делатности, сто седам регистрованих иноватора, као и НТ инфраструктура у оквиру које су изграђени: академска интернет мрежа, акцелератор, библиотеке института и факултета, универзитетске и Народна библиотека Србије у оквиру које је успостављена мрежа КОБСОН за приступ научним и технолошким информација из целог света;

НИ и ИР организације у приватном сектору. Чине их, седам приватних универзитета са четрдесет и пет факултета, ИР ресурси страних предузећа присутних у Србији и ИР и иновациони ресурси домаће привреде, где се по резултатима и ангажовању посебно истичу мала и средња предузећа у области софтверског инжењерства, нових материјала и биотехнологије;

Трећи, за функционисање целог система од кључног значаја је блок који чине организације за подршку, повезивање и финансирање НИ, ИР и иновационих активности у Републици: Завод за интелектуалну својину, Завод за стандарде, Завод за мере и драгоцене метале, Завод за информатику и интернет, Акредитационо тело Србије, Агенције за мала и средња предузећа и предузетништво, Агенција за телекомуникације, Привредне коморе, Иновациони центри, Пословни и технолошки инкубатори, Научно-технолошки, технолошки и индустријски паркови, стране агенције за подршку технолошког и економског развоја, и сл.

Укупан број запослених у НИ и ИР расте у периоду од 1980. и достиже свој апсолутни максимум 1990. године, а затим пада од почетка 90-тих година прошлог века до 2001, када поново почиње да расте до 2006.г. Ратови на простору бивше СФРЈ и тешка економска ситуација у Србији условили су јак “одлив мозгова”: истраживачи су емигрирали и/или напустили НИ и ИР, прелазећи у делатности од које су могли да обезбеде сигурнију егзистенцију. Демократске промене октобра 2000, као и активнија улога Владе, утицали су на већ запослене у овом сектору да га не напуштају (у великом броју случајева), а посебним мерама Владе у области стамбене политике и стимулисања усавршавања, привучени су млади да своју каријеру отпочну у овом сектору. Отуда пораст у броју људи и ФТЕ¹⁶ ангажованим људским ресурсима у овом сектору, што је, са све већом незапослености у Србији, утицало и на повећање релативног учешћа запослених овог сектора у укупној запослености у држави. Показатељ броја укупно запослених и апсолутног броја истраживача у три сектора НИ и ИР система Србије од 1980. до 2007: сектор високог образовања (ВШО), сектор државних института (Институти) и сектор института и ИР организација у привреди (ИРП) . У анализи тог показатеља важно је водити рачуна о томе да је просек ангажовања људских НИ и ИР ресурса – истраживача, у државама ОЕЦД за 2001. 64,6%, у пословном сектору, 26,3% у сектору високог образовања, а 8,8% у владином сектору, односно, **развој се реализује у пословном сектору, а не за пословни сектор**. Те, 2001. у Србији је 74,83% истраживача било у ВШО, 18,8% у државним институтима, а 6,37% у ИР. Томе треба додати и податак да пословни сектор финансира, просечно, више од 60% свих трошкова за НИ и ИР рад у државама ОЕЦД, а држава свега нешто мање од 30%, док је ситуација у Србији обрнута, са тенденцијом опадања учешћа пословног сектора. Ако се овоме дода и податак да број истраживача у пословном сектору никада у периоду од 1980. до 2004. није прешао 8% од укупног броја истраживача у Србији (максимално 7,96% у 1991), намеће се закључак да пословни сектор никада није развио критичну масу НИ и ИР ресурса, неопходну за решавање развојних проблема и потреба тог сектора.

Индикативан и за технолошки развој Републике забрињавајући, је тренд значајног опадања броја истраживача у техничко-технолошким и биотехничким наукама. Утврђена је осцилација у

¹⁶FTE – *Full Time Equivalent* или еквивалент пуног радног времена, нпр. 2 сарадника ангажована у истраживању по 6 месеци годишње чине 1 FTE.

броју истраживача у природним наукама и њихов пад на крају постматраног периода. У хуманистичким, а донекле и у друштвеним и мултидисциплинарним наукама бележи се пораст броја истраживача. **Гранична вредност или праг** који треба достићи, а од којег се успоставља бржи ритам подршке НИ, ИР и иновационим активностима у једној држави, **јесте 1% БДП**. Само мањи број држава ЕУ-15 није достигао праг од 1% трошкова за НИ и ИР у БДП државе, а од ЕУ-12 држава које су постале чланице 2004. и 2007. г. само Румунија, Бугарска и Малта нису постигле 0,5% до 2005.г. Просечно, државе ЕУ су трошиле 1,84% БДП за НИ и ИР активности у 2005.г. Од држава Западног Балкана истиче се Хрватска са 1,22%, а Србија са **0,43%** и Македонија са 0,24% још су далеко и од половине наведеног прага од 1%.

Буџет за науку у Србији износио је непуних 28 милиона евра у 2001, уследио је пораст у 2002. и 2003. на око 60 милиона евра. Затим буџет стагнира на око 56 милиона евра у 2004. и 2005, да би поново уследио пораст на око 100 милиона евра у 2008 години. Овај тренд је заустављен у 2009, као последица Светске економске кризе. Оптимистичне процене су да ће 2009. буџет за НИ и ИР делатност у Србији достићи 85-90 милиона евра. За период 2009. – 2014. је јасно исказана политика државе да 2014. достигне ниво издвајања од 1% БДП из јавних извора за НИ и ИР делатност. Просечно, државе ЕУ су трошиле око 412 евра по становнику, уз достигнути стандард од скоро 22.400 евра по становнику БДП у 2005. **Са износом од 11,83 евра по становнику, Србија троши скоро 35 пута мање од просека ЕУ за научна истраживања и истраживачки рад.** Од држава са којима је поређена, само је у Македонији (5,51 евра) трошено мање средстава по становнику од Србије. Пошто интензитет НИ и ИР активности директно зависи од износа средстава која се у њих улажу, овај показатељ на најбољи начин указује на немоћ одређене државе да подржи развојне активности. Просечан број ФТЕ истраживача на 10.000 становника у ЕУ јесте 24,8. Србија има мање од половине тог просека (11,55), што је нешто боље од Македоније (7,05), али знатно лошије од Хрватске (16,07) и Словеније (19,19). Пошто је процес образовања нације, а посебно процес усавршавања и обуке људских ресурса за НИ и ИР делатност дуготрајан и скуп, свако одлагање управљачких акција у смеру повећања броја истраживача у Србији може да угрози развојне тежње Републике. Зато је основна порука овог поређења Србије са окружењем да је **неопходно организовано приступити**

проблему привлачења младих за НИ и ИР делатност као (барем дела) изабране професионалне каријере.

Мерено бројем научних и стручних радова објављених у референтним светским часописима, Србија је од подређене позиције 2000. са свега 1388 радова, у 2007. (3452) достигла ниво објављености у Хрватској (3455) и Словенији (3513). Од држава у региону, Македонија и Босна и Херцеговина значајно заостају за Србијом, када се посматра показатељ објављивања научних и стручних радова. За разлику од степена објављивања научних и стручних радова, проналазаштво је на изузетно ниском нивоу, али је у складу са дугогодишњим трендом сиромашних резултата проналазача у Србији. Посебно је карактеристичан **мали број пријава патената** истраживача из НИ и ИР организација. Ово указује на следеће:

- Култура патентирања у Србији је на врло ниском нивоу; значај интелектуалне својине је драстично потцењен, што указује на недовољно изграђене механизме тржишне привреде, посебно у НИ и ИР сектору; НИ и ИР сектор је, преваходно, усмерен на објављивање радова, монографија и сл.
- Комерцијализација резултата НИ и ИР је на врло ниском нивоу. Закључци о ниском нивоу културе патентирања у Србији добијају на пуној снази када се упореди број патентних пријава на милион становника између држава.
- Инвентивност у Србији је скоро 50 пута мања у поређењу са Јапаном и Јужном Корејом, а више од 10 пута мања у поређењу са САД, Немачком итд. Међутим, може се закључити да и у овој области долази до благог померања ситуације на боље, у односу на стање из 2000. године.

Иновације и знање су кључне речи којима се описују економије у XXI веку, које свој развој заснивају на знању. Улагања у образовање и обуке људских ресурса, у истраживање и развој, подстицање креативности и предузетништва и друге иновационе активности, приоритети су развојних политика држава ОЕЦД и ЕУ, као и БРИК држава (Бразил, Русија, Индија, Кина) чије су привреде у успону и заузимају све истакнутије место у међународној тржишној утакмици.¹⁷ *EIU* развила је 2007. године **Индекс иновативности**, по којем су рангиране 82 државе на основу њиховог **иновационог капацитета**.

¹⁷Economist Intelligence Unit Limited 2009: "A new ranking of the world's most innovative countries", April 2009, London, UK

тета. При томе, EIU је дефинисала иновацију као *“примену знања на нов начин, пре свега ради економске користи”*. У фебруару 2009, EIU је ажурирао индекс иновативности. Србија је у том рангирању на 55. месту од 82 поређене државе (скок са 67. места из 2002. г.).

Главни резултати учешћа науке Србије у европским пројектима су следећи. У оквиру ФП6 остварен је статус “треће земље”; стоједанест регистрованих учешћа у осамдесет и девет финансираних пројеката, укупно је добијено 13,1 милиона евра за реализацију тих пројеката; Најбољи резултати су: осам од десет Центара изврсноности (CoE) у оквиру WBC 2005 INCO Capacity Call, са износом од 2,5 милиона евра; осам од двадесет Центара изврсноности (CoE) у оквиру WBC 2006 INCO Capacity Call, са износом од 2,1 милиона евра. Главни резултати учешћа науке Србије у ФП7 су: остварен је статус придружене државе у јуну 2007; REGPOT 3: добијено седам од једанест координација, учествује се у десет од укупно једанест пројеката; До краја јануара 2009. регистрована су шездесет и три учешћа на пројектима ФП7. Укупно је уговорено у прве две године ФП7 програма 15,19 милиона евра. Заједничка је оцена представника МНТР и ЕК¹⁸ да је успешност пријављивања науке Србије по позивима седам веома добра, мада постоје области где је неопходно да се уложи додатни напори у циљу остварења бољих резултата. Србија учествује и у другим програмима међународне мултилатералне и билатералне сарадње. Главни програми међународне сарадње су: ФП7, ЦОСТ, ЕУРЕКА, НАТО СПС.

Закон о научноистраживачкој делатности утврђује да се „општи интерес у научноистраживачкој делатности, у смислу овог закона, остварује путем програма од општег интереса за Републику.“ Министарство предлаже Влади политику у области научноистраживачке делатности, прати и подстиче развој научноистраживачке делатности у Републици, расподељује финансијска средства из буџета Републике научноистраживачким организацијама за остваривање програма утврђених у члану 10. овог закона и контролише њихово наменско коришћење. Јула 2009. Министарство за науку и технолошки развој Владе Републике Србије објавило је предлог **Стратегије научног и технолошког развоја Републике Србије у периоду од 2009. до 2014: “Фокус и партнерство”** (Стратегија). Пошто се тај период поклапа се периодом интеграције Србије у ЕУ, тиме и наведена Стратегија садржи акције којима ће МНТР интегрисати науку

¹⁸EU Research Information Event: Toward Integration into the European Research Area, Belgrade, 29.06.2009.

Србије у ЕРА. Чињеница да је то тек предлог Стратегије не умањује њен значај јер тај предлог одражава намере управљачких структура – јавна расправа ће допринети евентуалним изменама и допунама основног текста, али је њена сврха, углавном, окупљање НИ и ИР заједнице око заједничких интереса и мотивисање за акцију на реализацију, иначе хитних мера и инструмената за реструктурирање и интегрисање НИ и ИР система Србије у ЕРА.

Стратегија предвиђа оснивање **Консултативног бироа за међународне пројекте** при МНТР. Циљ успостављања бироа је да се путем свакодневног контакта са научницима, а делом и привредницима из иновативних малих и средњих предузећа, побољша квалитет пројеката и повећа број учесника из Србије који учествују на истраживачким пројектима Европске комисије. Предлаже се оснивање Агенције за научноистраживачки рад и Агенције за технолошки развој и иновациону делатност Републике Србије. Главне **трошкове** промена чине следећи елементи: планиране инвестиције у НИ и ИР систем, а које треба тај систем да учине довољно способним за првобитну интеграцију и почетно функционисање НИ и ИР система Србије унутар ЕРА; обавезе Републике Србије према ЕУ које су прописане као предуслов за конкурисање за финансирање НИ и ИР активности дефинисаних оквирним програмима ЕУ (овај проценат се преговара са Европском комисијом, јер се води рачуна о нивоу економског развоја државе која су интегрише у ЕРА). Овим трошковима треба додати и остале трошкове редовног функционисања НИ и ИР система на националном нивоу, да би се имао увид у укупне трошкове функционисања НИ и ИР система у новом окружењу. Сагласно пројекцијама развоја економије Србије у наредном периоду, планирани износ буџетских средстава за НИ и ИР делатност, укупно у периоду од 2010. до 2014. износи **1.392,98 милиона евра**, односно: за 2010. г. 143,31 милиона евра; за 2011. г. 218,88 милиона евра; за 2012. г. 280,09 милиона евра; за 2013. г. 346,88 милиона евра; за 2014. г. 403,82 милиона евра. **Укупни трошкови интеграције** НИ и ИР система Србије у ЕРА у периоду од 2010. до 2014. године износе **2.493,05 милиона евра**. **Извори средстава** за наведена три елемента трошкова интеграције НИ и ИР система Србије у ЕРА су следећи: зајмови Европске инвестиционе банке, Светске банке, Европске банке за обнову и развој и других финансијских институција, као и донације (ИПА, и др.) – укупно за период од 2010. до 2014. у износу од око **300 милиона евра**. За допринос државе за учешће у ФП7 извор је текући буџет Министарства за науку и технолошки развој. За остале трош-

кове редовног функционисања НИ и ИР система на националном нивоу извори су: Буџет Владе Републике Србије (за период 2010-2014 у износу од **1.392,98 милиона евра**); пројекција учешћа пословног сектора у финансирању НИ и ИР активности у Републици изводи се екстраполацијом затечених улагања пословног сектора коригованих планираним растом БДП – укупно за период од 2010. до 2014. у износу од **35,14 милиона евра**; Пројекција учешћа сектора високог образовања у финансирању НИ и ИР активности у Републици изводи се екстраполацијом затечених улагања тог сектора и коригованих планираним растом БДП – укупно за период од 2010. до 2014. у износу од **764,93 милиона евра**. Извор средстава за НИ и ИР систем Србије у периоду од 2010. до 2014. су и средства која се очекују да се добију из ФП7 за учешће наших истраживачких тимова у пројектима и активностима **FP7**. Уколико би се само наставила динамика из 2008. и 2009. са укупно 15,19 милиона евра, укупно би то износило у планском периоду још **37,98 милиона евра**.

Оцена ефеката промена, односно, интеграције НИ и ИР система Србије у ЕРА, може се извести кроз однос трошкова и добити интеграције. Квантитативно исказано, укупан **трошак интеграције** процењује се на **2.493,05 милиона евра**; **укупна добит од интеграције** процењује се на **2.531,03 милиона евра**. Разлика ове две ставке показује да је **нето добит** од интеграција **37,98 милиона евра**. Уз ову рачуницу мора се напоменути да НИ и ИР систем практично добија цео износ процењене добити од **2.531,03 милиона евра**, а да трошак државе представља отплата кредита за инвестиције (**300 милиона евра**) и средства за финансирање редовног функционисања НИ и ИР система на националном нивоу. Оваква рачуница добити за НИ и ИР сектор **директна је последица процеса интеграције** НИ и ИР система Србије у ЕРА. С обзиром на стање домаће економије, Светску економску кризу и релативно потцењен положај науке у привреди и друштву Србије, Лисабонска стратегија и циљ из Барселоне као стандарди понашања чланица ЕУ према НИ, ИР и иновационој делатности представљају главни генератор промене односа и Владе Републике Србије и свих релевантних доносилаца одлука према финансирању НИ и ИР система. НИ и ИР заједница Србије имаће директне користи од промене тог односа у значајно већем износу финансирања и у апсолутном и у релативном смислу. Сума укупних издвајања из буџета МНТР за НИ и ИР делатност у периоду од 2010. до 2014. представљаће више од 15 пута већи буџет предвиђен за МНТР у 2009. години. Квалитативно исказивање трошкова интегра-

ције чине напори појединаца, организација и институција НИ и ИР система Србије на пословима интеграције и реализације НИ и ИР активности које ће допринети развоју привреде и друштва. Поред тога, у квалитативне добити од интеграције неопходно је убројати и: број домаћих истраживача који ће своју истраживачку каријеру градити у просторима ЕРА, број страних истраживача који ће део свог рада на пројекту, а можда и део своје истраживачке каријере, провести у Србији, упознавање са културном баштином држава ЕУ, као и приближавање наше културе грађанима уједињене Европе; као и низ других ефеката које, за сада, нисмо у стању да сагледамо, а сигурно ће се појавити као добробит интеграције наше науке у ЕРА.

Интеграција НИ и ИР система Србије у ЕРА потреба је, судбина и жеља велике већине истраживача у Србији. Ова студија показује зашто је добро да најкреативнији сектор Србије постане део Европске истраживачке зоне и тиме допринесе и развоју националне економије, друштва, као и реализацији Лисабонске стратегије и циља из Барселоне уједињене НИ и ИР заједнице Европе. Овај добар дух и мотивација домаће науке може и треба да се искористи као мотивациони фактор за што брже интегрисање у Европску унију свих других сектора и државе у целини.

ПРОСВЕТА

Европски економски простор се од 1999. године ојачава још једним стубом развоја економије. Потписивањем Болоњске декларације, европске земље су се обавезале на стварање јединственог европског простора високог образовања и јединственог европског простора истраживања. Паралелно са тим, потписивањем Копенхагенске декларације, 2002. године о стручном образовању, заокружен је систем јединственог образовног простора на вишем нивоу образовања. Европа се побринула да све земље чланице и земље које приступају, па чак и земље које се припремају да приступе Заједници, учине максималне напоре ка унапређењу и усклађивању својих образовних система. Та брига се реализује кроз различите програме као што су *TEMPUS*, *CARDS*, итд. О интензитету напора сведоче и процене да је само кроз *TEMPUS* у Србији и Црној Гори у 2003. и 2004. уложено око 45 милиона евра за развој образовања¹⁹, а у *CARDS* програм је уложено, у периоду 2000 -2006.године, скоро 5,13 милијарди евра²⁰. У оквиру програма *Erasmus Mundus* 98 студената из Србије је, у периоду од 2004. до 2007. године, добило стипендије за наставак студија у различитим областима.

Конпехагеншки и Болоњски процес директно су утицали и на развој образовања у Србији, а највећи изазови реформе просвете у земаља у процесу придруживања Еропској унији су а) децентрализација, б) образовање за све, в) једнакост, г) аутономија школа и д) подстицање иновација. Проблем у већини земаља Средње и Источне Европе представља чињеница да је социјални дијалог још увек на почетку и да постоје слабости у укључивању социјалних партнера, те се још увек траже нови приступи и модели. Улажу се и велики напори на успостављању и развијању система обезбеђивања квалитета. Ипак, за већину земаља овог региона је карактеристично да

¹⁹Бојан Комненовић, *Европски простор науке, истраживања и високог образовања*, АОМ, Београд, 2005, стр.10

²⁰Интернет презентација Европске комисије. Е:\European Commission – Enlargement The Programme Cards.htm

су највеће тешкоће биле и остале, положај наставника, њихово образовање и усавршавање. Ово су такође изазови са којима се Србија сусреће на путу приступања ЕУ. Копенхагеншки процес утицао је на процес реформи у стручном образовању (започео 2001. године) и у значајној мери га определио. Највећи део реформских активности у стручном образовању одвијао се у области развоја, увођења и реализације нових огледних образовних профила и нових огледних наставних програма. Међутим, још увек није утврђен систем преношења добрих решења и праксе из огледа у редовни систем. Потписивањем Болоњске декларације, Србија се придружила групи европских земаља које су се обавезале на координирање својих политика у области високог образовања, како би до 2010. године била успостављена Европска зона високог образовања, уз очување културних, језичких и националних специфичности сваке земље. То је значило припрему новог закона о високом образовању којим би се ускладио систем високог образовања у Србији са принципима Болоњског процеса. Нови Закон, усвојен 2005. године (измене 2008. године) је директно увео препоруке Болоњског процеса у образовну праксу Србије. Збирно гледајући, улазак Србије у Европску унију представља значајно суочавање са изазовима које носи реформе просвете, али и са принципима на којима треба заснивати реформске процесе. У складу са тим, Влада Републике Србије дефинисала је три основна правца даљег развоја образовања у Србији:

1. једнакоправност,
2. квалитет и конкурентност унутар Европског оквира образовања,
3. ефикасност образовног система.

У годишњем извештају Европске комисије о напретку Србије у спровођењу реформи у Процесу стабилизације и придруживања ЕУ (ПСП) за 2008,²¹ наводи се да се у процесу усвајања европских стандарда морају уложити одрживи напори како би се осигурао квалитет, мобилност и **повезаност са тржиштем рада**. Везе између универзитета, стручног образовања и обука, као и других образовних сектора су и даље слабе. Није успостављен механизам који би обезбедио међусекторску мобилност. Развој и усвајање **националног квалификационог оквира** није унапређен. Потребно је **реорганизовати систем стручног образовања, као и развити обуку одраслих како би се обезбедио широк спектар образовних профила и већа**

²¹ *Serbia 2008 Progress Report*, Brussels, 05.11.2008, SEC(2008) 2698 final.

прилагодљивост потребама привреде. Ограничени административни капацитети и недостатак координације међу надлежним институцијама остају и даље питања које изазивају забринутост. Још увек је **неадекватно финансирање** образовног сектора. Он представља 3,7% БДП-а и на њега делује нееластични механизам расподељивања, недовољно финансирање од стране локалних власти и недостатак укључења пословног сектора. Јавни расходи за људске ресурсе у 2007. години су износили 18% бруто домаћег производа (БДП), а у 2006. години 19,7%.

Процес усклађивања са циљевима Европе за 2010. захтева додатне правне реформе у области образовања, посебно у сфери финансирања образовања, **образовања деце са посебним потребама**, стручног образовања, акредитације и сертификације стручног оспособљавања и образовања, и уопште обезбеђивања квалитета. Постојећа законска решења у области образовања предвидела су доступност васпитању и образовању под једнаким условима деци са посебним потребама и деци припадницима националних мањина. Полазећи од препорука Стратегије за смањење сиромаштва и Националног плана акције за децу и резултата огледних програма у овој области неопходно је осигурати укљученост деце са посебним потребама, док у области образовања мањина постоје добра законска решења и претходне регулативе која дају пуну гаранцију и једнакост за образовање припадника свих националних мањина, обуку наставника за образовање на језицима мањина и издавање уџбеника на језицима мањина. Оно што је неопходно у овој области, јесте разрада подзаконске регулативе посебно за питања: образовања и усавршавања наставника, финансирања, стандарда. Са становишта равноправности, **образовање Рома** је један од највећих изазова за образовни систем Србије, а подразумева укључивање Рома у образовни систем и обезбеђивање континуитета школовања; обезбеђивање квалитетног образовања; развијање толеранције и уважавања различитости и неговање културног идентитета.

Ефикасност система васпитања и образовања у Србији

Анализа ефикасности образовног система у Србији²² показује да је укупно улагање Србије у образовање ниже од просека за земље

²²Александар Бауцал, Драгица Павловић-Бабић: *Квалитет и праведност образовања у Србији: образовне шансе сиромашних* Анализа података, ПИСА 2003 и 2006, Београд, 2009.

Европске уније (3,5-4,5% у односу на 5% БДП), да је просечна годишња плата наставника на нивоу од око 90% БДП по глави становника што одговара нивоу плата у другим земљама, као и то да је број ученика по наставнику у основном образовању на нивоу просека за земље ЕУ. Чињеница да образовање у Србији функционише испод својих могућности може се тумачити као знак да је цео систем **демотивисан**. Демотивисаност је једним делом последица свих дешавања у претходних 20 година, али може бити и резултат чињенице да образовању није дат приоритет на политичкој агенди, да је образовање тема само када се десе неке веома негативне и драматичне појаве у школама, да је још увек **нејасан правац** у којем ће се развијати образовање (недостатак сврхе и изазова), да је свеобухватна реформа просвете која је започета 2001. године прекинута 2004. године без јасних разлога и без јасне алтернативе итд. У таквим околностима један од приоритета за деловање треба да буде „мобиљисање“ система и усаглашавање ставова око тога у ком правцу треба развијати образовање у Србији.

На основу добијених налаза²³ закључено је да постоји потреба да се повећа улагање у образовање, и то у подизање мотивације и унапређење постојећег квалитета и праведности просвете у Србији. Повећање инвестиције у образовање мора бити праћено развојем добрих механизма који ће обезбедити ефикасније и транспарентније трошење средстава. Без тих механизма, додатно улагање неће аутоматски довести до побољшања квалитета и праведности образовања.

Почев од школске 2006/07. године, у Републици Србији уведен је обавезан и бесплатан припремни предшколски програм (ППП) за децу узраста од 5,5 до 6,5 година у трајању од најмање шест месеци, у години пред полазак у школу. Званични подаци указују да је, на почетку школске 2007/2008. године, 99,6 % деце обухваћено овим програмом, мада постоје и назнаке да се значајан број деце, посебно из осетљивих група, не налази у званичној статистици. Када се сумирају параметри квалитета рада у PPP у целини, може се рећи да су остварени неки од основних предуслова да **рад у PPP буде квалитетан**²⁴:

- Успостављени су институционални, финансијски и кадровски услови да се реализује PPP као обавезна мера за сву децу узраста 5,5–6,5 година.

²³Ibid

²⁴Ана Пешикан; Иван Ивић, Образовањем против сиромаштва: анализа утицаја увођења припремног предшколског програма у Србији, Београд, 2009.

- Највећим делом ППП се реализује у организацији предшколских установа, што је важан предуслов квалитетног рада.
- Програм углавном реализују васпитачи, што је такође добро јер су они боље припремљени и обучени за рад са децом овог узраста.
- У највећем броју васпитних група четворосатни програм се реализује у трајању од годину дана.

Ефекти развоја основног образовања у периоду од 2002. до 2009. године се могу сумирати и у оквиру следећих параметара:

1. Усавршавање плана и програм за основно образовање је у току;
2. Национални просветни савет је 2009. године усвојио Образовне стандарде за крај обавезног образовања. Стандарди дефинишу знања и вештине на крају основног (осмогодишњег) образовања за десет предмета²⁵. У изради стандарда учествовали су представници универзитета, стручних друштава и наставници.²⁶
3. Предлогом новог Закона о основама система васпитања и образовања уводе се механизми који обезбеђују повећање квалитета:

Квалитет социјализацијске улоге школе:

- Забрана дискриминације
- Забрана насиља (свих над свима), злостављања и занемаривања
- Постављени механизми:
- Раног откривања
- Целовитог реаговања (укључење породице, локалне заједнице...)
- Предвидљивог кажњавања

Квалитет наставника:

- Појачано образовање (30 кредита)

²⁵Српски језик, математика, историја, биологија, географија, хемија, физика, ликовно, музичко и физичко васпитање, док се за страни језик примењују стандарди из Заједничког европског језичког оквира.

²⁶Стандарди за крај обавезног образовања су припремљени у оквиру једне компоненте пројекта „Развој школства у Србији“ који кредитира Светска банка.

- Појачано стручно усавршавање
- Центри за стручно усавршавање
- Могућност суспензије лиценца
- Побољшано увођење у посао
- Пробни рад
- Приправник који не држи наставу самостално

Квалитет руковођења:

- Обука и испит за директоре
- Поправљене процедуре избора директора
- Јаснија улога Савета родитеља
- Учествовање ученика у доношењу одлука

Квалитет надзора:

- Појашњене и јасније регулисане процедуре
- Саветник-сарадник
- Описани и поједностављени механизми жалбе
- Укључење мишљења родитеља и ученика
- Осигурање квалитета и самоевалуација школа
- Сарадња саветника и Завода при оцени квалитета рада установе.

У скупштинској процедури налази се и Закон о уџбеницима и другим наставним средствима. Циљ овог закона јесте да у условима тржишне конкуренције, уз успостављену процедуру и поштовање прописаних стандарда, подигне ниво квалитета уџбеника и наставних средстава и обезбеди разноврсност њихове понуде на тржишту.

Процес модернизације и усавршавања стручног образовања и васпитања у Србији, који је започео 2001. године, имао је темеље у европским принципима и садржао је основне правце ка побољшању квалитета, трансформацији система управљања и система финансирања образовања, укључивања интересних група и социјалних партнера, како би се обезбедио ефикасан трансфер знања, али и стицање вештина код свих учесника у образовном процесу и пуно уважавање етничких, културних и језичких различитости. У оквиру таквог, **стратешког развоја средњег стручног образовања** 2006. године, Влада Републике Србије је усвојила *Стратегију развоја средњег стручног образовања у Републици Србији*, чија примена обезбеђује а) средње стручно образовање које би водило ка продуктивном за-

пошљавању, б) већу хоризонталну и вертикалну проходност у образовању чиме се омогућава стално усклађивање стручног образовања са развојним потребама на националном и локалном нивоу и са тражњом на тржишту рада, в) дефинисање европских стандарда стручног образовања, што би допринело већој мобилности радне снаге, укључујући и запошљавање у представништвима страних фирми у нашој земљи.²⁷

Влада Србије је, такође 2006. године, усвојила и *Стратегију развоја образовања одраслих у Републици Србији*, која је у великој мери усаглашена са концептом доживотног образовања у ЕУ. Стратегија се бави онима који су ван формалног школског система а нису стекли основно, односно стручно образовање које би их водило ка запошљавању и предвиђа разноврсне и врло флексибилне облике образовања: редовно основно образовање, ванредно основно образовање, иницијално стручно образовање, програме за тржиште рада, програме континуираног образовања. Значајно је поменути да су обе стратегије развијене уз подршку ЕУ, кроз програм *CARDS*.

Највећи део реформских активности у средњем стручном образовању одвијао се у области **развоја, увођења и реализације нових огледних образовних профила и нових огледних наставних програма**. Укупна реформска делатност уважавала је традиционалне вредности система образовања у Србији, али је утемељила и основне принципе Копенхагеншког процеса. Огледни профили и курикулуми развијани су на иницијативу социјалних партнера и заједница средњих стручних школа, а засновани су на:

- циљевима и исходима;
- модулима и темама;
- обавезном и изборном делу програма.

Од 2001, реализовано је више програма и пројеката који су директно допринели реформи стручног образовања, посебно у програмима које је финансирала Европска унија и Немачка државна агенција *GTZ*. Међу оствареним ефектима издвајају се следећи:

- Испитне комисије за завршне и матурске испите за огледне профиле. Услед практично оријентисане наставе заинтересованост и мотивисаност ученика је знатно порасла, па су и њихове просечне оцене веће. Знатно је смањен број

²⁷Други извештај о спровођењу Стратегије за смањење сиромаштва у Србији, август 2007.

изостанака, што указује да је у огледним профилима настава занимљивија ученицима не само због савремених и употребљивих садржаја, већ и због методологије која се користи у настави. Наставници су примењивали нове методичко-дидактичке методе које су савладали на обукама за наставнике.

- Социјално партнерство је успостављено и одређене су улоге партнера у развоју стручног образовања и оспособљавања нарочито у фазама: одређивања тражених занимања, профилисању занимања тј. дефинисању знања и вештина у складу са потребама и захтевима привреде, и учешћу у испитним комисијама.
- Ученици који су се образовали по огледним програмима завршавају своје школовање полагањем завршног испита. Програм завршног испита у огледним образовним профилима припремљен је уз консултације и према захтевима социјалних партнера – Привредне коморе Србије, Уније послодаваца, одговарајућих пословних удружења и уз активно учешће средњих стручних школа у којима се спроводи оглед.
- имају и спољног члана, представника предузећа кога делегира Привредна комора Србије.

На основу стратешких докумената о развоју стручног образовања, затим принципима и приоритетима који су дефинисани у програмима придруживања Србије ЕУ, могу се издвојити шест кључних приоритета у процесу даљег развоја стручног образовања у Србији:

1. успостављање институционалног, програмског и организационог плурализма у реализацији стручног образовања и обуке и повезивање формалног и неформалног стручног образовања, што треба да омогући даље усавршавање система стручног образовања и оспособљавања како би се обезбедила флексибилна хоризонтална и вертикална проходност ученика и полазника;
2. развој система стандарда у стручном образовању. Овај приоритет обухвата развој стандарда занимања и развој образовних стандарда. У оквиру овог приоритета издвојени су и задаци који се односе на промену статуса, садржаја и функционисање праксе. Предлаже се:

- модернизација и развој праксе и практичне наставе, како у средњим школама и образовним институцијама, тако и у предузећима/привредним друштвима;
 - редефинисање облика, начина и садржаја професионалне праксе у предузећима/привредним друштвима, а на основу уговора о партнерству и сарадњи између школа и социјално-економских партнера;
 - даље осавремењавање – садржаја, организације и метода наставног процеса, рада наставника и школа у целини, што обухвата даље усавршавање и иновирање модуларног модела образовних програма заснованих на исходима учења. У оквиру овог приоритета посебни задаци дефинисани су у односу на развој и усавршавање програма на језицима националних мањина и за ученике са посебним потребама;
1. успостављање и развој система осигурања квалитета у стручном образовању, што обухвата: развој система акредитације и сертификације у стручном образовању и образовању одраслих; усавршавање система испита у стручном образовању; евалуацију досадашње реализације огледних програма и профила у једном броју подручја рада и њихово преношење у редовни систем стручног образовања;
 2. Рационализација и усавршавање мреже средњих стручних школа, што обухвата остваривање следећег задатка – усклађивање мреже стручних школа са тржиштем рада и потребама привреде;
 3. Повезивање стручних школа и образовних институција са локалним заједницама, тржиштем рада, регионалним привредним коморама, унијом послодаваца, малим и средњим предузећима, и синдикатима што посебно обухвата формирање локалних савета за стручно образовање.

Процес реформе високог образовања у Србији започео је 2001. године, а званично је утврђен у Стратегији реформе високог образовања 2002. године. Нови Закон о високом образовању донет је 2005. године и предвиђа низ решења којима се остварује усаглашавање са начелима Болоњске декларације, посебно када је реч о увођењу два циклуса/степенa студија, увођењу дипломе Бачелор и Мастер, увођење додатка дипломе, увођење Европског система преноса бодова (ЕСПБ), дефинисању исхода учења, итд. Предвиђе-

но је да се високо образовање остварује кроз академске и струковне студије, а на основу одобрених, односно акредитованих студијских програма за стицање високог образовања. На академским студијама изводи се академски студијски програм, који оспособљава студенте за развој и примену научних, стручних и уметничких достигнућа. На струковним студијама изводи се струковни студијски програм, који оспособљава студенте за примену знања и вештина потребних за укључивање у радни процес. Србија је **за примену Болоњског процеса оцењена са 3,8 (на скали од 1 до 5)** од стране Међународне групе за праћење примене Болоњског процеса.²⁸ Најзначајнији напредак остварен је у примени троцикличног система и процеса акредитације. Болоњским процесом су обухваћене све високошколске државне и приватне установе. Национални савет за високо образовање, Ректорска конференција Србије, Конференција универзитета струковних студија, као и Национална комисија експерата за високо образовање стално прате примену Болоњског процеса. Највећи део посла који предстоји обухватиће развој и признавање квалификација.

Мобилност студената из Србије остварује се у оквиру програма *Erasmus Mundus*, *Basileus*, *Tempus*, *CEEPUS*, као и уз подршку националних стипендија на свим нивоима студија. Универзитети у Београду, Нишу, Новом Саду и Крагујевцу донели су правилнике о мобилности студената и преносу бодова, што умногоме олакшава признавање периода студија, положених испита и остварених бодова по повратку на матични универзитет, односно факултет. Редовно се одржавају инфо-дани за промоцију различитих могућности стипендирања за мобилност студената и наставног особља. Србија успешно користи и *Tempus* програм за учешће у Болоњском процесу, а тренутно у седам започетих пројеката директни корисници су универзитети из Србије који остварују сарадњу са другим универзитетима у Европи.

Према оцени Европске фондације за обуку (*ETF*), као и друге земаље Западног Балкана, **Србија још увек нема одговор на изазове које са собом носе промене на пољу тржишта рада**. Мора се урадити још много тога како би се оснажило социјално партнерство уз узајамно уважавање интереса. Значајан напредак је остварен у изradi стратешких докумената у области запошљавања, али мало тога

²⁸Извор: Ministry of Education of the Republic of Serbia: *Education policy priorities*, October 2008.

је урађено на њиховој примени. Ефикасно и ефективно споровођење стратегија може се реализовати само кроз сарадњу институција на свим нивоима. Акциони планови у области запошљавања треба да помогну локалном економском развоју, те у том смислу треба јачати социјално партнерство и на локалном нивоу.²⁹

Процес приступања Србије Европској унији не захтева али значајно подстиче неопходну реформу просвете, са циљем побољшања квалитета наставе, трансформације система управљања и система финансирања образовања, укључивања интересних група и социјалних партнера, како би се обезбедио делотворан пренос знања и стицање вештина код свих учесника у образовном процесу и постигла већа ефикасност тржишта рада, уз пуно уважавање етничких, културних и језичких различитости.

²⁹Anastasia Fetsi, Arjen Deij, Jean-Raymond Masson, Meri Lorencic, Henrik Huitfeldt, Ekaterina Selezneva, William Bartlett and Ray Phillips, *Labour markets in the Western Balkans: Challenges for the future*, ETF publication, 2007.

ТРЖИШТЕ РАДА

Приступање Европској унији подразумева економску конвергенцију, као и прилагођавање европским законима и нормама, што зависи од величине и специфичности јаза између садашњег стања, у овом случају тржишта рада Србије, као земље која тежи чланству ЕУ и задатих норми и циљева ЕУ. Србија је кренула у процес реформи и прилагођавања ЕУ и на плану тржишта рада, као и на другим пољима 2001. године. То је подразумевало **реформу радног законодавства, система пореза на зараде и доношење нове стратегије запошљавања**. Ова студија разматра резултате реформи и њихову одрживост у условима светске економске кризе. Посебно се истиче потреба повећања стопе и квалитета запослености, као приоритетан задак за унапређење тржишта рада. Постоји забринутост да се прилично суморна слика стања у области запошљавања из ове декаде транзиције, пренесе и у наредну декаду, уколико доносиоци одлука (надлежни државни званичници) не преузму пуну одговорност за озбиљне реформе, укључујући и изградњу капацитета за ефикасно коришћење свих предности европских интеграција.

Први део анализе ефеката придруживања ЕУ на тржиште рада у Србији односи се на основне карактеристике српског тржишта рада које одликује пре свега **висока стопа незапослености настала из транзиционих, али и структурних и дугорочних разлога**. Утицај светске економске кризе је укључен у анализу. Криза је отпочела крајем 2007. године, а манифестовала се у пуној снази од јесени 2008, у тренутку када процес реформи још није био заокружен. Сматра се да ће криза широм света најдугорочније угрозити тржиште рада, које ће се традиционално последње опоравити, када послодавци добију више сигурности и вере у стабилност пословног окружења. То ставља доносиоце макроекономских одлука пред додатне изазове.

О важности проблематике тренутног стања на српском тржишту рада довољно говори чињеница да је проблем незапослености у овом тренутку препознат од стране јавности Србије као већи про-

блем од два кључна политичка проблема, статус Косова и сарадња са Хашким Трибуналом који се баве ратним сукобима из деведесетих година у бившој Југославији³⁰. За разлику од стопе инфлације, дефицит платног биланса и стопа незапослености су остали изван до-машаја креатора економске политике Србије и показују недостатке, као и неререформисаност и структурну неусклађеност српске привреде. Међународно упоредива стопа незапослености у Србији у 2007. години је била 18,8%, што је веома висока стопа, у поређењу са та-дашњих 7% у Европској унији, односно око 10% у Пољској и Словач-кој, двома новим чланицама ЕУ са највишом стопом незапослености. Светска економска криза је донекле смањила овај јаз, јер је посеб-но тешко погодила тржишта рада неких земаља ЕУ, попут Шпаније, Мађарске и Летоније. Ипак, уколико се криза настави за Србију се повећава ризик од „тврдог приземљења“ економије у 2010. години. Три највероватнија начина амортизовања продужене кризе би била смањивање реалних дохотка кроз високу инфлацију, затим масовна кашњења у исплати како плата тако и других дуговања и коначно, масовна отпуштања радника. Стопе незапослености пред избијање светске економске кризе су се у региону Западног Балкана кретале од 9.1% у Хрватској до 34.9% у Македонији. У међувремену се стопа незапослености повећала под утицајем кризе. Према неким проце-нама, **очекује се њено повећање у Србији на 21% до краја 2009. године.**³¹

Демографски трендови се неповољно одражавају на српско тржиште рада, пре свега изражени као старење и смањене попула-ције, али и као феномен „одлива мозга“. Број становника радног узраста ће се смањити за скоро 150.000, са 5.030.000 у 2002. годи-ни на 4.885.000 у 2012. години, као последица нето губитка укупног становништа од око 350.000 у десетогодишњем периоду. **Између 2006 и 2012, дакле, може се очекивати просечан годишњи пад становништва у радно активном добу за око 15.000 особа го-дишње.**³² Уз то, УНХЦР је у другој половини прошле године Србију

³⁰Истраживање Међународног Републиканског Института, март 2009, *По-литика*, 9.април 2009.

³¹Процена Уникредит групе, <http://www.naslovi.net/2009-05-04/24sata/stopa-nezaposlenosti-raste-na-21-odsto-u-2009/1139627>

³²Михаил Арандаренко: Приоритети дефинисани Националном страте-гијом запошљавања и другим стратешким документима, Пројекција основних контингената на тржишту рада (РЗС и АРС) 2006-2012 – кретање запослености, демографски индикатори понуде рада, кретање стопе партиципације, стопе запос-лености и стопе незапослености, Препоруке за политику запошљавања и активне

сврстао међу пет земаља у свету са дуготрајном избегличком кризом чије решавање захтева заједничку акцију. У Србији постоји око 97.000 избеглица из Хрватске и Босне и Херцеговине и око 200.000 интерно расељених лица са Косова и Метохије а размере проблема су шире имајући у виду да су многе избегла лица добила држављанство Србије, а да суштински њихово стање и проблеми које оно носи нису потпуно решени.³³

Запосленост од **950.000** у сектору приватних предузећа у Србији, у земљи са преко 5 милиона особа у радном добу је изузетно мала основа за раст. С друге стране око **550.000** је запослено у јавном сектору што представља **баласт за развој привреде**. Светска економска криза као и довршавање процеса приватизације ће елиминисати вишак запослених у предузећима која још нису приватизована или реструктурирана. Јавни сектор је под притиском кризе и стручне јавности за спровођење реформи које би довеле до фискалног прилагођавања и рационализације радних места. С друге стране, криза би могла продужити постојање значајних резерви „запослености последњег уточишта“ (практично, принудне запослености, односно запослености последње шансе), пре свега међу пољопривредницима и самосталним предузетницима. Пољопривреда у Србији има ниску продуктивност. Сматра се да би половина тренутно запослених у пољопривреди била довољна да оствари садашњи удео пољопривреде у БДП.³⁴

Системски напори државе се очитавају у Националној стратегији запошљавања (НСЗ) Републике Србије, која је усвојена априла 2005. године и представља основни стратешки документ за подстицање запошљавања који се ослања на Лисабонску стратегију Европске уније (ЕУ) и то за период од 2005-2010. године. Стратегија наглашава неопходност **регионалног приступа тржишту рада**, како би се радна места приближила радницима, уместо обрнуто. Тиме би се помогао равномерни регионални развој, који је један од стубова одржавања високих стопа привредног раста. Основне јединице посматрања у овој стратегији су три регије (Београд, Војводина и Централна Србија), односно 25 округа. Затим се прелази на анализу реформе

програме тржишта рада, припремна студија за Националну стратегију привредног развоја Србије 2006-2012, необјављен документ

³³УНХЦР, <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/455443b011.pdf>, <http://www.refugees.org/countryreports.aspx?id=2168>

³⁴Више у поглављу које сагледава утицај интеграције Србије у ЕУ у области пољопривреде.

система опорезивања зарада. За разлику од већине земаља ЕУ које практикују прогресивни систем опорезивања зарада, у Србији је, *de facto*, уведена **регресивност пореског система зарада**, што додатно оптерећује особе са врло ниским приходом и дестимулише стварање јефтиних радних места. Сумирање трендова кретања кључних показатеља на тржишту рада Србије, доводи нас и до предлога мера за носиоце економске политике у овој области. Уз неопходне структурне промене, попут **реформе пензионог система**, најбитније предложене мере неопходне за раст запослености су **наставак реформе система опорезивања плата, примена недавно донетог Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености као и ефикаснија примена активних мера на тржишту рада** (обука, подршка отварању нових радних места у приватном сектору).

У одговору на економску кризу Србија није у могућности да користи мере експанзивне монетарне и фискалне политике, јер су резерве створене од неколико великих приватизација потрошене, добрим делом кроз јавну потрошњу. Чести изборни циклуси су стимулисали више Влада да омогуће потрошњу изнад реалних могућности. Такође, недостају средства за евентуалне значајније јавне радове и улагања. Монетарна политика је стога остала у доброј мери усамљена јер интервенције Народне банке Србије нису биле праћене са стране фискалне политике. То је додатни разлог зашто су позитивни ефекти процеса приступања ЕУ од суштинске важности за српску привреду и тржиште рада.

За решавање проблема незапослености неопходне су структурне реформе од којих је најважнија горе поменута реформа пензионог система. Реформа пензионог система у Србији представља недовршен посао. У 2008. години су спојена три пензиона фонда (за запослене, за samozапослене и за пољопривреднике) у јединствен систем. Пензије представљају највећи терет српске привреде, са око 3.5 милијарди динара годишње. При томе само 1,25 запослених издржавају једног пензионера. **Доприноси радника и послодаваца покривају само две трећине укупних трошкова а преостала трећина се финансира из буџета.**³⁵ Очекује се да ће се тај однос додатно погоршати током ове године. Проблеми све старије популације, фискалних и спољнотрговинских дефицита, раста социјалних издатака, као и отплате страног дуга постојали су и пре избијања светске

³⁵ILO, http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/socsec/pension_workshop_serb.pdf

економске кризе. Сада, у условима глобалног успоравања економије, можемо слободно рећи да је реформа пензионог система од критичне важности за Србију. Реформа пензионог система се углавном односи на увођење обавезујућег приватног осигурања, као и додатног добровољног осигурања. Србија заостаје за осталим земљама у региону по питању реформи пензионог система, али може искористити искуства и моделе суседних земаља. Још први аранжман Србије са Међународним монетарним фондом из периода светске економске кризе – у 2008. години предвиђа реформу пензијског система. Садашњи модел исплате пензија је неодржив. Колико је ова реформа битна за националну економију види се из податка да је у периоду од 2003. до 2008. године држава из буџета уплатила у Фонд за пензијско-инвалидско осигурање око 565 милијарди динара, што је више него целокупни приватизациони приходи Србије, који су у истом периоду износили око 502 милијарде динара.³⁶

Већ у првом делу овог поглавља постаје јасан утицај ЕУ, на пример на **обликовање Националне службе за запошљавање**. Други део се непосредно бави ефектима европских интеграција на тржиште рада у Србији и **последичним приликама и добитима за Србију**. Европске интеграције утичу на економску и правну климу, на ниво директних страних инвестиција и кредитног рејтинга земље, као и на оквире слободног кретања људи, робе и капитала без административних препрека. Европске интеграције, са једне стране осигуравају политичку стабилност и повољну правну и економску климу за инвестиције, чиме подижу инвестициони и кредитни рејтинг земље. Управо приближавање ЕУ шаље сигнал инвеститорима да ће њихова имовина бити сигурна, и истовремено подупије њихову веру у економски развој земље. Утицај интеграција на тржиште рада увек зависи и од специфичности земље која тежи чланству у ЕУ, касније и званичног кандидата за приступање ЕУ, као и општих околности, тј. временског периода приступања. ЕУ је потребан способан партнер да би се повукла средства из ЕУ фондова и привукле одговарајуће стопе страних приватних директних инвестиција.

Добијањем статуса кандидата за чланство у ЕУ, могуће је замислити веома позитиван сценарио на тржишту рада. **Израчунато је да би динамизирање економије могло створити основу за повећање запослености у земљи за 250.000 у наредних пет година**

³⁶Изјава Гувернера Народне Банке Србије Радована Јелашића, <http://www.naslovi.net/2008-11-20/blic/neophodna-reforma-penzionog-sistema/920370>

и смањење незапосленост за око 200.000. Ако би се статус кандидата за чланство добио 2010 године, стопа незапослености би била сведена на око 12% до 2014. године.³⁷ Стопа запослености, која треба да буде главни параметар успешности тржишта рада за оне који воде економску политику, порасла би са садашњих 51% на 58%, чиме би се смањило заостајање Србије у односу на ЕУ на око десет процентних поена. Повећање стопе запослености у приватном сектору, требао би да буде главни циљ економске политике Србије у предворју ЕУ.

Главни стуб за остваривање овог циља до 2013. јесте стабилно висок прилив страних директних инвестиција од просечно 3 милијарде евра годишње и након завршетка приватизације. Управо је тај ниво, од 3 милијарде евра годишње страних директних инвестиција, широко прихваћен као неопходан услов за испуњавање националних макроекономских циљева. Нижи ниво прилива страних директних инвестиција би пролонгирао кретање макроекономских показатеља далеко од оптимума и тако онемогућио остваривање макроекономских циљева. Ово средство је посредно али тесно повезано са европским интеграцијама. Друга два помоћна средства за остваривање раста запослености су директно везана за користи од европских интеграција. Прво помоћно средство се односи на могућност **приступа европским фондовима са стицањем статуса кандидата, а друго на уклањање препрека слободном кретању људи.** Треба напоменути да је Европска унија веома заинтересована за оптимизирање показатеља стања на тржишту рада у Србији, због олакшавања интеграције Србије у економски систем ЕУ, те смањивања емиграционих тежњи, поготово илегалне емиграције.

Поред специфичности тржишта рада сваке земље потенцијалног/званичног кандидата, за испитивање ефеката ЕУ интеграција на тржиште рада од велике користи може бити аналогија са земљама из окружења које су даље одмакле на путу ЕУ интеграција. Овде се ослањамо на примере Румуније, која је 2007 год. примљена у чланство ЕУ, као и Хрватске. За упоредну анализу су коришћене две студије које анализирају позитивне и негативне ефекте од процеса приступања ЕУ на тржишта рада тих земаља. Румунска студија³⁸

³⁷Михаил Арандаренко: „Тржиште рада у Србији и интеграција у Европску унију”, необјављен текст. Скраћена верзија објављена у „Политици” од 3. маја 2008. године под насловом „Гаранције за странце”.

³⁸European Institute of Romania, Pre-accession Impact Studies II, Study no. 12 A Cost-Benefit Assessment of Romania's Accession to European Union

се усредсређује на укупне макро трошкове и користи на тржишту рада од процеса приступања ЕУ, док хрватска студија³⁹ ове трошкове рашчлањава. Обе студије се баве и питањем кретања радне снаге и предвиђају многа ограничења током прве фазе чланства у ЕУ. Поставља се и проблем „одлива мозгова“, нарочито младих и образованих кадрова из ИТ сектора. Назначује се да су миграције двостран процес и отвара се и проблематика пријема и третмана радника из других земаља чланица ЕУ у Румунији, односно Хрватској. Поставља се питање временског раскорака између трошкова и користи и питање носилаца трошкова.

Студија Европског института Румуније долази до закључка да сценарио приступа ЕУ има предност у односу на сценарио изолације и са становишта румунског тржишта рада. Наиме, раст просечне реалне зараде је значајно виши у интегративном сценарију у односу на изолациони сценарио (раст је од 0,4% годишње просечне плате у изолационом сценарију и 1,89% у интеграционом сценарију). Хрватска студија Економског института из Загреба се посебно бави временским јазом између трошкова и користи, јер се трошкови јављају већ у претприступном раздобљу, док се користи очекују накнадно. Упоредивши стање на тржишту рада у случају спровођења реформи и приступања ЕУ у односу на случај изолације, студија повезује очекивано повећање стопе запослености са диференцијалним повећањем стопе раста бруто друштвеног производа у случају интеграције у односу на случај изолације. Студија израчунава да у случају интеграције диференцијално повећање БДП износи 1% у раздобљу од 2006. до 2010. у односу на случај изолације.

Иако ове две студије прате различите показатеље (кретања просечних зарада и БДП), заједничко им је да тренд показује позитивне ефекте. Може се очекивати пресликавање ситуације и у Србији, тј. позитиван ефекат ЕУ интеграција на кључне макро-економске показатеље, као и код источних и западних суседа. Што се тиче утицаја отварања европског тржишта рада на раднике из Србије, миграције су обично у средишту пажње, као један од главних ефеката. Осим привредног раста, и миграције су утицале на то да се земље попут Пољске, али и Румуније, које су традиционално имале високе стопе незапослености, данас суочавају и са **мањком радне**

³⁹Pristupanje Europskoj Uniji: Očekivani ekonomski učinci, Ekonomski institut, Zagreb 2007.

снаге у појединим областима.⁴⁰ Искуства показују да миграције треба очекивати пре свега у сегменту младог и образованог становништва. Треба приметити да постоји обимна литературе о утицају миграције на земље домаћине док је са друге стране веома мало пажње посвећено утицају миграције на земље порекла.⁴¹ За очекивати је да ће, по аналогiji са суседним земљама, миграције утицати на смањење притиска на тржишту рада, повећање дознака, трансфера знања, али и **недостатка радне снаге у појединим сегментима**, на шта указује и Студија о јазу у знању и вештинама у четири сектора Србије коју је објавио *USAID* пројекат за развој конкурентности Србије.⁴² Додатне студије су потребне за прецизније предвиђање обима и ефеката миграционих процеса на Србију, као и конкретне мере за боље повезивање просвете и привреде.⁴³

Србија данас већ има пословно окружење које није битно другачије од оног у новим чланицама и посебно у земљама кандидатима за чланство у ЕУ. Најзначајнија, најквалитетнија и најскупља радна места су радна места у приватном сектору. **У недостатку домаћег капитала, стварање ових радних места је најдиректније повезано са нивоом страних директних инвестиција. Указујемо на значај политичке стабилности као главног предуслова за долазак страних инвеститора. Једини начин да се она оствари јесте убрзавање европских интеграција.** У случају њихове обуставе, чак и у случају привидне унутрашње политичке стабилности, последица ће бити пад страних инвестиција. Дугорочно гледано, једино сегмент запослености за плату у предузећима у приватној својини има перспективу раста. Статус кандидата за чланство у ЕУ јесте јак сигнал, јер пружа поверење инвеститорима у будуће стопе привредног раста земље и гаранцију сигурности њихове имовине. Земља на путу у ЕУ се препознаје као земља са стабилним тржишним институцијама, владавином права, и пуним приступом највећем тржишту на свету и то је кључни приоритет Србије.

⁴⁰Михаил Арандаренко: „Гаранције за странце“, *Политика*, 3. мај 2008.

⁴¹Андраш Инотај: Ефекти приступања нових земаља чланица: Економска димензија, Институт за светску економију Мађарске академије наука у Будимпешти. Аутор је представио овај рад на годишњој конференцији ФЕФА 9.05.2009. године, као и на конференцији ТЕПСА и Института за светску економију октобра 2008. године.

⁴²Skills Gap Analysis in Four Sectors of Serbian Economy, USAID Competitiveness Project in Serbia 2008, www.compete.rs

⁴³Више у поглављу ове студије које сагледава утицај интеграције Србије у ЕУ у области просвете.

ПРАВОСУЂЕ

Званични однос Европске уније према српском правосуђу и његовој реформи се формализује са једне стране преко услова који су постављени у Европском партнерству као унилатералном акту и извештајима Европске комисије о напретку Србије у Процесу стабилизације и придруживања (ПСП). Приступ у оба ова документа је двосмеран, односно свеобухватан што се тиче правосуђа, јер покрива услове које су усмерени како на гаранције независности судства тако и на гаранције његовог капацитета, односно стручности. Европско партнерство тако инсистира на развијању система образовања и стручног усавршавања судија кроз преображај Правосудног центра у Националну правосудну академију, побољшање како техничког, тако и нормативног система правосудне управе у судовима, јачање оних тачака у правосуђу које су задужене за међународну правну помоћ у кривичним питањима и захтевима за изручење, коначно успостављање мреже судова која је и предвиђена Уставом, даље развијање алтернативних механизма решавања спорова попут медијације и успостављање одговарајућег административног капацитета Високог савета судства, као највишег правосудног тела. Такође, Европско партнерство усмерено је и на истовремено подизање административног капацитета јавног тужилаштва, као и специјалних тужилаштва за ратне злочине и организовани криминал.

С друге стране, Извештај о напретку Србије у ПСП из 2008. године констатује као главни проблем да још увек нису установљени апелациони судови нити Управни суд, као и то да се Врховни суд због тога још није преобразио у Врховни касациони суд. **Непостојање уставно предвиђене, односно ефикасне мреже судова ствара проблем у виду кашњења у доношењу пресуда, односно преоптерећеност судства које условљава предуго трајање поступка.**

Што се тиче услова који су везани за гаранције независности судства, Европско партнерство као и извештаји Европске комисије се потпуно везују за оцене Савета Европе у тој области, посебно за

Извештаје о испуњавању обавеза из постприступног програма (тзв. програм надзора) и мишљења и оцене Венецијанске комисије везане за положај судија и тужилаца. Венецијанска комисија је 13. јуна 2009. на захтев Парламентарне скупштине Савета Европе донела Мишљење о Нацрту мерила и критеријума за избор судија и председника судова у Србији, као и о Мерилима за избор, стручност и достојност јавних тужилаца. У тим документима је изражена велика бојазан у погледу општег избора судија у Србији, који се некада назива реизбором. Разлог општег избора са стране Владе Србије и Министарства правде је тај да постоји проблем са корупцијом и нестручношћу у судству који потиче од политичке селекције судија током претходног режима и да би пука примена кривичних санкција према њима, односно појединачног одузимања судијске функције створило већу штету него корист, јер би створило ширу атмосферу неповерења јавности у српско правосуђе која ионако већ постоји. С друге стране, Венецијанска комисија сматра да је ипак боље приступити појединачно случајевима корупције и нестручности у судству, како се не би угрозио принцип независности судства и повећао недозвољен притисак извршне власти. И општи избор и појединачни приступ имају своје политичке последице и тешко је наћи равнотежу у том погледу. Ипак, имајући у виду тренд сталног опадања поверења грађана у судство као и негативну статистику наведену у главном тексту студије, разлози примене општих мера које захватају целину правосуђа добијају више на тежини. Међутим, процедура општег избора мора бити објективно и транспарентно утемељена и не сме оставити простора за било какав неодговарајући притисак извршне власти. **Највећа забринутост је изражена у погледу критеријума за општи избор судија као и за први избор судија на три године**, где се нису постигли потпуно објективни критеријуми везани за стручност рада судија у погледу њихове ефикасности.

Правосудни систем у Србији не функционише у складу са европским стандардима и потребама грађана Србије већ дужи период, упркос бројним законским изменама које су учињене од 2000. године. Потреба за реформом узрокована је и бројним притужбама које грађани подносе на прекомерна кашњења судског поступка, немогућност извршења судских пресуда и корупцију. Утврђене су бројне слабости судског система у Србији: прекомерно сложен и широк систем судова, нејасни стандарди избора, опозива, резултата рада и напредовања за судије, непостојање капацитета за интегрисано планирање, утврђивање буџета и мерење резултата система, застарели

моделу функционисања правосудне администрације, као и недостатак сталне обуке судија и других носилаца правосудних функција. Поред тога, оно што забрињава ширу јавност и грађане јесте и чињеница да **за кривична дела са високим степеном друштвене опасности судије изричу изузетно благе казне.**

Судство је признато као самостална и независна грана државне власти у чл. 9 Устава Србије. Ипак, не може се тврдити да из Устава и закона недвосмислено проистиче да је судство и равноправно осталим гранама државне власти. Наиме, као што ће то бити приказано, председнике судова и судије које се први пут бирају, на те функције бира Народна скупштина. До доношења Закона о Високом савету правосуђа утицај Министарства правде, дакле једног органа извршне власти, на избор судија био је од високог значаја. Неравноправност судске власти у односу на друге гране државне власти је ублажена успостављањем Високог савета судства. Међутим, не у целости када се има у виду сам састав Високог савета судства. **У реалности, политичке гране државне власти – законодавство и управа, утичу на судство, судове и судије у прилично високој мери.**

Институт Високог савета правосуђа уведен је у законодавство Републике Србије 2001. године. Правничка јавност имала је подељена мишљења о томе да ли ово решење задовољава потребу за постојањем независног и аутономног правног тела, које треба да допринесе независности судства, како у институционалном, тако и у персоналном смислу. Правила о надлежности овога тела више су пута мењана како изменама и допунама Закона о Високом савету правосуђа, тако и честим изменама Закона о судијама. Уз то, претходна уставна решења условљавала су подељену надлежност – о избору и напредовању судија одлучивао је Високи савет правосуђа, а о разрешењу судија и утврђену навршења година за одлазак у пензију Велико персонално веће, орган Врховног суда Србије. Тек је усвајањем новог Устава Србије из 2006. године Високи савет судства постао уставна категорија. Овакво решење је поздрављено како у кругу правних теоретичара, тако и кругу правних практичара, нарочито судија, уз очекивање да ће ово решење допринети значају и независности не само Високог савета судства, већ и правосуђа уопште. Од посебног је значаја чињеница да је уједно омогућено обједињавање свих надлежности које у упоредном праву, а у складу са одговарајућим европским стандардима, имају сличне установе. Занимљиво је да је у новом Уставу усвојено решење по коме се надлежност за избор, напредовање и разрешење судија и тужилаца раздваја, те се

стога у правни систем Србије, осим Високог савета судства, уводи и институт Државног већа тужилаца. Чини се да су најзначајније нове надлежности овог тела оне које се односе на избор судија за трајно обављање функције, одређивање броја судија и судија поротника за сваки суд, одлучивање о вредновању рада судија и председника суда, одлучивање о престанку судијске функције, као и предлагање обима и структуре буџетских средстава неопходних за рад судова. Обим ових овлашћења, а нарочито чињеница да ће Високи савет судства одлучивати о избору судија за трајно обављање функције, као и о престанку судијске функције, указују на тежњу за јачањем независности судске у односу на извршну и законодавну власт, мада састав чланова овог тела не следи у потпуности ову идеју.

Ипак, јасно је да ова овлашћења нужно подразумевају и бољу организацију рада Високог савета судства (ВСС), као и новине у правосудној управи – као што је увођење дисциплинских органа, који треба да одлучују у првом степену о дисциплинској одговорности судија. Надаље, имајући у виду широк обим надлежности и задатака ВСС, законом је прописано да су изборни чланови Савета из редова судија, за време трајања свог мандата, ослобођени вршења своје функције. На овај начин се омогућава, бар у теорији, да се седница ВСС може одржати у сваком тренутку – јер је кворум за њено одржавање шест чланова (а ВСС има седам судија, од којих је један Председник Врховног касационог суда Србије, који није изборни члан, и нужно наставља да врши своју функцију). Избор судија, у складу са новим законом, извршиће се најкасније до 1. децембра 2009. године, изузев судија Врховног касационог суда који ће бити изабрани у року од 90 дана од дана конституисања Високог савета судства. Судије изабране у складу са овим законом ступају на функцију 1. јануара 2010. године (члан 100. став 1 и 2). Одлуку о броју судија и судија поротника доноси Високи савет судства, у складу са овим законом, у року од 30 дана од дана избора првог састава Високог савета судства, уз претходно прибављену сагласност министра надлежног за правосуђе (члан 100 став 1). Првим избором судије се сматра избор на дужност судије у складу са раније важећим законима. Именовање судије за прекршаје не сматра се првим избором (члан 100 став 4).

Министарство правде Републике Србије припремило је нацрт Мерила за избор судија и председника судија сходно члану 45, став 6 и члану 69 Закона о судијама које је накнадно усвојио Високи савет судства. Ради се о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности судија и председника судова. На са-

мом почетку дефинисани су законски појмови „стручности“, „оспособљености“ и „достојности“, а потом се наводе елементи садржани у сваком од ова три критеријума а који се примењују на (1) први избор судије са трогодишњим мандатом, (2) избор на сталну функцију судија који су именовани раније, (3) избор судија на сталну функцију по истеку трогодишњег мандата, (4) унапређење судија из једног суда у следећи виши суд, и (5) избор председника суда.

Основни проблем који проистиче из ових мерила лежи у чињеници да су прописани критеријуми недостижни за наше судије и тешко остварљиви у пракси и да се махом ради о квантитативним показатељима који могу да доведу у питање квалитет рада судија. Тако се, на пример, за избор на сталну функцију затечених судија узимају у обзир следећи критеријуми: проценат испуњења норми; број, врста и сложеност предмета; број решених предмета, број потврђених или укинутих одлука; временски период у коме је донета одлука и слично. Овај проблем су приметили и представници Венецијанске комисије који су у свом мишљењу утврдили да „пуко пребројавање предмета не би требало да се користи на такав начин да се врши притисак на судију да доноси одлуке без ваљаног разматрања предмета. На пример, у неком региону може бити већи број предмета због чињенице да се у тој области налази претерано прилежни адвокат који се систематски жали сваки пут када његов/ њен клијент изгуби – што би могло искривити мерило у погледу броја предмета судије у корист тог региона. Међутим, чини се разумним да би ови критеријуми требало да се користе као средство за идентификацију могућих проблема, под условом да се ваљана процена тада изврши, а да се не то не третира као пука вежба с бројкама“. Исто тако се оправдано поставља питање провере одређених способности прописаних овим нацртом, као на пример, способност аналитичког и синтетичког мишљења, самоконтролу и културу опхођења (ово мишљење истакла је и Венецијанска комисија). Врло је значајно поменути још неке примедбе које је истакла Венецијанска комисија у свом мишљењу од 12-13. јуна 2009. године у којем су детаљно анализирали ови критеријуми и назначени могући проблеми који могу да настану у њиховој примени. Комисија је истала своју забринутост да би се могло десити да се затечене судије, које нису криве ни за какво рђаво поступање, не изаберу поновно на функцију. Делимично је ова забринутост отклоњена изјавом у члану 13 Одлуке о мерилима где се износи претпоставка да затечене судије, које се пријављују за функцију у суду исте врсте или истог степена, испуњавају крите-

ријуме и мерила поменуте у овој одлуци. Комисија је закључила да је нацрт критеријума у складу са европским стандардима (препоруке Савета Европе и добре праксе држава чланица) и напредан, јер дефинише прецизан оквир за вештине које се траже од различитих категорија судија. Међутим, исказана је резервисаност у погледу начина на који ће различите вештине бити процењиване и уравнотежаване једна према другој. Коначно, Венецијанска комисија је истакла да је временски период до 1. децембра 2009. године кратак рок за спровођење оваквог једног свеобухватног реизбора судија и председника судова у Србији, што је представља сасвим оправдану критику овог решења. У вези са временским роком и начином избора судија, важно је поменути још неке могуће проблеме. Високи савет судства уз претходну прибављену сагласност министра надлежног за правосуђе утврдио да је потребно само 1.838 судија од постојећег броја од 2.400 судија који врше судијску функцију. Не треба заборавити око 1.000 судија за прекршаје, који ће такође учествовати на конкурс. Поставља се питање да ли ће Високи савет судства који још није у потпуности конституисан бити у стању да спроведе детаљну процену пријављених кандидата, имајући у виду врло захтевне критеријуме предвиђене поменутим нацртом. Такође се доводи у питање спремност спровођења поступка објективног избора судија, будући да број од 1.838 потребних судија указује на чињеницу да око 600 судија неће бити изабрано на судијске функције, без узимања у обзир судија за прекршаје.

Коначно, не треба заборавити да је радна група Министарства правде Републике Србије припремила нацрт ових мерила, иако је у надлежности Високог савета судства да утврђује мерила, па се оправдано може поставити питање надлежности Министарства правде за израду ових мерила. Једна од најзначајнијих измена је свакако увођење дисциплинске одговорности судија предвиђена новим Законом о судијама. Дисциплински прекршај је дефинисан као несавесно вршење судијске функције или понашање судије недостојно судијске функције, који је прописан овим законом. Законом су набројане врсте дисциплинских прекршаја које имају за циљ да осигурају ефикасност судијске функције, као и њену независност. Законом су такође предвиђене и дисциплинске санкције који се могу састојати у следећем: јавној опомени, умањењу плате до 50% у времену до једне године и забрани напредовања у трајању до три године. Сходно новом Закону о судовима судска власт у Србији припада судовима опште и посебне надлежности. Судови опште надлежности су основ-

ни судови, виши судови, апелациони судови и Врховни касациони суд. Судови посебне надлежности су привредни судови, Привредни апелациони суд, прекршајни судови, Виши прекршајни суд и Управни суд. Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава одређена су њихова седишта и подручја на којима врше надлежност, као и одељења Вишег прекршајног и Управног суда и подручја на којима врше надлежност. **Основни проблем јесте сама примена ових закона. Иако је она примена одложена за 1. јануар 2010. године, остаје отворено питање да ли је постоје организациони и технички капацитети за успостављање нове правосудне мреже.** Штавише, слична организациона структура била је предвиђена и претходним изменама правосудних закона, али је примена по правилу била одлагана за неки каснији временски период.

ЗАШТИТА КОНКУРЕНЦИЈЕ

Право конкуренције Србије: европска перспектива

Конкуренција је сложена правна и економска категорија, чији опсег обухвата структуру тржишта, услове обављања пословних делатности и понашање привредних субјеката, претпостављајући четири главна елемента: субјекте, објекат, место и циљ привредне утакмице. Правила о заштити конкуренције и о контроли државне помоћи представљају најбитнија правила за стварање јединственог тржишта Европске уније. Делотворна заштита конкуренције, која претпоставља усклађивање закона и подзаконских прописа са правом ЕУ, као и њихову ефикасну примену, чине један од кључних критеријума оцене спремности Србије за приступање ЕУ. Заштита конкуренције представља област која има непосредан и значајан утицај на општи привредни развој, могућности за улагање, подизање квалитета робе и услуга, уз стварање услова за снижавање цена и других користи за потрошаче, као и коначно успостављање савремене тржишне привреде, оспособљене да се укључи у јединствено тржиште ЕУ и друге међународне токове.

Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) између Европских заједница и њихових држава чланица и Републике Србије (2008), као и Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европских заједница и Републике Србије, има за предмет стварање зоне слободне трговине Србије и Европске уније. Потписивањем овог акта, сходно трећем копенхагенском критеријуму за чланство у ЕУ, преузета је обавеза постепеног и ороченог усклађивања домаћег законодавства са *acquis communautaire* – правним тековинама Европске уније.⁴⁴ Усклађивање прописа се најпре има реализовати у области права конкуренције и контроле државне по-

⁴⁴Ова обавеза је предмет регулација Наслова VI SSP, чланови 72-79.

моћи, као и заштити права интелектуалне својине, стандардизацији техничких прописа, домену јавних набавки и заштити потрошача. У ширем смислу, поступак усклађивања се односи не само на регулаторну хармонизацију, већ и на стварање адекватног институционалног оквира за њихово ефективно спровођење.

Усклађивање законодавства са прописима ЕУ је неопходно како би се омогућило исправно функционисање зоне слободне трговине између Србије и ЕУ. Поред тога, други критеријум за чланство дефинисан у Копенхагену 1993. године јесте да држава која жели да ступи у чланство ЕУ има функционалну тржишну привреду, способну да издржи притисак конкуренције на јединственом тржишту. Овај критеријум се може испунити једино усклађивањем законодавства Србије са европским. Циљ је да српска привреда функционише у складу са домаћим законодавством, које је претходно усклађено са европским. Једино у том случају, дан уласка у Европску унију неће значити никакву фундаменталну промену и потрес за домаћу привреду, будући да са обе стране границе важе компатибилни правни режими. Са тим циљем, Споразумом су јасно дефинисане обавезе Србије у погледу рокова и области правних тековина ЕУ са којима ће ускладити своје законодавство.

Иначе, модалитет усклађивања, временски оквир у коме ће се то обавити и евентуални изузеци од обавезе усклађивања у преосталим областима правних тековина ЕУ, јесу предмет преговора о чланству у Европској унији, које ће Србија водити у последњој фази приступања ЕУ. Битно је напоменути да се усклађивањем не сматра само законодавна активност, тј, доношење закона и подзаконских аката, него и ефикасна примена тих аката, која захтева претходну изградњу административних и судских капацитета за њихову примену. Да би се сматрало да је држава усклађена са прописима ЕУ, мора имати и праксу (управну и судску) која доказује да се усклађени прописи ефективно и примењују.⁴⁵

⁴⁵У Извештају Европске Комисије о постигнутом напретку Србије за 2008. годину (Комисија Европских Заједница/2008.Извештај о напретку Србије за 2008. годину, Брисел, стр. 40-41) констатује се да је Србија остварила одређени напредак у области примене антимонополског законодавства и да је побољшана ефикасност Комисије за заштиту конкуренције. Оцењено је следеће: важеће антимонополско законодавство још увек није у потпуности усклађено са захтевима Споразма о стабилизацији и придруживању и Прелазног споразума; процедуре контроле спајања предузећа још увек нису адекватне; извршни капацитети Комисије за заштиту конкуренције и даље нису задовољавајући; извршни капацитети судства су слаби; неопходно је обезбедити оперативну независност органа за заштиту конкуренције.

Чланом 73. Споразума о стабилизацији и придруживању регулисано је да споразуми између предузећа, одлуке удружења предузећа и усаглашена пракса између предузећа, чији је циљ или последица спречавање, ограничавање или нарушавање конкуренције, злоупотреба доминантног положаја од стране једног или више предузећа на територијама Заједнице или Србије, у целини или на њиховом значајном делу – нису у складу са правилним функционисањем Споразума у мери у којој може утицати на трговину између Заједнице и Србије. Овим чланом се у спровођење Споразума директно уводи забрана склапања рестриктивних споразума из члана 81. Уговора о стварању ЕЗ и забрана злоупотребе доминантног положаја из члана 82 Уговора о стварању ЕЗ. Чланом 73. Споразума предвиђа се да ће овакво понашање бити забрањено ако утиче на трговину између Заједнице и Србије. Имајући у виду величину српске економије, може се очекивати да ће сви рестриктивни споразуми који долазе под удар домаћег законодавства и сваки случај злоупотребе доминантног положаја имати такав прекогранични ефекат и самим тим ће долазити под удар забране из овог члана. То практично значи да борба против монополског понашања у Србији више није само обавеза државе према њеним грађанима, него и њена међународна обавеза према Европској унији. Члан 74. Споразума налаже да се након истека прелазног периода од три године од дана ступања на снагу Прелазног споразума (тј. од 1. јануара 2012. године) правила конкуренције примењују и на јавна предузећа и предузећа са посебним правима у складу са правилима Европске заједнице наведеним у члану 86. Уговора о стварању ЕЗ. То практично значи да ће се након истека рока, правила конкуренције примењивати и на јавна предузећа, али у мери у којој примена ових правила не би угрозила мисију која је тим предузећима поверена. Материјално-правно гледајући, ова два члана не доносе Србији никакву нову обавезу у погледу заштите конкуренције, будући да су иста решења већ садржана у позитивним прописима⁴⁶. Оно што доноси овај Споразум, будући да је примена правила о конкуренције од ступања на снагу Споразума међународна обавеза Србије, јесте чињеница да ће примену ових правила од сада надзирати и Европска комисија у склопу надзора над правилном применом целог ССП и да ће примена ових правила бити предмет разматрања заједничког Одбора за стабилизацију и придруживање након одмрзавања примене Прелазног споразума (ПС).

⁴⁶Чланови 4, 7. и 9. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, 79/2005)

Србија не може бити чланица Европске уније, а да претходно није усвојила и применила правила о заштите конкуренције. То значи да процес европске интеграције постаје гарант да ће Србија успоставити политику заштите конкуренције која је препознатљива и делотворна и која ће се спроводити под надзором институција ЕУ по добијању статуса пуноправног члана.

Правни оквир Србије

Устав Републике Србије⁴⁷ прописује једнакост положаја свих тржишних учесника, забрањујући послове којима се ограничава слободна конкуренција у супротности са законом, установљавањем монопола или злоупотребом доминантног положаја. Доношењем Закона о заштити конкуренције 2005. године⁴⁸ био је начињен први корак у развоју права и заштите конкуренције у Србији. Овим Законом је била основана Комисија за заштиту конкуренције, као самостално и независно тело, које за свој рад одговара Народној скупштини Републике Србије. Након трогодишње примене важећег Закона о заштити конкуренције, показало се, међутим, да постојећи текст Закона садржи бројне недоречености и недостатке. Истовремено су уочени и бројни организациони и процесни проблеми у раду Комисије. С обзиром да недостаци у важећем закону нису могли бити отклоњени његовим изменама и допунама, Влада Републике Србије утврдила је предлог Закона у марту 2009. који је усвојен у Скупштини у јулу 2009. Циљ усвојених измена и нових решења јесте целовита и правилна транспозиција европског законодавства из ове области, концептуално унапређење институционалног решења, као и стварање других правних и организационих услова за ефикасну примену заштите конкуренције на тржишту Србије. Најзначајније промене учињене су у домену контроле концентрација дефинисањем процедуре којом се руководи Комисија за заштиту конкуренције и избегавањем позивања на Закон о општем управном поступку, осим када је то неопходно.

Институционални оквир: Комисија за заштиту конкуренције и судска заштита

Чланом 73. став 3. Споразума о стабилизацији и придруживању Србија је преузела обавезу да формира оперативно независно

⁴⁷Члан 84, ст. 1 и 2 Устава Републике Србије

⁴⁸Службени гласник РС, бр. 79/2005.

тело које ће имати овлашћења за ефективну заштиту конкуренције на тржишту Србије. Комисија за заштиту конкуренције је основана априла 2006. године, са овлашћењем да покреће и спроводи истрагу у питањима нарушавања конкуренције на тржишту Србије. Комисију чине Савет Комисије и Стручна служба Комисије.

Основни задатак Комисије за заштиту конкуренције је заштита слободне тржишне утакмице, тј. спречавање сваке врсте њеног ограничавања, што би, уколико оваквих облика деловања Комисије не би било, могло нанети штету потрошачима, укупној економској ефикасности и развоју привреде.

Иако надлежна за решавање о правима и обавезама учесника на тржишту, у складу са прописаним правилима заштите конкуренције, поступак по којем се одвија решавање у тим правним стварима и овлашћења којима располаже Комисија у процесном смислу, значајно су ограничена. Ово се, пре свега, односи на овлашћења у погледу приступа и прикупљања релевантних података, документације и других доказних средстава, значајних за правилно решавање у конкретној ствари. Најзначајни део праксе Комисије, односи се на предмете изузимања појединачних рестриктивних споразума и одобравања концентрација, а мање расположивих ресурса се односи на разматрање и поступање по захтевима усмереним на злоупотребе доминантног положаја, као и поступања по сопственој иницијативи. Нарочити проблем представља, релативно ниско постављен праг контроле концентрација, који значајно утиче на успоравање привредних активности и оптерећење великим бројем предмета пред Комисијом.

У случају утврђивања повреде конкуренције, Комисија није надлежна за изрицање санкције, већ се јавља искључиво као предлагач у прекршајном поступку пред надлежним органом за прекршаје, док се у том поступку јавља низ препрека успешном окончању, који резултирају изостанком делотворне санкције. По правном средству, против одлуке Комисије о утврђивању повреде конкуренције, решава Врховни суд у управном спору. Током 2008. године Комисија је била активна у сва три сегмента својих, Законом утврђених, надлежности: утврђивање повреда конкуренције у виду споразума којима се спречава, ограничава или нарушава конкуренција (картелни споразуми) и злоупотребе доминантног положаја на тржишту, као и спречавање настајања или очувања таквих тржишних структура

у којима је деловање законитости тржишне утакмице онемогућено или отежано (контрола концентрација привредних субјеката).⁴⁹

Година	2007	2008
Број предмета	151	159
Концентрација	128	137
Рестриктивни споразуми и злоупотреба доминантног положаја	23	22
Проценат учешћа концентрација	85%	86%

Комисија за заштиту конкуренције је у току 2008. године утврђивала постојање забрањених споразума, разматрала захтеве за изузеће споразума од забране и поступала по захтеву за утврђивање да одређени споразум није забрањен укупно у 20 случајева. Окончала је дванест поступака, док је осам поступака у току. Комисија је примила десет захтева за изузеће споразума од забране, од којих је осам окончала у 2008. години, док су два поступка пред Комисијом у току. Од осам окончаних поступака вођених по захтеву за изузеће споразума од забране, Комисија је у седам случајева решењем одобрила изузеће, док је један захтев за изузеће споразума од забране одбијен.

Новим Законом установљава се квалитативно нов облик судске заштите права конкуренције. Предвиђено је да судску контролу решења Комисије за заштиту конкуренције врши Управни суд (члан 71. Предлога закона), с тим што ће до почетка рада Управног суда по тужбама против решења Комисије судити Виши трговински суд (члан 77. Предлога закона). Неопходно је обучити судије Вишег трговинског суда у решавању случајева заштите конкуренције. Оптимално решење би било одредити један број судија Вишег трговинског суда који ће се једини специјализовано бавити овом материјом, како би сва средства за обуку могла да се фокусирају на њих, и да након формирања Управног суда, ове судије наставе да решавају у питањима заштите конкуренције само као судије Управног суда. Тиме би се обезбедила једнообразност примене правила конкуренције и

⁴⁹Подаци су преузети из Извештаја Комисије за заштиту конкуренције за 2007. и 2008. годину

смањили трошкови обуке. Очекује се да ће у овој материји поступати три већа, односно девет судија.

Процесно посматрано, поступак испитивања законитости решења донетог у поступку пред Комисијом спроводи се по тужби странке у том поступку, пред Управним судом (односно Вишим трговинским судом), а у складу са општим правилима управног спора. Тужба, по правилу, не одлаже извршење решења, али је предвиђена могућност да по посебном захтеву странке, Савет Комисије одложи извршење до правоснажне одлуке суда по њеној тужби. Накнада евентуалне штете коју је проузрокована повредом конкуренције, остварује се пред надлежним судом у парничном поступку, у којем суд није везан одлуком Комисије, ни у погледу основа, нити висине штете. Прописане су посебне одредбе у вези судског поступка, и то у погледу питања основа за испитивање висине новчаног износа одређене управне мере, као и одлуке суда ако се утврди незаконитост оспореног решења Комисије само у том делу. Истовремено су предвиђени и посебни, кратки рокови за поступање и одлучивање по тужби.

Ефекти примене политике конкуренције

Примена политике заштите конкуренције има за циљ обезбеђивање конкуренције на тржишту, ради пружања што шире и боље понуде за потрошаче. Делотворна конкуренција обезбеђује неопходну ефикасност и ефективност привреде, као и њен стални развој. Конкуренција је стога, у тржишним привредама општи интерес који се посебно штити, а систем за заштиту конкуренције није бесплатан. Држава и привреда сnose трошкове институција и механизма за заштиту конкуренције који се огледају од буџетских давања, све до плаћања накнада, односно казни. Питање које се овде намеће јесте да ли је позитивни ефекти ове политике (користи) вреде више од уложених средстава (трошкова), односно који је однос ефеката примене ове политике.

Иако постоје бројна размимоилажења међу стручњацима о реалном домету утицаја политике конкуренције на раст и развој привреде, када су у питању државе у развоју, ситуација је једноставнија утолико, што је готово опште препозната јака позитивна веза између ефикасног спровођења политике заштите конкуренције

и пораста броја мањих, ефикаснијих приватних предузећа. Поред уштеда које се остварују за потрошаче, примена политике конкуренције позитивно утиче на основне макроекономске показатеље као што су привредни раст, запосленост и продуктивност. Потрошачима конкуренција доноси ниже цене и бољи квалитет, као и већу понуду производа и услуга, а у широј слици и бољи квалитет живота кроз привредни развој. А да ли се тај ефекат постиже политиком заштите конкуренције и да ли користи превазилазе трошкове? Одговор треба тражити у ефикасности институционалног сегмента заштите конкуренције, у првом реду Комисије за заштиту конкуренције и судског система. Европска унија је значај конкуренције одавно препознала и још оснивачким уговором поставила темеље ове политике. Конкуренција је од велике важности за Србију данас: да би било сачувано и унапређено слободно и подстицајно пословно окружење, да би се тржиште учинило привлачним за нова улагања и да би био заштићен интерес потрошача – што су основни циљеви правила о заштити конкуренције, која у Србији данас чине један од најчвршћих мостова домаћег права са комунитарном обалом.

ЗАШТИТА ПРАВА ПОТРОШАЧА

Непосредни ефекат приступања Србије Европској уније на права потрошача би се огледао у томе што би се, путем проширивања тржишта и то како проширивањем асортимана, тако и већим нивоом правне и физичке сигурности сваког појединог уговора, обезбедила и могућност да потрошачи у Србији постигну **виши ниво потрошачког вишка**. За то је довољно објашњење већ у чињеници што би потрошачи, елиминисањем преварне трговинске праксе (како у тзв. легалној, тако и сивој економији), елиминисањем производа који не одговарају стандардима квалитета, као и смањењем броја спорних ситуација које настају због њихове неадекватне информисаности, били у могућности да за своје дохотке које износе на тржиште добију и адекватне робе и услуге. Посредни ефекти ефикасног система заштите потрошача су у промени асортимана производње, дакле у оној фази репродукције која претходи самом чину потрошачког избора. Различити инструменти заштите права потрошача у суштини обавезују произвођаче и трговце да своје пословање промене и напусте навике стечене у оквирима локалног, сиромашног и неразвијеног тржишта. Промена њиховог односа према домаћим потрошачима их истовремено квалификује за излазак на европско тржиште, где се срећу не само са далеко захтевнијим купцима, него и институционалним ограничењима каква до сада нису имали. Међутим, без те промене они, дефинитивно, и не могу да рачунају на сопствену привредну експанзију.

Механизам којим се врши правно усклађивање националних правних система са стандарима ЕУ је садржан у обавезним упутствима/директивама које у овој области дефинишу само доњи праг обавезне заштите потрошача и обавезују национална законодавства да се ускладе. Број таквих директива или других секундарних правних аката Европске заједнице (ЕУ) и мера је **близу стотину**. Свака држава слободно одлучује о томе на који ће их начин унети у свој правни систем, јер оне немају непосредно дејство. Међутим, са развојем једн-

ственог тржишта и појединих високих ризика може се очекивати да ће се у овој области све више јављати и такав тип правних инструмената. Он је познат под именом уредбе и за сада постоје два таква прописа: **Уредба о заштити права путника у авио саобраћају⁵⁰ и о задацима сарадње између тржишних инспектората земаља чланица⁵¹**, обе усвојене 2004. г. За разлику од директива, које имају за циљ да обезбеде стандардне услове функционисања тржишта, уредбе служе надзору, односно контроли тржишта које је већ хармонизовано и интегрисано. Стога за Србију помињање ових уредби има само информативан значај.

Обавеза **минимума хармонизације** путем директива не искључује могућност да земља чланица својим националним прописима о заштити потрошача успостави и више стандарде у овој области од оних који су уједначени и услов за функционисање јединственог тржишта. По себи се разуме да и производи или услуге из те земље онда имају већи углед на тржишту, тако да постојеће директиве ваља сагледати и у том светлу: оне нису ограничење, него инспирација. Мада се директиве разликују на основу предмета регулисања, те се може говорити и о њиховој специјализованости, ипак је реч само о привиду: директиве се често преплићу јер регулишу само различите аспекте истоврсних односа. Од законодавца се тражи и вештина при уграђивању таквих директива у национално право, како се не би догодило да један пропис, инспирисан једном директивом, право регулише другачије него други пропис, исниприсан другом директивом. Да би се то избегло, при уношењу директива у домаћи правни систем ваља поштовати **принцип кумулације механизма** заштите потрошача, који треба да обезбеди непротивречност различитих прописа не само хоризонтално, него и вертикално (да општији прописи дају довољно простора за посебне, а да посебни не колидирају са општијим).

Заштита потрошача има много димензија и почиње знатно пре него што се успостави контакт између продавца и потрошача на тржишту. У том контексту говоримо о низу прописа који спадају у техничке норме или стандарде о томе шта су безбедни производи, какву одговорност имају произвођачи и продавци у погледу њи-

⁵⁰Уредба Савета и Европског парламента бр. 261/2004/ЕЗ.

⁵¹Уредба Савета и Европског парламента бр. 2006/2004/ЕЗ од 27. октобра 2004. о сарадњи између националних органа надлежних за спровођење закона о заштити потрошача (уредба о сарадњи у области заштите потрошача), Сл. лист ЕЗ 364, 09/12/2004, стр. 0001-0011.

ховог стварања, избора компонената, делова или адитива, чувања, излагања, стављања у промет. Но, уобичајено је да се анализа нивоа стварне заштите започне испитивањем квалитета положаја купца, у смислу да ли он стварно преговара, да ли утиче на садржину уговора, да ли има право и могућност избора, односно да ли је јавноправни механизам пружио потрошачима довољну потпору да превазиђу свој слабији положај у односу са трговачким компанијама, јавним комуналним предузећима, пружаоцима услуга, банкама, здравственим установама и било којим другим субјектом понуде. Основни принцип регулисања ове области је да се **фаворизују потрошачи**, што значи да се низ принципа који постоје у грађанском, односно облигационом праву, а који претпостављају постојање стварне равноправности трансактора, модификују у корист потрошача. Обично се наводи како су основне разлике у односу на општи правни режим који важи за уговоре код којих једна страна није потрошач⁵²

- **пребацивање терета доказа** са потрошача на трговца,
- **утемељеност** специфичности у закону, што значи да већ у Закону о облигацијама треба да постоји унапред дефинисана могућност одступања од општег концепта уговора, када су у питању потрошачи
- **потпунија процесноправна заштита** потрошача омогућавањем да се корсите дужи рокови, нарочито у односу на оне код двостраних трговачких послова,
- **отклањање информационе асиметрије** кроз обавезу трговаца да дају и претходне информације
- обавезност форме и садржаја потврде о уговору како би потрошачи били боље заштићени од неспоразума,
- **непоштени уговорни услови не могу бити обавезујући ex lege**
- принцип ***dubio pro proferentem***, што значи да ако уговорни услов може бити тумачен на различите начине онда мора бити протумачен на начин који је најповољнији за потрошаче,
- **јефтин, јасан, недвосмислен и доступан** систем активирања јавноправног механизма заштите за потрошаче,
- **бесплатан locus standi** за actio popularis од стране НВО потрошача, и

⁵²J. Cucai, op. cit. p3

- бесплатна **правна помоћ** за потрошаче, коју обезбеђује локална заједница.

Процес афирмисања права потрошача у Србији, бар када је реч о Закону о заштити потрошача, би могао да тече у две фазе: у првој би ваљало да се задовоље сви критеријуми које подразумева Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП), јер је у овом тренутку пажња јавности скоро искључиво усмерена према либерализацији спољнотрговинске размене, односно кретања робе и људи. Извесно је, међутим, да успостављање заједничког тржишта, што је у суштини ефекат SSP, мора да подразумева и низ институционалних промена које се тичу потрошача, како би се они, бар када је реч о заштити њихових права, изједначили са потрошачима у ЕУ. Са много основа се може рећи да су они данас мање заштићени чак и од потрошача у земљама региона, односно у Зони слободне трговине ЦЕФТА. Но, далеко већи очекивани ефекат SSP је онај који ће се изразити на производњу и промет, другим речима, на секторе који обезбеђују понуду. Ту је реч првенствено о обезбеђивању европских стандарда квалитета и безбедности роба и услуга на основу који би се обезбедила могућност размене. Дакле, ради се о доњем прагу регулативе на основу којег је размена уопште могућа, а не о целокупном усвајању правних тековина, што би био услов за чланство. У овом моменту нам се чак и не чини неопходним да се комплетно усвоји читав садржај *acquisa*, јер је извесно да сви његови елементи немају идентичан значај ни за наше потрошаче, ни за наше привреднике. Стога би, сматрамо, приликом одређивања приоритета требало водити рачуна о стварним домаћим приликама, односно потрошачима обезбеђивати она права (која они данас немају) која су им заиста потребна, односно она што су повод различитим споровима или злоупотребама моћи трговачких компанија, а не листом сва, дакле и она која готово уопште у овом моменту нису приоритет за грађане Србије.

Једно од најважнијих питања која позитивни Закон није решио на начин који би био задовољавајући (правнотехнички, одговарајућа директива није адекватно имплементирана) тиче се **механизма вансудског решавања потрошачких спорова**. Мада се у Закону начелно помиње ова могућност, дикција прописа је тако лапидарна и необавезујућа да је сваки напор на стварању одговарајућих тела до сада изостао. Оно што је неопходно је да се успостави добровољна арбитража у потрошачким споровима, путем обезбеђивања независног, коректног и ефикасног система правне заштите потрошача, а у

складу са релевантним стандардима ЕУ. Наиме, класични, на грађанскоправном приступу правима потрошача засновани пут, парница за накнаду штете, је прескуп, спор и компликован, а за потрошаче (који треба да се споре често са огромним транснационалним корпорацијама) и фактички непримерени пут. У процесу стварања и гарантовања права потрошача су незаобилазне и **организације/удружења потрошача** које, у земљама ЕУ, имају различите улоге: почев од праћења тржишних кретања и контроле квалитета, до ангажовања у споровима на страни потрошача, иницијативама за унапређивање регулативе и систематском раду на информисању и образовању потрошача. То су незаобилазни захтеви који проистичу из логике читавог система, и не могу се посматрати само као израз парцијалних захтева једне групе учесника на тржиштима. Без таквих способних и кадровски опремљених организација није могућ одрживи концепт заштите потрошача у Србији, будући да би, без организација, једини гарант потрошачких права морала да буде држава. Концепт грађанског друштва јасно захтева да се послови од јавног интереса не воде само у оквиру државних органа, јер то, у крајњој линији, води њиховој хипертрофији и гушењу саме робне привреде.

ДРЖАВНА ПОМОЋ

У Европској унији је тренутно државна помоћ једна од најдинамичнијих правних области, пре свега из разлога што је неколико крупних случајева узбуркало привреду, као и због чињенице да је у 2005. години започела реформа ове политике са циљем да се контрола учини ефикаснијом и да се новац усмерава од традиционалних сектора ка истраживању и науци. На чудан начин, можемо рећи, пажњу европских и српских чиновника преокупирају исте теме, из потпуно различитих разлога и мотива.

Фундаментални циљ Европске уније је креирање простора без унутрашњих граница (члан 2 Уговора о Европској заједници). Уговор о Европској заједници, у члану 2, даље стипулира да Заједница успоставља Заједничко тржиште и у овом циљу Заједница је развила систем који спречава дисторзију конкуренције (члан 3(г) УЕЗ). Уговор о Европској заједници у поглављу о конкуренцији (чланови 81-89) поред одредаба о понашању привредних субјеката (картели, монополи и спајања предузећа) укључује и одредбе које се тичу државне интервенције у економској утакмици и доделе субвенција. Европска заједница је на основу горе цитираних чланова УЕЗ развила софистициран систем контроле свих облика државне помоћи привредним субјектима. Члан 87, параграф један, проглашава сваку државну помоћ која може нарушити конкуренцију и која утиче на трговину између држава чланица ЕУ, у начелу некомпатибилном са Заједничким тржиштем, другим речима као некомпатибилну са Уговором о Европској заједници којим се оно установљава. Други параграф овога члана дефинише извесне категорије државне помоћи као компатибилне са УЕЗ, док трећи параграф дефинише облике државне помоћи, који могу бити проглашени као компатибилни. Одговорност је Европске комисије да процени компатибилност (допуштеност) државне помоћи у последње наведеном параграфу. Члан 88 дефинише процедуру према којој свака нова државна помоћ (индивидуална или шема помоћи) или промена постојеће шеме

државне помоћи мора бити нотификована Европској комисији пре него што је додељена или ступила на снагу. Ова процедура је елаборирана детаљно у Регулативи Савета министара 659/99.

Уколико желимо да разумемо принцип начелне недопуштености државне помоћи у ЕУ, у случају када она утиче, или прети да утиче, на слободну конкуренцију и интракомунитарну трговину⁵³, први корак је дефинисање појма државне помоћи. У другој фази гледамо да ли је предвиђена могућност за доделу те врсте државне помоћи и под којим условима. Будући да нема формалне дефиниције овога појма у УЕЗ, његово значење је изведено тумачењем елементата из члана 87 УЕЗ од стране европских судова и Европске комисије. У најкраћим цртама, пратећи елементе изложене у том члану, државна помоћ се може дефинисати као свака економска предност, која год да јој је форма, која је додељена појединим предузећима или групама предузећа (била она јавна, државна или приватна), директно од стране државе или посредством државних фондова.

Члан 87, трећи параграф дефинише пет случајева (катеорија) када државна помоћ може бити компатибилна са Заједничким тржиштем. Употреба фразе “може” упућује на чињеницу да само Европска комисија треба да испита конкретну меру и да процени да ли је компатибилна са УЕЗ или не. Другим речима, Комисија заправо одлучује о допуштености помоћи. Из овог разлога сви случајеви државне помоћи морају бити пријављени Европској комисији. Судски и извршни органи државе чланице не могу оцењивати да ли је нека помоћ допуштена или не. Из претходног разлога кажемо да Европска заједница има искључиву надлежност у области државне помоћи. Комисија може у потпуности да дозволи пријављену меру помоћи, да тражи да се предлог мере измени, или да у потпуности одбаци предлог. У складу са чланом 88 УЕЗ, чак и када се држава чланица не слаже са одлуком Комисије, она не може доделити предложену помоћ. Може једино пробати да ту одлуку оспори пред Европским судом. Контрола од стране Комисије не значи, као што видимо, искључиво негативну функцију. Контрола не значи забрану, забрана се заснива тек на уочавању некомпатибилности од стране Комисије у форми индивидуалне одлуке. Поред своје штетне функције, државна помоћ може имати позитивну улогу у финансирању услуга од јавног интереса, смањивању регионалних разлика, ублажавању социјалних напетости, промоцији заштите животне средине, већем запошља-

⁵³Трговину између држава чланица ЕУ.

вању радне снаге и др. Управо због оваквих случајева предвиђен је трећи параграф члана 87 УЕЗ.

На основу категорије из члана 83(3) "а" Комисија је донела скуп смерница које прецизирају критеријуме за додељивање регионалне државне помоћи, а на основу категорије "ц" критеријуме за доделу секторске (аутомобилска индустрија, индустрија челика и др.) и хоризонталне државне помоћ (помоћ за запошљавање, реструктурирање предузећа, обуку и др). **Смернице Комисије се доносе у бројним формама⁵⁴, тако да је потребно пажљиво проучавање конкретних прописа да би се испунили услови за доделу конкретних помоћи.** Поред "мора" прописа, да би се разумела еволуција појма државне помоћи и начин на који Комисија примењује у пракси сопствене прописе, неопходно је пратити и праксу **Европског суда и Трибунала прве инстанце** чијом се анализом у овом тексту нећемо бавити. Оно што се ипак неизоставно мора поменути, то је да се према Регулативи 1998/2006 Европске комисије⁵⁵, помоћ у износу од 200 000 евра једном предузећу у периоду од три године не сматра државном помоћи у смислу члана 87 (1)⁵⁶, другим речима може се слободно додељивати и не мора се нотификовати Комисији. **У Србији у првој фази изградње система контроле субвенција, и најмања помоћ се треба пријавити, јер се због малог тржишта и економске снаге овај европски критеријум не може директно применити. Наравно, са аспекта трговине са ЕУ оваква мања субвенција није релевантна и не може бити предмет приговора од стране ЕУ, али се мора испитати њен утицај на интерну конкуренцију на тржишту Србије.**

У складу са чланом 38. став 4. Прелазног трговинског споразума, Србија је у обавези да у року од годину дана оснује оперативно независно тело за контролу државне помоћи, које ће бити надлежно да одобрава шеме државне помоћи и индивидуалну државну помоћ, али и да налаже повраћај незаконито додељене државне помоћи. Наведена одредба, поред осталих садржаних у истом члану Прелазног споразума, обавезује Србију да у назначеном року оснује такво тело, што практично значи да доне-

⁵⁴Notices, communications, regulations, guidelines, frameworks, letters to member states

⁵⁵Такозвана *de minimis* регулатива

⁵⁶Не улази под удар тог члана, јер се сматра да не испуњава елемент да утиче на конкуренцију.

се Закон о контроли државне помоћи (у даљем тексту: Закон) и да, уз све претходне припремне радње, отпочне са његовом применом у прописаном року.

Почеци рада на успостављању система контроле државне помоћи налазе се у 2005. години, када је 1. августа, Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 66/05) основана Управа за трезор, као орган управе у саставу Министарства финансија. Поред низа послова који су овим законом дати у надлежност Управи за трезор, овај орган управе добио је и надлежност у обављању послова евидентирања и праћења државне помоћи. Наведени послови су организовани у оквиру Одељења за државну помоћ, у Сектору за јавна предузећа и државну помоћ. Одељење је и даље организациони део Управе за трезор, а послови државне помоћи, од 1. новембра 2007, обављају се у Министарству финансија у оквиру Сектора за економију и јавна предузећа.

Ова организациона испреплетеност отежава оперативан рад на успостављању система контроле државне помоћи у Србији. Одељење за државну помоћ треба сместити у Сектор за јавна предузећа и државну помоћ Министарства финансија, а не у Управу за трезор; потребно је кадровски га попунити и пружити му сву потребну подршку. Наведено повећање административних капацитета је услов и за коришћење ванредне бесповратне помоћи ЕУ из оквира ИПА фондова, као и за програме типа *Twinning*.

Законодавне и друге активности

Закон о контроли државне помоћи је усвојен 8. јула 2009. године и ступа на снагу 1. јануара 2010. године. Сам Закон је само оквир и садржи основне одредбе, које се даље разрађују у подзаконским актима. Предвиђена су, бар за сада, два подзаконска акта која су у надлежности Владе и један акт у надлежности министра финансија. Потребно је припремити и пословник Комисије за контролу државне помоћи (у даљем тексту: Комисија), коју у складу са Законом, образује Влада.

Било би пожељно да у Комисију надлежна министарства делегирају стручњаке, а не неопходно своје чиновнике, како због компетентности, тако због веће оперативне независности. Биће интересантно видети однос Комисије и Владе, тешко је замислити да

неки давалац државне помоћи (углавном јавни субјект или Влада) покреће поступак против своје Комисија. Можда ће пракса показати да би Комисија требало да доноси препоруке или упутства, уместо управних коначних решења, мада је одговарајући члан ССП-а доста ригидан. Комисија је могла бити основана и самим законом, уместо да буде класична владина комисија, што је у складу са мишљењем из претходне реченице.

Један од наведених подзаконских аката у надлежности Владе садржаће детаљна правила и критеријуме за доделу државне помоћи, који су истовремено и основ за оцену усклађености пријављене, додељене државне помоћи са самим Законом, самим тим и са европским прописима. Овим се практично обезбеђује усклађеност са правним тековинама Европске уније (*acquis communautaire*) у области државне помоћи. У питању су врло обимна и комплексна правила успостављена на нивоу Европске уније, која је потребно крајње прецизно преузети, водећи при том рачуна и о усклађености са домаћим прописима. Закон и подзаконски акти су само огледало европских прописа. Други подзаконски акт, такође у надлежности Владе, биће много мањег обима и прописује процедуру пријављивања државне помоћи Комисији. До сада су припремљена четири годишња извештаја о додељеној државној помоћи у Србији и то за: 2003. и 2004. (један извештај), 2005, 2006. и 2007. Све наведене извештаје је усвојила Влада, исти су преведени на енглески и објављују се на службеној интернет страници Министарства финансија.

ИНФОРМАЦИОНО ДРУШТВО И МЕДИЈИ

Предмет истраживања ове студије јесте сагледавање економских ефеката интеграције Србије у области информационог друштва и медија, којим су обухваћене следеће области: телекомуникације, информационе технологије и информационо друштво, аудиовизуелни сектор и кинематографија.

Телекомуникације, информационе технологије и информационо друштво

Према подацима *Cullen International*⁵⁷ тржиште електронских комуникација у Србији имало је вредност од 1,4274 милијарди евра и представљало је 4,33% бруто-друштвеног производа (БДП из 2007. износио је 31400 милиона евра). Према подацима РАТЕЛ-а укупан приход у сектору електронских комуникација се кретао на следећи начин 2005.г. – 0,93 милијарда евра, 2006.г. -1,3 милијарда евра, 2007 – 1,47 милијарда евра а на крају 2008. године, био је 1,61 милијарди евра. У 2008. години учешће сектора електронских комуникација у БДП је било 4,87. Ако се погледају приходи од сектора у периоду од последње четири године може се закључити да су највећи удео имале мобилне комуникације, те да је велики скок наступио након продаје Мобтела и уласка трећег оператора на тржиште.

У погледу фиксних телекомуникација, лиценцу за обављање говорних услуга има само један оператор – Телеком Србија. Дигитализација мреже у јануару 2009. била је преко 95% што је повећање од 2% у односу на јануар 2008. године. Број двојника у мрежи и даље

⁵⁷*Cullen International* за потребе Европске комисије врши праћење тржишта електронских комуникација у Албанији, Босни и Херцеговини, Црној Гори, Србији, Хрватској, Македонији и Турској. Извештаје подноси у периодима од пола године, а у њима бележи напредак развоја тржишта и испуњавања услова за придруживање ЕУ.

је остао висок (преко 177.000) и решавање овог проблема захтеваће значајне инвестиције у будућности. У погледу увођења конкуренције у фиксној мрежи, издавање две лиценце за фиксни бежични приступ током 2009. године, представља први корак. Улагања у сегмент фиксне телефоније до сада су се кретала следећим током: 2005. г. – 83,9 милиона евра, 2006. г. – 62,5 милиона евра, 2007. г. – 165,9 милиона евра, и 2008. г. – 64,7 милиона евра.

Евидентно је смањење инвестиција у 2008. години, што се може тумачити као последица куповине 65% Телекома Српске у Босни и Херцеговини и куповине лиценце за фиксни бежични приступ и мобилну телефонију у Црној Гори од стране Телекома Србије.

Даља либерализација тржишта мобилних комуникација увођењем трећег оператора дала је своје резултате. Сви мобилни оператори добили су и лиценцу за трећу генерацију мобилне телефоније. Број мобилних корисника прешао је 9 милиона. Раст броја мобилних корисника је око 17% (пенетрација мобилних корисника у јануару 2008. била је 112,7% док је у јануару 2009. та цифра била још већа 128,3%). Улагања у сектор мобилне телефоније имала су следећи ток: 2005г. – 0, 445 милиона евра, 2006.г – 103,9 милиона евра, 2007.г. – 210,0 милиона евра и 2008.г. – 240,27 милиона евра. Ова улагања указују да је либерализација тржишта увећала инвестиције, а скок је наступио након куповине Мобтела од стране Теленора и појаве новог оператора *ВИП* (члан Мобилком Аустрија групе). Највећи раст имао је сегмент Интернета. Број корисника Интернета крајем 2008. је био 1.619.711⁵⁸ а број пружалаца Интернет услуга попео се на 197. Што се тиче фиксног широкопојасног приступа, као основне инфраструктуре информационог друштва, такође се бележи раст и пенетрација сада износи 6,3%. Међутим, динамика раста у овом сегменту није довољна да би смањила јаз у односу на просек ЕУ 27 који износи 22,9%. Ако се статистици развоја фиксног широкопојасног приступа дода раст мобилног широкопојасног приступа у Србији, онда је тренутна укупна пенетрација 18%. Број корисника кабловске телевизије тренутно је 861 хиљада. Просечно улагање у сектор кабловске дистрибуције за последње четири године било је 450 милиона евра, а по годинама: 2005. г. – 350 милиона евра, 2006. г. – 190 милиона евра, 2007. г. – 899 милиона евра и 2008. г. – 362 милиона евра.

⁵⁸РАТЕЛ, презентација са конференције „Инфоарена 2009, Београд“, јун 2009.

Истраживања ове студије показују да су могуће две опције даљег развоја области телекомуникација и информационог друштва:

Опција 1 – Не радити ништа или радити насумично по свом моделу

Ова опција подразумева да нема даљих активности у хармонизовању регулативе са ЕУ или се само ради у појединим сегментима који су од тренутног интереса. Одлагање доношења хармонизоване регулативе представља ризик који доводи до:

- кашњења које ће се огледати у споријем либерализовању тржишта,
- мањим директним страним инвестицијама,
- смањивању инвестиција у фиксној мрежи и постојећег оператора Телеком Србије који је у власништву државе,
- споријем увођењу модерних сервиса на којима треба да ради укупна економија
- неприлагођеним ценама посебно нових сервиса, што представља оптерећење за резиденцијалне кориснике, а посебно за привреду (приход од пословних и резиденцијалних корисника)

Опција 2 – Потпуно усаглашавање са правним тековинама ЕУ

Влада Србије се потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању ЕУ (ССП) и својом развојном политиком определила за приступање ЕУ, а тиме и обавезама за примену ЕУ регулативе у својим законима. Сектор телекомуникација и информационог друштва је водећи сектор у процесима укључивања у ЕУ токове и укупне глобализације.

Ова опција има следеће предности:

- повећање инвестиција,
- брже увођење нових сервиса,
- улазак нових оператора на тржиште и отварање нових радних места и
- смањивање цена појединих сервиса.

Свакако да и ова опција има своје ризике, а као најважнији могу се навести следећи:

- могућност да се Телеком Србије не прилагоди либерализованом тржишту и тиме изгуби и тржиште и своју вредност и значајно смањи број запослених;
- недоследна примена ЕУ регулативе у пракси при чему Агенција за телекомуникације може да изгуби контролу регулисања тржишта;
- непостојање потребне координације између државних органа надлежних за сектор (примери: уведена такса, отежана изградња због немогућности добијања грађевинских дозвола).
- Наведене опције могу дати следеће економске ефекте:

Економски ефекти опције 1

Задржавање постојећег стања упућује на прогнозу даљег пада улагања у фиксну мрежу. Ако се пад улагања настави истим темпом (смањење са 165 милиона евра у 2007. години на 64 милиона евра у 2008. години) у наредне три године ова улагања неће прећи 50 милиона евра. То није довољно да задовољи захтеве за решавањем проблема "универзалног сервиса", као и проблема двојника. Мотивисаност мобилних оператора да уводе нове услуге биће мања, јер неће имати конкурентски подстицај.

Економски ефекти опције 2

Опција 2 потпуног усклађивања са правним тековинама ЕУ отвара могућност уласка више оператора и пружаоца услуга, као и стварање стратешких партнерстава са операторима из ЕУ. Појава нових оператора треба да донесе нових 200.000 корисника. Улагања за ову реализацију износиће око 200 милиона евра (просечно улагање је око 1000 евра по кориснику). Треба претпоставити да ће улагања у фиксно-бежични приступ због притиска конкуренције, бити већа од оних која су дата у лиценци за око 30%, односно око 120 милиона евра уместо 90 милиона. Постојећи оператор у фиксној мрежи остаће у оквиру својих инвестиција од око 60 милиона евра годишње. Мобилни оператори ће под притиском конкуренције у фиксној мрежи и конвергенције и понуде пакета широкопојасног приступа бити мотивисани за убрзану изградњу 3Г мреже која захтева око 50 до 80 милиона евра годишње по оператору. Укупни економски ефекти Опције 2 могу се проценити као ефекти повећаног улагања и ефекти повраћаја кроз раст БДП за 0,65%.

Аудиовизуелни сектор

У складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању као и Европским партнерством за 2008. годину, за аудиовизуелни сектор је као краткорочни приоритет предвиђено убрзање процеса усклађивања свих медијских закона са стандардима и правним тековинама ЕУ, као и спровођење Стратегије развоја радиодифузије до 2013. године. Доношење нових закона из области јавног информисања, између осталог, има за циљ јачање независности, транспарентности и одговорности Републичке радиодифузне агенције путем увођења јаснијих процедура и критеријума за доделу дозвола за емитовање програма, а посебно за кабловско и сателитско емитовање програма као и регулисање питања садржаја програма прекограничног радио телевизијског емитовања, увођењем обавезе за емитере путем квота за европска остварења, као и других мера којима се унапређује слободан проток прекограничних телевизијских програма у Европи. Завршетак процеса приватизације електронских медија условљен је решавањем сукоба Закона о јавном информисању и Закона о радиодифузији, са једне и Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“ бр. 129/2007) и Закона о главном граду („Службени гласник РС“ бр. 129/2007), с друге стране.⁵⁹

У краткорочне приоритете Министарство културе убраја усавајање:

- Закона о потврђивању Европске конвенције о прекограничној телевизији који је усвојен маја 2009 године („Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 42/2009)
- УНЕСКО конвенције о заштити и промовисању различитости културног израза.

Радна група за израду закона коју је образовало Министарство културе, почела је са израдом нацрта измена и допуна *Закона о радиодифузији*, а са циљем усаглашавања са Директивом ЕУ о аудио-

⁵⁹ Закон о јавном информисању и Закон о радиодифузији прописују да оснивачи јавног гласила не могу бити, ни посредно ни непосредно, држава и територијална аутономија, док Закон о главном граду чланом 8. став 2. тачка 5. омогућава да Град Београд, који врши надлежности општине и града, може да оснује телевизијске и радио станице, новине и друга средства јавног обавештавања, а Закон о локалној самоуправи чланом 20. став 1. тачка 34 предвиђа да општина, може да оснива телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина који је у општини у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права.

визуелним медијским услугама. Међутим, будући да су директивом обухваћене корените промене у домену медија, а имајући у виду тренутни степен развоја Србије у области радиодифузије, у овој фази се не може тачно предвидети трајање процеса израде. Циљ је да се постојећа регулатива усагласи са *AVMCD* до краја 2010. године, што ће међутим, зависити и од других фактора попут измена регулативе у вези са електронским комуникацијама. Процес интеграције у ЕУ у овој области доноси следеће ефекте:

Квалитативни ефекти:

- стварање регулативног оквира који омогућава реализацију ефективног јединственог тржишта за радиодифузију;
- отварање аудиовизуелног тржишта за конкуренцију;
- заштита малолетника од приступа штетним аудиовизуелним садржајима;
- заштита европских културних интереса у контексту СТО;
- борба против пиратерије;
- јачање независности медија и новинара;
- обезбеђење лојалне конкуренције на тржишту;
- реформа законодавства и усвајање европских стандарда;
- трансформација државних медија у унапређење јавног сервиса.

Квантитативни ефекти:

У ситуацији када су телевизијски и радио медији показивали велики пораст у поређењу са већином земаља у ЕУ, са преко 1200 радио дифузних организација (око 900 радио станица и око 300 ТВ станица) у 2002. години приходи од економске пропаганде су били апсолутно и релативно ниски у односу на међународне стандарде. Међутим, по окончању последњег конкурса укупно ће бити издато 467 дозвола за емитовање РТВ програма на свим подручјима, чиме се у знатној мери побољшава приход од економске пропаганде емитера. Тржиште медијског оглашавања је са 30 милиона евра у 2001. години данас увећано на 206 милиона евра. Релативно учешће телевизија на укупном тржишту масмедија је у паду, док је у учешће радио емитера стабилно од 2003. год.

Кинематографија

Интеграциони процес у области кинематографије отвара нове могућности за решавање два кључна проблема кинематографије у Србији данас, а то су структурни проблем финансирања кинематографије и неефикасна борба против филмске и видео пиратерије, који се директно одражавају на економску одрживост и даљи развој ове области. Структурни проблеми финансирања кинематографије изражавају се у ограниченим изворима финансирања производње филмова (претежно буџетско финансирање), високој цени производње филмова и непостојања посебних фондова за улагање у производњу филмова који би били финансирани из других извора (нпр. КДС и интерент оператера, оператера фиксне и мобилне телефоније и др.), те непостојање посебних пореских олакшица за улагање у филмску индустрију. У Србији се просечна цена производње филма креће у размери од петсто хиљада до 1,2 милиона евра. Као пример да домаћи филмови нису профитабилни у домаћим условима, наводи се пример филма "Зона Замфирова", који је имао гледаност од милион и триста хиљада гледалаца (што је рекорд српског тржишта) и зарадио два милиона евра, али за који се наводи да је био неисплатив јер је за чисту зараду недостајало још двеста хиљада гледалаца.⁶⁰

У Србији је у периоду између 2005. и 2008. године произведено 35 нових филмова, 2005. године произведено је 5 филмова, 2006. године произведено је 7 филмова, 2007. године произведено је 16 филмова и 2008. године произведено је 8 филмова. Кинематографија у Србији се финансира из три извора: буџетских средстава, страних фондова и домаћих и страних спонзорстава. Најзначајнији извори финансирања из буџетских средстава су Фонд Филмског центра Србије под покровитељством Министарства културе, Фонд Секретеријата за културу Аутономне покрајине Војводине, као и фондови за стимулацију филмског стваралаштва јединица локалне самоуправе. Законом о радиодифузији (члан 83. став 6) предвиђено је да део средстава у износу од 1,5% од укупно остварене месечне претплате Радиодифузна установа Србије уплаћује на рачун буџета Републике Србије за развој домаће кинематографије. Законом о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине Војводине (члан 6. став 2.) предвиђено је да су таксе и накнаде које се убирају на основу прописа у области кинематографије приход буџета аутономне покрајине за об-

⁶⁰Сања Ћирић, "Државне субвенције за фабрику снова", *Економист*, 13.08. 2007, страна 27.

везнике чије је седиште на територији аутономне покрајине, када је место давања на коришћење, јавно приказивање или продаје видео касета на територији аутономне покрајине, односно према месту емитовања и почетне станице превозног средства у коме се емитовање врши. Трошкови издавања маркице, а у складу са законом, приход су издаваоца маркице.⁶¹

Према извештају Антипиратске асоцијације Србије, процењује се да у репродуктивној кинематографији због пиратерије држава губи годишње 32,7 милиона евра ненаплаћених пореза. Структура губитака је процењена на следећи начин⁶²:

- Продаја видео клубовима ВХС/ДВД – 9,6 милиона евра
- ВХС изнајмљивање – 3,6 милиона евра
- ДВД изнајмљивање – 3,6 милиона евра
- малопродаја – 7,2 милиона евра
- биоскопи – 5,1 милиона евра
- ТВ права – 3,6 милиона евра
- Укупно – 32,7 милиона евра.

Губици због пиратерије се најбоље могу илустровати на примеру смањења броја биоскопа и посетилаца у биоскопима. Од 2002. године до 2007, број биоскопа се смањио са 156 на 104, док је 2008. године регистровано 117 биоскопа.⁶³ Према Антипиратској асоцијацији Србије, пиратерија смањује посету биоскопима до 90%. У периоду од 2002 до 2007, посета биоскопима је смањена за 2.735.000 посетилаца. Уколико се као просечна цена биоскопске улазнице рачуна 2 евра, директан губитак износи 5.470.000 евра.⁶⁴

Националним планом интеграције Републике Србије у Европску унију утврђени су краткорочни и дугорочни приоритети за унапређење законодавства и институција у области кинематографије.⁶⁵ Краткорочни приоритети су: а) усвајање новог Закона о кинематографији; б) усвајање новог Закона о култури; в) доношење стра-

⁶¹Закон о утврђивању одређених надлежности Аутономне Покрајине Војводине, Сл. гласник РС", бр. 6/2002, 101/2007 – др. закон и 51/2009 – др. закон

⁶²За детаљнију процену видети Извештај Асоцијације за борбу против пиратерије.

⁶³Податак Филмског Центра Србије о броју биоскопа за 2008 годину.

⁶⁴Према Филмском Центру Србије, цена биоскопске улазнице од 2005. до 2009. године се кретала од 140-270 динара.

⁶⁵Национални план интеграције Републике Србије у ЕУ, октобар 2008, стр. 318.

тешког плана развоја области кинематографије; и г) дефинисање установа културе у овој области. Истраживања ове студије показују да су могуће две опције даљег развоја области кинематографије.⁶⁶

Опција 1 – Не радити ништа или радити насумично по свом моделу

Ова опција подразумева да нема даљих активности унапређења законодавства пре свега у делу који се односи на повећање извора финансирања кинематографије или се само ради у појединим сегментима који су од тренутног интереса. Одлагање унапређења законодавства задржаће постојећи ниво финансирања и динамику развоја кинематографије.

Опција 2 – Потпуно усаглашавање са правним тековинама ЕУ и приступање програму ЕУ "Медији 2007" подразумева:

- доношење новог Закона о кинематографији као и измена других одговарајућих закона којима би се створили услови за повећање средстава за финансирање кинематографије;
- усклађивање законодавства у другим областима које се односе на кинематографију;
- ефикасније спровођење мера у борби против пиратерије:
 1. формирање специјализованих тимова у МУП Србије за борбу против пиратерије;
 2. спровођење сталне обуке кадрова у полицији, инспекцијским службама, царини, тужилаштву, судовима;
 3. учестало спровођење кампања за подизање свести код становништва о штетности пиратерије;
- примена Закона о борби против високотехнолошког криминала;
- приступање програму ЕУ „Медији 2007” и Европској аудио-визуелној опсерваторији.

⁶⁶За више о потенцијалу развоја српске филмске индустрије видети интернет презентацију Српске филмске асоцијације, <http://www.filminserbia.com>.

МАЛА И СРЕДЊА ПРЕДУЗЕЋА

Пословно окружење

Мали привредници су у првим годинама реформи, након промене режима у Србији 2000. године, добили мање пажње од стране српске извршне и законодавне власти од већих страних улагача, делом из разлога лоше организације и непостојања привредног удружења, легитимног представника сектора малих и средњих предузећа у Србији. Треба имати у виду да мала и средња предузећа (МСП) чине скоро 99,8% наших предузећа, али и да постоји јака концентрација у Београду и Јужнобачком округу – 40 одсто од укупног броја регистрованих малих и средњих предузећа. Свакако треба обратити пажњу на јачање слабије развијених региона⁶⁷, јер тренутно, сектор МСП у Србији остварује 67% запослености, 55% у БДП и скоро 50% извоза.

Од укупно 181 земље, које Светска банка рангира оцењујући спроведене реформе ради унапређења пословног окружења, Србија је 2008. године била на 94. месту, што је у односу на 2006. годину, погоршање за 26 места. По подацима Светског економског форума, Србија се налази на 85. месту од 134 рангиране земаље. Иако ово представља одређени напредак у односу на прошлу годину (када смо били на 91. месту), Србија је и даље тек на нивоу просека Западног Балкана (просек ових земаља је 86. место), док је заостатак за земљама Средње и источне Европе велики (њихов просек је 56. место).⁶⁸ У поређењу са другим земљама у Европи и региону, Србија

⁶⁷Видети <http://www.merr.gov.rs/>, Сектор МСП један од кључних стубова економског развоја, Београд, 19. мај 2009.

⁶⁸Центар за високе економске студије у Београду (ЦЕБЕС)/USAID пројекат за конкурентност Србије, "Међународна конкурентност и економски раст Србије", новембар 2008.

каска у стварању услова за пословање малих и средњих предузећа, с тим да је забележен одређени напредак у последњој години.⁶⁹ Након промене Пословника, 2009. године, Народна скупштина Републике Србије усвојила је у кратком року низ реформских закона, те сада треба радити на примени тих закона, како би се унапредила клима за пословање, а тиме и ранг Србије у међународним извештајима.

У анкети Светског економског форума из 2008, као и у анкети из 2007. године, српска предузећа као највећу потешкоћу наводе политичку нестабилност. На другом месту је корупција, а одмах иза тога неефикасност „државне бирократије”. Две године за редом се ова три фактора наводе као најпроблематичнији, што упућује на чињеницу да нису остварени битнији помаци у побољшању пословне климе, са становишта услуга које држава пружа предузећима. Ипак је дошло до одређене промене у редоследу. Док је 2007. године на првом месту била неефикасност државне бирократије, 2008. године је то политичка нестабилност, што је вероватно последица неколико ванредних избора одржаних у Србији током последње две године. Одговори на ово питање јасно указују да, упркос одређеним помацима, остаје још много тога да се уради како би јавна управа створила повољно пословно окружење.⁷⁰

По процени Европске банке за обнову и развој (*EBOR*), Србија се налази на пола пута транзиције, тј. преласка на делотворну тржишну привреду. На то указује и растућа незапосленост у Србији, а кључна претпоставка за успешно окончање транзиције јесте већи број нових радних места. По показатељима *EBOR*-а Србија је даље од овог циља од већине својих суседа, а посебно оних који су већ приступили ЕУ.⁷¹ У последњих девет година нисмо успели да отклонимо проблеме који нас већ дуже прате, као што је релативна политичка нестабилност, недовољна примена закона (непостојање правне државе), целокупан проблем земљишта (својинска права и грађевинске дозволе), лош имиџ земље, бирократија и корупција. Подизање српске конкурентности и даље спречава недовољно познавање и примена техничких стандарда, контроле квалитета, правила порекла, заштите потрошача и поступка акредитације.

⁶⁹*Budemu SME Policy Index 2009*, <http://www.investmentcompact.org/dataoecd/7/25/43084042.pdf>.

⁷⁰European Bank for Reconstruction and Development, *Transition Report 2008*.

⁷¹*Ibid.*

Предузетништво у Србији – стратешки и институционални оквир

Србије је 2003. године приступила Европској повељи за мала предузећа која подразумева врло јасне смернице за развој малог предузетништва.⁷² Влада Републике Србије усвојила је не један, већ више стратешких докумената у вези развоја малих и средњих предузећа (МСП). Позитивно је да последња стратегија, Стратегија развоја конкурентних и иновативних малих и средњих предузећа за период од 2008. до 2013. године, кроз годишњи акциони план, по први пут везује циљеве за буџетска средства, иако у пракси буџетско планирање на годишњем нивоу и даље недовољно прати стратешке смернице ове, или било које друге државне стратегије.⁷³ Циљ стратегије је „развој предузетничке економије, засноване на знању и иновативности, која ствара снажан, конкурентан и извозно оријентисан сектор МСП, али и значајно доприноси повећању животног стандарда у Србији.” Примена Стратегије у наредном периоду треба да омогући стварање ефикаснијег окружења за пословање сектора малих и средњих предузећа, уравнотеженост броја МСП и подстицање бржег развоја тог сектора. Ова Стратегија је у потпуности усклађена са Законом о малим предузећима (*Small Business Act*), документом који је усвојила Европска комисија у јуну 2008. године.

Августа 2006. године основан је Савет за мала и средња предузећа који има за циљ да координира политику Владе Србије у овој области. Од новембра 2007, извршена је реконструкција сазива Савета, тако да од укупно 12 чланова Савета, пет чланова су предузетници, а остали чланови су представници јавног сектора. Представници привреде учествују у другом, ширем саветодавном телу, Форуму за мала и средња предузећа,⁷⁴ основаном фебруара 2008. године. Још увек не постоји консензус о томе који привредници треба да учествују у раду овог тела с обзиром да и даље нема препознатих пословних удружења МСП.⁷⁵ Представничко тело МСП у зачећу је Одбор за мала и средња привредна друштва Привредне коморе Србије које броји 26 чланова.

⁷² SME Policy Index 2009, <http://www.investmentcompact.org/dataoecd/7/25/43084042.pdf>.

⁷³ Усвојене су и друге, сродне стратегије као што је Стратегија привредног развоја, Стратегија за подстицање и развој страних улагања, Стратегија за придруживање Европској унији и Стратегија повећања извоза Републике Србије од 2008. до 2011. године.

⁷⁴ Видети <http://www.pks.rs/forum>.

⁷⁵ Постоје струковна/родна/секторска пословна удружења, али не и тело које представља сектор МСП као такав.

Дуго није било јасно ко је надлежан за подстицање конкурентности и предузетништва у Влади Републике Србије. У пракси од 2001. до 2008, надлежност су делили Министарство привреде и Министарство науке и заштите животне средине. Од јула 2008, надлежност има Министарство за економију и регионални развој, односно Сектор за мала и средња предузећа овог министарства. Још једна институција за подстицање предузетништва, што је од посебног значаја за сектор МСП, је Национални савет за конкурентност Србије (НСКС), који је први пут основан 2003. године и обновљен 2008. године, а који се бави питањима која утичу и на пословање МСП. Симболично и прикладно је да је потпредседник НСКС, координатор Србије за Европску повељу за мала предузећа и помоћник министра економије задужен за мала и средња предузећа.

Предузетништво у Србији – финансирање

Главна препрека развоју малих предузећа у Србији јесте мањак могућности задуживања ради започињања, односно проширења пословања. Пословне банке постају ефикасније, али високе камате и строги услови добијања зајма, додатно пооштрени почетком 2009. године као последица Светске финансијске кризе и даље представљају највећи проблем за мала и средња предузећа, те би ово питање требало да постане приоритет, када је у питању развој МСП у Србији. Влада Републике Србије јесте интервенисала да би омогућила повољније зајмове, захваљујући подршци Европске инвестиционе банке, кредитној линији италијанске владе од око 30 милиона евра и буџетској подршци од 200 милиона евра. Такође се планира и повећање броја финансијских инструмената подршке заједно са висином финансијских инструмената.⁷⁶ Напредак је учињен у пружању субвенција (која углавном спроводи Агенција за мала и средња предузећа) и гаранција, али средства за микрокредите су и даље ограничена, док је ризични/предузетнички капитал (*venture capital*) још увек неразвијен.

Кредитне гаранције издаје Гаранцијски фонд Републике Србије као и Гаранцијски фонд Војводине и одређени, мањи фондови који се углавном заснивају на донаторским пројектима. Агенција

⁷⁶Видети <http://www.merr.gov.rs>, Србија има тренд раста и развоја малих и средњих предузећа, 7. мај 2009.

за извозне кредите и осигурање Републике Србије (АОФИ) такође издаје кредите малим предузећима. Како би малим предузећима омогућила лакши приступ кредитима АОФИ је крајем 2006. године смањио минималну вредност извоза предузећа које се пријављује за кредит са 1m евра, на 300,000 евра⁷⁷. Фонд за развој Републике Србије финансира новоснована предузећа и пружа микрокредите. Микрокредите пружају и страни донатори. Национални инвестициони план такође је предвидео субвенције за новооснована предузећа. Од 2006. године, Влада Републике Србије преузела је од страних донатора и финансирање подстицања извоза кроз обуку или подршку за одлазак на сајмове и маркетинг производа. У Србији и даље има само неколико инвестиционих фондова који могу бити веома корисни за развој МСП.

Предузетништво у Србији – пореска политика, инспекције, пословни савети и обука

Иако је пореска политика значајно унапређена у Србији, а фискална децентрализација и умањење пореза на плате нарочито олакшала и подстакла пословање малих и средњих предузећа, постоји још места за реформе у овом сектору. Порески систем тренутно не омогућава једноставнији поступак пореске пријаве за мале предузетнике, а њихово пореско оптерећење и даље је релативно високо. Забрињава и чињеница да предузетници не знају да израчунају своје пореске обавезе. Порески систем би свакако требао да се додатно прилагоди ограничењима МСП кроз успостављање једноставнијег поступка за мала предузећа и пружање пореских савета МСП. Позитивно је да од 2009. године Пореска управа организује обуке и за пореске обвезнике.

Реформа инспекцијских служби један је од приоритета за унапређење општег пословног окружења у Србији. Трошак који носи инспекција нарочито оптерећује мала и средња предузећа одузимајући им време које би иначе посветили послу. Такође, МСП су мање упозната са надлежностима инспекција и са својим обавезама што може представљати и извор корупције, односно изнуђивања мита.

У Србији се изводи велики број обука за МСП, али различитог квалитета. Постојећи центри за обуку МСП треба да се вреднују и да

⁷⁷Видети <http://www.aofi.rs>.

се успостави систем квалитета, што може да се додатно подстакне системом ваучера преко којих корисник бира где иде на обуку коју финансира држава. Такође, треба више учинити како би МСП доби-ли одговарајуће пословне савете. Евро-инфо центар који за циљ има саветовање МСП у вези пословања са Европском унијом се затворио 2004. године, након само три године рада у Србији,⁷⁸ а најзад је по-ново отворен као Европска мрежа предузетништва у Србији (ЕЕН) у оквиру Агенције за мала и средња предузећа Републике Србије⁷⁹ Пословни центри за МСП требају бити развијени и на нивоу општина (многе су и отвориле Канцеларије за локални економски развој), а Агенција за МСП треба стално унапређивати квалитет услуга који нуди предузећима. Ова област привлачи пажњу донатора, те је било више страних пројеката, укључујући пројекат Европске уније који спроводи Европска банка за обнову и развој и који субвенционира коришћење професионалних пословних услуга од стране малих и средњих предузећа (*BAS/Business Advisory Services*).

Предузетништво у Србији – просвета, пословни инкубатори и индустријски паркови

Србија није довољно напредовала у области употребе техно-логија у привреди, нарочито када су у питању мала и средња преду-зећа. Ради превазилажења овог недостатка, поред промена у прав-ном оквиру, потребно је отклонити и препреке као што су недос-татак знања и финансијско ограничење мањих предузећа. Додатан проблем представља чињеница да се „одлив мозгова“, подстакнут ратовима и економским недаћама деведесетих година прошлог века, наставља. Многи високо образовани људи и даље напуштају Србију ради запослења у иностранству, те су зато битни програми као што је Фонд за младе таленте. Није познато колики су садашњи капаци-тети српских универзитета и истраживачких института за примење-но, комерцијално истраживање и неопходно је урадити процену њи-хових резултата и могућности. Комерцијално истраживање треба

⁷⁸Привредна комора Србије је развила нови портал у вези пословања са Европском унијом који сада има посебан део за мала и средња предузећа. Видети <http://pks.komora.net/>, а посебне портале за МСП имају и Министарство за еконо-мију и регионални развој и поједине владине агенције, нпр Агенција за привредне регистре.

⁷⁹Видети <http://www.een-srbija.rs>.

подржати, између осталог кроз развој одговарајуће инфраструктуре, нарочито телекомуникација. Један вид подстицања комерцијалног истраживања представљају технолошки паркови. У Србији је технолошки парк у Новом Саду најближи спровођењу овог концепта, јер претпоставља оснивање предузећа које користи високе технологије (телекомуникације, рачунарске програме, биотехнологију) у оквиру универзитетског центра. Да би се ситуација променила, најављена стратегија научног развоја ће почети да се примењује на јесен 2009. године.⁸⁰

Захваљујући снажној стручној и финансијској подршци Европске уније и других међународних партнера, Србија је учинила велики напредак у развоју средњег стручног образовања и подстицању предузетништва кроз средње стручно образовање.⁸¹ Међутим, још увек се не размишља довољно о подстицању предузетништва кроз друге видове образовања, где је нарочито значајно високо образовање.⁸² Такође, обука запослених, односно стално усавршавање, игра важну улогу у развоју конкурентности, као и привлачењу нових улагања, а Србија се, према Светском економском форуму, као држава налази на 121 месту од 131 рангиране земље у области обуке запослених. Пословни инкубатори су у зачетку у више градова у Србији.

Предузетништво у Србији – поједноставити прописе

Влада Републике Србије је усвојила Стратегију регулаторне реформе за период од 2009-2011⁸³, која предвиђа Свеобухватну реформу прописа (СРП) усмерену на прописе који се односе на привреду и имају за циљ смањење административних трошкова пословања, за најмање 25% до 2011. године. Међутим, почетна фаза ове реформе је архивирање свих прописа, што ће трајати око годину дана, док су привредници кроз кампању невладине организације, Националне

⁸⁰Видети Нацрт Стратегије научног и технолошког развоја Србије у периоду од 2009. до 2014. године, <http://www.nauka.gov.rs> За више погледати поглавље о науци и истраживању студије ФЕФА „Ефекти интеграције Србије у Европску унију“ (сажетац представљен у истоименој књизи).

⁸¹За више погледати поглавље о просвети студије ФЕФА „Ефекти интеграције Србије у Европску унију“ (сажетац представљен у овој, истоименој књизи).

⁸²Видети <http://www.inovacija.org>, као и USAID Competitiveness Project, Skills Gap Analysis in Four Sectors of Serbian Economy, 2008, <http://www.compete.rs>.

⁸³Видети <http://www.srp.gov.rs>.

алијансе за локални економски развој (НАЛЕД), већ указали на прописе, који највише ометају њихово пословање. Препорука је да се у циљу унапређења пословне климе, истовремено са припремом кампање СРП, спроведу предлози за реформе из „Сиве књиге“ НАЛЕД⁸⁴, што је од посебног значаја у јеку Светске финансијске кризе.

Закључак – приоритети реформи из угла малих и средњих предузећа

Удружење привредних комора Европе – *Eurochambres* је у договору са Привредном комором Србије представило план спровођење предлога *Eurochambres* за праћење примене Закона о малим предузећима до краја 2009. године. Постоје три приоритета. Први је побољшање приступа МСП изворима финансирања. Како би се остварио овај циљ, предлажу се следеће мере: одложено плаћање, подстицање банака да не ограничавају доступност кредитима за МСП и развијање програма за улагање. Следећи приоритет јесте регулатива која одговара на потребе МСП. Како би се развио и унапредио сектор МСП у овом погледу, неопходно је спровођење начела „Прво мисли у мањим размерама“⁸⁵, као и појачавање напора да се достигне смањење од 25% административних трошкова за фирме до 2012. године, смањење времена за започињање пословања на 3 дана и промовисање „друге шансе“ за предузетнике. Јачање приступа тржишту за МСП је трећи приоритет, а главне мере у том погледу су обезбеђивање благовремене примене Директиве услуга, решења за приступ МСП електронским услугама других земаља чланица и промоција примене Европског кодекса за најбоље праксе, којима се олакшава приступ МСП јавним набавкама. Укратко, приступање Европској унији је синоним за побољшање пословања малим и средњим предузећима. Свака алтернатива подразумева спорији развој пословне климе и међународне конкурентности српских малих и средњих предузећа.

⁸⁴Више на <http://www.naled-serbia.org>.

⁸⁵Think small first“ је програм који је 2000. године уведен у Великој Британији, и представља оквир за подршку малим и средњим предузећима.

РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ СРБИЈЕ

Примарни разлог европске регионалне политике је економског карактера: једино преко регионалне политике Европска унија може ефикасно да утиче на регионалне социо-економске разлике у земљама чланицама. Јединствено европско тржиште без ефикасне регионалне политике, не може да смањи регионалне разлике у ЕУ. Ово опредељење је врло важно за све земље Југоисточне Европе, јер у томе лежи прилика за њихов регионални, односно укупан друштвено-економски развој.

У области регионалног развоја домаћи задатак се односи пре свега на институционално прилагођавање стандардима ЕУ. Стихијност и неорганизованост држава ЈИЕ доводи до све већих регионалних разлика. Утицај Светске економске кризе и незавршени транзициони процеси само су увећали проблем. Санација ефеката Светске економске кризе трајаће више година, а економска регионална карта Европе ће се променити. Комплетно подручје ЈИЕ имаће дуготрајне последице, које ће у свим земљама, а међу њима и Србији, имати наглашену регионалну димензију. Зато је изузетно важно динамизирати процес прикључења ЕУ, јер је регионална политика ЕУ велика развојна шанса за Србију, а незавршене транзиционе реформе само увећавају унутрашње регионалне разлике. Развој ће се све више концентрисати у дунавско-савском појасу, док ће остатак Србије, уколико се процес придруживања настави оваквом динамиком, све више развојно, економски, демографски заостајати, са великим политичким ризицима.

Истраживање је показало да су могући интеграциони ефекти прикључења Србије у ЕУ са аспекта регионалног развоја вишеструки, значајни и потврђени, директни и индиректни, регионално неравномерни и да имају своју економску, демографску, социјалну, инфраструктурну и хуману димензију.

То потврђују не само искуства свих транзиционих економија које су сада чланице ЕУ, већ и наша регионална искуства са пројекти-

ма ЕУ током протеклог транзиционог периода (2001-2008). Разлике између држава ЕУ су се смањиле, али јачина позитивних ефеката зависи, првенствено, од самих држава, од координације бројних фактора: динамике реформи целокупног привредног и образовног система, степена децентрализованости и др. Упоређивање регионалних ефеката интегрисаног привредног модела у ЕУ и модела ван или спорог интегрисања са ЕУ, једноставно није могуће. Имајући у виду, да је регионални модел Србије високо централизован, институционално неизграђен, са огромним негативним ефектима у простору, ефекти прикључења у ЕУ добијају посебну позитивну димензију.

Закључак око интерних регионалних разлика укључује временску димензију и почетну развојну позицију. Могући ефекти би се одвијали у два правца: економски јачи региони би постали конкурентнији, спремнији за тржишну утакмицу, док неразвијени, заостали, периферни и брдско-планински региони би у првом периоду (првих 10 година) заостајали за развијенијим регионима, али на много вишем нивоу и тражили своју развојну шансу у јачању принципа солидарности и надокнаде. **Да би се преокренуо деценијски негативан тренд регионалних неравномерности, пресудан је значај индиректних ефеката интеграционих процеса ЕУ на регионални развој Србије. То се у првом реду односи на изградњу регионалне институционалне инфраструктуре, што представља веома дуг и изазован процес.** Упоредно истраживање значаја и ефеката кохезионе политике ЕУ на државе чланице указује на следеће закључке:

- **Регионална политика ЕУ развила се у једну од најважнијих политика Уније.** Ова политика је стално добијала на значају што је имало за резултат развијање иструмената и механизма у циљу решавања специфичних проблема нових држава-чланица и њихових регионалних диспропорција. Развојни пут регионалне политике био је турбулентан и често оптерећен интересима различитих група земаља услед велике разлике у нивоима развијености и узроцима регионалних неравномерности, што је у појединим периодима доводило до успоравања процеса интеграције.
- **Инструменти регионалне политике значајно су допринели транзиционим земљама у процесу њиховог привредног реструктурирања и интеграције у Унију.** Систем регионалне политике изграђиван је на принципу двосмерног колосека – ниједна помоћ или активност није предузета без активног укључивања државе корисника фондовских сред-

става за регионални развој. Поред економског и социјалног интегрисања држава-чланица, ова политика коришћена је и за развијање демократије и духа заједништва у самој Унији, као и унутар држава-чланица.

Земља	Најразвијенији региони	Најмање развијени региони	БДП п.с. 1995	БДП п.с. 2005	Промена БДП п.с. 1995-2005
Пољска	Мазовијски	Лубелски	1.64	2.21	+35%
Мађарска	Козеп-Магарор-сзаг	Есзак-Алфолд	2.02	2.40	+19%
Чешка	Праг	Стредни Морави	2.36	2.69	+14%
Словачка	Братислава	Вуцходне Словенско	2.51	2.76	+10%
Ирска	Гранични, Средишњи и Западни	Јужни и & Источни	1.44	1.51	+5%
Италија	Трентино-Алто Адиђе	Калбриа	2.25	2.19	-3%
Немачка	Хамбург	Десау	2.88	2.83	-2%

Регионална политика ЕУ, уласком нових земаља, суочила се са још сложенијим искушењима с обзиром на бројност и различитост регионалних проблема и неравномерности које су ове земље унеле у Унију. Регионална поларизација на нивоу Уније слична је регионалним неравномерностима у оквиру националних граница; наиме, дошло је до поларизације интегрисаног европског простора на две осе: север-југ и центар-периферија. Мерено БДП по глави становника 2004, однос између 10 најразвијенијих и 10 најнеразвијених региона Уније износио је 12:1, што је значајно повећање с обзиром да је на почетку деведесетих година тај однос био 1:4,7.⁸⁶ Очигледно је однос БДП/п.с.(PPC) између најбогатијих и најсиромашнијих региона средњоисточне Европе већи него у Италији (земљи са огромним међурегионалним неједнакостима), укључујући и случај Не-

⁸⁶Разлике у БДП по глави становника између одабраних нових и старих држава-чланица ЕУ, ЕВРОСТАТ – DGREGIO, 2006.

мачке са њеним источним и западним делом. У групи ЕУ-15 уочљиво је заустављање тренда даље централизације економске активности у најразвијенијим подручјима. Главни разлог је управо осмишљена политика равномерног регионалног развоја подржана структурним фондовима ЕУ. Отуда и у групи нових држава-чланица треба очекивати, у дугорочном периоду, заустављање овог тренда. Тиме се потврђује раније изнети закључак да је пораст регионалних неједнакости у земљама средњоисточне Европе примарно последица процеса транзиције и интеграције у оквиру Европске уније.

- **Кохезиона политика ЕУ подстиче ефикаснији регионални развој државе чланице.** Кохезиона политика даје могућност и шансу државама чланицама да своје моделе регионалне политике најефикасније и најефективније примене.
- **Без кохезионе политике ЕУ би било теже постићи позитивне ефекте регионалне политике у самим државама чланицама.** Подстицање регионалног развоја је дугорочан, свеобухватан и скуп, али неопходан процес. Без помоћи ЕУ фондова, институција и знања, државе чланице би веома тешко успеле да постигну добре резултате.
- **Степен успешности или неуспешности конкретне регионалне политике зависи, пре свега, од умешности регионалне политике државе чланице.** Стратешки осмишљена и финансијски подржана политика регионалног развоја Србије ће бити од пресудне важности за постизање позитивних ефеката. Регионална политика Србије има шансу једино ако стручност, а не дневно политички циљеви буду одређивали њен правац.

Поступак процењивања интеграционих ефеката процеса на регионални развој немогуће је одвојити од укупних (општих) ефеката привредног раста и конвергенције, односно, одредити који ниво развоја би привреда достигла да није било интервенције кроз инструменте регионалне политике. Ефекат на укупни привредни раст је јасан и мерљив. На основу последњег извештаја Европске комисије о кохезији из 2008. године закључује се да су **у периоду 2000-2005. региони који су били корисници структурних фондова у оквиру првог циља кохезионе политике (конвергенција), забележили за 50% бржи раст БДП по глави становника него остатак ЕУ. Истовремено, стопа незапослености се спустила за 3 процентна поена.** Најјачи су ефекти у променама привредних структура ре-

гиона од традиционалних ка пропульзивним секторима. Закључено је, такође, да у регионима који су корисници структурних фондова у оквиру прва два циља кохезионе политике, сектори финансијских и пословних услуга, трговина, саобраћај и комуникације, сектор високе технологије показују велики потенцијал за раст на средњи рок. Подсећања ради, сектор високе технологије је означен као један од сектора у коме ЕУ држи конкурентску предност, укључује производњу електричне и оптичке опреме, авио и свемирске опреме, фармацију и хируршку опрему. Због великог економског заостатка ЕУ у односу на САД, у Извештају ЕК је скренута пажња о неопходности усмерења више инвестиција у иновације, образовање и стручно усавршавање. Наиме, у најразвијеним регионима, удео БДП који одлази на истраживање и развој је три пута већи него у сиромашнијим регионима ЕУ, али и 15% нижи него у САД. ЕУ такође инвестира много мањи део БДП у високо образовање: 1,2%, у поређењу са 2,9% БДП у САД. Истраживања ефеката структурних фондова ЕУ на регионални развој Србије могу се сумирати на следећи начин:

- **Развојни ефекат**

Имајући у виду да се наизграђеност инфраструктурног Коридора Х поклапа са најнеразвијенијим подручјем Србије (Југ Србије), изградњом овог виталног паневропског коридора, помоћу фондова ЕУ, зауставиће се негативни развојни трендови и ревитализовати неразвијено подручје Југа Србије. На подручју Коридора Х регистровано је 360.000 незапослених. **Изградњом Коридора Х процене су да би се могло запослити 120.000 незапослених.** Значајан позитиван ефекат се односи на грађевинарство као привредну грану: раст грађевинарстава од 10% директно доприноси расту БДП од 1%, а индиректно 5 пута, кроз развој других привредних грана.

- **Инвестициони ефекат**

На основу истраживања Европске комисије за буџетски период 2000-2006. године, на сваки евро утрошен кроз заједничку кохезиону политику у регионима који користе средства у оквиру циља 1 додатно се издваја у просеку још 0,9 евра инвестиција из других извора. Такође, у регионима који користе средства у оквиру циља 2 (Конкурентност региона и запошљавање) на сваки евро инвестиран кроз кохезиону политику ЕУ издваја се у просеку још **додатних три евра инвестиција**. Реализација великих инфраструктурних пројеката у Србији није могућа без укључивања у регионалну политику ЕУ.

- **Додатни финансијски ефекат**

Коришћењем средстава из структурних фондова ЕУ повећава се и **способност јавног сектора** у тим регионима за сарадњу са осталим међународним финансијским институцијама и банкарским сектором, што са собом повлачи обезбеђење додатних извора инвестиција.

- **Бржи развој приграничних региона**

Искуство свих транзиционих економија које су данас чланице ЕУ показује да прекогранична сарадња има веома велики значај за развој пограничних подручја. Велики број пројеката прекограничне сарадње се односио на изградњу инфраструктуре за заштиту животне средине и стимулисање привредне сарадње што је поред директних ефеката на локалном нивоу често имало и индиректне и мултипликаторске ефекте у другим деловима. Прекогранични програми значајно ће унапредити административне капацитете свих учесника програма и на тај начин ће се адекватно припремити за коришћење структурних фондова ЕУ када Србија постала чланица ЕУ.

- **Јачање партнерства јавног и приватног сектора**

Коришћењем структурних фондова стварају се услови да се успостави дугорочни партнерски однос између приватног и јавног сектора у форми јавно-приватног партнерства који представља дугорочан извор финансирања осталих развојних пројеката у региону.

- **Афирмација стратешког регионалног планирања**

Најјачи директан утицај структурних фондова ЕУ манифестује се у јачању концепта регионалног стратешког планирања, осмишљавању развојних политика и инвестиционих програма на националном нивоу, али и на нивоу региона. У складу са тим, неопходно је увођење **обавезног стратешког планирања и управљања пројектима у локалним самоуправама** (посебне јединице).

- **Избор развојних приоритета**

Јавне инвестиције се морају пажљиво утврдити и планирати на свим нивоима власти од централног до локалног. Кохезиона политика је одиграла кључну улогу у свим европским регионима у стратешком планирању приоритета и њиховом синергетском повезивању са приоритетима на националном и нивоу ЕУ. Кохезиона политика ЕУ је одиграла кључну улогу и у промовисању области

које раније нису биле у фокусу регионалних и националних политика. Као последица бројних пилот пројеката финансираних кроз структурне фондове настале су и националне и регионалне политике у области истраживања и развоја нових технологија, иновација и предузетништва, активних политика запошљавања и социјалне инклузије. На тај начин кохезиона политика је натерала регионалне и националне власти да примене концепт свеобухватног дугорочног стратешког планирања економског развоја укључујући и вишегодишње буџетирање.

- **Реформа јавне управе**

Индиректни ефекат кохезионе политике ЕУ огледа се у томе што је увођење структурних фондова утицало на унапређење управљачких капацитета администрације. Структурни фондови ЕУ утичу на побољшање способности да се креирају јавне политике, повећа способност за изградњу дугорочних партнерстава, интензивира примена концепта евалуације ефеката политика и програма као и транспарентност у одлучивању и размена добрих пракси. На тај начин, кроз увођење и примену кохезионе политике, реформисала се јавна управа и у другим областима и на тај начин је **унапређено управљање на свим нивоима**. С тим у вези, оснивање нових тела као нпр. регионалних развојних агенција имало је кључну улогу у развоју многих региона ЕУ. На основу Закона о регионалном развоју који је усвојен 8. Јула 2009. године, Србија ће такође настојати да јача развојне агенције, односно административне капацитете региона.

- **Обука запослених у општинској управи о процедурама за писање и спровођење пројеката финансираних из фондова ЕУ.**

Приликом израде буџета локалне самоуправе, неопходно је планирати потребну буџетску резерву у општинском буџету како би се суфинансирали пројекти ЕУ. Код пројеката прекограничне сарадње кључна препорука јесте да се са општинама из суседне земље на време одаберу приоритетни пројекти и да се што пре започне са израдом припремне документације, како би на најефикаснији начин искористили могућности које пружају програми прекограничне сарадње.

Модел сценарија регионалног развоја Србије до 2020. превасходно ће зависити од динамике процеса придруживања

ЕУ (Табела у прилогу). Истовремено, указујемо на факторе ризика, које је економска криза заострила:

- рокови и услови прикључења Србије ЕУ су и даље недефинисани и поред јасног опредељења државе и подршке грађана;
- релативизација и спора примена стандарда ЕУ у неким кључним сегментима (реформа јавног сектора, политика конкурентности, инфраструктурне реформе);
- блага институционална подршка регионалним интеграцијама и сарадњи са суседним земљама;
- принцип партнерства и развијања сарадње са цивилним сектором је важан са аспекта регионалног развоја, међутим резултати у пракси указују да је он декларативан;
- социјална транзициона цена је све већа, а реформски ентузијазам све мањи и у неким подручјима су неопходни државни подстицаји;
- спорост процеса институционалне и правне транзиције ка савременој уређеној држави.

Матрица ефеката интеграције Србије у ЕУ у области регионалног развоја

1. Општи ефекти		
Приступ инструментима и фондовима ЕУ	++	+
Приступ институцијама и политикама ЕУ	++	+
Приступ институционализованој размени знања и искустава унутар ЕУ	++	+
2. Посебни ефекти		
2.1 Макроекономски ефекти		
Раст БДП	++	+
Раст запослености	+/-	+
Раст продуктивности	+	++
Прилив страних директних инвестиција	++	+
2.2 Кохезиони ефекти		
Смањивање регионалних разлика (конвергентност)	--	+
Подизање конкурентности	--	++

Подстицање прекограничне, транснационалне и међу-регионалне сарадње	++	++
2.3. Ефекти на развој инфраструктуре, људских ресурса и иновативности		
Развој инфраструктуре	++	+
Развој људског и социјалног капитала	+	-
– Образовање	-	++
– Становништво	--	-
– Развој иновација и креативности	-	++
2.4. Индиректни ефекти		
Економска концентрација	--	--
Институционални капацитет	++	+/ 0
Урбани развој	0	0
Сеоски развој	0	0

Легенда: ++ веома позитиван резултат, + генерално позитиван резултат, 0 нема ефекта, - негативан резултат, -- изразито негативан резултат

Напомена: Ефекат је овде пројектован као резултат, а не као исход (који често није узрокован кохезионом политиком)

Алтернативни сценарији регионалног развоја Србије до 2020.

	Сценарио 1: Дезинтегрисан регионално-просторни систем (-, -)	Сценарио 2: Интегрисан и делимично регулисан регионално-просторни систем (-, +)
-	Дезинтегрисан, нерегулисан регионално-просторни систем; Неповезан простор са ЕУ; Маргиналан значај регионалног планирања; Високо централизован систем, тренд смањења регионалне кохезије; Убрзана метрополизација и регионална концентрација у 20 градова; Јака демографска рецесија; Девастиран, нестандардизован привредни систем; Ресурсно вођен раст, извозна структура неконкурентна; Неизграђени витални инфраструктурни коридори; Институционално неизграђен систем; Тренд повећања социјалне искључивости; Екстремно високи еколошки ризици; Економске одлуке под великим политичким утицајем.	Делимично регулисан регионално-просторни систем; Повезан простор са ЕУ; Повећан значај регионалног планирања; Делимично централизован систем, благи тренд повећања регионалне кохезије; Метрополизација и регионална концентрација у градовима; Несмањен тренд демографске девастације; Реструктуриран, стандардизован привредни систем; Ресурсно вођен раст, благо повећање конкурентности извозне структуре; Недовршени витални инфраструктурни коридори; Институционално компатибилан систем са ЕУ; Тренд повећања социјалне искључивости; Еколошки ризици под контролом; Економске одлуке под смањеним политичким утицајем.
Привредни раст*	Сценарио 3: Неинтегрисан и делимично регулисан регионално-просторни систем (+,-)	Сценарио 4: Интегрисан регионално-просторни систем (+,+)

+	Парцијалан, селективно регулисан рег. систем; Неповезан простор са ЕУ; Тренд повећања значаја регионалног планирања развоја; Централизован систем, тренд смањења регионалне кохезије; Повећање степена метрополизације и просторне концентрација у градовима; Делимична демографска ревитализација; Реструктуриран, селективно стандардизован привредни систем; Инвестиционо-иновационо вођен раст, тренд повећања конкурентности извозне структуре; Изграђени витални инфраструктурни коридори; Недовршен институционални систем; Тренд повећања социјалне укључености; Високи еколошки ризици; Економске одлуке под значајним политичким утицајем.	Регулисан регионално-просторни систем; Територијално повезан простор са ЕУ; Ефикасно и рационално планирање регионалног развоја; Децентрализован систем, трен повећања регионалне кохезије; Јачање унутрашње територијалне кохезије, подстицање конкурентности градова, региона и области, афирмација предности; Постепена демографска ревитализација; Одржив привредни раст, развој базиран на знању; Конкурентан, стандардизован привредни систем; Изграђени витални инфраструктурни коридори; Институционално заокружен систем; Социјално избалансирано друштво, низак ризик сиромаштва, висока социјална укљученост; Еколошки ризици под контролом; Економске одлуке изван политичког утицаја.	
	-	ЕУ	+

* Привредни раст анализиран у две варијанте: росечан раст до 2020. испод 3% БДП (-), од 5-7% БДП (+)

***ЕФЕКТИ ИНТЕГРАЦИЈЕ
СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ
УНИЈУ***

ПРИЛОЗИ УЧЕСНИКА

Београд, 9. мај 2009.



УЛОГА ПРАВОСУЂА У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

проф. др Александра Чавошки¹ и мр Ана Кнежевић Бојовић²
.....

1. Улога националних судова у процесу европских интеграција

Иако се два од четири критеријума за пријем у чланство односе на правосуђе, улога и значај правосуђа, а посебно националних судова се врло често занемарују у земљама које се налазе на почетку процеса европске интеграције. Националне владе су усредсређене на изградњу деполитизоване и професионалне државне управе способне да пружи услуге грађанима. Овај приступ је донекле и разумљив будући да је државна управа због своје улоге у поступку усклађивања националних прописа са европским и организовања националних прописа за овај подухват умногоме значајнија у првим фазама европске интеграције.

Међутим, национални судови имају значајну улогу у поступку европских интеграција, иако она постаје много важнија након пријема у чланство Европске уније. На првом месту, од националних судова зависи правилна примена и извршење комунитарног права. Често се заборавља да правосуђе Европске уније не чине само Европски суд правде, Првостепени суд и одавно Службенички трибунал, већ и сами национални судови без којих је овај правосудни систем непотпун. Разноликост правних извора у Европској унији чини улогу националних судова врло сложенom и из ње произилази неопходност обуке националних судија о правној природи комунитарног права.

¹Правни факултет Универзитета Унион, Београд.

²Институт за упоредно право, Београд.

Штавише, они имају кључну улогу у развоју и доследној примени права ЕУ. У овом подухвату кроз поступак давања претходног мишљења национални судови стварају партнерски однос са Европским судом правде и доприносе јединственој примени комунитарног права на територији Европске уније. Штавише, сам поступак доприноси свеопштој прихватљивости ауторитета комунитарног права и Суда правде као гаранта поштовања истог, као и „начину на који је комунитарно право постало део правне културе држава чланица, истински део националног права”³. Коначно, национални судови гарантују одговарајућа правна средства физичким и правним лицима у случају повреде комунитарног права од стране државног органа. “Могућност да се учесници у поступку пред националним судом позивају на право Заједнице представља кључну одлику интегрисаног националног система који је поставила Заједница”⁴. При томе, национални судови су дужни да обезбеде правна средства која су учесницима у поступку доступна под истим условима као и она која се примењују у случају кршења домаћег права.⁵ Ова улога националних судова произашла је из судске праксе Европског суда правде која је произвела основна начела комунитарног права и то начело директног дејства, супрематије комунитарног права над националним и одговорности државе.

2. Критеријуми које се односе на национално правосуђе

Сам значај националног правосуђа у поступку европских интеграција произилази из чињенице да се два од четири копенхагенска критеријума управо односе на њега. Први тзв. политички критеријум подразумева изградњу стабилних институција које обезбеђују демократију, владавину права, поштовање људских права и права мањина⁶. С друге стране, четврти критеријум утврђен

³J.P. Jacque, J.H.H. Weiler, ‘On the Road to European Union – A New Judicial Architecture: An Agenda for the Intergovernmental Conference’, *Common Market Law Review*, 27, (1990), pp. 185-207.

⁴Deards, E & Hargreaves S, *European Union Law*, Oxford University Press, 2004, p. 75.

⁵Deards, E & Hargreaves S, *European Union Law*, Oxford University Press, 2004, p. 100.

⁶http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/criteria/index_en.htm

на Европском самиту у Мадриду захтева способност државе да спроведе правне прописе ЕУ кроз ефикасне административне и правосудне структуре (судски и административни капацитет)⁷.

У првим фазама европских интеграција државе, које су потенцијални кандидати или већ имају статус кандидата, суочавају се са тешкоћама у испуњавању првог критеријума, будући да успостављање владавине права као предуслова за функционисање правне државе претпоставља добро организоване и независне правосудне органе и строго поштовање начела поделе власти, односно изградњу правосудних институција заснованих на већ добро утврђеним основним начелима. Међутим, јасно се ставља акценат на независност судске власти, што подразумева рад целокупне правосудне власти, с посебним освртом на рад судова, и принцип „правичног суђења и доступности правде„.

Значај испуњавања овог критеријума најочигледнији је код борбе против организованог криминала и корупције. Постојање независне правосудне, а нарочито судске власти, као једног од политичких критеријума, јесте предуслов за борбу против организованог криминала. Област правосуђа је интересантна, посебно у оквиру процеса стабилизације и придруживања. Ова област је такође веома специфична захваљујући чињеници да, за разлику од других области, као што су пољопривреда, рибарство, енергетика, животна средина и слично, не постоји одређен списак европских прописа са којима треба ускладити домаће законодавство. Постоји одређени број конвенција којима се регулише једнак положај страна у кривичном поступку и одређени број конвенција којима се успоставља рад одређених правосудних и полицијских институција. То је и разлог што хармонизација прописа у овој области започиње са усклађивањем домаћег законодавства са стандардима Савета Европе.

Србија, као и све земље централне и источне Европе које су до сада примљене у чланство, има највеће потешкоће са овим првим политичким критеријумом због наслеђа ауторитарне власти. Чак и након свргавања оваквих режима „закони Србије, доношени у последњој деценији XX века, као и савезни закони, нису били прилагођавани стандардима савремене правне цивилизације, нити упоредноправним искуствима, а ваља посебно поменути, ни правном поретку насталом у оквиру Савета Европе и у Европској унији. Прописи из овога доба су, по правилу, оскудни, бројне правне ситуације

⁷Op.cit.

нису биле уређене, што је давало много простора самовољном и не-примереном тумачењу права од стране извршне власти. Правосудни систем није био схваћен као самостална грана државне власти, равноправна осталима. Поред тога, законске одредбе о правосуђу не ретко су противречиле Уставу.⁸ У новембру 2001. године по први пут су донесени нови судски закони. Последњи сет правосудних закона усвојен је децембра 2008. године и то: Закон о судијама, Закон о Високом савету судства, Закон о јавном тужилаштву, Закон о државном већу тужилаца, Закон о уређењу судова, Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва и Закон о изменама и допунама Закона о прекршајима.

Једно од основних питања које је садржано у овом политичком критеријуму а које је требало решити овим законима јесте питање начина избора судија и њиховог деловања које треба да обезбеди независност националног правосуђа. Овом приликом аутор је одлучио да се позабави овим питањима како би утврдио да ли се њиме гарантује испуњење политичког критеријума који се односи на независно правосуђе. Нарочито значајну улогу у овом поступку има увођење независног тела надлежног за питања избора, разрешења, напредовања и дисциплинске одговорности судија – Високог савета судства.

3. Независност судијске функције

3.1. Избор судија и председника судова

Питање избора судија увек је било од посебног значаја будући да је сам начин избора у великој мери показивао степен независности правосуђа у односу на остале гране власти. Иако је судство увек Уставом било признато као самостална и независна грана државне власти, сам начин избора судија недвосмислено је доводило у опасност равноправност судства у систему поделе власти. Дуго времена је надлежност избора и разрешења судија била поверена Народној скупштини на предлог министра правде, те се оправдано постављало питање утицаја извршне власти на избор судија на судијску функцију. Након усвајања правосудних закона 2001. године, а имајући у

⁸ Праћење правосуђа, необјављена студија коју су израдили научни сарадници Института за упоредно право и представници Друштва судија у оквиру пројекта Фонда за отворено друштво.

виду упоредноправна искуства, ова надлежност је подељена између Народне скупштине и Високог савета правосуђа на тај начин што је Високи савет предлагао Народној скупштини избор председника судова, судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Децембра 2008. године усвојен је последњи пакет правосудних закона којим је изнова измењен начин избора судија и председника судова.

3.1.1. Избор судија

Члановима 146 и 147 Устава РС дефинише се начин избора судија и трајање судијске функције. Устав гарантује сталност судијске функције, осим у случају првог избора када се судије бирају на три године. Уставом и Законом о судијама су предвиђени различити начини избора за судије које се први пут бирају на функцију и за све касније изборе. Новим Законом о судијама⁹ су учињени значајни помаци у односу на ранија законска решења, будући да су законом значајно проширене надлежности Високог савета судства. Чини се да су од њих најзначајније управо оне које се односе на избор судија за трајно обављање функције, одређивање броја судија и судија поротника за сваки суд, одлучивање о вредновању рада судија и председника суда, одлучивање о престанку судијске функције, као и предлагање обима и структуре буџетских средстава неопходних за рад судова. Обим ових овлашћења, нарочито чињеница да ће Високи савет судства одлучивати о избору судија за трајно обављање функције, као и о престанку судијске функције, указују на тежњу за јачањем независности судске у односу на извршну и законодавну власт, мада састав чланова овог тела не следи у потпуности ову идеју.

Избор се врши на следећи начин. Избор судија оглашава Високи савет судства. Оглас се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије” и другом средству јавног обавештавања које покрива целу Републику Србију. Пријаве за избор се подносе Високом савету судства, у року од 15 дана од дана објављивања огласа у „Службеном гласнику Републике Србије”. Уз пријаву се подносе и докази о испуњавању услова за избор.

⁹Службени гласник РС, бр. 116/08.

Високи савет судства прибавља податке и мишљења о стручности, оспособљености и достојности кандидата. Подаци и мишљења прибављају се од органа и организација у којима је кандидат радио у правној струци, а за кандидате који долазе из судова обавезно је прибављање мишљења седнице свих судија суда из кога потиче кандидат, као и мишљење седнице свих судија непосредно вишег суда, у које кандидат има право увида пре избора.

Приликом предлагања кандидата за судије који се први пут бирају на судијску функцију, поред стручности, оспособљености и достојности, Високи савет судства ће посебно ценити и врсту послова које је кандидат обављао након положеног правосудног испита. За кандидате који долазе из реда судијских помоћника обавезно се прибавља оцена рада. Пре предлагања, Високи савет судства може обавити разговор са пријављеним кандидатима. Високи савет судства предлаже Народној скупштини једног или више кандидата за избор на једно судијско место. Одлука о предлогу Високог савета судства мора бити образложена. Народна скупштина, на предлог Високог савета судства, бира за судију лице које се први пут бира на судијску функцију.

Високи савет судства, у складу са законом, бира судије за трајно обављање судијске функције, у истом или другом суду. Судија који је први пут биран и током трогодишњег мандата је оцењен са оценом „изузетно успешно обавља судијску функцију”, обавезно се бира на сталну функцију. Судија који је први пут биран и током трогодишњег мандата је оцењен оценом „не задовољава”, не може бити биран на сталну функцију. Високи савет судства одлучује и о избору судија, које су на сталној судијској функцији, у други или виши суд.

Број судија и судија поротника за сваки суд одређује Високи савет судства. Број судија прекршајних, Вишег прекршајног и Управног суда одређује се и за свако одељење изван седишта суда. Високи савет судства преиспитује потребан број судија и судија поротника у сваком суду на пет година. По сопственој иницијативи или на предлог председника суда, председника непосредно вишег суда, председника Врховног касационог суда и министра надлежног за правосуђе, а на основу годишњег прилива предмета, Високи савет судства може преиспитати потребан број судија и судија поротника и пре истека рока од пет година.

3.1.2. Избор председника суда

За избор председника суда задржано је решење из старог закона према коме председника суда бира Народна скупштина на предлог Високог савета судства. Пре утврђивања предлога, Високи савет судства прибавља мишљење о пријављеним кандидатима од седнице свих судија суда за који се предлаже избор председника. Кандидат мора да има изражену способност за руковођење и организацију послова у суду, а у складу са критеријумима које доноси Високи савет судства.

Председнику суда престаје функција престанком судијске функције, избором за судију другог суда, на лични захтев, због укидања суда, истеком мандата и разрешењем са функције председника суда. Одлуку о престанку функције председника суда доноси Народна скупштина. Кад председнику суда престане функција, Високи савет судства је дужан да без одлагања предложи кандидате за избор председника суда.

Ово решење је подложно критици из два разлога. Као прво, поставља се питање зашто је другачији поступак избора за председника судова где главну реч има Народна скупштина као представник законодавне власти. Тиме се доводи у питање сама независност ове функције. Други проблем је свакако састав Високог савета судства, што изнова доводи у питање независност и самосталност предложеног кандидата.

3.1.3. Мерила за избор судија и председника суда

Један од основних проблема који може довести у питање правилан избор судија на судијску функцију представљају мерила за избор судија и председника судова¹⁰ који је припремило Министарство правде Републике Србије сходно члану 45, ставу 6 и члану 69 Закона о судијама¹¹. Ради се о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности судија и председника судова. На самом почетку нацрта дефинисани су законски појмови „стручнос-

¹⁰Одлука о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова („Сл. гласник РС”, бр. 49/2009).

¹¹ [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL\(2009\)091-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL(2009)091-e.asp)

ти“, „оспособљености“ и „достојности“, а потом се наводе елементи садржани у сваком од ова три критеријума, а који се примењују на (1) први избор судије са трогодишњим мандатом, (2) избор на сталну функцију судија које су именоване раније, (3) избор судија на сталну функцију по истеку трогодишњег мандата, (4) унапређење судија из једног суда у следећи виши суд, и (5) избор председника суда.

Основни проблем који проистиче из лежи у чињеници да су прописани критеријуми недостижни за наше судије и тешко остварљиви у пракси и да се махом ради о квантитативним показатељима који могу да доведу у питање квалитет рада судија. Тако се, на пример, за избор на сталну функцију затечених судија узимају у обзир следећи критеријуми: проценат испуњења норми; број, врста и сложеност предмета; број решених предмета, број потврђених или укинutih одлука; временски период у коме је донета одлука и слично. Овај проблем су приметили и представници Венецијанске комисије који су у свом мишљењу утврдили да „пуко пребројавање предмета не би требало да се користи на такав начин да се врши притисак на судију да доноси одлуке без ваљаног разматрања предмета. На пример, у неком региону може бити већи број предмета због чињенице да се у тој области налази претерано прилежни адвокат који се систематски жали сваки пут кад његов/њен клијент изгуби – што би могло искривити мерило у погледу броја предмета судије у корист тог региона. Међутим, чини се разумним да би ови критеријуми требало да се користе као средство за идентификацију могућих проблема, под условом да се ваљана процена тада изврши, а да се то не третира као пука вежба с бројкама”.¹² Исто тако се оправдано поставља питање провере одређених способности прописаних овом одлуком, као на пример, способност аналитичког и синтетичког мишљења, самоконтрола и култура опхођења (ово мишљење истакла је и Венецијанска комисија¹³).

Врло је значајно поменути још неке примедбе које је истакла поменута Венецијанска комисија у свом мишљењу од 12-13. јуна 2009. године у којем су детаљно анализирани ови критеријуми и назначени могући проблеми који могу да настану у њиховој примени. Комисија је истакла своју забринутост да би се могло десити да се затечене судије, које нису криве ни за какво рђаво поступање, не изаберу поновно на функцију. Делимично је ова забринутост отклоњена изјавом у члану

¹²http://www.sudije.org.yu/list_news

¹³Op. cit.

13 Одлуке о мерилима где се износи претпоставка да затечене судије, које се пријављују за функцију у суду исте врсте или истог степена, испуњавају критеријуме и мерила поменуте у нацрту критеријума о судијама. Комисија је закључила да је тадашњи нацрт критеријума у складу са европским стандардима (препоруче Савета Европе и добре праксе идентификоване у државама чланицама) и напредан, јер дефинише прецизан оквир за вештине које се траже од различитих категорија судија. Међутим, исказана је резервисаност у погледу начина на који ће различите вештине бити процењиване и уравнотежаване једна према другој. Коначно, Венецијанска комисија је истакла да је временски период до 1. децембра 2009. године кратак рок за спровођење оваквог једног свеобухватног реизбора судија и председника судова у Србији, што је сасвим оправдана критика овог реизбора.

У вези са временским роком и начином избора судија важно је поменути још неке могуће проблеме. Високи савет судства је, уз претходну сагласност министра надлежног за правосуђе, утврдио да је потребно само 1838 судија од постојећег броја од 2400 судија који врше судијску функцију. Не треба заборавити на око 1000 судија за прекршаје који ће такође учествовати на конкурс. Поставља се питање да ли ће Високи савет судства, који још није у потпуности конституисан, бити у стању да спроведе детаљну процену пријављених кандидата, имајући у виду врло захтевне критеријуме предвиђене поменутим нацртом. Такође се доводи у питање могућност спровођења поступка објективног избора судија, будући да број од 1838 потребних судија указује на чињеницу да око 600 судија неће бити изабрано на судијске функције, без узимања у обзир судија за прекршаје.

Коначно, не треба заборавити да је радна група Министарства правде РС припремила нацрт ових мерила која су потом усвојена, иако је у надлежности Високог савета судства да утврђује мерила, па се оправдано може поставити питање надлежности Министарства правде за израду ових мерила. Штавише, ово изнова покреће питање уплива извршне власти у рад судске гране власти.

3.1.5. Уставност новог изборног поступка

Судије изабране по Закону о судијама („Службени гласник РС”, бр. 63/01, 42/02, 17/03, 27/03, 29/04, 35/04, 44/04, 61/05, 101/05 и 46/06) и Закону о судовима („Службени гласник Републике Србије”,

бр. 46/91, 60/91 – исправка, 18/92 – исправка, 71/92, 63/01, 42/02, 27/03 и 29/04) настављају функцију у судовима за које су изабране до дана ступања на функцију судија изабраних у складу са овим законом.“ (**члан 99 став 1**). „Судијама из члана 99. ст. 1. и 2. Закона о судијама, који нису изабрани у складу са овим законом, дужност престаје даном ступања на функцију судија изабраних у складу са овим законом.“ (**члан 101 став 1**)

Избор судија, у складу са новим законом, извршиће се најкасније до 1. децембра 2009. године, изузев судија Врховног касационог суда које ће бити изабране у року од 90 дана од дана конституисања Високог савета судства. Судије изабране у складу са овим законом ступају на функцију 1. јануара 2010. године (**члан 100 став 1 и 2**). Одлуку о броју судија и судија поротника доноси Високи савет судства, у складу са овим законом, у року од 30 дана од дана избора првог састава Високог савета судства, уз претходно прибављену сагласност министра надлежног за правосуђе (**члан 100 став 1**). Првим избором судије се сматра избор на дужност судије у складу са раније важећим законима. Именовање судије за прекршаје не сматра се првим избором (**члан 100 став 4**).

Друштво судија Србије је покренуло поступак за оцену уставности поменутих прелазних одредби закона (најважније одредбе – **члан 99 став 1, члан 101 став 1 и члан 100 став 4**). Основи аргумент представника Друштва је да се на овај начин судијама прекида сталност судијске функције која је гарантована како чланом 101 став 1 претходног Устава, који је био на снази у време њиховог избора, тако и чланом 146 став 1 важећег Устава. Представници такође „истичу да постоји уставноправни континуитет између важећег и претходног устава, па самим тим и континуитет у погледу сталности судијске функције. Уосталом, континуитет судијске функције се „признаје“ и чланом 100 став 4 Закона о судијама, који прописује да се првим избором судије сматра избор на дужност судије у складу са раније важећим законима. Континуитет судијске функције се „признаје“ и чланом 56 Закона о Високом савету судства, којим је прописано да изборни чланови Високог савета судства из реда судија, престанком мандата у првом саставу, настављају да обављају судијску функцију“¹⁴. У свом образложењу судије су уједно указале да ове одредбе имају повратно дејство и као такве дирају у стечена права судија изабраних у складу са раније важећим законима, што

¹⁴ http://www.sudije.org.yu/list_news

члан 197 став 1 Устава изричито забрањује, штитећи начело правне сигурности, као једно од основних начела владавине права, предвиђено чланом 3 Устава. „Нема повратног дејства закона, осим ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона, како изричито прописује став 2 члана 197 Устава. Судије су сталну функцију стекле у складу са Уставом и законским прописима који су важили у време њиховог избора на судијску функцију. Дакле, њихова стална судијска функција је стечена на легалан начин, а побијаним законом се ретроактивно прекида, чиме се грађанима угрожава право на правично суђење пред независним и непристрасним судом“¹⁵.

Дилеме у вези са овим питањем начелно су решене одлуком Уставног суда Србије¹⁶ којом он није прихватио иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима спорних одредаба Закона о судијама. Ипак, треба истаћи да је Друштво судија Србије, незадовољно оваквом одлуком Уставног суда, најавило подношење тужбе Европском суду за људска права, а уједно је и позвало своје чланове да бојкотују конкурс. Упркос чињеници да није утврђено да су оспораване прелазне и завршне одредбе Закона о судијама неуставне, јасно је да антагонизам између извршне и једног дела судске власти у Србији и даље постоји, те да ће избор судија у складу са новим законом, ако се већи број судија не јави на конкурс, лако моћи да буде доведен у питање са становишта легитимности. Уједно, чини се да ће незадовољство судија начином на који се спроводи део реформи у правосудном систему моћи да угрози и оне аспекте ове реформе око којих су Министарство правде и судије раније постигле сагласност.

3.2. Високи савет судства

Као значајан корак у успостављању независности судске од других грана власти, у правни систем Републике Србије је 2001. године уведен институт Високог савета правосуђа, који је, ипак, тек усвајањем новог Устава Србије из 2006. године¹⁷, под називом Високи савет судства, постао уставна категорија. Овакво решење је поздрављено како у кругу правних теоретичара, тако и кругу правних

¹⁵*Op. cit*

¹⁶Одлука донета на седници одржаној 9. јула 2009. године, у предмету ИУ-43/09.

¹⁷Службени гласник РС бр. 98/06.

практичара, нарочито судија, уз очекивање да ће то решење допринети значају и независности не само Високог савета судства, већ и правосуђа уопште. Од посебног је значаја чињеница да је уједно и омогућено обједињавање свих надлежности које у упоредном праву¹⁸, у складу са одговарајућим европским стандардима, имају сличне установе, а које су до сада обављала три тела – Високи савет правосуђа, Велико персонално веће и Надзорни одбор. Занимљиво је да у новом Уставу усвојено решење по коме се надлежност за избор, напредовање и разрешење судија и тужилаца раздваја, те се стога у правни систем Србије, осим Високог савета судства, уводи и институт Државног већа тужилаца.

Ипак, постоје и одређене замерке које се могу упутити прописаном начину организације овог органа. Оно што је нарочито приметно јесте чињеница да се у овом телу посебно место даје носиоцима политичких функција – министру надлежном за послове правосуђа, као и председнику надлежног одбора Народне скупштине – само на основу функције. Тенденција хијерархијског устројства Савета објашњава стални положај Министра правде као и председника надлежног скупштинског одбора са пуним правом гласа – ово правило може се критиковати са принципијелног становишта. У упоредном праву, нарочито у земљама у транзицији, представници извршне власти или не могу бити чланови правосудног савета, или, ако то јесу, немају право гласа.¹⁹ Стога ово решење донекле доводи у питање идеју јачања независности судске власти.

С друге стране, чини се да комбинација уставних и законских одредаба у вези са начином избора изборних чланова Високог савета судства представља значајан корак напред. Наиме, према Закону о Високом савету судства²⁰ изборни чланови овог савета из редова судија се бирају на изборима на којима право гласа имају све судије у Републици. Судије на непосредним и тајним изборима бирају кандидате, у складу са одредбама Устава и закона, тако да се обезбеди равномерна географска заступљеност судова, као и заступљеност судова

¹⁸О правосудним саветима у упоредном праву видети: Правосудни савети", група аутора, Институт за упоредно право, 2003, ЕУ (ИИ) 142. Под европским стандардима нарочито се подразумева Препорука Комитета министара Савета Европе о независности, ефикасности и улози судија (Р (94) 12 и Европска повеља о статусу за судије (ДАЈ/ДОЦ (98) 23).

¹⁹Весна Ракић-Водинелић ет ал, "Правосудни савети", Институт за упоредно право, Београд, 2003.

²⁰"Службени гласнику РС", бр. 116/2008

свих инстанци²¹, што је у складу са релевантним европским стандардима. Потом Високи савет судства, као овлашћени предлагач, Народној скупштини предлаже кандидате – једног, који је освојио највећи број гласова, или више, ако су освојили приближно једнак, а највећи број гласова²². Овакво решење значи да ће судије убудуће имати много већу и непосредну улогу, у избору већине чланова тела које је надлежно да одлучује о њиховом избору, напредовању, дисциплинској одговорности и разрешењу. Оно што, међутим, остаје као потенцијално проблематично питање, јесте могућност да Народна скупштина не изабере једног или више чланова Високог савета судства које јој Савет предложи. Из законских одредаба дало би се закључити да ће се у том случају, као и у изричито регулисаном случају неступања члана на дужност²³, Високи савет судства организовати нове изборе, и предложити нове кандидате. Овакво решење би потенцијално могло довести до организовања великог броја избора, али и блокирања рада Високог савета судства из политичких разлога – пракса која, нажалост, није непозната у политичком и правном животу Србије (нпр. блокада рада Уставног суда због немогућности избора судија). Надаље, чињеница да Народна скупштина бира чланове Високог савета судства простом, а не квалификованом већином, представљала је предмет критике Венецијанске комисије²⁴. Иако би квалификована већина свакако представљала јачу гаранцију независности овог тела, и представљала знак политичког консензуса у вези са избором кандидата, чини се да пракса Народне скупштине Републике Србије показује да би се тиме додатно олакшала могућност блокирања рада овог тела, и каснијег избора судија.

Што се тиче избора чланова Високог савета судства који нису из редова судија, законом је предвиђено да ће овлашћени предла-

²¹Према члану 22. Закона о високом савету судства, изборни чланови Савета из реда судија бирају се из следећих судова:

- један из Врховног касационог суда, Привредног апелационог суда и Управног суда;
- један из апелационих судова;
- један из виших и привредних судова;
- један из основних судова;
- један из прекршајних судова и Вишег прекршајног суда;
- један из судова са територије аутономних покрајина.

²²Члан 35 Закона о Високом савету судства.

²³Члан 38 Закона о Високом савету судства

²⁴Мишљење 464/2007 о Нацрту закона о Високом савету судства

гачи бити Адвокатска комора (за члана из реда адвоката), односно седница декана свих правних факултета (за члана из редова професора правног факултета). Посебан проблем у вези именовања првог састава новог Високог савета судства представљају прелазне и завршне одредбе Закона о Високом савету. Наиме, у њима је предвиђен другачији начин избора првог састава, утолико што није предвиђено да се организују избори за кандидате из редова судија, већ да Високом савету правосуђа, као овлашћеном предлагачу, кандидате предлажу седнице свих судија једног или више судова према врсти и степену суда, односно са територије аутономне покрајине. Друштво судија Србије је већ приликом представљања предлога закона изразило незадовољство чињеницом да се одустало од непосредног избора кандидата из редова судија.

Критике у вези са начином избора, нарочито, првог састава Високог савета судства нису се показале сасвим неоправданим. Чланови Савета из редова професора правних факултета и адвоката још увек нису изабрани, будући да Народна скупштина није изабрала ниједног од кандидата кога је предложила седница свих декана правних факултета, као ни кандидате из редова адвоката.

Упркос томе што још увек нису изабрани сви чланови Савета, он је конституисан, и усвојио је свој Пословник²⁵, што је у складу са законским одредбама, према којима је Савет дужан да усвоји Пословник у року од 90 дана од конституисања.²⁶ Чини се, ипак, да се основано може поставити питање легалности конституисања Савета – наиме, чланом 54. Закона прописано је да ће се конститутивна седница Савета одржати у року од 7 дана од дана избора изборних чланова – а они нису сви изабрани. Начелно, чињеница да јесу изабрани чланови из редова судија обезбеђује да за избор на судијску функцију предлаже тело у коме судије представљају већину (6 изборних чланова и председница Врховног суда Србије, дакле 7 од 11 чланова), али чињеница да ово тело ради у непотпуном саставу свакако доводи у питање легитимност његових одлука, нарочито имајући у виду предстојећи избор судија.

Новим Уставом као и Законом о Високом савету судства надлежности овог тела су проширене – заправо, новим уставним ре-

²⁵Пословник Високог савета судства, "Службени гласник Републике Србије" број 43/2009.

²⁶Члан 59. Закона о Високом савету судства. Чланом 18, став 1, предвиђено је да Савет доноси пословник којим се ближе уређује начин рада и одлучивања Савета.

шењем је омогућено да ово тела врши оне надлежности које уобичајено има у упоредном праву, а које су до сада у правосудном систему Србије вршила три тела – Високи савет правосуђа, Велико персонално веће и Надзорни одбор. Јасно је да ова овлашћења нужно подразумевају и бољу организацију рада Високог савета судства, као и новине у правосудној управи – као што је увођење дисциплинских органа, који треба да одлучују у првом степену о дисциплинској одговорности судија. Стога је чланом 15. Закона о Високом савету судства прописано да ово тело такође има и стална радна тела – Комисију за вредновање рада судија и председника судова, Изборну комисију и дисциплинске органе. Оно што остаје недоречено, а може представљати проблем, који је до сада постојао у пракси, јесте недостатак просторних, техничких и људских ресурса за ваљано обављање задатака ВСС. Чини се да је законом и пословником учињен корак напред у односу на претходно стање, но до сада се у пракси показало да је примена прописа у вези са правосуђем у великој мери условљена финансијама, те није неосновано очекивати сличне проблеме и у вези са радом ВСС.

Надаље, имајући у виду широк обим надлежности и задатака ВСС, законом је прописано да су изборни чланови Савета из редова судија, за време трајања свог мандата, ослобођени вршења своје функције. На овај начин се омогућава, бар у теорији, да се седница ВСС може одржати у сваком тренутку – јер је кворум за њено одржавање шест чланова (а ВСС има седам судија, од којих је један Председник Врховног касационог суда Србије, који није изборни члан, и нужно наставља да врши своју функцију). Уједно, то значи и да ВСС и у таквој ситуацији може доносити одлуке, јер је за њихово усвајање потребна већина гласова укупног броја чланова Савета – дакле, 6 гласова.

3.3. Сталност судијске функције

Устав РС у члану 146 гарантује сталност судијске функције, осим када се ради о првом избору. За разлику од ранијег решења према коме се су судије одмах бирале са трајним мандатом (није постојала могућност пробног рада, нити постоји могућност избора или именовања привремених судија), новим законом ово није предвиђено.

Законом о судијама је одређено да судија врши своју дужност као сталну у суду за који је изабран. Само уз његову претходну писме-

ну сагласност, одлуком Високог савета судства, може бити премештен или упућен из једног у други суд, други државни орган, установу или међународну организацију у области правосуђа. Као разлоге за премештај закон утврђује следеће разлоге: уколико постоји потреба за хитном попуном упражњеног судијског места, која се не може решити избором или упућивањем судије, уз прибављену сагласност председника оба суда; за упућивање у други суд – судија се упућује у суд у коме недостатак, спреченост, изузеће судија или други разлози отежавају или успоравају рад суда. Премештај судија из једног у други суд није предвиђен као дисциплинска мера. Дужност судије траје непрекидно од избора за трајно обављање судијске функције до навршења радног века. Судији престаје радни век када наврши шездесет пет година живота или четрдесет година стажа осигурања. Пре тога дужност судије може престати само под условима предвиђеним законом.

Премештај и упућивање судија на рад у други суд до сада у пракси нису представљали проблем. Међутим, поставља се питање да ли ће доћи до злоупотребе ове одредбе у тренутку примене нове организационе структуре прописне Законом о уређењу судова²⁷ (примена овог закона почиње 1. јануара 2010. године) и смањења надлежности одређених судова. Будући да ово питање потпада под надлежност Високог савета судства, било би препоручљиво дефинисати неке критеријуме који би се примењивали у овом случају.

3.4. Деловање

3.4.1. Напредовање

Овим законом је уведен систем напредовања судија, што представља значајну измену у односу на ранија законска решења. Закон предвиђа категорију редовног вредновања рада свих судија и председника судова које обухвата све аспекте судијског посла, односно послова председника суда и представља основу за избор, обавезну обуку судија и разрешење.

Надлежност за вредновање је поверена саветима који се образују у судовима непосредно вишег степена, будући да вредновање рада судија судова нижег степена врше савети у вишим судовима. Савет чини троје судија, који се бирају тајним гласањем на седници

²⁷Службени гласник РС, бр. 116/08.

свих судија, на период од четири године. Један савет се образује на сваких 100 судија чији се рад вреднује.

Председнике судова вреднује Комисија Високог савета судства. Састав и начин рада Комисије уређује се актом Високог савета судства. Рад судија на сталној функцији и председника судова редовно се вреднује једном у три године, а судија које су први пут изабране једном годишње. Изузетно, на основу одлуке Високог савета судства, судија може бити и ванредно вреднован.

Вредновање се изражава оценом. Оцене које се односе на вредновање судија, јесу: „изузетно успешно обавља судијску функцију”, „успешно обавља судијску функцију” и „не задовољава”. Оцене које се односе на вредновање председника суда, су: „изузетно успешно обавља функцију председника суда”, „успешно обавља функцију председника суда” и „незадовољавајуће обавља функцију председника суда”. Оцена се уписује у лични лист судије, односно председника суда. Судија, односно председник суда има право приговора на оцену.

Вредновање судија добија свој пуни значај приликом избора судије на сталну функцију. Закон о судијама обавезује Високи савет судства да обавезно избере судију који је први пут биран и који је током трогодишњег мандата оцењен са оценом „изузетно успешно обавља судијску функцију”. С друге стране, судија који је први пут биран и током трогодишњег мандата је оцењен оценом „не задовољава” не може бити биран на сталну функцију, што је уједно разлог и за престанак судијске функције за судије које су први пут биране.

Проблеми око вредновања могу настати због горе поменутих недостатка мерила за избор судија и председника судова.

3.4.2. Стручно усавршавање

Новим Законом о судијама је такође предвиђено стручно усавршавање судија. Судија има право и обавезу на стручно усавршавање и обуку о трошку Републике Србије. Међутим, некада је право на усавршавање и обавеза за судије и то на основу закона или одлуке Високог савета судства у случају промене специјализације, битних промена прописа, увођења нових техника рада и ради отклањања недостатака у раду судије уочених приликом вредновања његовог рада.

Имајући на уму посвећеност приступању Европској унији оправдано се поставља питање постојања капацитета за спровођење одговарајућег стручног усавршавања за судије и тужилаца у области

права Европске уније. У том смислу је неопходно ангажовати стручњаке из научних и образованих установа и организовати интензивну обуку носилаца правосудних функција.

3.4.3. Престанак судијске функције

Судији престаје судијска функција на његов захтев, наступом законом прописаних услова или разрешењем из законом предвиђених разлога, као и ако не буде изабран на сталну функцију. Одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства. Против ове одлуке судија има право жалбе Уставном суду. Изјављена жалба искључује право на подношење Уставне жалбе. Судијска функција не престаје ако буде смањен број судија у суду у коме обавља судијску функцију. Поступак, основи и разлози за престанак судијске функције, као и разлози за разрешење од дужности председника суда, уређују се законом.

Закон о судијама предвиђа разлоге за разрешење и то кад је судија осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним судијске функције, кад нестручно врши функцију или због учињеног тешког дисциплинског прекршаја. Према Закону о судијама сматра се да судија нестручно врши дужност ако судија добије оцену „не задовољава”, сходно критеријумима и мерилима за вредновање рада судија, чиме се изнова потврђује значај поступка вредновања рада судија. Будући да је овим законом уведена дисциплинска одговорност судија, несавесно вршење судијске функције или понашање судије недостојно судијске функције је класификовано као дисциплински прекршај.

Иницијативу за разрешење судије може поднети свако лице. Поступак за разрешење покреће се предлогом председника суда, председника непосредно вишег суда, председника Врховног касационог суда, министра надлежног за правосуђе, органа надлежних за вредновање рада судије и Дисциплинске комисије. Разлоге за разрешење утврђује Високи савет судства. Високи савет судства утврђује чињенице и одлучује у поступку затвореном за јавност. Високи савет судства је дужан да спроведе поступак и донесе одлуку у року од 45 дана од дана достављања акта којим се поступак покреће. Одлука Високог савета судства мора бити образложена.

Новину у правном систему Србије представља уставно и законско решење према коме се против одлуке Високог савета судства може уложити жалба, док је Законом о судијама²⁸ прописано да да судије Уставном суду могу да се жале на одлуку којом се утврђује да судија није изабран и одлуку о престанку судијске функције. Ова уставна одредба представља значајно средство контроле рада Високог савета судства, нарочито у односу на тако значајна питања као што су избор судија за трајно вршење функције и њихово разрешење. Наиме, досадашње решење, према коме је Народна скупштина била надлежна за именовање и разрешење судија остављало је мало или нимало простора за правни лек против такве одлуке – једно кратко време била је предвиђена могућност жалбе на одлуку о разрешењу Уставном суду, да би та одредба касније била укинута. Због тога се у правној теорији појавило становиште да би судије у том случају морале имати право на правни лек, и то пред Уставним судом, у оквиру заштите изборног права²⁹.

Јасно је да изричитим прописивањем правног лека у случају одлуке о престанку функције судије, као и у случајевима када се сматра да судија није ни изабран, учињен значајан помак у односу на ранија законодавна решења. Ипак, остаје правна празнина у погледу права на жалбу у случају да поступак избора судија буде спроведен у супротности са Уставом и законом – те у том смислу треба очекивати да Уставни суд, уколико буде суочен са овим питањем, заузме јасан став у погледу своје евентуалне надлежности.

3.5. Одговорност судија

Опште начело којим је регулисана грађанскоправна одговорност судија у правном систему Србије садржана је у члану 6 Закон о судијама: “за штету коју судија проузрокује незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија. Кад је коначном одлуком Уставног суда, правноснажном судском одлуком, односно поравнањем пред судом или другим надлежним органом, утврђено да

²⁸“Службени гласник РС”, бр. 116/2008

²⁹Боса Ненадић, „Право разрешеног судије на делотворно правно средство у правном систему републике Србије“, Правни информатор 1/2005.

је штета проузрокована намерно или крајњом непажњом Република Србија може тражити од судије накнаду исплаћеног износа.

Кад је одлуком Европског суда за људска права или другог међународног суда, односно међународне организације чији је Република Србија члан, утврђено да су у току судског поступка кршена људска права и основне слободе и да је пресуда заснована на таквом кршењу или да је пресуда изостала због кршења права на суђење у разумном року, Република Србија може тражити од судије накнаду исплаћеног износа, ако је штета учињена намерно или крајњом непажњом.

О постојању услова за накнаду исплаћеног износа одлучује Високи савет судства, на захтев министарства надлежног за правосуђе.³⁰ Дакле, законом је предвиђена одговорност државе уместо одговорности судије (*mzv. vicarious liability*³⁰), али је задржана могућност да држава у одговарајућем поступку може од судије тражити накнаду исплаћеног износа, али само под условом да је судија штету проузроковао намерно или грубом непажњом, те да је то утврђено судском одлуком или поравнањем. Овим законом је предвиђена важна новина у случају када је одговорност судије утврђена одлуком неког међународног суда, што је била и обавеза Србије која произилази из чланства у одређеним међународним организацијама.

Услови за одговорност државе у случају да судија проузрокује штету јесу:

- незаконит рад судије – појам је прилично јасан сам по себи
- неправилан рад судије – који би ипак требало ближе појаснити, што законодавац, нажалост, не чини. Једна од назнака, онога шта би се могло подразумевати под неправилним радом судије, може се наћи у одредбама којима се регулише разрешење судије због нестручности, што подразумева недовољно успешно вршење судијске функције, ако судија добије оцену „не задовољава” сходно критеријумима и мерилима за вредновање рада судија.

Треба истаћи да недавно усвојена Одлука о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова Високог савета судства не садржи детаљније одредбе у вези са критеријумима, мерилима

³⁰Мониторинг правосуђа, необјављена студија коју су израдили научни сарадници Института за упоредно право и представници Друштва судија у оквиру пројекта Фонда за отворено друштво.

и поступком оцене рада судија који су изабрани на сталну судијску функцију, те се не може са сигурношћу утврдити шта појам стручности стално изабраних судија обухвата. Надаље, није јасно у којој мери на општу оцену рада судије утиче оцена његове/њене способљености и достојности. Додатну забуну уноси и постојање појма „несавесног вршења судијске функције”, што представља основ за покретање дисциплинског поступка против судије, уз „понашање недостојно судијске функције”. Законом о судијама³¹ таксативно је побројано шта се сматра дисциплинским прекршајем и које су одговарајуће санкције, као и то шта се сматра тежим дисциплинским прекршајем, који представља основ за покретање поступка разрешења судије. Однос између неправилног рада судије, нестручности и несавесности и недостојности није јасан; штавише, утисак је да је оваква термилошка разноликост пре последица преузимања неусклађене терминологије из претходних закона но јасне намере законодавца. Чини се да би требало узети да појам неправилности свакако обухвата нестручност, као и несавесно вршење судијске функције, који ће се, вероватно, у одређеним деловима и подударати. Ипак, треба очекивати да јасније одговоре на ова питања обезбеди судска пракса.

Држава може тражити од судије наплату износа исплаћеног на име накнаде штете само ако је судија поступао намерно или са грубом непажњом. То значи да држава, као и друга правна лица, сноси редован ризик нехатног поступања лица изабраног на судијску функцију.

Што се тиче судијског имунитета, Закон о судијама разликује две врсте имунитета:

- материјални имунитет, будући да судије не могу одговарати за мишљење или глас дат у вршењу судијске дужности, осим ако се ради о кривичном делу кршења закона од стране судије³²,
- процесни имунитет, будући да у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вршењу судијске функције судија не може бити притворен без одобрења Високог савета судства.³³

³¹Члан 90.

³²Члан 151 Устава Републике Србије, члан 5 Закона о судијама.

³³Члан 151 Устава Републике Србије, члан 5, став 2 Закона о судијама.

У пракси, то значи да се кривични поступак против судије може покренути у сваком тренутку, без обзира на то да ли је дело за које се гони почињено у вршењу судијске дужности или независно од ње, али је за одређивање притвора судији у првом случају потребно одобрење Високог савета судства.

Начин на који је регулисан имунитет судија може се критиковати јер је овако предвиђен процесни имунитет судија ужи од имунитета који уживају народни посланци. Овакво решење је постојало и у претходом уставу, и још тада су у стручној јавности била изражена мишљења³⁴ да то представља занемаривање начела поделе власти, а такође се може тврдити да се тиме угрожава прокламована једнакост три гране власти. Штавише, и Законом о Високом савету судства прописано је да његови чланови уживају имунитет као судије³⁵ – иако се чини да би много боље решење било да је имунитет чланова овог тела изједначен са посланичким, како би се додатно истакла независност овог тела и његов значај у успостављању и очувању независности судске власти уопште.

3.6.1. Дисциплинска одговорност судија

Једна од најзначајнијих измена је свакако увођење дисциплинске одговорности судија предвидјене новим Законом о судијама. Дисциплински прекршај је дефинисан као несавесно вршење судијске функције или понашање судије недостојно судијске функције. Законом су набројане врсте дисциплинских прекршаја, како лакше тако и теже које имају за циљ да осигурају ефикасност судијске функције, као и њену саму независност. Законом су такође предвиђене и дисциплинске санкције који се могу састојати у следећем: јавној опомени, умањењу плате до 50% у времену до једне године и забрани напредовања у трајању до три године.

Високи савет судства образује дисциплинске органе и то Дисциплинску комисију, Дисциплинског тужиоца и његове заменике из реда судија. Дисциплинска комисија на предлог Дисциплинског тужиоца покреће поступак за разрешење судије када утврди одговор-

³⁴З. Ивошевић, "Судство у Србији", према: Миодраг Радивојевић, "Положај и улога судске власти", зборник радова "Криза и реформа правосуђа", ЦУПС, 2001, Београд.

³⁵Члан 9. Закона о Високом савету судства.

ност судије за тежак дисциплински прекршај. Имајући у виду разлоге за покретање овог поступка закон је предвидео хитан поступак који је затворен за јавност, изузев уколико судија против кога се поступак води не захтева да поступак буде јаван. Судија има право да одмах буде обавештен о предлогу Дисциплинског тужиоца, да се упозна са предметом и пратећом документацијом и да сам или преко заступника пружи објашњења и доказе за своје наводе. Судија има право да своје наводе усмено изложи пред Дисциплинском комисијом.

Против одлуке Дисциплинске комисије, Дисциплински тужилац и судија против кога се води дисциплински поступак, могу изјавити жалбу Високом савету судства, у року од осам дана од дана достављања одлуке. Одлучујући по жалби, Високи савет судства може да потврди првостепену одлуку Дисциплинске комисије или да је преиначи. Високи савет судства је дужан да о жалби одлучи у року од 30 дана од дана достављања жалбе. Одлука Високог савета судства је коначна. Правноснажна одлука којом је изречена дисциплинска санкција уписује се у лични лист судије.

4. Закључак

Улога правосуђа, а посебно националних судова у процесу европских интеграција је од великог значаја, иако се то често заборавља. Сама чињеница да се два од четири критеријума односе на правосуђе показује важност судова. Испуњење ова два критеријума се врло често показало као велики изазов за националне владе, посебно први политички услов који претпоставља изградњу стабилних институција које обезбеђују демократију, владавину права, поштовање људских права и права мањина и четвртог критеријума који захтева способност државе да спроведе правне прописе ЕУ. У оквиру овог услова акценат је на независности судија и других носилаца правосудних функција који су представљају битан елемент владавине права. Реформа правосуђа Србије почела је још 2001. године, али је била праћена сталним изменама већ постојећег законског оквира. Децембра 2008. године усвојен је нови пакет правосудних прописа који треба да обезбеди испуњење постојећих услова. Значајне измене учињене су усвајањем ових прописа. Високом савету правосуђа поверена је надлежност избора судија, осим судија које се по први пут бирају на ову функцију и председника судова чији је избор и даље у надлежности Народне скупштине. Уведена је дисциплинска

одговорност судија која ће значајно допринети већој делотворности и одговорности носилаца судијске функције. Новину у правном систему Србије представља уставно и законско решење према коме се против одлуке Високог савета судства може уложити жалба, док је Законом о судијама прописано да судије Уставном суду могу да се жале на одлуку којом се утврђује да судија није изабран и одлуку о престанку судијске функције. Такође је уведена систем напредовања судија, што представља значајну измену у односу на ранија законска решења.

Међутим, одређена законска решења могу довести у питање независност судија, као што је сам избор судија и председника суда чији је избор и даље у надлежности Народне скупштине. Мерила за избор судија и председника суда такође могу довести у питање правилан избор судија, будући да су прописани критеријуми недостижни за наше судије и тешко остварљиви у пракси и да се махом ради о квантитативним показатељима који могу да доведу у питање квалитет рада судија. Постоје и одређене замерке које се могу упутити прописаном начину организације Високог савета судства. Оно што је нарочито приметно јесте чињеница да се у овом телу посебно место даје носиоцима политичких функција – министру надлежном за послове правосуђа, као и председнику надлежног одбора Народне скупштине – само на основу функције. Коначно, имунитет судија је ужи од имунитета који уживају народни посланци. Ипак, значајни помаци су учињени у односу на затечено стање након 2000. године.

АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТ, ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ И ИЗАЗОВИ КРИЗЕ

проф. др Тања Мишчевић¹

.....

У данашњим расправама о процесу европске интеграције, како унутар Европске уније (ЕУ) тако и у државама које теже њеном чланству (кандидатима и потенцијалним кандидатима), необично је да у средишту пажње нису услови који треба да буду постигнути, заправо стандарди и европске вредности. Изненада је основна тема постала „замор од проширења“ (*Enlargement fatigue*). Термин није нов, настао је пре четири године, али је у условима кризе добио на значају у ЕУ.

Повремено делује да политичка елита Европе жели да се сакрије иза свог јавног мњења, уводећи термин замора у контекст непостојања подршке за расправу. Међутим, као да не постоји размјевање да појава замора у ЕУ рађа одговор на замор јавности, управо у државама које желе чланство у Унији, на шта нам пажњу скрећу и најновија истраживања јавног мњења. Долазимо у ситуацију да поставимо питање, како је до обостраног умора дошло, и шта су основни разлози за такву ситуацију, те ћемо се овде позабавити неким од важних елемената.

1. Криза у ЕУ и ефекат на политику проширења

Заправо, до неуспешног споровођења референдума у Француској и Холандији о Уговору о уставу ЕУ (мај, јун 2005. године), став Европске уније према даљем проширењу, био је веома позитиван. На-

¹ Факултет политичких наука Универзитета у Београду

кон „великог праска“² из 2004. године, када је своје чланство увећала за 8 држава из Средње и Источне Европе са Малтом и Кипром, ентузијазам јавности и политичке елите у Европи за проширење, као да није јењавао. То је давало и значајну наду државама западног Балкана (Хрватска, Босна и Херцеговина, Србија, Црна Гора, Македонија и Албанија), јединог преосталог региона у Европи ван ЕУ, у односу на њихов пут према чланству у ЕУ. Њихово придруживање Унији је напослетку добило пун замах, посебно након унапређења Процеса стабилизације и придруживања, и усвајања Солунске агенде из 2003. године. Наиме, Солунском агендом за западни Балкан³, овај се процес оснажује елементима раније дефинисаним за процес проширења, односно у претприступној стратегији за државе средњоисточне Европе, и то у вишим фазама њиховог приступања. Тако се по узору на приступна партнерства уводи Партнерство за европску интеграцију – *Европско партнерство*. Овим појединачним партнерствима за државе западног Балкана, формулишу се краткорочни (од једне до две године) и средњорочни приоритети (од три до пет година), који представљају темпо политичких, институционалних, економских и осталих реформи. Овај Самит у Солуну је иницирао и покренуо вишестрани политички форум Европска унија – западни Балкан, као основне везе између држава у статусу потенцијалног кандидата, где се размењују информације о напретку и креира оквир за дијалог о кључним питањима од заједничког интереса. Овим политичким форумом се даље развија процес, кроз периодичне састанке шефова држава или влада, годишње састанке министара иностраних послова, унутрашњих послова, правосуђа, и осталих када се за то укаже потреба. Од 2004. године државама западног Балкана доступни су и програми *Twinning* (помоћ администрације ЕУ у изградњи административних капацитета држава), као и „ТАЕКС“ (*TAIEX, Technical Assistance Information Exchange office*, Канцеларија за размену информација о техничкој помоћи) како би се осигурала усклађеност законодавства ових држава са правним тековинама Европске уније – *acquis communautaire*, али и програми Заједнице који су иначе доступни само чланицама Уније (нпр. *Progress, CIP*, Оквирни програми, *Erasmus Mundus*, и други).

²Колоквијални назив који се често користи за проширења из 2004. и 2007. године, као нпр. у извештају *Big Bang, Smaller Shocks, 2004 Enlargement Impact on EU Policies and Processes*, Burson-Marsteller, Brussels, 2006.

³The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration, <http://www.eudelyug.org/en/documents/Agenda.doc>

Током 2005. године дошло је до великог узлета и потпуног отварања Процеса стабилизације и придруживања, јер су управо те године донете одлуке о отварању преговора са свим преосталим државама западног Балкана, о закључењу споразума о стабилизацији и придруживању. Истовремено, отворени су преговори и о чланству са Хрватском и Турском, што је значајан напредак у политици проширења. У децембру исте године обновљена је одлука о аутономним трговинским мерама за државе западног Балкана, која ће важити све до тренутка ступања на снагу споразума о придруживању. Истовремено, друга половина године је моменат отварања кризе у ЕУ након неуспеха Уговора о уставу, заправо је то покушај да се пронађе кривац.

Две државе су током 2006. године преговарале о Споразуму о стабилизацији и придруживању (Србија и Црна Гора, Босна и Херцеговина), Албанија је потписала свој Споразум, а Хрватска и Македонија су добиле статус кандидата за чланство у ЕУ – прва са, а друга без датума отварања преговора за чланство. И сама Унија је након великог проширења добијала нов замајац: као увећано тржиште постигла је висок степен економског развоја, управо у новим чланицама, али се истовремено спремила за пријем нове две чланице, Бугарске и Румуније на почетку 2007. године. Иако се пре самог проширења страховало како ће се тако велики број нових чланица интегрисати у темпо и активности Уније, као и како ће на то реаговати нове државе чланице, чини се да је Унија од овог проширења имала само значајне политичке и економске користи.

Иако је врло популаран став да је заправо трошак за проширење основни проблем у ЕУ, и често се користи као изговор, сами резултати не у иду у прилог таквом аргументу. Управо у циљу оцјене успешности проширења на основу објективних показатеља, Европска комисија је направила извештај у коме је представила своје анализе економских ефеката проширења.⁴ За Комисију је ово проширење не само највеће икад, него је и корак ка уједињавању Европе, и оно чини ЕУ јачом и културно богатијом. Сам процес проширења је помогао да се изради и консолидује демократија, ојача европска безбедност, али је на тај начин Европа постала и конкурентнија, те припремљена да се носи са изазовима глобализације. Данас европска привреда

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Central Bank, *Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges*, Brussels, 20.2.2008, COM(2009) 79/3.

чини 30% светског БДП, и више од 17% светске трговине. Само је трговина између старих и нових чланица за 10 година порасла готово троструко (са 175 милијарди 1999. на 500 милијарди 2007. године), а трговина између нових чланица се упетостручила (са 15 на 77 милијарди!).⁵ Стопа пораста запослености је (до економске кризе, с краја 2008. године) била стабилна и износила је око 1%, али није доказана основа која је постојала пре проширења да ће доћи до преусмеравања запошљавања у нове чланице – овај степен повећања запослености је просек за све чланице Уније.

Други велики страх који је пре проширења постојао, односио се на проблеме које би велики број чланица могао да изазове у процесу одлучивања у Европској унији. Наиме, очекивање да велики број представника држава чланица, тј. велики број различитих интереса, доведе до већег неслагања пре свега у Савету министара, показало се као неосновано. Одговор на то, како да у условима великог броја различитих националних интереса законодавни процес тече без већих проблема, неки аналитичари налазе у званичним изјавама које касније постају део записника са састанака Савета министара.⁶ Ове званичне изјаве заправо представљају резерве чланица, или пак изричито противљење, чак и у оним случајевима када то није изражено током гласања. На тај начин се обезбеђује одлука, уз задржавање права на истицање посебности. Друго објашњење јесте – веома често коришћење консензуса као процеса доношења одлука који дуже траје, али је ефикасан, јер представља пресек интереса свих који у том одлучивању учествују.

И поред свих ових позитивних показатеља напретка држава у европској интеграцији (свакако не праволинијског!), много тога је допринело да криза достигне свој врхунац – неуспех Уговора о уставу, писање новог реформског споразума, који ће у децембру 2007. године добити назив Споразум из Лисабона, као и његов неуспех на референдуму у Ирској средином 2008. године. Овај нови споразум, настао као резултат потребе компромиса након неуспеха Устава ЕУ, требало је да одговори на питања јачања ефикасности, унапређења демократског легитимитета проширене Уније, и кохерентности њене спољне акције. Споразум је потписан у Лисабону децембра

⁵Ibid.

⁶О утицају проширења на одлучивање у ЕУ, видети нпр: Sara Hagemann and Julia De Clerck-Sachsse, *Old Rules, New Game – Decision-Making in the Council of Ministers after 2004 Enlargement*, Centre for European Policy Studies, March 2007, ISBN 978-92-9079-699-2.

2007. године,⁷ и нема никаквих обележја уставности (конституционализације), нема симбола ЕУ, нема преименовања другостепених правних аката (одлука) у законе или оквирне законе. Но, када је реч о питањима ефикасније ЕУ, он поједностављује методе рада и начине гласања, како би се ускладило деловање у условима 27 чланица. Квалификовано већинско одлучивање се шири на нових 50 области,⁸ а први пут се непосредно уводе грађани ЕУ у одлучивање у ЕУ, јер је њих милион довољно да покрену иницијативу за усвајање одлуке (у областима правде, слободе, безбедности, борбе против тероризма, организованог криминала, енергетске политике, јавног здравља, хуманитарне помоћи, спорта). Унија први пут добија председника Европског савета, и то у саставу министара спољних послова држава чланица (на две и по године), кога бира Европски савет, а директно је везан за избор председника Европске комисије и резултате избора за Европски парламент; шестомесечно председавање чланица осталим формацијама Савета остаје по принципу ротације. Улога председника Савета је да обезбеђује континуитет и ефикасност у раду Европске уније и њених органа. Споразум из Лисабона такође предвиђа да се састав Европске комисије неће мењати до 1.11.2014. године, јер ће свака чланица имати свог члана; после тог датума уводи се принцип ротације у саставу Комисије, који ће утврдити Савет министара својом једногласном одлуком.

На питање како ЕУ учинити још више демократичном и транспарентном, Споразум одговара – јачањем улоге Европског парламента и националних парламената, давањем више могућности да се чује глас грађана Уније, увођењем јасне поделе надлежности у систем управљања на више нивоа. Европски парламент добија нова овлашћења у усвајању закона, дефинисању буџета и закључивању међународних споразума. Посебно треба нагласити да се повећава коришћење процедуре саодлучивања, и она сада постаје преовлађујућа за највећи део законодавства. Национални парламенти добијају већу могућност укључивања у рад ЕУ, посебно захваљујући новом механизму

⁷Текст Споразума на енглеском језику може се видети на адреси <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=en> Превод измена које доноси Споразум из Лисабона на српском језику видети: *Реформски уговор ЕУ из Лисабона*, превео и приредио Милутин Јањевић, Службени гласник, Београд, 2008.

⁸Од 2014. године обрачунавање квалификованог гласања засниваће се на двострукој већини (чланице+становништво) што се постиже када одлуку донесе 55% (најмање 15) чланица које представљају барем 65% становништва ЕУ. Од 2014. године до 31.3.2017 трајаће прелазни период, у коме државе још увек могу затражити доношење одлука према моделу који је установљен Споразумом из Нице.

зму праћења деловања ЕУ, који обезбеђује да ће Унија бити активна само онда када резултати на том нивоу могу бити делотворније остварени (принцип субсидијарности). Споразум такође јача и прецизира европске вредности, а као услов за чланство одређује се да то може бити само европска држава која ове вредности поштује и унапређује. Повеља о основним правима постаје обавезујући документ, саставни део Споразума, дајући му правну снагу.

Када је реч о јачању улоге ЕУ у међународним односима, Споразум предвиђа унапређење ове улоге, увођењем новог положаја Високог представника за спољне послове, који је истовремено потпредседник ЕК, чији рад помаже Служба за спољне активности (*External Action Service*). Очекивања су усмерена на појачање кохерентности и видљивости активности у међународним односима.

Но, како оваква решења нису добила подршку у Ирској, а из потребе да се разреши проблем ратификације Споразума из Лисабона и изађе у сусрет овој земљи, државе чланице су јој морале обезбедити додатне уступке, као и нови референдум. Ови уступци нису могли бити суштински, дакле они који у великој мери мењају Споразум, јер би то захтевало његову поновну ратификацију у оним државама које су то већ учиниле. Након неколико месеци разговора, у децембру 2008. године на Самиту Европског савета одређено је шта ће то додатно бити понуђено Ирској уколико Споразум из Лисабона ступи на снагу. Тада ће Европски савет донети одлуку да Комисија неће мењати број својих чланова – дакле, остаје један члан Европске комисије по држави чланици и после 2014. године. Поред тога ће Ирска добити и додатне правне гаранције у односу на три питања: да Споразум из Лисабона неће проширити надлежности ЕУ на фискална питања, да неће утицати на безбедносну и одбрамбену политику држава чланица (посебно у односу на Ирску политику неутралности), и да постојање и давање правне снаге Повељи о основним правима ЕУ неће утицати на одредбе Устава Ирске у односу на право на живот (нема забране абортуса).⁹ Правна основа овим изузецима биће највероватније Протокол о Ирској уз Споразум из Лисабона, који ће потписати све чланице а његова ратификација се очекује уз ратификацију наредног споразума о приступању нове чланице (у овом моменту, највероватније Хрватске).

⁹Видети више о овој теми: Sebastian Kurpas, Piotr Msciej Kaczynski, *Inching towards a Second Irish Referendum*, CEPS Commentary, 15 December 2008, <http://www.ceps.eu>

Криза у ЕУ, отворена неуспесима усвајања измена оснивачких уговора, додатно је појачана економском и финансијском рецесијом, која је на почетку 2009. године почела да добија на свом замаху. Истовремено, 2009. је изборна година за чланове Европског парламента, што значи и постављење нове Европске комисије. Никако не треба заборавити и националне изборе у једном броју чланица (посебно у Немачкој). Према резултатима избора за Европски парламент, који су одржани у јуну 2009. године, састав овог тела је окренут десно од центра политичког спектра, са значајним неуспехом социјалиста и увођењем радикалних десничара.¹⁰ Иако су ови резултати у правима уплашили јавност, чињеница је да је Европски парламент ишао дубље у интеграцију што је број представника демохришћанских странака у његовом саставу био већи. То нам указује на кретање ка заокруживању јединственог тржишта и стварању монетарне уније.¹¹

2. Криза у ЕУ – ефекат на административне капацитете кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ

Ситуација није много боља ни у државама које желе да постану чланице Уније. Свакако, највећи ефекат на њих има управо глобална економска и финансијска криза. Но, ни мало мање значајна није чињеница да су оне ван Европске уније, па сваки њен одговор на кризу их у мањем обиму може укључивати. У овом моменту све оне имају, у већој или мањој мери, озбиљне проблеме различитих врста, који им на различите начине отежавају и придруживање и припреме за приступање Европској унији. Један од најзначајнијих проблема са којима се срећу државе преосталог региона у Европи које желе чланство у ЕУ, јесте непостојање јасног консензуса о прихватању европских вредности, с једне стране, и „трчање“ за чланством у Унији, са друге. Неразумевање разлике о неопходности такве сагласности је карактеристично како за грађане, тако и за политичке елите.

С друге стране, ни од ЕУ не долази подршка која би била неопходна да се убрза достизање европских вредности. Јасна стратегија

¹⁰Званичне резултате видети на <http://www.elections2009-results.eu/>

¹¹Видети шире: Desmond Dinan, *Europe Recast – A History of European Union*, Lynne Rienner Publishers, London, 2004.

и визија будућег проширења не постоји, посебно у словима кризе и „замора од проширења“.

Све то заједно чини да проширење ЕУ тече без већег успеха. У јавности држава западног Балкана најмање су присутне обавезе које из тог процеса проистичу, а нимало нису једноставне. Оне су и политичке, и економске и правне, али и специфичне, креиране за сваку од група придружених држава појединачно у складу са њиховом ситуацијом. Такође, у условима економске кризе и буџетских дефицита, у државама западног Балкана чини се да је за то пронађен и највећи кривац – јавна управа или државна администрација. То је наравно, веома ризично, с обзиром на чињеницу да су одговарајући административни капацитети услов у процесу европске интеграције једне државе.

Да подсетимо – увођење овог критеријума везано је за 1995. годину и Самит шефова држава или влада држава чланица ЕУ који је одржан у Мадриду.¹² Тада је, наиме, условима из Копенхагена (из 1993. године) додат нови критеријум који се означава као потреба одговарајућег административног капацитета државе кандидата који ће бити способан да обавезе проистекле из чланства ЕУ заиста и оствари. Прецизније речено, овом приликом је критеријум административних структура способних да спроводе обавезе из чланства само подвучен, јер он већ постоји у трећем критеријуму из Копенхагена као потреба усвајања европских стандарда. Разлог посебног наглашавања овог критеријума лежи у томе што административни апарат државе која се припрема да постане чланица Уније мора на себе преузети обавезе транзиције али и усклађивања.

Тако посматрани, административни капацитети се односе на скуп обележја организације јавне управе, које су у вези са остваривањем и успехом јавних политика; реч је о способности, припремљености и могућности администрације да прихвати и примени политике и правила ЕУ на ефикасан и делотворан начин.¹³ Ово побољшање институционалних и административних капацитета се назива и административна модернизација, и она је приметна посебно тамо где постоји политички фактор приближавања ЕУ. Тема администра-

¹²Madrid European Council, Presidency Conclusions, http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm

¹³Видети слично: Тони Верхејен, *Управљање европским пословима у земљама кандидатима за чланство: попис тренутног стања*, у СИГМА Радови бр. 23, Припрема државних управа за европски административни простор, Европски покрет у Србији, Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Србије, 2006, стр. 19.

тивне модернизације има централну улогу у питањима и расправама о проширењу ЕУ.¹⁴ Врло често се то усклађивање, модернизација, административних капацитета као услов приближавања чланству државе у ЕУ назива и европеизација државне управе, и представља утицај који врши ЕУ на развој управљања у државама кандидатима за чланство у ЕУ.¹⁵

Реч је о потреби да административне структуре државе кандидата/потенцијалних кандидата обрате посебну пажњу на развој стратегија и надлежности како би у највећој могућој мери увећале своје могућности за ефикасно остваривање својих планова и програма. Типични аспекти административних капацитета су, на пример, квалитет државних службеника, одређене организационе карактеристике читаве структуре, односи између организационих јединица те структуре и начин размене између административних структура и друштвеног и економског окружења. Европска унија питање постојања капацитета заправо усмерава на тражење решења на основу којих би држава кандидат/потенцијални кандидат развила способност како би њен административни апарат утврдио и решио проблеме који нужно настају применом обавеза проистеклих из услова за чланство у Унији. Та и таква администрација мора деловати на основу неких постулата – основни принцип јесте ефикасна и делотворна примена *acquis*-а, отвореност, партиципативност, одговорност, делотворност и кохерентност.

Потребни административни капацитети за процес европске интеграције се посматрају хоризонтално и вертикално. Хоризонтални капацитети се односе на потребу стварања таквих структура који ће обезбедити координацију, транспарентност и ефикасност у овом процесу – институције за координацију процеса европске интеграције. С друге стране, вертикални капацитети се односе на остваривање усклађивања у различитим секторима – на пример, пољопривреда, обраћај, животна средина – секторски капацитети. Њихов основни задатак јесте заправо хармонизација са комунитарним правним правилима: усвајање усклађених закона, као и њихово делотворно спровођење.

¹⁴Frank Bollen, *Capacity Building for Integration – Managing EU Structural Funds: Effective Capacity for Implementation as Prerequisite*, EIPA, Maastricht, 2001

¹⁵О европеизацији управљања у вези са припремама за чланство у ЕУ видети нпр: Heather Grabbe, *How Does Europeanisation Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity*, Journal on European Public Policy, Vol 8, Issue 4, December 2001, pp. 1013-1031

Свакако да је у време озбиљне економске кризе реформа јавне управе и јачање административних капацита под великим притиском. Државе кандидати и потенцијални кандидати с једне стране имају свој основни циљ, приближавање ЕУ, а с друге стране државни буџет који не може издржати притисак било каквог повећања, тражи смањење. То није ни мало једноставан посао, а посебно када се упореде захтеви које Европска комисија има у погледу реформе јавне управе. Те захтеве можемо веома јасно видети у годишњим извештајима о напретку држава кандидата и потенцијалних кандидата (*Progress Reports*), и у тим извештајима Комисија не само да процењује број и структуру запослених у административном апарату државе, већ и процедуре које они користе за свој рад као и буџетска средства која су издвојена за њихово деловање.

Оцена Европске комисије се у односу на административне капацитете државе кандидата/потенцијалног кандидата даје у два дела овог извештаја: први који се односи управо на питање ових капацитета, али се она такође може наћи и у делу о политичким условима (демократија и владавина права).¹⁶ У том сегменту се посматрају основне области које су од значаја за административни капацитет: избори, законодавна власт, извршна власт, правосуђе и мере против корупције. Њима се дају оцене у односу на функционисање институција извршне власти, правосуђа, локалне власти и државне управе, финансијска питања и механизме контроле фондова. Централни део оцене о овом критеријуму, који се налази у извештајима после политичког и економског критеријума, те европских стандарда, јесте и посебно поглавље посвећено административним способностима за примену правних тековина ЕУ.

Оно што је најинтересантније, али и најтеже за државе кандидате и потенцијалне кандидате јесте потреба креирања и несметаног деловања регулаторних тела. Реч је о новим телима, створеним на основу релевантних закона, али која нису створена од стране неког органа управе, већ веома често од стране парламента државе, која су у свом раду потпуно независна (чак и финансијски), како би без било чијег мешања могла да регулишу област у којој делују. Таква тела се стварају у области остваривања права конкуренције, телекомуникација, заштите животне средине, финансијске контроле у трошењу буџета државе, или борбе против корупције. Тиме се,

¹⁶Извештаји Европске комисије се могу пронаћи на site: http://europa.eu/pol/enlarg/index_en.htm

заправо, смањује уплив државе у овим областима, оставља простор за конкуренцију, а смањује могућност корупције. Наравно, из тог разлога се јавља највише проблема у процесу њиховог формирања – чак и када постоје одговарајућа законска решења, само функционисање ових регулаторних тела се суочава са ограничењима која су резултат несхватања државних органа да им је у неким областима, које су раније биле апсолутно њихова надлежност, обим деловања сужен. Значај оцене о одговарајућем функционисању ових тела расте са приближавањем државе чланству у Европској унији.¹⁷

Такође је отежавајућа околност у условима кризе, то што је Комисија у случају земаља западног Балкана постала много ригорознија у давању оцене о постојању одговарајућег административног капацитета за спровођење обавеза из чланства.¹⁸ Штавише, као посебан проблем овог региона види се потреба према којој Европска комисија мора „...наставити даље да унапређује квалитет процеса проширења; Политика проширења ће обратити већу пажњу на суштинска питања изградње државе, доброг управљања, административних и правосудних реформи, владавину права...” јер посебно изградња државних институција и добро управљање у земљама западног Балкана остају предмет велике забринутости Европске уније.¹⁹

У значајној мери је због ограничења која доноси криза у количини средстава, дошло и до ограничења могућности испуњавања услова одговарајућих административних капацитета потребних за процес европске интеграције једне државе који је води у чланство Европске уније. Још теже је ако овај процес посматрамо онаквим какав он заправо јесте, као европеизацију, односно као „...утицај про-

¹⁷Илустративни пример Србије: Док је у Извештају о напретку Србије за 2006. годину захтев у погледу заштите конкуренције, ишао у правцу усвајања одговарајуће легислативе која дефинише правила заштите права конкуренције у складу са комунитарним правилима, у Извештају за 2007. годину се констатује постојање Комисије и Савета за заштиту конкуренције, а нови захтев постаје обавеза да се обезбеди несметано деловање ових органа. Извештаји се могу упоредити на адреси: www.seio.gov.rs

¹⁸Слично: Dimitry Kochenov, *Behind the Copenhagen facade: The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law*, European Integration online Papers, Vol. 8 (2004), No. 10, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-010a.htm>, p.13.

¹⁹ Communication From the Commission to the Council and the European Parliament – *Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008*, Brussels, 6.11.2007, COM (2007) 663 final, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/strategy_paper_en.pdf

цеса приступања ЕУ на националне моделе управљања²⁰ или „...неку врсту виртуелне политике у којој политички актери посебно они на националном нивоу, настоје да испуне европске захтеве.“²¹ Опасност управо лежи у чињеници да модернизација, или европеизација од административних структура захтева да дефинишу своју улогу у друштву, како би на нов начин одредиле своје односе са политичким странкама, економском заједницом али и грађанским друштвом. Управо зато је идеална прилика да се такав нов, независни положај за администрацију државе нађе онда када држава пролази кроз процес своје највеће трансформације, припремајући се за чланство у ЕУ и користећи се њеним моделима. У условима кризе у држави, али и у ЕУ, овај концепт је под озбиљном пробом.

И ту некако долазимо и до стања у Србији у процесу европске интеграције, изградње административних капацитета и покушаја одговора на кризу. Можда би било излишно подсећати да се Србија током ових осам година у Процесу стабилизације и придруживања, суочавала са значајним унутрашњим политичким проблемима, који су утицали на то да не може да крене брже ка чланству у ЕУ иако поседује одређене капацитете. Велики терет за Србију свих ових година, била су и статусна питања (формирање државне заједнице, нефункционалност тих односа, питање будућег статуса Косова и Метохије, сарадња са Међународним кривичним трибуналом у Хагу) која су одузела и доста времена и политичких капацитета за процес европске интеграције, јер такви услови нису пружали довољно простора да се унутар политичких елита у Србији развије прави политички консензус за овај процес.

Оно што представља озбиљан проблем за Србију јесте чињеница да заправо Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) још увек нема правно дејство, јер, подсетимо, од самог потписивања априла 2008. године, чека се одлука Савета министара да је остварена пуна сарадња са Међународним трибуналом у Хагу, како би на снагу ступио Прелазни споразум уз ССП. Ова чињеница је двоструки проблем: с једне стране, дешава се значајан преседан да слабија уго-

²⁰Heather Grabbe, *How Does Europeanisation Affect CEE Governance*, p. 1013.

²¹Jurgen Dieringer, Nicole Lindstrom, *The Europeanisation of Regions in EU Applicant Countries*, Paper for the 7th EACES Conference, Forli, June 2002.

ворна страна (Србија) од 1. фебруара 2009. године једнострано примењује уговор и снижава своје царине; с друге стране, није могуће кретање ка наредном формалном кораку, подношењу кандидатуре за чланство. Но, далеко од тога да је процес европске интеграције стао – напротив, невидљив од великих политичких критеријума он се одвија усвајањем значајног броја закона у области пољопривреде, животне средине и сл. Помоћ овом убрзању јесу и нова правила рада Народне скупштине, која прихватају убрзане процедуре за расправе и одлучивање. Доказ напретка јесте и испуњавање мапе пута за визну либерализацију. Томе у прилог говори и чињеница да би током јула Европска комисија могла започети и процедуру усвајања измене одлуке о листи држава за чије држављане је потребна виза.

Када је реч о административним капацитетима, оцена о добром раду Канцеларије за европске интеграције и даље остаје, али исто тако и оцена да Србија није довољно успешна у спровођењу секторских политика и изградњи регулаторних тела, која су врло важна за усклађивање са комунитарним стандардима. Наиме, велики број нових и хармонизованих закона није довољан аргумент за напредак у процесу, јер није довољно само њихово увођење већ и ефикасно спровођење. У питања капацитета локалне самоуправе се није озбиљније залазило, што је велика грешка јер се спровођење европских прописа и стандарда не односи само на Београд, него и на локалне нивое. Регионализација се посматра искључиво кроз политичку конотацију, а не размишља се о економском и развојном ефекту који регион може да има, нити о демократизацији која је најважнији сегмент регионализације. Често се скреће пажња на обимност наше администрације, али ми истовремено не знамо колико нам је људи потребно.

Као и остале државе, и Влада Србије је реаговала на светску финансијску кризу мерама штедње, које су се у овом моменту навише одразиле на њену државну управу и локалну самоуправу. Управо те мере могу изазвати супротан ефекат – напуштање администрације од стране најбољих међу запосленима, услед незадовољства висином зараде или њеним смањењем. Да до тога не би дошло, потребно је наћи начине за подстицаје, укључујући и додатно образовање које је такође ускраћено, брже напредовање, повећање платних разреда и слично. Мере штедње мора да прати и системска анализа потребних кадрова, коју најављује Савет за регулаторну реформу.

Потребна рационализација мора полазити од чињенице да административни капацитети не значе само одређени број људи

који треба да обавља послове усклађивања и координације процеса европске интеграције, већ и спровођење обавеза из овог процеса изискује значајно додатно увећање администрације, што би значило још један удар на јавну потрошњу. Број људи који чине административне капацитете једне државе мора бити такав да покрије потребе свих секторских политика на централном, локалном и регионалном нивоу, али и да оствари централну координацију процеса (много је важније да ти државни службеници поседују одговарајући квалитет). Читав овај административни систем мора бити отворен и одговоран како би омогућио комуникацију са грађанима и свим заинтересованим странама у друштву.

До сада добро оцењени капацитети, морају бити очувани јер се надамо ускоро и следећем моменату евентуалног убрзања процеса – току преговора за чланство. Административне и политичке структуре у Србији се већ сада морају припремати за овај корак, иако је у најбољем случају отварање преговора две године далеко од нас. Административне структуре се морају спремати јер оне воде преговоре, што захтева посебну структуру, знања и способности,²² а политичке елите морају у потпуности стати иза договора са Европском унијом, што такође подразумева одређена знања и способности, али и политичку вољу.

²² Управо из ових разлога већ су формиране 35 радне групе које одговарају преговарачким поглављима комунитарног права; такође, новембра 2008. године сачињен је и Национални програм интеграције Србије у ЕУ, као плана свих њених активности до момента уласка у чланство ЕУ, заправо момента када ће Србија бити спремна да преузме све обавезе из чланства у Унији. Национални програм интеграције Србије у ЕУ погледати на адреси: <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=2>

ПРИСТУПАЊЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ КРОЗ ПРИЗМУ КОНКУРЕНТНОСТИ МАЛИХ И СРЕДЊИХ ПРЕДУЗЕЋА

др Ана С. Трбовић¹

.....

Пословно окружење

Економски развој кроз реформе, привлачење страних улагања и развој предузетништва, поставило се као један од природних приоритета Србије при поновном отварању земље ка свету и обнављању раскиданих међународних економских веза, укључујући процес европских интеграција, након промене режима октобра 2000. године. Крупни кораци су учињени ка унапређењу инвестиционе климе у Србији, а самим тим и целокупног пословног окружења. Томе су допринели и Закон о страним улагањима као један од првих закона који је усвојен у мандату прве српске демократске владе 21. века, али и други закони као што је Закон о упису предузећа у привредни регистар који је знатно олакшао оснивање предузећа у Србији.² Представници страних улагача као што су Савет страних улагача, Америчка привредна комора и друга страна привредна удружења и економски

¹Факултет за економију, финансије и администрацију – ФЕФА, Београд. Ауторка се захваљује Јованки Јовановић (Министарство економије и регионалног развоја Републике Србије), Дејану Трифуновићу (Привредна комора Србије) и Наталији Сандић (студент ФЕФА) за допринос у писању овог рада. Чланак се делимично ослања и на извештај ЦЕВЕС, "Међународна конкурентност и економски раст Србије", новембар 2008. Методолошки, представљена анализа прати смернице Европске повеље за мала предузећа.

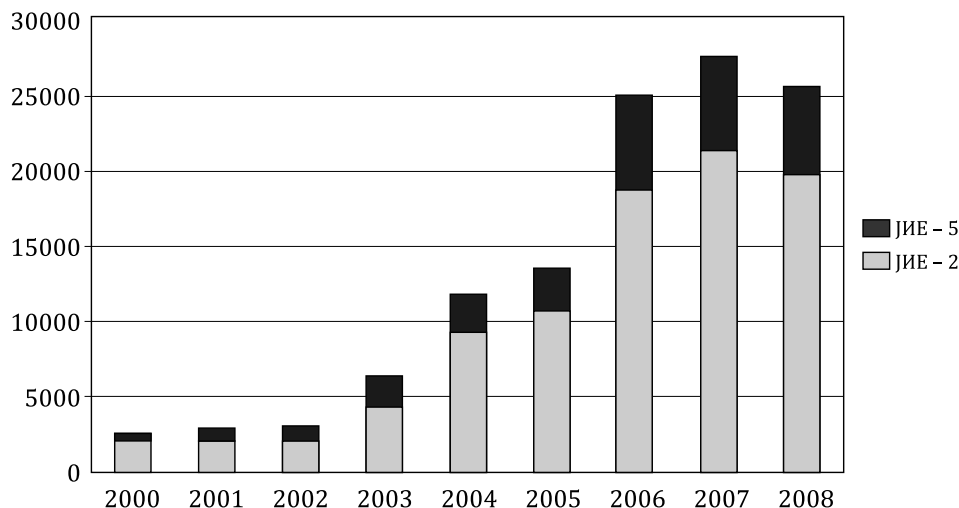
²Број дана који је потребан за оснивање предузећа смањен је са 51 на 5 дана и 1-3 дана за самосталне радње, а минимални капитал скоро је десетоструко мањи (смањен са \$5,000 на €500 2004. године).

дипломатски представници активно су допринели унапређењу пословне климе у Србији. „Бела књига“ Савета страних улагача нарочито је значајна у овом погледу, као документ који указује на постојеће слабости и предлаже мере за побољшање услова за страна улагања и пословање предузећа у Србији. С друге стране руководиоци малих и средњих предузећа нису имали посебног утицајног представника сем у оквиру Привредне коморе Србије или Уније послодаваца где су често доминирала већа предузећа. Први пут се директно даје глас малим и средњим предузећима да укажу на потребне измене у пословној клими Србије 2008. године са кампањом Националне алијансе за локални економски развој – НАЛЕД названом „Из лавиринта“.³

Системско бављење инвестиционом климом Србије почело је јуна 2004. године усвајањем Акционог плана Републике Србије за отклањање препрека за страна улагања и почетком рада међуминистарске Комисије за подстицај развоја привреде Србије која је добила за задатак да прати примену овог стратешког документа. Две године касније, марта 2006. године, усвојена је и Стратегија за подстицање и развој страних улагања Републике Србије. Иако је ова стратегија поставила добре смернице, зацртани рокови од самог почетка нису поштовани, подривајући значај овог документа као окоснице стварања повољног пословног окружења у Србији. Истовремено не смемо заборавити да инвестициона клима није истоветна пословном окружењу једне земље. За унапређење пословног окружења потребно је створити услове за све привреднике – стране и домаће, веће и мање. Чињеница је да су мали привредници у првим годинама реформи добили много мање пажње од стране српске извршне и законодавне власти од већих страних улагача, вероватно делом и због тога што нису добро организовани и што не постоји ниједно привредно удружење које се сматра легитимним представником сектора малих и средњих предузећа у Србији. Како би створили најбоље пословно окружење треба да радимо на стварању повољних услова за рад малих и средњих предузећа, без обзира одакле долазе, истовремено настављајући да придајемо посебан значај страним улагачима као посебној групи привредника који доносе нашој земљи преко потребан капитал, нове технологије, приступ страним тржиштима, савремен начин пословања а са тим и веће пословне и извозне могућности.

³Више у даљем тексту и на <http://www.naled-serbia.org>. Изузетак правила је и мање позната анкета Уније послодаваца из 2006. године: Union of Employers, Development Problems of Small Entrepreneurs in Serbia and Proposed Solutions, Belgrade, 2006.

ПРИСТУПАЊЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ КРОЗ ПРИЗМУ КОНКУРЕНТНОСТИ



Слика 1: Страна улагања у Југоисточну Европу 2008. (нето, у милионима долара; ЈИЕ-2: Бугарска, Румунија; ЈИЕ-5: Албанија, БиХ, Македонија, Србија, Црна Гора; извор: Европска банка за обнову и развој, 2008.)

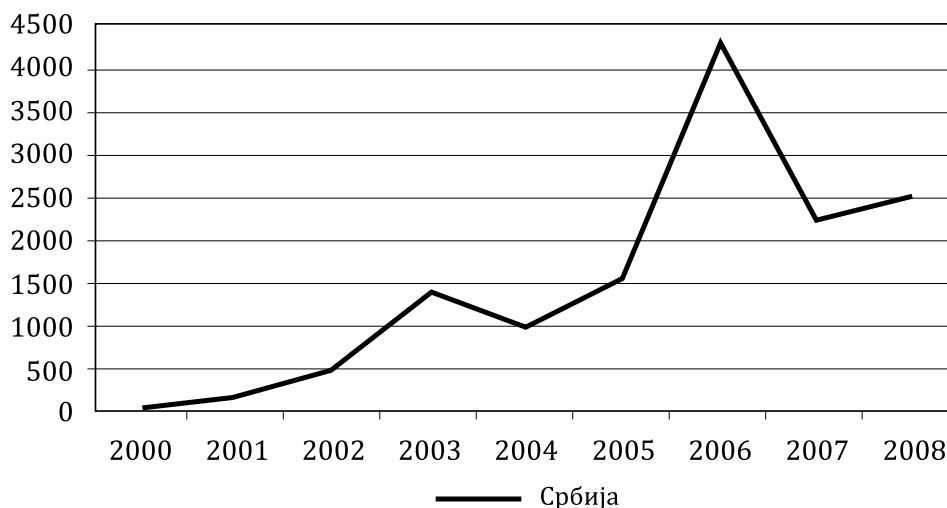
Треба имати у виду да мала и средња предузећа (МСП) чине скоро 99,8% наших предузећа, али и да постоји јака концентрација у Београду и Јужнобачком округу – 40 одсто од укупног броја регистрованих малих и средњих предузећа. Свакако треба обратити пажњу на јачање слабије развијених региона⁴, јер тренутно, сектор МСП у Србији остварује 67% запослености, 55% у БДП и скоро 50% извоза.

Србија је од 2001. до 2006. године у просеку бележила раст страних улагања, од којих је највидљивији раст за 2006. годину (4.3 милијарде долара). Међутим, након 2006. године прилив страних улагања у Србију се скоро преполовио (2 милијарде за 2007, а 2.36 милијарде за 2008. годину).

Од 181 земље које рангира Светска банка, оцењујући реформе које оне чине ради унапређења пословног окружења, Србија је 2008. године била на 94. месту што је у односу на 2006. годину, погоршање за 26 места. Од бивших југословенских република Црна Гора заузима више, 90. место, Македонија 71. а Словенија која је 2006. била једи-

⁴Видети <http://www.merr.gov.rs/>, Сектор МСП један од кључних стубова економског развоја, Београд, 19. мај 2009.

ЕФЕКТИ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ



Слика 2: Страна улагања у Србију, 2000–2008.
(нето, у милионима долара; извор: ЕБОР, 2008.)

на испред Србије на 61. месту, заузима још више, 54. место. Дакле, поред статистичког пресека и ранга земаља за одређену годину, анализа се може посматрати и динамички, у смислу колико је нека земља у односу на претходну годину напредовала на листи Светске банке *Пословање/Doing Business*. Динамичко поређење говори о учињеним напорима јавне управе да се смањи административно оптерећење привреде, поједноставе процедуре, убрзају поступци итд, а све са циљем развоја приватног сектора, безусловном носиоцу будућег привредног раста. Србија је проглашена за шампиона реформи 2006, а 2007. године, иако не међу првих десет реформатора, царинска реформа која је спроведена у Србији се истакла као једна од три најхрабрије и најделотворније реформске мере у свету.⁵ Међутим, реформе са циљем побољшања пословног окружења у Србији су у последњој посматраној години (2007-2008) биле скромне. Смањена је стопа пореза на пренос апсолутних права са 5% на 2,5%, што је довело до пада укупних трошкова уписа власништва са 5,35% на 2,85% вредности власништва⁶. Осим смањења наведене пореске стопе, Ср-

⁵The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, *Doing Business 2007: How to reform; comparing regulation in 175 economies*, 2006, 3.

⁶Центар за високе економске студије у Београду (ЦЕВЕС)/USAID пројекат за конкурентност Србије, "Међународна конкурентност и економски раст Србије",

бија није спровела значајне реформе које би побољшале пословну климу, обзиром да се њена класификација на листи погоршала. Иако Србија добија похвале за напредак у реформама, она се налази и на листи земаља са предузетим мерама које уназађују пословно окружење. Повећано је време издавања дозвола у Секретеријату за урбанизам Града Београда за чак 75 дана, те се Србија у области издавања грађевинских дозвола, услузи која представља један од главних предуслова за подстицање предузетништва и саставни део одлуке страних улагача у избору одредишта за улагање, налази тек на 171. месту од 181 земље. Једнако тако, у поређењу са другим земљама у Европи и региону, Србија каска у стварању услова за пословање малих и средњих предузећа, с тим да је забележен одређени напредак у последњој години.⁷ Након промене Пословника, 2009. године Народна скупштина Републике Србије усвојила је низ реформских закона у кратком року, те сада треба радити на примени ових закона како би се унапредила клима за пословање а тиме и ранг Србије у међународним извештајима.

Тренутно ранг Србије у наведеним студијама није повољан, тј. она се налази тек на нивоу просека осталих земаља Западног Балкана⁸, а доста заостаје за земљама Средње и источне Европе⁹ које су већ ушле у Европску унију. По рангирању Светског економског форума, Србија се налази на 85. месту од 134 земље. Иако ово представља одређени напредак у односу на прошлу годину (када смо били 91.), Србија је и даље тек на нивоу просека Западног Балкана (просек ових земаља је 86. место), док је заостатак за земљама Средње и источне Европе велики (њихов просек је 56. место).¹⁰

На Сликама 3 и 4 приказани су фактори које су предузећа навела као најпроблематичнија за пословање у анкети из 2008, као и у анкети из 2007. године. За предузећа је највећа потешкоћа политичка нестабилност. На другом месту је корупција, а одмах иза тога

новембар 2008.

⁷*Видети SME Policy Index 2009*, <http://www.investmentcompact.org/dataoecd/7/25/43084042.pdf>.

⁸Ова група земаља обухвата: Албанију, Босну и Херцеговину, Македонију, Хрватску и Црну Гору.

⁹У овом тексту, ова група земаља обухвата: Бугарску, Чешку, Мађарску, Пољску, Румунију и Словачку.

¹⁰Центар за високе економске студије у Београду (ЦЕБЕС)/*USAID* пројекат за конкурентност Србије, "Међународна конкурентност и економски раст Србије", новембар 2008.

ЕФЕКТИ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ



Слика 3: Најпроблематичнији фактори за пословање 2008-2009, (извор: Извештај о конкурентности у свету 2008-2009);

неефикасност „државне бирократије”. Две године за редом су иста три фактора наведена као најпроблематичнија, што упућује на то да нису остварени битнији помаци у побољшању пословне климе са становишта услуга које држава пружа предузећима. Ипак, дошло је до одређене промене у редоследу. Док је 2007. године на првом месту била неефикасност државне бирократије, 2008. године је то политичка нестабилност, што је вероватно последица неколико ванредних избора који су се одржавали у Србији у последње две године. Одговори на ово питање јасно указују да, упркос одређеним помацима, остаје још веома много тога да се уради како би јавна управа створила повољно пословно окружење.¹¹

По процени Европске банке за обнову и развој (ЕБОР), Србија се налази на пола пута транзиције, то јест, преласка на делотворну

¹¹Ibid.

ПРИСТУПАЊЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ КРОЗ ПРИЗМУ КОНКУРЕНТНОСТИ



Слика 4: ИКС 2007-2008

тржишну привреду. На то указује и растућа незапосленост у Србији, а кључна претпоставка за успешно окончање транзиције јесте већи број нових радних места. По показатељима ЕБОР Србија је даље од овог циља од већине својих суседа, а посебно оних који су већ приступили ЕУ.¹²

Иако је Србија међу првима у региону по питању раста, ЕБОР истиче да је један од разлога за то ниска основица, подсећајући да Србију и даље терете макроекономски и структурни проблеми и наглашавајући да је први приоритет Србије реструктурирање јавних предузећа.¹³ Забрињава и то да поред овог проблема, Србија бележи и релативно низак степен транзиције по питању реформе инфраструктуре и подстицања конкуренције. У погледу конкуренције дошло је до малог напретка у протекле две године, међутим то и

¹²European Bank for Reconstruction and Development, *Transition Report 2008*.

¹³Ibid.

даље не задовољава стандарде ЕУ. Реформе инфраструктуре су током прошле године показале извештајан напредак, али предстоји нам дугачак пут ка остваривању циља у овој области.¹⁴

У последњих девет година нисмо успели да отклонимо проблеме који нас већ дуже прате као што је релативна политичка нестабилност, недовољна примена закона (непостојање правне државе), целокупан проблем земљишта (својинска права и грађевинске дозволе), лош имиџ земље, бирократија и корупција. Подизање српске конкурентности и даље спречава недовољно познавање и примена техничких стандарда, контроле квалитета, правила порекла, заштите потрошача и поступка акредитације.

Предузетништво у Србији – стратешки и институционални оквир

Србија је 2003. године приступила Европској повељи за мала предузећа која подразумева врло јасне смернице за развој малог предузетништва.¹⁵ Влада Републике Србије усвојила је не један већ више стратешких докумената у вези развоја малих и средњих предузећа (МСП), а позитивно је да последња стратегија, Стратегија развоја конкурентних и иновативних малих и средњих предузећа за период од 2008. до 2013. године, кроз годишњи акциони план по први пут везује циљеве за буџетска средства мада у пракси буџетско планирање на годишњем нивоу и даље недовољно прати стратешке смернице ове или било које друге државне стратегије.¹⁶ Циљ стратегије је „развој предузетничке економије, засноване на знању и иновативности, која ствара снажан, конкурентан и извозно оријентисан сектор МСП, али и значајно доприноси повећању животног стандарда у Србији.” Примена Стратегије у наредном периоду треба да омогући стварање ефикаснијег окружења за пословање сектора малих и средњих предузећа, уравнотеженост броја МСП и подстицање бржег развоја тог сектора. Ова Стратегија је у потпуности усклађена са За-

¹⁴Ibid.

¹⁵SME Policy Index 2009, <http://www.investmentcompact.org/dataoecd/7/25/43084042.pdf>.

¹⁶ Усвојене су и друге, сродне стратегије као што је Стратегија привредног развоја, Стратегија за подстицање и развој страних улагања, Стратегија за придруживање Европској унији и Стратегија повећања извоза Републике Србије од 2008. до 2011. године.

коном о малим предузећима (*Small Business Act*), документом који је усвојила Европска комисија у јуну 2008. године.

Августа 2006. године основан је Савет за мала и средња предузећа који има за циљ да координира политику Владе Србије у овој области. Од новембра 2007, извршена је реконструкција сазива Савета, тако да од укупно 12 чланова Савета, пет чланова су предузетници, а остали чланови су представници јавног сектора. Представници привреде учествују у другом, ширем саветодавном телу, Форуму за мала и средња предузећа,¹⁷ који је основан фебруара 2008. године, мада и даље не постоји консензус о томе који привредници треба да учествују у раду овог тела с обзиром да и даље нема препознатих пословних удружења МСП.¹⁸ Представничко тело МСП у зачећу је Одбор за мала и средња привредна друштва Привредне коморе Србије које броји 26 чланова.

Дуго није било јасно ко је надлежан за подстицање конкурентности и предузетништва у Влади Републике Србије. У пракси од 2001. до 2008, надлежност су делили Министарство привреде и Министарство науке и заштите животне средине. Од јула 2008, надлежност има Министарство за економију и регионални развој, односно Сектор за мала и средња предузећа овог министарства. Још једна институција за подстицање предузетништва, што је од посебног значаја за сектор МСП, је Национални савет за конкурентност Србије (НСКС), који је први пут основан 2003. године и обновљен 2008. године а који се бави питањима која утичу и на пословање МСП. Симболично и прикладно је да је потпредседник НСКС координатор Србије за Европску повељу за мала предузећа и помоћник министра економије задужен за мала и средња предузећа.

Предузетништво у Србији – финансирање

Главна препрека развоју малих предузећа у Србији јесте мањак могућности задуживања ради започињања, односно проширења пословања. Пословне банке постају ефикасније, али високе камате и строги услови добијања зајма, додатно пооштрени почетком 2009. године као последица светске финансијске кризе и даље

¹⁷Видети <http://www.pks.rs/forum>.

¹⁸Постоје струковна/родна/секторска пословна удружења, али не и тело које представља сектор МСП као такав.

представљају највећи проблем за мала и средња предузећа¹⁹, те би ово питање требало да постане једно од примарних када је у питању развој МСП у Србији. Влада Републике Србије јесте интервенисала да се омогуће повољнији зајмови, захваљујући подршци Европске инвестиционе банке, кредитној линији италијанске владе од око 30 милиона евра и буџетској подршци од 200 милиона евра, а планира се и повећање броја финансијских инструмената подршке заједно са висином финансијских инструмената.²⁰ Напредак је учињен у пружању субвенција (која углавном спроводи Агенција за мала и средња предузећа) и гаранција, али средства за микрокредите су и даље ограничена док је ризични/предузетнички капитал (*venture capital*) још увек неразвијен.

Кредитне гаранције издаје Гаранцијски фонд Републике Србије као и Гаранцијски фонд Војводине и одређени, мањи фондови који се углавном заснивају на донаторским пројектима. На жалост, не можемо да утврдимо успешност ових фондова зато што они не мере колико кредита се издаје малим предузећима и зато што рачунају пољопривреднике као мала предузећа иако светска пракса говори другачије. Агенција за извозне кредите и осигурање Републике Србије (АОФИ) такође издаје кредите малим предузећима и доступни су релевантни подаци. Како би малим предузећима омогућила лакши приступ кредитима АОФИ је крајем 2006. године смањив минималну вредност извоза предузећа које се пријављује за кредит са €1m на 300,000€²¹. Фонд за развој Републике Србије финансира новоснована предузећа и пружа микрокредите. Микрокредите пружају и страни донатори. Национални инвестициони план такође је предвидео субвенције за новооснована предузећа. Од 2006. године, Влада Републике Србије преузела је од страних донатора и финансирање подстицања извоза кроз обуку или подршку за одлазак на сајмове и маркетинг производа (нпр. 1,2 милиона евра подељено 2006. године, искључиво малим и средњим предузећима).²²

2002. године основан је регионални центар за развој малих и средњих предузећа и предузетништва, као део пројекта "Нефи-

¹⁹Истраживање Уније послодаваца, које покрива 1.657 малих предузетника, 2006.

²⁰Видети <http://www.merr.gov.rs>, Србија има тренд раста и развоја малих и средњих предузећа, 7. мај 2009.

²¹Видети <http://www.aofi.rs>.

²²Видети <http://www.aofi.rs>, <http://www.siepa.gov.rs>.

нансијска подршка сектору МСП у Србији“. Пројекат је финансирала Европска унија, а реализовала Европска агенција за реконструкцију. Тренутно овај центар реализује пројекат „Млади предузетник Београда 2009“ са циљем подстицања и развоја МСП и предузетништва у Београду. У оквиру пројекта „Институционализација менторинга као услуге у систему подршке МСП и предузетништву“ Републичка агенција за развој МСП и предузетништва и Јапанска агенција за међународну сарадњу организују обуку будућих ментора, а у саму примену пројекта је укључено и пет партнерских агенција, међу којима је и Регионални центар за развој МСП и предузетништва „Београд“²³.

Закон о инвестиционим фондовима, усвојен на пролеће 2006. године, предуслов је за рад фондова ризичног/предузетничког капитала (*venture capital*) и деоничарског капитала (*equity funds*) у Србији. Међутим, како би овај закон могао да се примењује чекало се на подзаконске акте – правилнике који су усвојени у децембру 2006. године, а који су омогућили и ову врсту финансирања МСП. Тиме је такође отворена могућност успостављања јавно-приватног партнерства између државе и ових фондова ради подржавања иновација, али се она још не користи и треба да буде подстакнута од стране Владе.

Инвестициони фондови, као и други институционални инвеститори, могу утицати на развој малих и средњих предузећа, тако што ће учествовати у дугорочним изворима финансирања предузећа у својству већинског или мањинског власника, на ограничен или неограничен временски рок. То би допринело повећању ефикасности предузећа, утемељењу постојеће тржишне позиције, као и освајању нових тржишних сегмената, побољшању квалитета производа и услуга и финансирању нових развојних подухвата. Одлуку о учешћу у капиталу МСП, фондови ће првенствено донети на основу финансијских извештаја, планова и пројекција на основу проспеката, а предузећа треба да се потруде да транспарентним пословањем и континуираним побољшањем резултата пословања привуку инвестиционе фондове, као квалитетне дугорочне изворе финансирања. Пример је СЕАФ фонд (*Small Enterprise Assistance Fund*), тј. Фонд за помоћ малим предузећима, који обезбеђује капитал и оперативну подршку предузећима која не могу да приступе традиционалним изворима капитала, а послују на тржиштима која се тек развијају²⁴. СЕАФ такође омогућује и повезивање одабраног предузећа на гло-

²³Видети <http://www.mspbg.rs/>.

²⁴Видети <http://www.seaf.com>.

балном нивоу и јачање његовог кредибилитета, чиме се убрзава развој и профитабилност истог. Иако инвестирањем у одабрано предузеће, СЕАФ постаје сувласник истог, предност за предузеће је што нема високих трошкова задуживања, (као код традиционалних банкарских кредита) и угрожавања ликвидности. Након неколико година фонд продаје своје учешће и повлачи се из власничке структуре, остварујући више стопе приноса у складу са преузетим ризиком. Појава више оваквих фондова (у Србији има само неколико инвестиционих фондова) могла би бити веома корисна за бројна мала предузећа која имају солидан развојни потенцијал, и истовремено им недостаје капитал, менаџерско искуство и контакти за лакши наступ на иностраном тржишту.

Предузетништво у Србији – пореска политика, инспекције, пословни савети и обука

Иако је пореска политика значајно унапређена у Србији а фискална децентрализација и умањење пореза на плате нарочито олакшала и подстакла пословање малих и средњих предузећа постоји још места за реформе у овом сектору. Порески систем тренутно не омогућава једноставнији поступак пореске пријаве за мале предузетнике, а њихово пореско оптерећење и даље је релативно високо. Забрињава и чињеница да предузетници не знају да израчунају своје пореске обавезе. Порески систем би свакако требао да се додатно прилагоди ограничењима МСП кроз успостављање једноставнијег поступка за мала предузећа и пружање пореских савета МСП. Позитивно је да од 2009. године Пореска управа организује обуке и за пореске обвезнике.

Реформа инспекцијских служби један је од приоритета за унапређење општег пословног окружења у Србији. Трошак који носи инспекција нарочито оптерећује мала и средња предузећа одузимајући им време које би иначе посветили послу. Такође, МСП су мање упозната са надлежностима инспекција и са својим обавезама што може представљати и извор корупције, односно изнуђивања мита.

У области царине, мали али за МСП значајан помак учињен је изменом Одлуке о критеријумима на основу којих се одређују царински контингенти за увоз одређене робе у 2008. години, која омогућује увоз без плаћања царине нове опреме, осим путничких моторних возила, која се не производе у земљи, а користи се у индустрији,

рударству, пољопривреди и рибарству, шумарству, водопривреди и грађевинарству, под условом да вредност опреме која се увози прелази износ од 200.000 евра у динарској противвредности и да служи за обављање делатности корисника опреме. Ранијим цензусом од 500.000 евра директно су била погођена мала и средња предузећа и индивидуални пољопривредни произвођачи.

У Србији се изводи велики број обука за МСП, али различитог квалитета. Постојећи центри за обуку МСП треба да се вреднују и да се успостави систем квалитета, што може да се додатно подстакне системом ваучера преко којих корисник бира где иде на обуку коју финансира држава. Такође, треба више учинити како би МСП добили одговарајуће пословне савете. Евро-инфо центар који за циљ има саветовање МСП у вези пословања са Европском унијом се затворио 2004. године, након само три године рада у Србији,²⁵ а најзад је поново отворен као Европска мрежа предузетништва у Србији (ЕЕН) у оквиру Агенције за мала и средња предузећа Републике Србије²⁶. Пословни центри за МСП требају бити развијени и на нивоу општина (многе су и отвориле Канцеларије за локални економски развој), а Агенција за МСП треба стално унапређивати квалитет услуга који нуди предузећима. Ово је област која привлачи пажњу донатора те је било више страних пројеката, укључујући пројекат Европске уније који спроводи Европска банка за обнову и развој и који субвенционира коришћење професионалних пословних услуга од стране малих и средњих предузећа (*BAS/Business Advisory Services*).

Предузетништво у Србији – просвета, пословни инкубатори и индустријски паркови

Србија није довољно напредовала у области употребе технологија у привреди, нарочито када су у питању мала и средња предузећа. Ради превазилажења овог недостатка, поред промена у правном оквиру, потребно је отклонити и препреке као што су недостатак знања и финансијско ограничење мањих предузећа. Дода-

²⁵Привредна комора Србије је развила нови портал у вези пословања са Европском унијом који сада има посебан део за мала и средња предузећа. Видети <http://pks.komora.net/> а посебне портале за МСП имају и Министарство за економију и регионални развој и поједине владине агенције, нпр Агенција за привредне регистре.

²⁶Видети <http://www.een-srbija.rs>.

тан проблем представља чињеница да се „одлив мозгова“, подстакнут ратовима и економским недаћама деведесетих година прошлог века, наставља. Многи високо образовани људи и даље напуштају Србију ради запослења у иностранству, те су зато битни програми као што је Фонд за младе таленте. Није познато колики су садашњи капацитети српских универзитета и истраживачких института за примењено, комерцијално истраживање и неопходно је урадити процену њихових резултата и могућности. Комерцијално истраживање треба подржати, између осталог кроз развој одговарајуће инфраструктуре, нарочито телекомуникација. Један вид подстицања комерцијалног истраживања представљају технолошки паркови. У Србији је технолошки парк у Новом Саду најближи спровођењу овог концепта који претпоставља оснивање предузећа које користи високе технологије (телекомуникације, рачунарске програме, биотехнологију) у оквиру универзитетског центра. Нови Закон о иновационим делатностима изменио је начин доделе финансијске подршке истраживачима како би се подстакло комерцијално истраживање. Међутим, истраживачки центри и професори на државним универзитетима и даље су плаћени без да се прави значајна разлика између оних који раде истраживања и оних који их не раде а последњи на жалост представљају већину. Такође, истраживачима се не пружа могућност да и сами додатно зараде кроз комерцијална истраживања, а правна празнина у овој области и даље служи за њихово спутавање. Да би се ситуација променила, најављена стратегија научног развоја ће почети да се примењује на јесен 2009. године, а она предвиђа да у наредном периоду, од пет до десет година, се бар половина научних капацитета запосли у приватним предузећима. Приоритет програма ће бити улагања у области биомедицине, нових материјала, заштита животне средине, развој информативних технологија, као и енергетска ефикасност.²⁷

Свакако, захваљујући снажној стручној и финансијској подршци Европске уније и других међународних партнера, Србија је учинила велики напредак у развоју средњег стручног образовања и подстицању предузетништва кроз средње стручно образовање. Поред

²⁷*Видети* Нацрт Стратегије научног и технолошког развоја Србије у периоду од 2009. до 2014. године, <http://www.nauka.gov.rs> За више погледати поглавље о науци и истраживању студије ФЕФА „Ефекти интеграције Србије у Европску унију“ (сажетак представљен у овој, истоименој књизи).

стратешких оквира²⁸, много новина је већ примењено кроз пилотске програме спроведене у трећини средњих школа у Србији. Међутим, још увек се не размишља довољно о подстицању предузетништва кроз друге видове образовања, где је нарочито значајно високо образовање.

Веза између привреде и просвете изузетно је танка када је у питању високо образовање у Србији, иако се економисти слажу да је она пресудна за развој српске привреде. Однос према високом образовању одредиће да ли ће Србија бити конкурентна у свету. Преко потребна је и озбиљна реформа истраживачког рада, ослањајући се на неке од предузетих корака као што је програм подстицања иновација кроз финансијско награђивање тимова научника и малих предузећа на основу јавног такмичења.²⁹

Обука запослених, односно стално усавршавање, такође има улогу у развоју конкурентности, као и привлачењу нових улагања, што је међу првима препознала општина Инђија. Ова општина отворила је Центар за обуку, једноставно као две преуређене учионице месне основне школе. Међутим то је изузетак и Србија се, према Светском економском форуму, као држава налази на 121 месту од 131 рангиране земље у области обуке запослених.

Пословни инкубатори, односно простор за развој нових предузећа а нарочито оних која користе високе технологије, почели су да ничу у Србији, а програм Владе Норвешке – *Entrance* помогао је израду Програма развоја пословних инкубатора и кластера у РС за период 2007-2010, који је усвојио Савет за МСП. Национални инвестициони план предвидео је подршку пословним инкубаторима и индустријским парковима, али без посебне стратегије. Финансирана је инфраструктура за пословне инкубаторе у 15 општина у Србији.

Позитивно је да све већи број општина у Србији увиђа предност индустријског парка, бар у најједноставнијем облику индустријске зоне која има сву потребну инфраструктуру, привлачећи улагања тако што смањује потребно време за отпочињање производње и сам трошак изградње фабрике. У Србији индустријски паркови имају предност и због чињенице да се њима заобилазе многе потеш-

²⁸За више погледати поглавље о просвети студије ФЕФА „Ефекти интеграције Србије у Европску унију“ (сажетац представљен у овој, истоименој књизи).

²⁹Видети <http://www.inovacija.org>, као и USAID Competitiveness Project, Skills Gap Analysis in Four Sectors of Serbian Economy, 2008, <http://www.compete.rs>.

коће у вези земљишта (својинска права и издавање дозвола), које и даље представљају највећу препреку подстицању страних улагања.

Предузетништво у Србији – поједноставити прописе

Одређени административни поступци који се одвијају у општинама већ су поједностављени у појединим местима, а остале општине, са жељом да подстакну улагања и предузетништво, настоје да следе њихов пример, омогућавајући ефикасније издавање грађевинских и других дозвола за рад. Додатни подстрек ће дати могућност електронског пословања на основу Закона о електронском потпису. Иако је наведени закон усвојен још 2004. године, он је тек крајем 2008. године постао примењив, јер се каснило у доношењу подзаконских аката и одређивању установе која ће издавати потребне потврде (*Certification Authority*). Истовремено, треба имати у виду да недостају додатне измене прописа (нпр. управо је донет Закон о електронском документу 8. јула 2009.), као и да је употреба рачунара и даље релативно ниска у Србији, што се може делимично превазићи за мала предузећа кроз рад пословних центара у општинама које би имале рачунаре, приступ интернету и које би вршиле обуку за рад на рачунарима. И овде се може успоставити сарадња јавног и приватног сектора. Предузеће Мајкрософт је на пример одржало низ бесплатних обука за мала и средња предузећа широм Србије, продубљујући њихово познавање рачунарских програма. Предност електронског пословања су већ делимично искористиле царинска служба, Управа за јавне набавке, као и многе општине у Србији. Преко половине општина користе рачунарски програм „Хермес“ који је развијен у Србији на основу модела из Велике Британије и САД, а који значајно убрзава поступак издавања грађевинских дозвола иако обрасци на крају треба да се предају у штампаном облику.

Са циљем да поједностави и смањи обим прописа, Србија је започела и Анализу утицаја прописа на привреду (*Regulatory Impact Analysis*), али она због недостатка стручности у јавној управи да процени економски утицај прописа, није врло делотворна. Влада Републике Србије је усвојила и Стратегију регулаторне реформе за период од 2009-2011³⁰, која предвиђа Свеобухватну реформу прописа (СРП) усмерену на прописе који се односе на привреду и имају за циљ

³⁰Будети: <http://www.srp.gov.rs>.

смањење административних трошкова пословања, за најмање 25% до 20011. године. Међутим, почетна фаза ове реформе је архивирање свих прописа, што ће трајати око годину дана, док су привредници кроз кампању невладине организације НАЛЕД већ указали на прописе, који највише ометају њихово пословање. Препорука је да се истовремено са припремом кампање СРП спроведу предлози за реформу из „Сиве књиге“ НАЛЕД како би се што пре унапредила пословна клима, што је од посебног значаја у јеку Светске финансијске кризе.

Закључак – приоритети реформи из угла малих и средњих предузећа

Удружење привредних комора Европе – *Eurochambres* је у договору са Привредном комором Србије представило план спровођења предлога *Eurochambres* за праћење примене Закона о малим предузећима до краја 2009. године. Постоје три приоритета. Први је побољшање приступа МСП изворима финансирања. Како би се остварио овај циљ, предлажу се следеће мере: одложено плаћање, подстицање банака да не ограничавају доступност кредитима за МСП и развијање програма за улагање. Следећи приоритет јесте регулатива која одговара на потребе МСП. Како би се развио и унапредио сектор МСП у овом погледу, неопходно је спровођење начела „Прво мисли у мањим размерама“³¹, као и појачавање напора да се достигне смањење од 25% за административне трошкове за фирме до 2012. године, смањење времена за започињање пословања на 3 дана и промовисање „друге шансе“ за предузетнике. Јачање приступа тржишту за МСП је трећи приоритет, а главне мере у том погледу су обезбеђивање благовремене примене Директиве услуга, решења за приступ МСП електронским услугама других земаља чланица и промоција примене Европског кодекса за најбоље праксе којима се олакшава приступ МСП јавним набавкама. Укратко, приступање Европској унији је и синоним за побољшање пословања за мала и средња предузећа. Свака алтернатива подразумева спорији развој пословне климе и међународне конкурентности српских малих и средњих предузећа.

³¹“Think small first“ је програм који је 2000. године уведен у Великој Британији, и представља оквир за подршку малим и средњим предузећима.

Светска банка поручује да треба отклонити што је могуће више непотребних административних процедура односно поједноставити прописе, да треба што више прописа објавити и стандардизовати, те да треба у што већој мери користити интернет као алатку која смањује фрустрацију коју са собом носи примена прописа а да истовремено не мења дух прописа и њихову крајњу сврху.³² Четири главне, а међусобно повезане поруке, су: храбро кренути у реформе на почетку мандата, подстицати јавност прописа, смањити и олакшати администрацију прописа, те стварати електронску владу. Посебну пажњу треба посветити потребама малих предузећа, нарочито у погледу финансирања у случају Србије. У средњем року, за подстицање предузетништва и стварање конкурентне Србије, главни нагласак морамо ставити на јачање везе између просвете и привреде.

³²The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, *Doing Business 2007: How to reform; comparing regulation in 175 economies*, 2006, 5.

ЕФЕКТИ ПРИСТУПАЊА НОВИХ ЗЕМАЉА ЧЛАНИЦА: ЕКОНОМСКА ДИМЕНЗИЈА

проф. др Андраш Инотај¹

После пет година чланства десет нових земаља чланица (НЗЧ) и готово двогодишњег искуства још две земље које су приступиле Европској унији (ЕУ), могуће је и потребно да се приступи првој процени краткорочног биланса овог историјског проширења у процесу европских интеграција. Јасно је да ће овај преглед остати делимичан и скроман, из више разлога. Пре свега, он је једностран, јер утицај НЗЧ на ЕУ-15 у целини, као и на поједине кључне политике ЕУ, остаје изван оквира овог текста. Као друго, НЗЧ нису искусиле само утицај чланства, већ и дејства глобалних изазова и домаћих економских политика. Ова три нивоа (глобални, ниво ЕУ и национални ниво) тешко да могу да се разлуче, тако да досије чланства обухвата више преклапања и међусобних зависности. Као треће, користи и трошкови, предности и мане, „плусеви“ и „минуси“ у различитим областима откривају различите временске хоризонте. Док је утицај приступања постао очигледан готово одмах, или бар у првим годинама по прикључењу ЕУ, процена процеса прилагођавања у неким другим областима захтева више времена. Четврто, прилагођавања у вези са приступањем и након приступања су интердисциплинарне природе. Самим тим, у много случајева, економски утицаји тешко да могу строго да се раздвоје од политичких, друштвених, психолошких или чак историјских компоненти. Ипак, можемо начинити једну уопштену процену, са релевантним (мада не и коначним) резултатима, уопште и за поређење међу земљама, појединачно.

¹Институт за светску економију Мађарске академије наука у Будимпешти. Аутор је представио овај рад на годишњој конференцији ФЕФА 9. маја 2009. године, као и на конференцији ТЕПСА и Института за светску економију октобра 2008. године.

1. НЗЧ су постале пуноправне чланице у мају 2004.године, односно јануару 2007. године. Међутим, у неколико области биле су принуђене да прихвате процес постепеног преласка током више година, након којих би стекле право да уживају статус пуноправних чланица. Природа процеса постепеног преласка је двострана.

С једне стране, преговарало се о неколико поглавља и закључило са прелазним мерама за обе стране. НЗЧ су морале да прихвате три битна ограничења која су била од изузетног значаја за брзину и квалитет процеса прилагођавања. Директне накнаде пољопривредницима представљале су само део суме која се исплаћивала пољопривредницима у ЕУ-15, са тенденцијом постепеног повећања на годишњем нивоу и изједначења 2013. године. Пуноправно учешће у буџету ЕУ постало је стварност од јануара 2007. године, када је на снагу ступио нови седмогодишњи финансијски оквир европских интеграција. Током прва 32 месеца чланства, све НЗЧ су имале право на новчана средства предприступних фондова, што је представљало мали део у односу на онај, на који су стекле право од 2007. године. Коначно, али не и најмање важно, слободно кретање радне снаге, (једна од четири кључне слободе ЕУ), дозволиле су само неке земље у тренутку приступања, а друге током првих година чланства. Слободно тржиште радне снаге у потпуности није успостављено ни до данас.

С друге стране, развој процеса интеграција (продубљивање) прописао је нека правила игре које су новопридошле чланице морале да поштују, чак и оне "пуноправног" статуса у ЕЗ. Превасходно је требало испунити захтеве у вези са Шенгенском зоном (што је остварено у процесу прилагођавања који је трајао три и по године). Затим, чланство у Европској монетарној унији и увођење заједничке валуте намећу озбиљне услове које треба обезбедити.

2. Висок раст је настављен и након приступања, мада не као директна последица чланства. Привредни учесници су предвидели да ће до чланства свакако доћи, пре него што је та политичка одлука донета. Такође, слободна трговина између ЕУ-15 и будућих земаља чланица допринела је високом расту много пре 2004. године. Поврх тога, стране директне инвестиције, основни чинилац обрасца високог раста, подстакле су високе и одрживе стопе раста. Друго је питање у којој мери је образац раста био заснован на инвестицијама и извозу, или је у ствари, био углавном подржан (вештачки створеном) домаћом потражњом. Дешавања у наредним месецима ће дати одговор на то питање, које није тема нашег разматрања. Ипак, мо-

рамо скренути пажњу на то да је приступање наизглед, разводнило брзину структурних промена и политичку спремност да се предузму корените реформе у практично свим НЗЧ. Сазнање, а можда у већој мери и осећај да је досегнута сигурна лука, није одржало квалитет и брзину прилагођавања које су биле карактеристичне за период пре прикључења. (Неки стручњаци покушавају да препознају изврстан „замор од приступања“ у неколико НЗЧ.)

Што је још важније, прве године чланства су сасвим јасно показале да ЕУ, мада се с правом сматра за основно економско сидро свих НЗЧ, није самим тим и покретач раста. Штавише, њена улога је да надомести или исправи озбиљне недостатке политика за које су одговорни национални доносиоци одлука.

3. Развој трговине постао је најзначајнији успех проширења без преседана. У тренутку приступања, све НЗЧ морале су да прихвате спољну економску политику ЕУ, као и тренутно уклањање трговинских баријера унутар ЕУ и увођење заједничке спољне царинске тарифе. Прва мера довела је до огромног пораста трговинске размене између НЗЧ, углавном „наштрб“ ЕУ-15. Удео ЕУ у укупном увозу и извозу није се значајно променио, јер је утицај раста трговинске размене са ЕУ-15 могао у великој мери да буде искоришћен у годинама које су претходиле, захваљујући смањењу царинских стопа и слободној трговини до 2002. године (са изузетком неких пољопривредних роба). Међутим, усмерење ка трговини унутар ЕУ указује на све бржи раст значаја трговине између НЗЧ. Поред тога, неки биланси билатералне трговинске размене откривају драматичне промене из дефицита у суфицит и обрнуто. Интересантно је да су неке земље чланице искористиле своју позицију чланства за натпросечно повећање своје размене са земљама ван ЕУ. Нека од тих настојања су блиско повезана са географским суседима (Русија, Украјина, Западни Балкан), а друге су се усредсредиле на глобална тржишта која имају висок раст, док им је чланство у ЕУ остало у другом плану. У већини земаља, транснационална предузећа (и њихове мреже подуговарача) могу се препознати као главни добитници приступања, док су мала и средња домаћа предузећа могла само делимично да искористе отварање огромног тржишта, оставши углавном усредсређена на прекограничну размену са очигледним географским, финансијским и логистичким ограничењима.

4. Слично стопама раста, ни прилив страних директних инвестиција (СДИ) не може се повезати непосредно са тренутком приступања. Нека спектакуларна повећања на годишњем нивоу, прилива

страног капитала пре су била повезана са новом, или одложеном фазом приватизације, „открићем“ нових индустријских локација и бољом правном и институционалном подлогом, као резултат домаћег развоја, а не прилагођавања правилима ЕУ. Ипак, растуће поверење у регион који обухвата НЗЧ сигурно је позитивно утицало на одлуке великих међународних предузећа. Истовремено, основна тржишна оријентација СДИ није се променила (или је развила структуру усмерену на извоз још пре приступања или је у великој мери остала усредсређена на домаће тржиште). Ни одлучивање за реинвестирање или репатријацију профита није било у значајној мери опредељено приступањем. Коначно, само скромна померања забележена су у географским локацијама центара, или њиховим подружницама за међународну производњу или услуге, пре свега захваљујући „сазревању“ земље домаћина, а не као непосредан резултат чланства. Такви страхови и очекивања нису постали стварност после 2004. или 2007. године. Предузећа из западне Европе нису редом затварала своја постројења како би се преселила у НЗЧ. Такође, СДИ у НЗЧ од 2004. године указују на одлучно задржавање већ утврђених и профитабилних локација, мада су у јануару 2007. године приступиле две нове земље чланице које су имале очигледне компаративне предности по питању зарада.

5. Страх од јачања инфлације био је једна од највећих брига НЗЧ пре приступања. Међутим, тај страх се није остварио, бар не као директан исход чланства. Нове чланице су морале да уведу већину ценовних и пореских прилагођавања пре приступања. Штавише, придруживање је на два начина утицало на смањивање цена, чак и ако их увозници и трговци на велико или мало нису у потпуности пренели на потрошаче. Пре свега, увођење заједничке спољне царинске стопе ЕУ снизило је цене увозних добара, јер, изузев за веома мали број роба, домаће спољне царинске стопе су биле више (некад знатно више) у односу на заједничку царинску стопу ЕУ. Друго, конкуренција се појачала на „пуноправним“ тржиштима, те је за последицу неумитно имала снижење потрошачких цена (под условом да је малопродаја либерализована у потпуности или бар у великој мери, без задржавања квазимонополистичке или олигополистичке структуре). У извесној мери, јачање домаћих валута имало је улогу у обуздавању увозне инфлације и, бар статистички гледано, помогла НЗЧ у процесу сукцесије ЕУ-15.

Неке земље су и даље биле принуђене да се носе са растућим инфлаторним притисцима, који су проистицали, или из дешавања

на светском нивоу (више цене енергената и хране) и/или погрешних домаћих економских политика (почев од огромних буџетских дефицита, до неспроведених структурних промена и феномена „мехура“).

6. Још једно позитивно дешавање у већини НЗЧ било је опадање стопе незапослености. Ово је делом била последица високог раста и стварања нових радних места као резултат одрживе модернизације. Међутим, не би требало занемарити чињеницу да понекад изненађујуће позитивна кретања у неким НЗЧ морају да се припишу масовној миграцији која се догодила одмах по приступању. Иако размере кретања становништва нису досегле нивое који су предвиђани пре 2004. године, оно јесте било изузетно велико у неким земљама, нарочито ако се стопа миграције мери као удео младог, образованог и мобилног становништва. Истовремено, неке друге нове чланице забележиле су веома ниске бројке у вези са миграцијом, било као резултат релативно високе активности у домаћој привреди или других облика „запошљавања“ у сивој зони привреде (непријављено запошљавање). Наиме, веома различити обрасци миграције почели су да се испољавају у првим годинама по приступању. Испоставило се да су неке нове чланице значајан извор емиграције, док су неке друге све више сматране за могуће нове земље које ће привлачити имигранте. У земљама које је карактерисао низак ниво емиграције, биланс кретања становништва био је уравнотежен или чак показивао мали суфицит (као у већини земаља ЕУ-15).

Оно што је упадљиво, јесте чињеница да је у периоду који је претходио мају 2004. године, јавно мњење у западној Европи сматрало да је „пољски водоинсталатер“ најрелевантнији чинилац који ће угрозити радна места. Уместо тога, заиста масовна миграција одиграла се неколико година пре прикључења и потицала је само из две земље југоисточне Европе које су се ЕУ придружиле 2007. године.

Док је отварање појединих тржишта ЕУ-15 од 2004. године ублажило притиске на тржиште рада у неколико НЗЧ, у неким областима је довело до озбиљног недостатка радне снаге, наглог раста реалних зарада и, самим тим, подривања конкурентности по основу зарада. Треба приметити да постоји обимна, мада не увек и убедљива, литература о утицају миграције на земље домаћине. С друге стране, током последњих година, веома мало пажње је посвећено утицају миграције на земље порекла. Овде треба нагласити један позитиван, мада не обавезно и одржив тренд. Земље које имају масовну емиграцију почеле су да бележе пораст износа дознака на годишњем ни-

воу, што је постало не само битан извор додатног прихода и фактор стварања домаће потражње, углавном за робу из увоза, већ и главни покретач грађевинске индустрије. Ништа мање важна је чињеница да су дознаке добиле све важнију улогу у покривању знатних и све већих трговинских дефицита заједно са приливом СДИ.

7. Што се тиче БДП по глави становника, све НЗЧ би могле да наставе са праксом смањивања јазу у развоју између ЕУ-15 и НЗЧ, која је постојала пре приступања. Посматрајући пак, обновљену инфлацију, ерозију конкурентности и растуће притиске на националне валуте (чак и оне везане или фиксиране за евро), одрживост овог процеса може да буде доведена у питање бар у неким земљама (већином у онима које су најбрже сустизиле западне чланице током последњих година). Слично искуству неких земаља ЕУ-15 током деценија, сустизање на нивоу домаће привреде није увек пратило смањивање јазу између различитих региона исте земље. Штавише, такав процес захтева више времена и дефинитивно скреће пажњу на потребу да се што боље искористе трансфери из буџета ЕУ. Једна уравнотеженија процена биће могућа тек након неколико година, вероватно при крају истека периода садашњег финансијског оквира.

8. Од самог почетка чланства, све НЗЧ сматрале су да је приступ фондовима ЕУ историјска прилика без преседана за модернизацију друштва и привреде. Очекивања су била нарочито висока почев од 2007. године, када су НЗЧ постале пуноправне чланице и по питању трансфера из буџета ЕУ. Институционалне, правне и финансијске припреме за успешну примену почеле су свуда, мада различитим брзинама и неједнаког квалитета. Због кратког временског периода који је протекао, било би прерано доносити било какве дугорочне закључке у вези са ефикасношћу коришћења тих ресурса. Ипак, можемо дати нека од запажања. Прво, чини се да је више земаља (а то се односи како на политичаре, тако и на друштва), нарочито у периоду пред изборе, помешало циљеве и средства. Јасно је да трансфери ЕУ представљају најважнији елемент (или један од најважнијих елемената) сустизања, али никад не треба да се гледа на њих као на најважнији циљ којим се образлаже прикључење ЕУ. Успешно чланство у ЕУ зависи од низа других чинилаца, мада ефикасно коришћење средстава из буџета ЕУ може очигледно да појача степен успеха (на више начина). Друго, потребно је још анализа како би се прецизно измерио апсорпциони капацитет земље (или региона). То је двосмерна улица, у којој треба оцењивати не само корисника, већ и услове за приступ тим средствима и њихово коришћење. Треће, једна од кључних не-

доумица националних планова развоја састоји се у препознавању приоритетних области у које ће бити уложена средства из ЕУ фондова (и националног суфинансирања). Не постоји општреприхваћено правило и искуство о томе да ли мање развијене области треба да добију више подршке од развијених, или би ове друге требало да имају предност због очекивања да ће врло брзо доћи до ефекта преливања у мање развијене области. Четврто, недостаци регионалног приступа за све НЗЧ већ се осећају, јер су током првих година чланства могли да се покрену много усклађенији напори у развоју физичке инфраструктуре и заштите животне средине између земаља. Такав приступ не би захтевао више новца, већ само преобликовање „националног приступа“ ка „регионалном приступу“. Географска целовитост, ниво развоја и неразвијеност физичке инфраструктуре, главни проблем за националну интеграцију и регионалну сарадњу, као и виши ниво конкурентности на глобалном и европском нивоу, могли су да буду снажни аргументи, насупрот у географском смислу, расутим, претходним проширењима која су обухватала мање развијене земље. Пето, земље које примају знатне дознаке од радника емиграната суочене су са изазовом усмеравања бар дела овог новца у планове за национални развој (уместо да дознаке стварају додатну приватну потрошњу и растућу трговинску неравнотежу). Коначно, упркос ограниченом искуству којим располажемо у овом тренутку, свакој НЗЧ треба да буде јасно да неће имати 15 година да започне процес сустизања, на основу (бар делимично) фондова ЕУ, као што су то радиле неке мање развијене старе чланице. Ни политичари, ни јавно мњење у земљама које су нето даваоци у буџет ЕУ, као ни у онима које су нето корисници, нису вољни да гарантују тако дуг период прилагођавања.

9. Мада су кренули са ниског нивоа (25 процената ЕУ-15), примена система директних накнада НЗЧ дала је брзе и, делом, драматичне промене. Ипак, ефикасност овакве подршке у великој мери је зависила од квалитета припреме односних националних власти, менталитета пољопривредника и што није било безначајно, од правне регулативе власништва над земљиштем. Малобројна или никаква ограничења власништву (само за пољопривреднике датих НЗЧ) подстакла су тржиште пољопривредног земљишта, повећала концентрацију и продуктивност и дозволила раст цена земљишта (мада и даље далеко заостају за онима у ЕУ-15). Насупрот томе, фрагментација власништва, преовлађујуће присуство веома малих, а самим тим неконкурентних пољопривредних добара (и пољопривредни-

ка) нису довели до значајног побољшања. Директна подршка на годишњем нивоу није коришћена за пољопривредну модернизацију, већ за финансирање приватне потрошње, која углавном није имала никакве везе са пољопривредом. Неке земље су већ либерализовале своје тржиште пољопривредног земљишта за грађане ЕУ, док неке друге имају рок до 2011. године да то учине. Било какав аргумент да се овај рок продужи (до 2014. године), био би изузетно контрапродуктиван, уколико изостане некаква смислена подршка неопходној модернизацији (растурању) застареле власничке структуре.

10. Кад је у питању Лисабонска стратегија, у годинама које су претходиле приступању, НЗЧ су показивале просечне или чак боље резултате у односу на свој релативни ниво економског развоја. Са неколико изузетака, на жалост, овај процес се није наставио ни у првим годинама чланства. Можемо, наравно, додати да ни ЕУ-15 нису указале довољно пажње овом најзначајнијем стратешком циљу европских интеграција.

11. У првим годинама чланства НЗЧ, енергија је постала веома битан чинилац у креирању политике на нивоу ЕУ. Поврх свих дешавања на светском тржишту енергената, упорно високим ценама, све важнијем питању дугорочне и „гарантоване“ доступности нафте и гаса, агенда за заштиту животне средине ЕУ такође је ставила нагласак на проблем енергије. Поред тога, НЗЧ су повећале зависност ЕУ од енергената из увоза на три различита начина. Пре свега, порастао је удео енергената из увоза у укупној потрошњи енергије. Друго, структура потрошње енергије и увоза померила се ка нафти и природном гасу (ово друго је такође предвиђено дугорочном енергетском стратегијом ЕУ за период до 2020. године). Треће, а можда и најважније, треба указати на једнострану природу зависности од руских ресурса. На основу горенаведених карактеристика, НЗЧ су веома заинтересоване да обликују заједничку европску енергетску политику. Очекује се да ће се тиме обезбедити не само виши ниво сигурности снабдевања, већ ће вероватно генерисати додатне приходе за неке НЗЧ којима не одговара географска распоређеност гасовода. Ипак, има мање сагласности по питању којем од планираних гасовода треба дати предност (или да ли ће оба бити неопходна). Тренутно, ни „Набуко“ ни „Плави поток“ вероватно неће бити пуштени у рад пре 2015. године. Док је општеприхваћено схватање да је потребно умањити једнострану зависност од Русије, не постоји никаква гаранција да било који гасовод који би пролазио само кроз територије ван Русије не би био под контролом руских нафтних и гасних монопола.

Штавише, диверсификација канала снабдевања је добродошла, али она не сме да угрози сигурност снабдевања. Висок ниво стабилности снабдевања, чак и у комбинацији са великом једностраном зависношћу, треба да добије предност у односу на ризична и магловита решења. Коначно, општа сагласност по питању заједничке енергетске политике засигурно није била подржана дугорочним билатералним споразумима између појединих земаља ЕУ-15 и Русије. Напротив, можда је изазвала подозрење и неповерење, нарочито кад су у питању мање НЗЧ.

12. Чланство НЗЧ у економској и монетарној унији и увођење заједничке валуте показало се као права вододелница последњих година. Морамо додати да су НЗЧ појединачно имале веома различите почетне позиције у вези са спољним дугом, акумулираним буџетским дефицитом или курсном политиком. Државе које тек што су постале независне нису са собом вукле „финансијски терет прошлости“, или су тај терет делиле нове националне државе. Насупрот томе, старе националне државе теглиле су домаћи и спољни дуг од самог почетка трансформације, па све до раних година пуноправног чланства. Није случајно да ће привредама већих НЗЧ требати неколико година да уведу евро, док се истовремено, повремено преомишљају по питању најбољих стратегија за прилагођавање захтевима из Мاستрихта. Нема сумње да су погрешне економске политике неких НЗЧ у последњој деценији погоршале проблеме и помериле могућност учешћа у ЕМУ за следећу деценију. Воде се стручне расправе о томе у којој се мери критеријуми из Мастрихта, који су разрађени за веома развијене тржишне привреде, могу применити на НЗЧ, нарочито стопа инфлације, али и буџетски дефицит, ако се њиме финансирају инвестиције које доносе будуће користи, а не социјалне субвенције или субвенције на нивоу државе.

13. Двостепено историјско проширење ЕУ ка источном, североисточном и југоисточном делу Европе, прекршило је једно златно правило претходних проширења. Од самог почетка (1973., 1981., 1986. и 1995. године), процес ширења увек је пратило, а у већини случајева му и претходило, стално продубљивање. Таква је била заједничка трговинска политика у првој половини седамдесетих година прошлог века, Делоров план за стварање унутрашњег тржишта средином осамдесетих и прихватање пројекта ЕМУ годинама пре проширења 1995. године. Далеко највеће проширење ЕУ, на жалост, није дошло ни пре ни после таквог процеса продубљивања. Мада је крајем деведесетих дато више обећања у вези са реформисањем заједничке

пољопривредне политике, реструктурирањем буџета и ремоделовањем институција и структуре доношења одлука о интеграцији, та настојања су или остала у већем броју случајева неуспешна. Проширења 2004. и 2007. године су сасвим прескочила продубљивање интеграције. Неке НЗЧ подржавају продубљивање, али не желе да се одрекну било ког дела свог „националног суверенитета“. Другима је дражи „дељени суверенитет“, јер сматрају да су њихови интереси тако боље заштићени и да се могу боље спровести кроз наднационални, уместо међудржавни образац одлучивања.

Географска близина се може препознати као најважнији мотив даљег проширења ЕУ. У овом контексту, разликују се појединачни интереси, као што се разликују и сами суседи (источни суседи у односу на Западни Балкан, а нарочито Турску). Последњих година, НЗЧ нису развиле јасну стратегију будућег проширења, мада, на основу њиховог сопственог искуства, тешко да би представљале неку непремостиву препреку таквом покрету, било када у (не тако блиској) будућности.

14. Искрености ради, морамо да нагласимо да аргументи у вези са „замором од проширења“ немају јаку основу. Ниједна НЗЧ се није понашала на начин који би блокирао или растурио процес интеграција, нити ослабио Унију након прикључења 2004. и 2007. године. Насупрот томе, тако су се понашале три „старе“ чланице, две – чак земље оснивачи европских интеграција, које су озбиљно угрозиле пројекат ЕУ и узроковале знатна кашњења или готово потпуно изbacивање тог процеса из колосека. Изгледа да су оправданији аргументи у прилог феномену „замора од приступања“ у различитим НЗЧ.

Ипак, прави испит приступања, као и полувековног пројекта интеграције, одвијаће се током наредних месеци и година. Успоравање макроекономског раста после глобалне финансијске кризе, које доноси огроман потенцијал за сукобе у различитим областима политике – од тржишта радне снаге, преко буџета, па све до монетарне уније), биће јасан тест садашњој ситуацији ЕУ. Неколико политика ЕУ захтева одговарајуће реформе, док ће превазиђене структуре на пољу националних привреда такође бити упорно довођене у питање. Поврх тога, очекује се да ће глобални изазови извршити снажан притисак на обликовање политика на нивоу заједнице (од унутрашњег тржишта, преко миграције, енергије, све до заједничке спољне и безбедносне политике). Коначно, неке НЗЧ су достигле прекретницу у свом процесу трансформисања који је трајао 20 година, обogaћене

петогодишњим искуством чланства у ЕУ. Стога се у периоду од наредних годину дана може спровести засигурно уравнотеженија, али не и коначна, процена проширења из угла НЗЧ. Таква процена не би требало да занемари постојање или непостојање дугорочних стратегија појединих земаља у вези са ЕУ које би требало да наведу критеријуме успешног чланства. Изостанак оваквих настојања не може се објаснити искључиво „замором од прикључења“. Што се криза буде више ширила, та ће стратегија бити све неопходнија – како на нивоу односа НЗЧ и ЕУ-15, тако и на нивоу европске интеграције, представљајући мерило успеха сваке од чланица у наредним деценијама.

РЕПУБЛИКА ЧЕШКА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Томаш Випрахтицки¹

.....

1989. – 2004. година: Повратак слободи, повратак Европи

Идеја „Повратка Европи“ била је дубоко укорењена у покрету који је збацио комунистички режим у Чехословачкој 1989. године. Осећај припадања Европи, европској цивилизацији и култури био је толико јак, да га комунистичке диктатуре четрдесет година нису могле избрисати. Објашњење је једноставно – европска традиција у Бохемији, Моравији и Силесији, некада познатим под заједничким именом „земље чешке круне“, веома је дуга. Ове територије су биле део Светог римског царства још у 10. веку. Касније, у 16. веку, земље чешке круне припојене су средњоевропској монархији Хабсбурга и биле њен део све до краја Првог светског рата, 1918. године. То значи да су чешке земље вековима припадале једном интегрисаном ентитету, блиско повезаним са кључним вредностима и историјским тренуцима, који су створили оно, што данас називамо „Оксидент“ или „европска цивилизација“. Те 1989. године, Чеси су знали да мото „Повратак Европи“ није значио упуштање у непознату авантуру. Једноставно, били су решени да се врате на место одакле су претходно уклоњени.

Прве године слободе и поново успостављеног суверенитета, биле су у значајној мери обележене повишеним тензијама између два дела чехословачке федерације. Нарочито је у Словачкој задобијање слободе створило веома снажан импулс за самоопредељење. Стога је, током прве четири године након „Плишане револуције“

¹Одсек за европске послове, Влада Републике Чешке.

1989. године, идеја „Повратка Европи“ била делом у сенци расправе између Чешке и Словачке о заједничкој будућности две нације. Ова полемика је такође изазвала извештај застој у процесу приступања ЕУ, јер Споразум о придруживању који је Чехословачка потписала са ЕУ 1991. године никад није могао да ступи на снагу, као последица распада федералне државе 1993. године. С друге стране, овај застој је носио позитивну поруку. Добијањем шансе да се изборе са изазовима расцепа заједничке државе, двома земљама је дата прилика да делотворно и мирним путем реше озбиљан проблем – проблем свог заједничког постојања. „Плишани развод“ био је кључни доказ да су Чеси и Словаки довољно зрели за то.

Након успешног разрешења чехословачког питања, сви политички и административни капацитети Чешке могли су у потпуности да буду усмерени на процес придруживања ЕУ, што је поред намере да постане чланица НАТО-а, био њен основни циљ (оличен у геслу „Повратак Европи“). Споразум о придруживању Чешке ЕУ ступио је на снагу 1995. године, а чешки премијер Вацлав Клаус поднео је кандидатуру за чланство Чешке у ЕУ у јануару 1996. године. Сами преговори почели су тек после три године, у новембру 1998. Завршени су после четири године вредног рада. Европски савет је подржао „Проширење на Исток“, односно, приступање 10 нових земаља, укључујући Чешку, у децембру 2002. године. У априлу наредне године, у Атини је потписан Уговор о придруживању. У јуну исте године, 80% чешких грађана рекло је „ДА“ чланству у ЕУ, на националном референдуму, чиме је испуњен и последњи услов за приступање. У мају 2004. године, мото „Повратак Европи“ постао је стварност.

У процесу приближавања ЕУ, Република Чешка и њено друштво морали су да прођу напоре кроз три преображаја: прелазак са система тоталитарне владавине једне странке на парламентарну демократију, прелазак са централно-планске на тржишну привреду, као и коначно усвајање огромног броја европских прописа – *acquis communautaire*. Ово је био први такав процес у савременој историји, те слична искуства нису била на располагању. Прелазак на парламентарну демократију био је велики изазов. После четрдесет година комунизма, друштво и политичке структуре били су озбиљно деформисани и поремећени. Чешка је, међутим, имала предност дуге историје демократског наслеђа још од друге половине 19. века, што се показало веома корисно у поновном успостављању демократског вишестраначког система. Ова демократска традиција у Бохемији, Моравији и Силесији досеже све до уставних промена у Аустроугарском царству

шездесетих година 19. века, којима су успостављени принципи парламентарне уставне монархије. Насупрот другим средњоевропским државама, демократски систем у Чехословачкој очуван је чак и по распаду Хабсбуршког царства 1918. године и одржао се све до Другог светског рата. У том погледу, такође треба поменути да је Чехословачка била последња демократска држава која је опстала у средњој Европи пред Други светски рат, пружајући уточиште избеглицама које су се склањале од нацистичких прогона. На жалост, демократско наслеђе је сломила нацистичка, а потом и комунистичка диктатура. Убрзо, по обнови демократије 1989. године, постало је јасно да су суштински елементи дуге демократске и парламентарне традиције остали нетакнути – четрдесет година тоталитарне владавине није био довољно дуг период да се искорени традиција. Било је више разлога за то, а најзначајнији је: 1989. године, многи припадници генерације која се сећала демократског режима пре 1939. године и даље су били живи, те су могли да пренесу лична искуства својим унуцима, који, дакле, нису зависили само од писаних извора. Због тога је шема политичких партија била слична оној која је постојала пре Другог светског рата. Предност је била и то што Чешка није имала озбиљнијих проблема у испуњавању једног од критеријума из Копенхагена, односно, постизању стабилности институција које гарантују демократију, правну државу, људска права и поштовање и заштиту мањина.

Испуњавање другог критеријума из Копенхагена, који се односи на постојање функционалне тржишне привреде као и способност ношења са притисцима конкуренције и тржишним силама у Унији, био је други суштински циљ који је требало остварити на путу ка ЕУ. У овом погледу, постојала су два веома битна тренутка. Први је био прелазак са неделотворне централно-планске на тржишну привреду у првој половини деведесетих година 20. века, када су и људи и привредна друштва морали преко ноћи да промене своје привредно понашање. Други тренутак био је период економске рецесије 1997-1998. године, који је указао на слабе чиниоце у преображеној чешкој привреди, у погледу конкурентности међуповезаних и међузависних европских тржишта. Свеукупна ситуација, међутим, почела је да се побољшава 1999. године, делом захваљујући спровођењу приступног партнерства са ЕУ, што је постепено оспособило чешку привреду да искористи могућност лакшег приступа највећем јединственом тржишту на свету.

Последњи велики задатак чешких политичких представника (као и административног апарата) био је законодавне и администра-

тивне природе. За само четири године (од 1998. до 2002. године), требало је остварити усклађивање важећег домаћег законодавства са правом ЕУ, *acquis communautaire*, као и обезбедити да нови домаћи прописи, који су пролазили кроз законодавни процес у том тренутку, буду на исти начин усклађени. Овај циновски пројекат постао је познат као „законодавна олуја”, а понекад чак и као „законодавни ковитлац”. Била је то коначна битка коју је требало извојевати пре успешног завршетка процеса придруживања ЕУ, започетог 1996. године.

Специфичне карактеристике чланства Чешке у ЕУ

У Чешкој Републици је идеја повратка Европи била један од камена темељаца политичког усмерења и активности након 1989. године. Постојала је општа сагласност свих релевантних политичких странака по питању чланства Чешке у ЕУ. Било је, међутим, и неких специфичности, које су ову земљу разликовале од већине нових земаља чланица, придружених ЕУ 2004. и 2007. године. Најзначајнија је била снажан глас евроскептика, који је постојао и у највишим политичким круговима Чешке.

Од самог почетка је један изузетан феномен био присутан у чешкој политици: две највеће политичке странке имале су своје, посебне програме у вези са европским пројектом и чланством Чешке у ЕУ. Грађанска демократска странка, доминанта десничарска странка коју је основао први премијер Чешке, Вацлав Клаус, дуго је била препознатљива по веома снажним евроскептичним ставовима, који се могу поредити једино са онима британске Конзервативне странке, мада је премијер Вацлав Клаус био тај који је поднео кандидатуру за чланство Чешке у ЕУ, и иако ова странка никад није доводила у питање улазак Чешке у Унију. Евроскептицизам грађанских демократа, у овом случају, не значи довођење у сумњу европског пројекта као таквог, већ преиспитивање појединих важећих поимања европске интеграције, нарочито идеје „све ближе Уније”, односно постепеног јачања сарадње, тј. преноса све већих овлашћења и надлежности са држава чланица на Брисел. Грађанске демократе су се залагале за концепт „двосмерне флексибилности”, која би омогућила не само пренос националних овлашћења на заједнички центар, већ и поновно преузимање неких надлежности од Брисела, ако би се он показао као неделотворан (веома занимљива и инспиративна идеја, која има

мале шансе да се оствари у оквиру савремене Европске уније – превише је важних играча са различитим интересима, како у државама чланицама, тако и у европским институцијама, да би се постигла сагласност по таквом питању).

Насупрот томе, највећа политичка странка левице, Социјал-демократска странка, одувек је своје програме у вези са спољном политиком заснивала на проевропским ставовима. Парадокс лежи у чињеници да горепоменути ставови обе политичке странке не одговарају ставовима њихових гласачких тела. Гласачи грађанских демократа су углавном из редова образованијег и стручнијег градског становништва, које већином подржава проевропске идеје, док изборно тело социјалдемократа углавном потиче из редова мање образованих, радника или сељака (које, уопштено гледано, политика или нимало не занима или их више дотичу само локална питања, док су равнодушни, или чак озлојеђени, кад је у питању било каква спољна димензија домаће политике). У ствари, горепоменути парадокс и не изненађује превише кад се има у виду Социјалдемократска странка и њено гласачко тело. Углавном је уобичајено за све политичке системе широм Европе да гласачи левице буду више усмерени на домаћа питања и прилично сумњичави према свим необичним или страним темама ван њиховог сопственог хоризонта (док странке Социјалистичке интернационале, истовремено, доста сарађују међусобно и чине једну од две највеће политичке струје у ЕУ, заједно са Европском народном странком).

Посебна карактеристика Чешке дуго времена је била јака евроскептичка позиција гласача Грађанске демократске странке који су, у исто време, једна од група у чешком друштву која највише нагиње Европи. Одговор на ову загонетку би захтевао темељну социолошку анализу, за коју у овом раду нема довољно простора. Уз мало поједностављења, можемо рећи да су гласачи деснице своју подршку давали грађанским демократама „упркос“ евроскептичким наклоностима ове странке. Са друге стране, сама странка је обраћала мало пажње на било какве анкете које су исказивале расположење њених гласача. Главни разлог за ово био је лични став оснивача странке, господина Вацлава Клауса. Овај политичар је током година постао један од најгласнијих критичара савременог модела европске интеграције. По његовом мишљењу, данашња Европска унија је једна исувише регулисана бирократска структура, подређена неограниченој и неконтролисаној вољи европских званичника, који нису непосредно изабрани, а који су, у ствари, једини учесници који у тој

игри стичу моћ и имају користи од све ближе сарадње и интеграције са државама чланицама ЕУ. Према господину Клаусу, ЕУ би требало да одустане од свих покушаја остваривања блискије политичке сарадње ван области царинске уније и заједничког тржишта. Стога је г. Клаус један од најизразитијих критичара како првобитног пројекта Устава за Европу, тако и садашњег пројекта Лисабонског уговора. Горепоменути став био је потпомогнут чињеницом да су Вацлав Клаус и његова Грађанска демократска странка двапут за редом изгубили парламентарне изборе (1998. и 2002. године), те се тако нашли у опозицији у периоду између 1998. и 2006. године. Као највећа опозициона странка у Парламенту и без икакве улоге у власти, грађанске демократе су себи могле да дозволе снажну евроскептичну реторику, која је, у суштини, послужила као једно од главних оружја у критици социјалистичке владе током преговора о приступању и првих година чланства у ЕУ. Ипак, након што је по други пут изгубио парламентарне изборе 2002. године, Вацлав Клаус је иступио са положаја лидера странке и предао је свом наследнику, Миреку Тополанеку. Касније се испоставило да је ово била преломна тачка за „европско усмерење” Грађанске демократске странке.

Парламентарни избори 2006. године и формирање коалиционе владе на челу са грађанским демократама, које је уследило, само су потврдили познату изреку да „нико не може бити евроскептик кад дође на власт”, или, прецизније, „ниједна владајућа странка не може бити евроскептична”. Убрзо по преузимању одговорности у власти, грађанске демократе су схватиле неумитну чињеницу да гласно исказивање евроскептицизма од стране било које владе земље чланице – а нарочито влада мањих или средње-великих држава чланица – није ни од какве користи и чак је контрапродуктивно по питању стварних шанси да се промовишу питања од националног интереса. Просто речено: много је лакше бити евроскептик док сте вођа опозиционе странке, него кад постанете вођа највеће странке у коалиционој власти, а у исто време сте и премијер своје земље. Мирек Тополанек је то врло брзо схватио. Учешће у власти било је одлучујући фактор у преображају усмерења грађанских демократа ка проевропској политици. Нарочито у случају министара а, пре свега, премијера те странке, путовања у Брисел и друге европске престонице ради састанака са својим колегама показала су се као веома делотворна у отупљивању оштрице њиховог евроскептицизма. То је делом питање просте људске таштине (политичари сматрају да добијају на важности ако се веома често сусрећу са својим колегама из

других земаља). Међутим, пре свега је од суштинског значаја то што политичари добијају прилику да у пракси расправљају о тренутним европским проблемима и питањима, како би схватили да једини начин да се неки пројекат од националног интереса прихвати у ЕУ води кроз изградњу и одржавање контаката и савеза са представницима других држава чланица. У случају Чешке и њених политичара, овај процес је добио замајац чињеницом да је земља требало да преузме положај председавања Саветом ЕУ у првој половини 2009. године. Стога је, убрзо након уласка у ЕУ, покренут темељан процес припрема за председавање, у којем је нагласак стављен на потребу дубље интеграције како јавне управе, тако и политичких кругова у целокупни програм ЕУ. Ово је био веома користан катализатор за административне и политичке капацитете државе да стекну знања о реалној политици ЕУ.

Једини преостали изузетак по којем је Чешка данас специфична у односу на друге земље чланице јесте њен председник. Вацлав Клаус, који је добио председничке изборе 2003. године, након оставке на позицију вође Грађанске демократске странке, веома је другачија личност у односу на било ког другог председника владе или државе широм ЕУ. Карактер његове критике ЕУ је већ описан у претходном тексту. Оно што треба, такође, напоменути јесте да је интензитет његових критика у порасту: од почетка свог другог председничког мандата (који је почео 2008. године), Вацлав Клаус је временом постао један од најзначајнијих незваничних лидера покрета евроскептика, овога пута борећи се, нарочито, против усвајања Лисабонског уговора. Такав несклад између председника земље (који је званични шеф државе) и владе (која је одговорна за планирање и остваривање спољне политике државе) у сваком случају не доприноси разумевању позиције Чешке и њених ставова у оквиру Европске уније.

Усклађивање послова у вези са ЕУ

Када нека земља постане чланица Европске уније, она мора да успостави оперативне механизме међуресорне сарадње на пословима у вези са ЕУ у сопственом систему јавне управе. Такав корак је неопходан предуслов за делотворно промовисање било којих питања од националног интереса. За државу чланицу, у сваком случају, неопходно је да говори једним гласом на свим пољима и свим ни-

воима процеса доношења одлука у Европској унији. Колико год се чинило да је тај предуслов очигледан и сам по себи јасан, често није тако када је у питању свакодневна пракса у многим областима реал-политике у институцијама ЕУ. Уопште узев, то значи да у скоро свакој државној управи појединачна министарства и сектори стреме ка остварењу што веће аутономије и стицању што шире надлежности, а нека министарства у исто време заступају различите ставове и интересе. На пример, обично постоји одређени антагонизам између министарства индустрије и саобраћаја, с једне стране, и министарства за заштиту животне средине, с друге стране. Ако се активности тих министарстава не надзиру на одговарајући начин и не воде са неког вишег нивоа, она често (ако не и увек) теже да представе сопствена виђења и ставове, чак и у Савету Европске уније, као званичну позицију своје државе, мада друга релевантна тела државне управе имају другачије мишљење. Због тога увек постоји потреба за јаким и стручним координатором европских политика једне земље, ради праћења и спровођења свеобухватних и усклађених активности свих представника државе у иностранству, тј. пре свега у Савету Европске уније. Национални координатор мора да поседује како суштинске надлежности, тако и личне и стручне способности за остваривање своје улоге.

У Чешкој су до сада у пракси испробана два основна модела координације политика у вези са ЕУ. У периоду између 1998. и 2007. године, главни орган државне управе задужен за међуресорно усклађивање послова у вези са ЕУ било је Министарство спољних послова. Ово министарство управљало је свим процесима преговора о приступању од 1998. до 2002. године. Затим је министар спољних послова, који је истовремено био и заменик премијера, добио одговорност усклађивања свих претприступних активности до маја 2004. године, када је Чешка ушла у Европску унију. После 1. маја 2004. године, министар спољних послова је почео да спроводи своје дужности националног координатора за ставове Чешке у централној арени држава чланица ЕУ, Савету Европске уније.

Последица резултата парламентарних избора одржаних у лето 2006. године била је формирање нове коалиционе власти, на веома другачијој платформи. Што се тиче државне управе Чешке, једна од најзначајнијих импликација ове политичке смене била је промена националног усклађивања европских политика. У јануару 2007. године, именован је нови заменик премијера за европске интеграције. Овај вицепремијер је преузео све обавезе и надлежности министра

спољних послова по питању усклађивања политика у вези са ЕУ у државној управи Чешке. Оба горепоменута модела имају своје добре и лоше стране. Први модел, у коме је одговорно лице, министар спољних послова, флексибилнији је по питању спољне димензије активности државе чланице. Из угла гледишта некога ко све то посматра споља, држава чланица је „разумљивија” својим партнерима ако има само једног „г. или г-ђу Европу” одговорног/у за представљање националних позиција на министарском нивоу; ако њихов колега из друге земље жели хитно да размотри неко питање са њима, у сваком тренутку треба да окрене само један телефонски број. Такође, управљање Сталним представништвом у Бриселу (које је главни гласноговорник државе чланице за све институције ЕУ) такође делује скоро без застоја ако се усмерава само из једног центра. Други модел, успостављање функције посебног министра одговорног за европске интеграције, са друге стране, омогућава особи с тим задужењем да се у потпуности усредсреди на питања европских политика државе. Ова одлика је веома важна и даје министру за ЕУ значајну предност у поређењу са обичним министром спољних послова. Министар спољних послова просто не може да посвети толико пажње читавом програму у вези са ЕУ, јер је његов целокупан портфељ много шири, а европске теме чине само један, мада битан, део тог портфеља. Још једна привилегија аутономног министра за ЕУ је његова позиција у власти, која је мало другачија од положаја министра спољних послова. Министар за ЕУ, за разлику од својих колега у влади, нема „централни план и програм” сам по себи, он само усклађује активности својих колега када представљају земљу у односу на ЕУ; стога нема пуно конкуренције и напетости између њега и других чланова владе. Таква неслагања су обично неизбежна када је национални координатор за европска питања министар спољних послова. То значи да, поред тога што је координатор за европска питања, министар спољних послова је такође одговоран за обликовање националних позиција у области заједничке спољне и безбедносне политике Уније, чиме се умањује неутралност његовог става у функцији координатора.

Поред модела поделе надлежности између чланова владе, одговорни координатор мора такође да успостави функционални механизам за усклађивање, како на политичком, тако и на нивоу рада државне управе. У Чешкој је за ту сврху основано специјализовано међуресорно тело – Комитет за Европску унију. То је радно тело Владе Чешке Републике које је успостављено ради опредељивања и усклађивања националних позиција у Европској унији. Председа-

вајући Комитета на нивоу владе је премијер, а на оперативном нивоу њиме председава министар за европска питања. Састоји се од чланова владе или њихових заменика на оперативном нивоу. Седнице комитета редовно се одржавају једном недељно или према потреби. На нивоу владе, Комитет за Европску унију учествује у формулисању стратешких интереса Чешке у вези са чланством у Европској унији, у дефинисању позиције Чешке у односу на кључна питања о којима се расправља у органима ЕУ, а бави се и другим питањима у вези са чешким чланством у ЕУ. Његов најважнији политички задатак је одобравање мандата делегацији Чешке у Европском савету. Комитет за Европску унију на радном нивоу даје и одобрава упутства за сталног представника Чешке на састанцима Комитета сталних представника (*COREPER*) и овлашћења чешких министара на састанцима Савета ЕУ, као и друге материјале који се односе на текућа дешавања у вези са ЕУ. Показало се да је Комитет за Европску унију веома делотворан чинилац који је пружао стабилност у периодима политичких промена и смена власти, током првих пет година чланства у ЕУ. Тиме је потврђена чињеница да су утврђени и функционални механизми државне управе и бирократије бар једнако важни као и добра политичка гарнитура.

Процес приступања било које земље ЕУ бременит је многим изазовима, напорима и неопходним инвестицијама, али истовремено и изузетним могућностима, користима и стицањима. Коначни рачун сваке земље зависи од степена сопствене решености и воље да њено чланство у ЕУ буде успешно. Отворена привреда, нови изазови и нове прилике за грађане. Главна платформа за европске интеграције је и даље у области привреде и трговине, упркос динамичном јачању политичке сарадње у осталим областима (нарочито у последњих двадесет година), као што су правда и унутрашњи послови. Шанса за приступ јединственом тржишту Уније је одлучујући разлог залагања свих земаља које теже чланству у ЕУ. То је, такође, важило и за Републику Чешку. Као отворена привреда, чија перспектива је у потпуности зависила од њеног извоза, ова земља се приближавала ЕУ са намером да подстакне свој раст и надокнади време изгубљено од четрдесет година неделотворне планске привреде у комунизму. Степен остварења овог циља био је висок, јер одмах након прикључења ЕУ 2004. године, а затим и уклањања свих преосталих административних баријера изласку чешких извозника на јединствено тржиште, стопа раста чешке привреде досегла је читавих 4%. Наредних година, стопа раста БДП-а Чешке држала је стабилан замах

између 4% и 6% све до појаве економске кризе у последњем кварталу 2008. године. Ипак, велики успех чешких извозника био је скупо плаћен неопходним реструктурирањем чешке привреде. На почетку деведестих година 20. века, ова привреда била је оптерећена из комунизма наслеђеном зависношћу о тешкој индустрији која троши пуно енергије. Након растурања Савета за узајамну економску помоћ (који је био познат и као СЕВ) и распада његових тржишта, чешка привреда је морала да се прилагоди захтевима западноевропских тржишта, што је донело озбиљне проблеме појединим областима које су некада зависиле од сектора тешке индустрије. Ове области су веома брзо погођене високим стопама незапослености и упркос постепеним олакшањима изазваним укупним опоравком привреде, ситуација у њима је остала далеко од задовољавајуће. Једноставно речено: отпуштеним, нискоквалификованим радницима металуршке индустрије, који отежано налазе нови посао, тешко је да сагледају користи приступања Чешке ЕУ и економског раста, изузев чињенице да држава успева да прикупи довољно пореза како би им исплатила накнаде за незапосленост.

Са друге стране, за многе друштвене групе чланство у ЕУ значи безусловне користи без икаквих нуспојава. То су, пре свега, студенти који говоре стране језике, квалификовани радници или туристи. За све ове људе, превасходно, уклањање баријера између држава чланица Европске уније значило је слободу кретања и потпуно искоришћавање могућности које нуди ЕУ. За такве људе, ЕУ није претња, већ је, заправо, шанса.

Као што је већ поменуто, чланство у ЕУ, као и дуг и завојити пут који води до њега, представљало је изузетан изазов и велики обим посла за државну управу. Повећана очекивања од државног бирократског апарата, нарочито у вези са процесом приступања, а затим и са темељним припремама за председавање Саветом 2009. године, изазвала су значајан пораст броја запослених у државној управи (са свим последицама које то има по државни буџет). Са друге стране, обично постоје велике разлике између нових државних службеника и њихових старијих колега. Посао у државној управи који има везе са чланством земље у ЕУ привлачи многе младе, мотивисане људе са високо стручним знањем и познавањем језика, што је јавној управи Чешке Републике дало нови, динамичнији и флексибилнији изглед. Таква појава је, углавном, типична за све бивше комунистичке земље које су се придружиле ЕУ 2004. и 2007. године.

Историја нас учи следећем: сви таласи проширења ЕУ у којима су се земље са знатно нижим животним стандардом придруживале ЕУ (1981, 1986, 2004. и 2007. године), обележени су појавом одређених политичких расположења и општег зазора у широј јавности, како у старим, тако и у новим чланицама. Не изненађује ни чињеница да се у таквим случајевима јављају многи политичари који нуде своју заштиту потенцијалним гласачима; очигледно је да је за неке политичаре то најлакши начин да стекну популарност и политички капитал. Проширење 2004. године није било изузетак од овог правила: многи грађани Западне Европе (нарочито Немачке и Аустрије) страховали су од инвазије јефтине радне снаге са Истока, док су многи становници нових држава чланица (пре свега у пограничним областима Чешке, Пољске и Мађарске) стрепели да ће богати Европљани са Запада покуповати имања и пољопривредно земљиште у њиховом суседству. Ове бојазни су довеле до увођења прелазних периода за примену неких основних слобода ЕУ, као што је слободно кретање радне снаге или капитала, упркос бројним озбиљним анализама које су указивале да су такве стрепње неосноване. У овом случају, политички захтеви однели су превагу над стварношћу – чак и озбиљни политички лидери са обе стране границе једноставно нису могли себи да приуште да створе простор за популисте и тиме угрозе сам процес европског проширења. Чак је и 2004. године усвајање прелазних периода било неопходан данак који је требало платити како би се придобила општа политичка сагласност у вези са даљим корацима у пројекту поновног уједињења некада подељеног континента.

За мале или средње велике земље, у европским размерама, чланство у ЕУ доноси трошкове и користи чак и по питању силе и утицаја у међународним дешавањима. Исто то важи и за Чешку. Након прикључења ЕУ, чешки политичари су брзо схватили да изненађујуће велики број државних надлежности потпада под процес заједничког доношења одлука у Бриселу. У таквој ситуацији, неоподно је да држава и њени политички и административни представници успоставе делотворне механизме како би у што већој мери прогурали своје утицаје и позиције у оквиру тог процеса одлучивања. Неки од ових механизма имају мало тога заједничког са транспарентношћу и званичним методама и правилима функционисања европских институција. Међутим, ове неформалне процедуре су предуслов за промовисање било ког питања од националног интереса.

Ограничени суверенитет држава чланица ЕУ, са друге стране, такође значи већу шансу да мале земље прогурају сопствене визије и

ставове у контексту глобалне конкуренције. Предуслов за то је склапање делотворних савеза са другим истомишљеницама унутар Уније. Такво грађење савеза је могуће само ако је засновано на конкретним и опипљивим процесима са високом додатом вредношћу за све који у њему учествују (пројекти енергетске стабилности, нпр). Сходно томе, стварање савеза је најбољи начин да се допринесе заједничкој добробити свих чланица ЕУ, као и светској стабилности и напретку.

ПЕТ ГОДИНА ЧЛАНСТВА СЛОВЕНИЈЕ У ЕУ: ЗАКЉУЧЦИ И ПОУКЕ

др Анже Бургер и др Марјан Светличич¹

.....

Увод

Првог маја 2009. године, Словенија је прославила пола деценије свог чланства у Европској унији. Пут до чланства био је историјски кратак, али и трновит. Искуства Словеније су веома значајна за друге земље из региона које су на путу ка чланству у ЕУ, јер деле сличну историју.

Циљ овог чланка, пре свега, јесте да представи основне прекретнице на путу ка чланству, а затим и почетне недоумице. Четврто поглавље посвећено је недоумици у погледу правог тренутка за чланство, док пето поглавље разматра последице транзиције и самог чланства у ЕУ. Њих ћемо у шестом поглављу упоредити са стварним резултатима Словеније као нове земље чланице. Будући изазови биће приказани у седмом поглављу.

2. Кратак историјат

Пут до чланства није био превише кратак, али је Словенија ипак напредовала много брже у односу на неке нове земље чланице, које су такође пролазиле кроз транзицију и постале придружене чланице ЕУ пре Словеније. Један од повода за кашњење био је спор

¹Факултет друштвених наука, Универзитет у Љубљани.

са Италијом у вези са чланом 68. словеначког Устава, који странцима забрањује да купују имовину у Словенији. Крајем 1995. године, проблем је разрешен такозваним Шпанским компромисом и Словенија је могла да потпише Споразум о придруживању и поднесе кандидатуру за чланство 10. јуна 1996. године.

Табела 1: Прекретнице на путу Словеније ка чланству у ЕУ

Датум	Догађај
децембар 1995. године	Постигнут Шпански компромис у вези са некретностима ²
јун 1996. године	Потписан Европски споразум (ступио на снагу 1. јануара 1999. године) и поднета кандидатура за чланство
31. март 1998. године	Почињу преговори о чланству
јануар 1998. године	Влада усваја Стратегију за приступање
1. мај 2004. године	Словенија постаје чланица ЕУ
1. јануар 2007. године	Словенија постаје чланица Евразоне
12. децембар 2007. године	Словенија постаје чланица Шенгенске зоне
1. јануар-30. јун 2008. године	Председавање Европским саветом

Како би се све ово остварило, преговори на политичком, као и на стручном нивоу рано су покренути. Прва свеобухватна стратегија за међународне економске односе и повећање конкурентности усвојена је већ 1996/1997 године, након три године разраде. У том тренутку, чланство у ЕУ није било главна тема стратегије, мада је било посредно укључено у разматрања. У мају 1997. године, формални елементи стратегије за чланство у ЕУ су усвојени на политичком нивоу, а покренута је иницијатива за званично усвајање посебне стратегије за чланство у септембру 1998. године.

Две су поруке најважније у вези са процесом европских интеграција: а) потребно је пуно времена и залагања политичара и

²Више детаља у Marjan Svetličič, *Slovenian state strategy in the new Europe*, (TKI working papers on European integration and regime formation 1998, 34, footnote 29. Esbjerg (Denmark): Sydjysk Universitetsforlag: South Jutland University Press, 1998.

стручњака да би нека земља постала чланица и б) компромиси су неопходни.

3. Почетне недоумице и различите могућности

На почетку овог процеса, евро-ентузијасте су имале обичај да кажу како Словенија нема алтернативу чланству у ЕУ. Стручњаци се нису слагали са тим, већ су тврдили да постоје друга могућа решења, као и трошкови и користи како од чланства, тако и од неприступања ЕУ.³ „Али чак и кад би трошкови придруживања били високи, још већа цена непридруживања би опет ишла у прилог одлуци о чланству, под условом да су користи од придруживања веће (или једнаке) користима од остајања ван Уније. Цена неинтеграције је у суштини цена уситњених малих тржишта која функционишу испод минимума ефикасности“⁴. Било је тврдњи да није политички паметно рећи јавности да нема других могућности. Требало је препознати трошкове неинтеграције и наћи најбољу алтернативу преговореном споразуму (НАПС), односно, према теорији преговарања, праву основу за процењивање исхода преговора, противчињеничну, у економској терминологији. Студија је изнела неколико могућих решења: а) потпуну либерализацију трговине (Сингапурски модел), б) ЕФТА или неки други регионални блок, в) поновна интеграција у нову Југославију, што је била могућност коју су заговарале неке западноевропске земље и, коначно г) стратегија самосталности, окренута ка унутра.

Темељна процена трошкова и користи сваке од ових алтернатива, с обзиром на веома снажну и стварну интегрисаност словеначке привреде у тржиште ЕУ⁵, због које је Словенија морала да се придржава правила која важе на том тржишту без обзира да ли је чланица Уније или не, показала је да је чланство у ЕУ најбоље од свих могућих праваца деловања. Швајцарска и Норвешка су примери који показују да је усвајање правила правних тековина ЕУ обавезно, без обзира на чланство, за малу земљу као што је Словенија.

³Marjan Svetličič, *Svetovno podjetje: izazivi mednarodne proizvodnje*, (Zbirka Alfa, 1996, 1). Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče, 1996. 321; Marjan Svetličič, *Slovenija in Evropska unija. V: Strategija ekonomskih odnosov s tujino, Slovenija in Evropska unija*. Ljubljana: Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, 1996.

⁴Marjan Svetličič, A small country going into Europe: economic pragmatism and nationhood in Danica Fink-Hafner and Terry Cox, eds. *Into Europe? perspectives from Britain and Slovenia* (Scientific library, 18). Ljubljana: Faculty of Social Sciences, 1996, 218.

⁵Земље ЕУ чиниле су 67% извоза Словеније још у 2002. години.

4. Убрзано или одложено чланство?

Највећа недоумица била је да ли убрзати процес придруживања или, насупрот томе, деловати полако, како би се земља што боље припремила за чланство. Оба решења су имала своје предности и недостатке. Студија која је спроведена да би се решило то питање показала је да је однос позитивних и негативних ефеката јасно ишао у прилог убрзаној интеграцији до 2004. године.⁶ Најважнији аргументи за одабрану стратегију били су да би се споријом интеграцијом одложиле преко потребне транзиционе реформе, да врата ЕУ неће заувек остати широм отворена, а да би спорији пут могао да одложи чланство за превише дуг временски период, у коме би земља морала да чека да друге потенцијалне чланице постану део претприступног процеса. Био је то историјски тренутак, чији је снажан импулс требало искористити. Тренутни замор од проширења и економска криза показују да је донета права одлука.

У случају убрзаног приступа, постоји опасност да преговарачка позиција земље буде ослабљена због недостатка времена и знања које се прикупља током дужег процеса приступања. Трошкови приступања су такође концентрисани у прилично кратком периоду, а предузећа имају мало времена да се прилагоде, што може да изазове незапосленост и социјалне немире. Без обзира на мане убрзаног придруживања, ипак је боље не одлагати привредни преображај одлагањем чланства у ЕУ. Постало је сасвим јасно да трошкови приступања имају много више везе са транзицијом него са самом Европском унијом, мада је ово друго било доста наглашавано у расправама у медијима и широј јавности. Одложена интеграција би такође значила мањи прилив СДИ и тиме мање шансе да ће доћи до корисних динамичких ефеката интеграције. На крају, али не и најмање важно, могло се очекивати мање средстава ЕУ за структурне реформе и регионални развој. Процењено је да земља чланица може да привуче пет пута више средстава од придружене чланице.

5. Очекиване последице

Теорија трговинских интеграција препознаје две врсте статичких ефеката на трговину (стварање трговине и скретање трговине) и неколико динамичких ефеката интеграције. С обзиром на специфич-

⁶Marjan Svetličič, *Zunanje determinante razvoja Slovenije in implikacije hitre oziroma odložene vključitve v Evropsko unijo. Teorija in praksa*, 2000.

ну историју Словеније, процењено је да ће статички ефекти трговине бити мање важни од динамичких ефеката. Наиме, највећи део статичких ефеката стварања трговине апсорбован је већ у времену када је земља уживала посебан статус и током фазе придруживања. У том периоду, Словенија је имала користи од квота одређених за Југославију. Велики део словеначког извоза је тиме уживао бесцарински приступ тржишту ЕУ чак и пре чланства. Сматрало се да ће ефекти скретања трговине, кад су у питању прилично скромни трговински односи са земљама које нису чланице ЕУ, такође бити занемарљиви. Ипак, због тектонских поремећаја у свету са којима се суочавамо данас, такве ефекте треба схватити озбиљније, јер ће нова тржишта и земље у развоју постати најважнија светска тржишта наредних деценија. Арора и Вамвакидис⁷ установили су да чак и контролисањем осталих одредница раста, раст од 1 одсто у земљи трговинском партнеру корелира са домаћим растом од 0,8 одсто. Дугорочни динамички ефекти интеграције, за које теорија тврди да су 5-6 пута значајнији од статичких ефеката⁸, показали су се као најважнији у случају Словеније.

6. Утицај чланства у ЕУ

Пет година је превише кратак период да би се могла направити темељна процена чланства у ЕУ. Сам тај временски период додатно усложњава ово питање, јер је готово немогуће раздвојити утицај чланства у ЕУ од наглог раста Кине и других БРИК земаља⁹ пре кризе, од значајног скока цена на светском тржишту или од последица транзиције. Ти утицаји су веома испреплетани. Такође је веома тешко да се раздвоје непосредни од посредних утицаја чланства¹⁰. Општа оцена је да су ефекти транзиције били јачи од утицаја самог чланства у ЕУ. Због тога ћемо се више усредсредити на последице чланства, без покушаја да прецизно израчунамо ефекте чланства у ЕУ самог по себи. Проценићемо најважније трендове и покушати да утврдимо у којој мери они могу да се припишу чланству у ЕУ или неким другим чиниоцима.

Као што се и очекивало, динамички ефекти интеграције (већа конкуренција која доводи до повећања продуктивности/инова-

⁷Vivek Arora and Athanasios Vamvakidis, *Economic Spillovers*, 2005, 49.

⁸Видети Salvatore D., *International Economics*, seventh edition, John Wiley & Sons Inc, 335.

⁹Бразил, Русија, Индија и Кина.

¹⁰Видети UMAR. *Pomladansko poročilo*. Ljubljana, 2005. 101.

тивности, приступ технологији, боља расподела ресурса, економија обима) били су квалитативно много значајнији од статичких ефеката стварања и скретања трговине. Илустрације ради, конкуренција на словеначком тржишту порасла је, према анкети Евробарометра, за 69% у последње две године, углавном колико и у другим новим земљама чланицама (НЗЧ).¹¹

Оно што, такође, не треба заборавити јесу општи безбедносни, политички, психолошки и културолошки ефекти чланства. Они укључују већу стабилност и сигурност, што је веома важно за земље на немирном Балкану. У психолошком смислу, предност слободног путовања унутар ЕУ и све друге слободе су оно што шири јавност примећује и цени у свом свакодневном животу. Треба узети у обзир и тај утицај на свест становништва, а не само хладне економске податке.

Привредни раст Словеније, као нове чланице ЕУ, до садашње кризе био је веома добар. БДП, као и БДП по глави становника, знатно је порастао и Словенија је од свих НЗЧ била најбржа у сустизању ЕУ15.

Табела 2: Општи показатељи раста за Словенију 2004-2007.12, 13

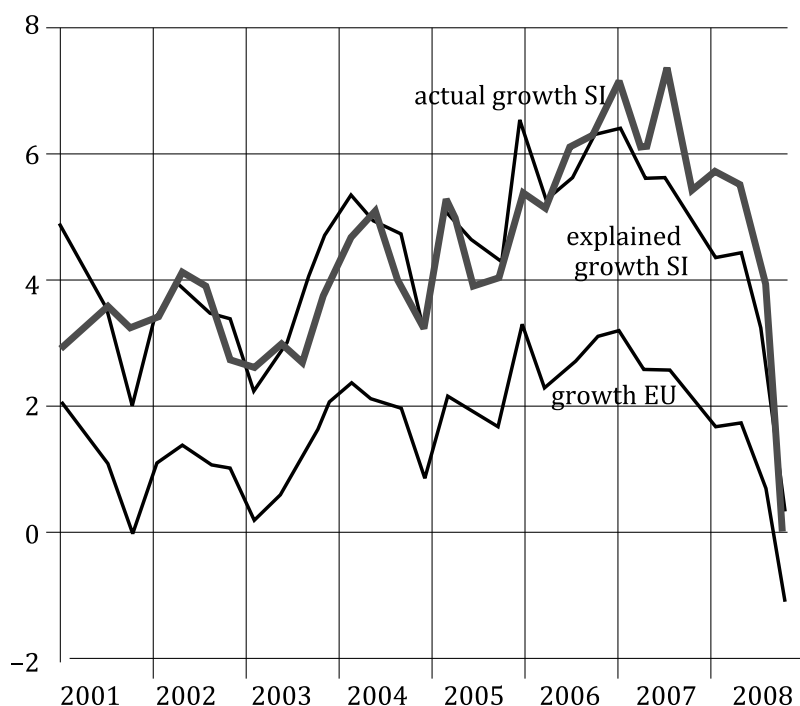
	2004	2007	2008
БДП (у милионима евра, текуће цене, фиксни девизни курс)	27.073	34.471	37.126
Стопе раста БДП, сталне цене	4,3 %	6,8 %	3,5 %
БДП по глави становника, текући девизни курс	13.599	17.076	18.219*
БДП по глави становника у односу на просек ЕУ27	83% (2003)		90%
Извоз у ЕУ25 (% укупног извоза)	66,1 %		70,6%
Увоз из ЕУ25 (% укупног увоза)	82,2 %		78,9%
Текући рачун (% БДП)	-2,7		-5,5

¹¹European Economy, *Five years of an Enlarged EU; Economic Achievements and Challenges*, 2009, Graph III.2.6

¹²Извор: *UMAR, Socialni razgledi*, ur. Matjaž Hanžek, Tanja Čelebič, Valerija Korošec, Vanja Pečar. Ljubljana, 2009, 15,17,159. Bank of Slovenia, *Price Stability Report*, Ljubljana, March 2009.

¹³Сопствени прорачун.

Стопе раста биле су изразито више у односу на просек у свету или ЕУ 15, али се очекује да ће раст бити негативан у 2009. години (-4 % према УМАР).



Слика 1: Раст Словеније у односу на ЕУ између 2001. и 2008. године¹⁴

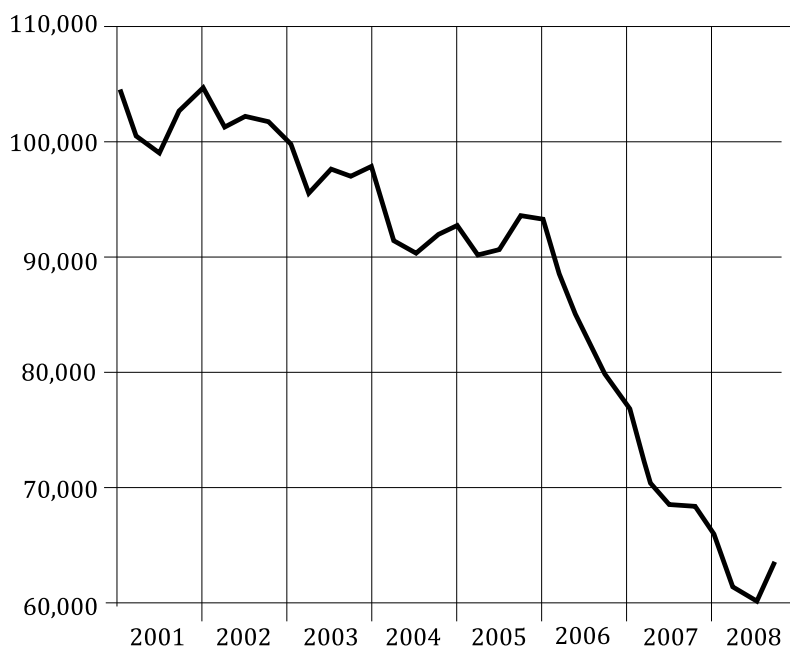
Главни правац којим је светска криза погодила Словенију био је трговина, јер је спољна тражња (нарочито из Немачке, Аустрије и Италије) драстично ослабила. Допринос нето извоза укупном расту постао је негативан већ у 2007. години.¹⁵ Блиска повезаност са заједничким тржиштем ЕУ и економска отвореност чине Словенију веома подложном флукуацијама производње у ЕУ. Чак 74% стопе раста Словеније може се објаснити променама стопа раста у ЕУ (видети раст повезан са ЕУ). Промена од једног процентног поена у стопи раста ЕУ дала је 1,4 % промене раста у Словенији.¹⁶

¹⁴Ibid, 30.

¹⁵Buđemu Bank of Slovenia, *Price Stability Report*, Ljubljana, March 2009, 13.

¹⁶Jože Mencinger, *Kakos mo smo prišli, kjer smo? Gospodarska gibanja*. Ljubljana,, March 2009, 30.

Стопа незапослености је показивала тенденцију значајног опадања, али је почела да расте након избијања кризе 2008. године. У првој половини 2009. године, удео запосленог становништва у укупном становништву опао је са 49% на 42%, колико је забележено и 1993. године.



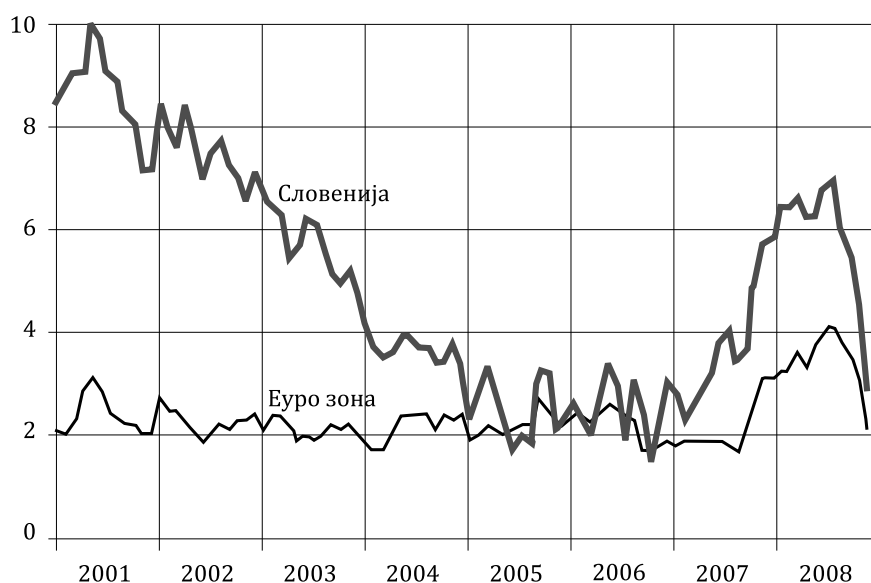
Слика 2: Регистрована лица која траже запослење у Словенији, 2001-2008¹⁷

Као део припрема за усвајање евра, стопа инфлације смањена је друштвеним договором 2002. године да раст зарада буде спорији од раста продуктивности, као и уласком у ЕРМ2 механизам након тога, али је поново почела да расте убрзо по увођењу евра. То се може донекле објаснити „трошковном инфлацијом, као последица вештачког обуздавања инфлације у периоду припрема за евро“.¹⁸ Неки знаци прегревања појавили су се после уласка у еврозону 2007. године, што се подударило са јаким ценовним шокovima на светском тржишту. Инфлација је средином 2008. године достигла највиши ниво у еврозони, а незапосленост пала знатно испод оче-

¹⁷Ibid, 3.

¹⁸Ibid, 33

киване природне стопе.¹⁹ Након уласка у еврозону, фискална политика није била довољно рестриктивна како би се обезбедила одговарајућа комбинација политика у односу на монетарну политику у еврозони, већ је била релативно лабава, с обзиром на привредни раст и сустизање ЕУ.



Слика 3: Стопа инфлације у Словенији 2001-2008²⁰

Упркос свим негативним шоковима, конкурентност словеначке привреде забележила је скроман напредак по уласку у ЕУ, али и даље знатно заостаје за старим државама чланицама. Конкурентност Словеније варирала је између 35. и 42. места (Светски економски форум) и 22. и 32. места (Међународни институт за развој менаџмента) у периоду између 2002. и 2008. године.²¹ Тржишни удео Словеније у светском извозу, као показатељ глобалне конкурентности, повећан је са 0,15% у 1999. години на 0,21% у 2007. години, пре свега захваљујући значајном порасту извоза у НЗЧ (удео повећан са 0,43% на 0,76%), али и у старе чланице (са

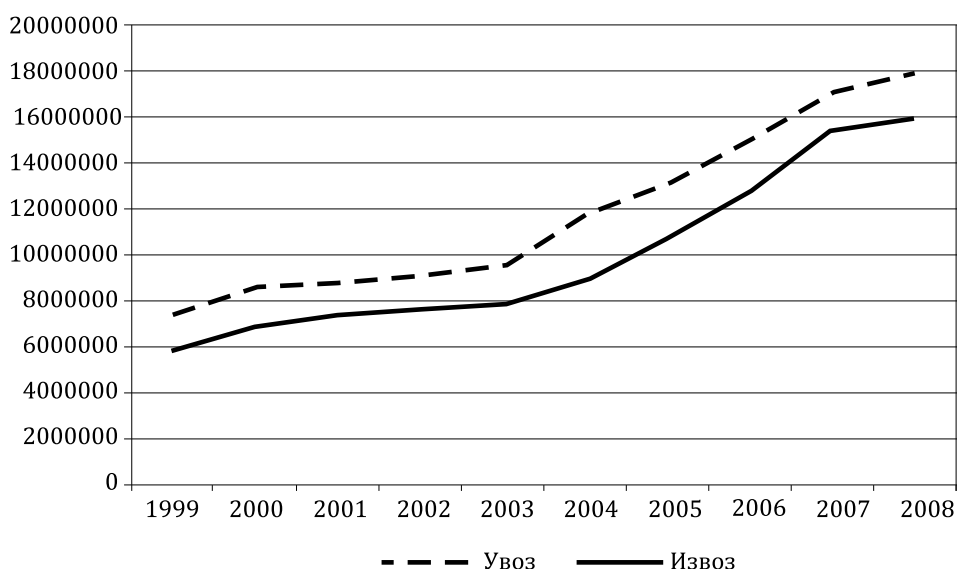
¹⁹OECD Economy Surveys: Slovenia. Organization for Economic Cooperation and Development. Paris, 2009, 11.

²⁰Jože Mencinger, *Kakos mo smo prišli, kjer smo? Gospodarska gibanja*. Ljubljana, March 2009, 33.

²¹*Будету UMAR. Poročilo o razvoju*. Ljubljana, May 2009

0,27% на 0,35%).²² На ранг листи Светске банке према погодности пословања, Словенија заузима тек 54. место (што је напредак у односу на 64. место 2008. године). Од осталих чланица ЕУ, само неколико њих је забележило веће препреке предузетништву.

Као нова чланица ЕУ, словеначка привреда постала је још отворенија. Удео извоза роба и услуга у БДП повећао се са 59,5% у 2004. години на 72,3% у 2007. години. Само је извоз робе порастао са 46,2% на 61,4% у истом периоду. Из тога произилази да је словеначка привреда много отворенија у односу на ЕУ27 (39,9% за робе и услуге у 2007. години²³). Знатан раст трговинских токова у оба смера указује на снажне ефекте стварања трговине.



Слика 4: Словеначки увоз и извоз са ЕУ27, 1999 – 2008, у 000 евра²⁴

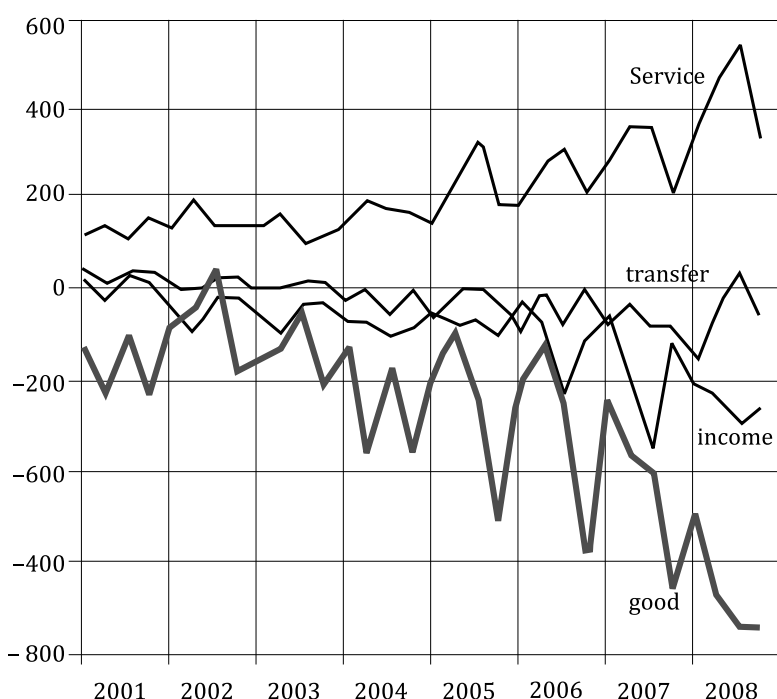
Највише стопе раста остварене су са новим чланицама, али и са неким од старих, као што су Грчка и Финска. Услови за трговину су се у међувремену погоршали за размену са Хрватском, Босном и Херцеговином и Македонијом због поновног увођења царина на извоз у те земље. Ситуација се временом поправила након потписивања

²²European Economy, *Five years of an Enlarged EU; Economic Achievements and Challenges*, 2009, 63.

²³Извор: IMA, *Development report*. Ljubljana, 2008, 93.

²⁴Извор: Евростат.

споразума о стабилизацији и придруживању, који предвиђају постепено смањивање царина. Увоз је растао брже од извоза, што је допринело погоршању биланса текућег рачуна, који је био у равнотежи до 2003. године. Традиционални трговински суфицит у области услуга није могао да финансира растући увоз и недавни одлив профита од СДИ. Односи размене за робу и услуге такође су се погоршали (изузев кратког предаху у 2007. години) јер су увозне цене расле брже од извозних цена током читавог периода приступања.²⁵



Слика 5: Текући рачун Словеније и његова структура, 2001-2008²⁶

Структурне промене биле су позитивне, али преспоре. Удео радно интензивних производа у извозу знатно је смањен, али је пораст у технолошки интензивнијим секторима био много скромнији, нарочито по питању научно-истраживачко интензивних производа које је тешко имитирати.

²⁵Bank of Slovenia, *Price Stability Report*, Ljubljana, March 2009, стр.45 и 47

²⁶Jože Mencinger, *Kakos mo smo prišli, kjer smo? Gospodarska gibanja*. Ljubljana, March 2009, 36.

Табела 3: Промена учешћа врста производа класификованих према заступљености фактора у укупном извозу Словеније, 2004-2008²⁷

	Сировинско интензивни производи		Радно интензивни производи		Капитално интензивни производи		Научно-истраживачко интензивни, лаки за имитацију		Научно-истраживачко интензивни, тешки за имитацију	
Земља	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006
Словенија	4	6	27	22	29	32	11	11	29	28
НЗЧ	14	14	23	20	23	25	14	15	26	26
СЗЧ ²⁸	12	15	17	15	23	23	28	27	28	27

Највећа промена само у извозу индустријских производа забележена је код средње и ниско технолошко интензивних сектора, док се удео производа високе технологије и информационо-комуникационе технологије (ИКТ) није променио.

Табела 4: Учешће производа у индустријском извозу Словеније класификованих према технолошком интензитету 2004-2008²⁹

	Ниско технолошко интензивне индустрије		Средње технолошко интензивне индустрије		Средње високо технолошко интензивне индустрије		Високо технолошко интензивне индустрије		ИКТ индустрија (део високо технолошке)	
Земља	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006
Словенија	26	19	20	25	48	51	6	5	4	3
НЗЧ	28	21	20	22	38	42	13	14	13	14
СЗЧ	21	18	16	19	46	46	18	16	12	12

²⁷European Economy, *Five years of an Enlarged EU; Economic Achievements and Challenges*, 2009, 67.

²⁸СЗЧ: Старе земље чланице

²⁹European Economy, *Five years of an Enlarged EU; Economic Achievements and Challenges*, 2009, 68

Традиционална структура извоза и даље преовлађује. Процес реструктурирања је покренут, али је скромног обима. Ово делом може бити објашњено нижим приливом СДИ у савремене секторе, који би подстакли раст додате вредности извоза. Словеначки индустријски произвођачи и даље извозе средње технолошко интензивне производе, чак са растућим учешћем. Заостајање за НЗЧ у извозу високе технологије је огромно и све више се повећава. Ипак, запошљавање у производњи високе технологије и научно-технолошко интензивним услугама порасло је у периоду између 2004. и 2006. године.³⁰ У сектору услуга, туризам је остварио највеће добити од чланства у ЕУ: прве године по приступању, број долазака туриста у Љубљану повећан је за 26% и њихов промет стално расте.

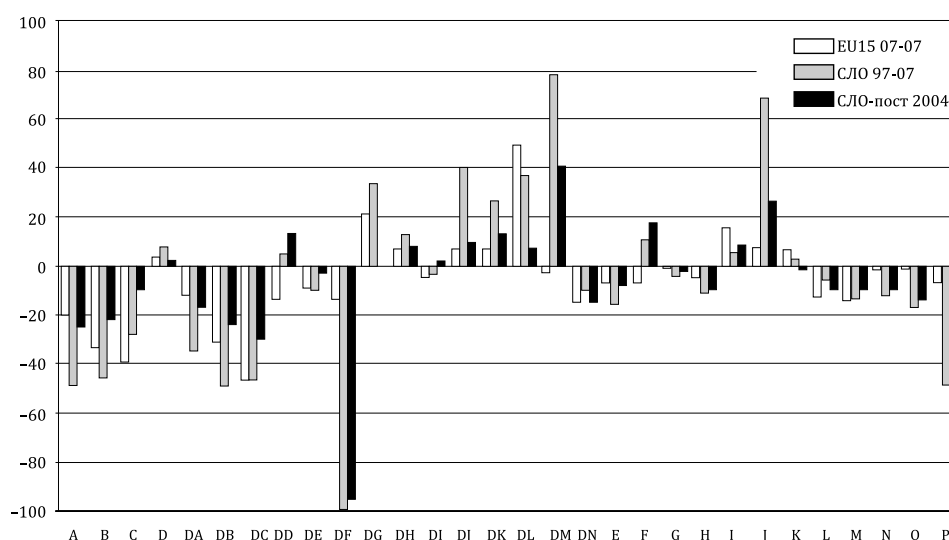
Скромна побољшања у структури извоза Словеније резултат су неповољне производне структуре. Комбиновани удео пољопривреде, екстрактивне индустрије и индустријског сектора стагнира на 30% БДП-а Словеније од 1997. године. Удео индустријског сектора чак је порастао за 1,9 процентних поена у односу на 1997. годину и 2007. године чинио 27,4% БДП, у поређењу са 20% у ЕУ15. Постоји велика разноврсност по питању релативног раста или смањења производње у различитим индустријским гранама: Производња кокса, нафтних деривата и нуклеарног горива (DF), Производња коже и предмета од коже (DC), као и Производња текстила и предмета од текстила (DB) забележиле су највећи релативни пад производње³¹, док су Производња прехранбених производа, пића и дувана (DA) и Производња текстила и предмета од текстила (DB) највише опале у апсолутним размерама (-1,0 и -1,1 процентна поена, респективно). Са друге стране, Производња саобраћајних средстава (DM), Производња основних метала и производа од метала (DJ), као и Производња електричних и оптичких уређаја (DL) оствариле су највећи релативни и апсолутни раст активности у индустријском сектору од 1997. године.

У складу са растом капиталног стока по раднику у току процеса сустизања, грађевински сектор Словеније чини већи део БДП (7,4% у 2007. години) него у ЕУ15 (5,5%), а за разлику од ЕУ15, забележио је позитиван раст свог удела у БДП, нарочито након приступања ЕУ. Упркос порасту учешћа у запослености и продуктивности/

³⁰ Ibid, 72.

³¹ Видети Слику 6.

результатима услужне индустрије (G-P)³², удео додате вредности у БДП опао је за све секторе услуга, осим у сектору Саобраћаја, складиштења и веза (I), Финансијског посредовања (J) и Послова са некретнинама, изнајмљивања и пословних активности (K). Њихов комбиновани резултат остао је непромењен од 1997. године и задржао се на 60% БДП. Кад је у питању подела на приватни и јавни сектор, приватне услуге (G-K) оствариле су раст удела додате вредности у БДП-у, али није дошло до приближавања ЕУ15 по учешћу запослених у том сектору. С друге стране, удео јавних услуга (L-O) у БДП опао је, док је истовремено забележено значајно приближавање учешћа запослених нивоу ЕУ15 у периоду између 1997. и 2007. године.



Слика 6: Раст удела додате вредности у БДП-у Словеније по секторима, 1997-2007 (у %)³³

Придруживање ЕМУ била је обавеза за Словенију и остале НЗЧ. Након испуњавања критеријума из Мастрихта, Словенија је постала прва НЗЧ која је ушла у еврозону, 1. јануара 2007. године. Микроекономске предности увођења евра (уклањање флукуација девизног курса и ризика везаних трошкова, већа транспарентност и упоредивост цена и укидање девизне размене) реализовале су се,

³²*Budemu*: Anže Burger and Metka Stare, "Public and Private Services Transformation in the CEECs." *The Service Industries Journal*, Routledge, 2010.

³³ Извор: сопствени прорачун на основу података Евростара.

а међународне трансакције су појефтиније. Међу макроекономским предностима, најважније су макроекономска стабилност, нижа инфлација и мање каматне стопе. Све ово је олакшало интеграцију у ЕУ, а тиме и економски раст, нарочито у 2007. години.³⁴

Прихватање евра подразумевало је губљење инструмената монетарне политике и политике девизног курса, али то се суштински догодило већ раније. Такође, висок раст инфлације у 2007. и 2008. години био је само у мањој мери опредељен увођењем евра (званична процена само 0,3 %)³⁵.

Штавише, данашња глобална финансијска криза добар је пример свих предности припадања еврозони. Сада је чланство у еврозони постало привлачније, како за постојеће чланице, тако и за оне земље које би то желеле да буду. Евро не може да заштити државе од свих утицаја кризе, али може да спречи додатне проблеме који су последица постојања слабих националних валута. Многе НЗЧ сада покушавају да нађу бржи пут до чланства у еврозони, јер њене чланице имају извесну заштиту од флукуације националних валута у времену велике монетарне нестабилности³⁶.

6.5 Стране директне инвестиције³⁷

СДИ су покретачи динамичких ефеката интеграције. Забележен је значајан раст и прилива и одлива СДИ по приступању (у 2007. години углавном као последица методолошких промена у праћењу СДИ³⁸), али и захваљујући наглом расту нето обавеза због повећаног задуживања огранака код њихових страних власника, углавном у финансијском сектору (банке, лизинг компаније, осигуравајућа друштва), у 2007. и 2008. години. Јасно је да је Словенија постала привлачнија за СДИ, али због своје величине није у стању да привуче пуно СДИ које траже тржиште. Без обзира на улазак у

³⁴*Budetu* Vlado Lavrač, *Evro po dveh letih v Sloveniji. Bančni vestnik*, No.3. Ljubljana, 2009, p 9-11; Vlado Lavrač, *Bančni vestnik* No 1-2. Ljubljana, 2009, 9-11.

³⁵Видети: UMAR, *Spring Forecasts of Economic Trends*, Ljubljana, 2008, 11.

³⁶Видети: Vlado Lavrač, *Ekonomska in monetarna unija. V* Sabina Kajnc in Damjan Lajh, *Evropska Unija od A do Ž* ur. Uradni list, Ljubljana, 2009, 52.

³⁷Више у UMAR, *Poročilo o razvoju* 2009. Ljubljana, May 2009. 109-112.

³⁸Од 2007. године, Банка Словеније шире захвата потраживања и обавезе између матичне фирме и њених подружница. Поузданија процена је да је остварено повећање само 4,5%.

ЕУ, обим прилива СДИ исказан као удео у БДП-у био је слаб, нарочито у односу на друге привреде у транзицији. У неким кључним секторима услуга, висока тржишна концентрација и доминантни уплив државе обесхрабриле су прилив СДИ. Словенија се по учешћу укупног прилива СДИ у БДП-у налази при зачељу земаља чланица Уније. Од старих држава чланица, само велике земље као што су Немачка, Италија и Грчка имале су нижи удео укупног прилива СДИ у БДП-у, док је тај однос у Словенији најнижи у односу на остале НЗЧ. Очекивало се да ће чланство у ЕУ са собом донети изражено повећање обима СДИ. Међутим, искуства и других земаља су показала да се највећи део ефеката раста које доноси чланство остварује пре самог приступања.³⁹

Табела 5: Обим и укупан износ прилива и одлива СДИ у Словенији 2000–2008,⁴⁰

	2000	2005	2006	2007	2008
Укупан прилив СДИ, на крају године	3.109,8	6.133,6	6.822,3	9.542,9	н.п. ⁴¹
Годишњи прилив	149,1	472,5	513,3	1.050,3	1.234,7
Укупан прилив СДИ, % БДП-а	14,8	21,7	22,0	27,7	н.п.
Укупан одлив СДИ, на крају године	825,3	2.788,7	3.452,2	4.888,8	н.п.
Годишњи одлив СДИ ⁴²	-71,7	-515,6	-687,0	-1.319,0	-977,6
Укупан одлив СДИ, % БДП-а	3,9	9,9	11,1	14,2	н.п.

У погледу одлива СДИ, Словенија бележи много боље резултате. Са учешћем укупног одлива СДИ од 14,2% у БДП-у у 2007. го-

³⁹*Budemu*: Marjan Svetličič i Matija Rojec: *The Global Economy, Security, and Small States in the Post-Cold War World*, ed. Zlatko Šabić and Charles Bukovski, Preager, Westpoint, Connecticut, London, 129-144.

⁴⁰Извор: <http://www.bsi.si> – интернет презентација Банке Словеније; интернет портал са подацима Статистичког завода Републике Словеније (SI – STAT) – Национални рачуни, 2009, 2008.

⁴¹Примедба: н.п. – нема података

⁴²Знак минус означава одлив.

дини, Словенију су претекли једино Кипар (31,3%), Естонија (27,6%) и Малта (15,7%). Због нивоа развоја на коме се налази, Словенија је знатно заостајала за старим земљама чланицама (осим Грчке) у погледу укупног одлива СДИ у БДП-у. Словеначке фирме спадају међу водеће у динамици спољне интернационализације међу НЗЧ у транзицији. Ово је важно, с обзиром на истраживања која тврде да је мултинационалност, а не власништво, најзначајнија за конкурентност. Предузећа су почела да инвестирају у иностранству још у доба социјализма, а нарочито после 2000. године. Главне дестинације биле су бивше републике СФРЈ, ради коришћења предности раног заузимања тржишта и очекиваних високих стопа приноса на капитал, као и преображаја некадашњих унутрашњих спона у међународне, након што су федералне републике постале државе. После више година раста, одлив СДИ из Словеније је такође забележио пад 2008. године, тако да је након три године Словенија поново постала нето увозник страних директних инвестиција.

Због отворености словеначке привреде и релативно јаке умерености на тржиште ЕУ чак и пре чланства, приступање Унији није узроковало веће потресе. Неке заштићене индустрије (производња и прерада дувана, текстил, кожа и обућа⁴³) нису успеле да се реструктурирају на време и сада се суочавају са озбиљним проблемима због појачане конкуренције, растуће цене рада и смањене потражње.

Словенија је и даље друга најмање задужена чланица еврозоне: у 2008. години, удео њеног бруто спољног дуга у БДП-у био је 105,3%, готово упола мање у односу на просек у еврозони за 2007. годину (еврозона 192%⁴⁴). Ипак, дуг је порастао, јер је 2000. године износио тек 41% БДП-а.

Ако се узму у обзир само токови који се односе на буџет, Словенија је била нето финансијер буџета ЕУ у 2007. години. Међутим, ако се у рачуницу укључе сви трансфери између Словеније и ЕУ, Словенија и даље прима више из буџета ЕУ него што уплаћује. Често се

⁴³У прехранбеној индустрији, производња је смањена за 6,8% у 2004. години. Извоз пољопривредних и прехранбених производа драстично је опао, док је увоз порастао за 12% у 2004. години. Пад текстилне индустрије више је био последица глобалних промена у тој области, док је чланство у ЕУ ту имало миноран утицај. Шпедитерска индустрија такође се суочила са великим изазовима због укидања царина (више о очекиваним секторским ефектима који су се касније и остварили у Marjan Svetličič: *Zunanje determinante razvoja Slovenije in implikacije hitre oziroma odložene vključitve v Evropsko unijo. Teorija in praksa*, Vol.37, No 1, 129-144).

⁴⁴Видети: UMAR, *Poročilo o razvoju* 2009. Ljubljana, May 2009, стр.97

указује да је апсорпција европских средстава један од највећих проблема. Стопа апсорпције, дефинисана као однос утрошених средстава у односу на планирана средства, у случају структурних фондова не разликује се много од осталих НЗЧ: 94% за Словенију, у односу на 91% у НЗЧ. Кад су у питању Кохезиони фонд и ИСПА, реализација износи само 64%, али је и даље виша него у другим НЗЧ⁴⁵.

Страховања да ће чланство веома негативно утицати на трговину са земљама Западног Балкана нису се остварила у већој мери, упркос укидању билатералних споразума о слободној трговини. У почетку је смањен извоз у БиХ и Македонију, али се касније опоравио. Неједнакост прихода порасла је одмах након добијања независности до 1993. године (дејство транзиције). После 2004. године, неједнакости су благо умањене, да би се 2006. године поново мало повећале, углавном као последица увођења новог пореза на доходак у 2004. и 2006. години.⁴⁶ Упркос благом расту у периоду транзиције, неједнакост прихода у Словенији је најнижа у ЕУ, захваљујући дарежљивој држави благостања и прогресивном опорезивању.

Табела 6: Међународна миграција у Словенију и из Словеније 2004-2007⁴⁷

	2004		2007	
	Број	Из/у земље бивше Југославије као % укупног броја за 2006. годину	Број	Из/у земље бивше Југославије као % укупног броја за 2006. годину
Имиграција из других земаља	10.171	85	29.193	87
Емиграција	8.269	64	14.943	73

Међу највећим страховима у старим чланицама убрајао се пораст имиграције из НЗЧ. Упркос минималној претњи коју је Слове-

⁴⁵European Economy, *Five years of an Enlarged EU; Economic Achievements and Challenges*, 2009, 207.

⁴⁶Tine Stanovnik, Kaj se dogaja z dohodkovno nenenakostjo v Sloveniji. *Delo*, Ljubljana, March 2, 2009.

⁴⁷Извор: UMAR, *Socialni razgledi*, ur. Matjaž Hanžek, Tanja Čelebič, Valerija Korošec, Vanja Pečar. Ljubljana, February 2009, 167-168.

нија, као мала земља, представљала, ограничења на слободно кретање радне снаге из Словеније су ипак успостављена. Искуство је потврдило да се не може очекивати велики одлив радне снаге из Словеније због културних, лингвистичких и других разлога. Емиграција из Словеније била је веома ниска, иако у порасту, и још увек чини мање од 50% прилива радне снаге. Државе бивше Југославије биле су главне земље порекла имиграције у Словенију.

7. Закључци и изазови

Мада је немогуће одредити у којој мери је само приступање ЕУ допринело резултатима словеначке привреде у последњих пет година, чланство Словеније у ЕУ се може сматрати успешним. Прихватање евра се такође показало као добар потез, нарочито сада, у доба кризе, јер је изоловало привреду од флукуација девизног курса.

Ефекти чланства су у великој мери спрегнути са припремама и зависе од квалитетних реформи и претходних прилагођавања на свим нивоима привреде и друштва. Привреда мора да се прилагоди новим специјализацијама и расподели ресурса јер је ЕУ постала велико „домаће“ тржиште за словеначка предузећа. То подразумева општу промену менталитета, која не обухвата само пословно понашање и политику. Такође је потребно да се схвати да постоји и нова политичка арена и да конкурентност почиње да зависи не само од материјалних фактора, већ и од способности да се утиче на одлуке у Бриселу. Неки *балкански* приступи не успевају у Бриселу. Одлуке на локалном нивоу, укључујући одлуке судова, имају свој шири, европски контекст. Стога праксе „буразерских веза“ касније могу да се обију о главу.⁴⁸

Већина трошкова прилагођавања, укључујући високу незапосленост и инфлацију на почетку, више су били везани за транзицију него за само чланство. Мада се испоставило да су најважнији ефекти били стварање трговине, ефекте скретања трговине би убудуће требало схватити веома озбиљно, имајући у виду тектонске промене у свету и све већи значај нових тржишта. Дакле, освајање

⁴⁸*Budemu*: Peter Ješovnik, Marjan Svetličič: Kako z ekonomsko-poslovno diplomacijo okrepiti zmožnosti slovenskih subjektov v Evropski uniji. V: Miro Haček (ur.), Drago Zajc (ur.). *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*. Ljubljana: Fakultet za družbene vede, 2005.

удела на новим тржиштима један је од највећих изазова, јер ће бити све теже задржати тржишно учешће у ЕУ због појачане конкуренције из трећих земаља.

Такође, преговори о чланству нису, како се понекад погрешно сматра, преговори са Бриселом, већ са државама чланицама и, што је још важније, са домаћом јавношћу. Све одлуке морају да буду усмерене и усаглашене код куће, како би се имала јака спољна преговарачка позиција. Активна улога привреде је веома битна још у фази преговарања, како би предлози и одлуке били усклађени са интересима стварних учесника, који онда могу боље и на време да се припреме за нове изазове. На тај начин, разочарање резултатима које обично уследи у првим годинама чланства већ је унапред смањено, јер се кроз читав процес преговарања очекивања држе на реалном нивоу.

Преговори такође захтевају нове вештине, које имају више везе са дипломатијом него са техничким знањима. Потребно је развити нове квалификације, као што су знање страних језика, комуникативност и вештине преговарања, како би преговарачи унапредили способност да своја техничка знања ефикасније искаже.⁴⁹

И на крају, потенцијалне нове чланице такође не треба да забораве да је „нормална“ тежња млађих генерација у потенцијалним будућим чланицама да постану део ЕУ. За њих је то нешто што им припада, као Европљанима, и задатак ове генерације јесте да оствари та очекивања младих.

⁴⁹Marjan Svetličič and Sabina Kajnc: Small States Presidency Competences; the case of Slovenian EU Council 'Presidency' in 2008, Forhcoming in *Halduskultuur – Administrative Culture*, Tallina Tehnikaülikool/Tallinn University of Technology, 2009, <http://www.ttu.ee/hum/>

ЛИТЕРАТУРА

- Bank of Slovenia, 2009. Price Stability Report, March 2009, Ljubljana.
- Burger, Anže and Stare, Metka 2010 (forthcoming). Public and Private Services Transformation in the CEECs. *The Service Industries Journal*, Routledge.
- European Economy 2009. *Five years of an Enlarged EU; Economic Achievements and Challenges*, No. 1, 2009.
- IMAD, Development Report 2008, Ljubljana.
- Ješovnik, Peter, Svetličič, Marjan. Kako z ekonomsko-poslovno diplomacijo okrepiti zmožnosti slovenskih subjektov v Evropski uniji. V: Haček, Miro (ur.), Zajc, Drago (ur.). *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2005, str. 219-243.
- Lavrač Vlado, 2009a. Evro po dveh letih v Sloveniji. *Bančni vestnik*, No. 3. str. 9-11. Ljubljana.
- Lavrač Vlado, 2009b, *Bančni vestnik*, No 1-2/2009, Ljubljana, str. 9-11.
- Lavrač Vlado, 2009c. Ekonomska in monetarna unija. V Kajnc Sabina in Damjan Lajh, 2009. *Evropska Unija od A do Ž* ur. Uradni list, Ljubljana, str. 49-54.
- Mencinger Jože 2009. Kako smo prišli, kjer smo? *Gospodarska gibanja* No. 41, 2, March, Ljubljana, str. 27-24.
- OECD. 2009. OECD Economic Surveys: Slovenia. Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Salvatore D. 2001. *International Economics*, seventh edition, v John Wiley&Sons Inc., New York.
- Stanovnik Tine, 2009. Kaj se dogaja z dohodkovno nenenakostjo v Sloveniji. *DELO*, March 2, Ljubljana.
- Svetličič, Marjan 1996a. *Svetovno podjetje: izzivi mednarodne proizvodnje*, (Zbirka Alfa, 1996, 1). Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče, 1996. str. 426.

- Svetličič, Marjan. 1996b. A small country going into Europe: economic pragmatism and nationhood. V: Fink-Hafner, Danica (ur.), Cox, Terry (ur.). *Into Europe?: perspectives from Britain and Slovenia*, (Scientific library, 18). Ljubljana: Faculty of Social Sciences, 1996, стр. 189-224.
- Svetličič, Marjan. 1996c Slovenija in Evropska unija. V: *Strategija ekonomskih odnosov s tujino, Slovenija in Evropska unija*. Ljubljana: Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, 1996, стр. 7-25.
- Svetličič, Marjan. 1998. *Slovenian state strategy in the new Europe*, (TKI working papers on European integration and regime formation, No. 24). Esbjerg (Danmark): Sydjysk Universitetsforlag: = South Jutland University Press, 1998. стр. 68.
- Svetličič, Marjan. 2000. Zunanje determinante razvoja Slovenije in implikacije hitre oziroma odložene vključitve v Evropsko unijo. *Teorija in praksa*, Vol. 37, No. 1, стр. 38-70.
- Svetličič Marjan and Rojec Matija, 2002. The Global Economy, Security, and Small States Aspiring for NATO membership. In: *Small States in the Post-Cold War World*, ed. Šabič Zlatko and Bukovski Charles, Preager, Westpoint, Connecticut, London, стр. 129-144.
- Svetličič Marjan and Sabina Kajnč, 2009, Small States Presidency Competences; the case of Slovenian EU Council 'Presidency' in 2008, Forthcoming in *Halduskultuur – Administrative Culture*, Tallinna Tehnikaülikool/Tallinn University of Technology
<http://www.ttu.ee/hum/>
- UMAR 2005. *Pomladansko poročilo 2005*, Ljubljana.
- UMAR 2008. *Spring Forecasts of Economic Trends 2008*, Ljubljana.
- UMAR, 2009a. *Poročilo o razvoju 2009*, May, Ljubljana.
- UMAR, 2009b, *Socialni razgledi*, ur. Hanžek Matjaž, Čelebič Tanja, Korošec Valerija, Pečar Vanja February 2009, Ljubljana.
- Vivek Arora and Athanasios Vamvakidis, 2005, *Economic Spillovers. Finance&Development*, IMF, Washington, September.

УЧЕСНИЦИ У ИЗРАДИ ПРОЈЕКТА

Уредници:

проф. др Михаило Црнобрња, Факултет за економију, финансије и администрацију – ФЕФА

доц. др Ана С. Трбовић, Факултет за економију, финансије и администрацију – ФЕФА

Помоћници уредника:

Проф. др Душан Вујовић, Светска банка

проф. др Снежана Поповчић Аврић, Факултет за економију, финансије и администрацију – ФЕФА

Милош Ерић, Факултет за економију, финансије и администрацију – ФЕФА

проф. др Тања Мишчевић, Факултет политичких наука Универзитета у Београду

мр Владимир Тодорић, Факултет за економију, финансије и администрацију – ФЕФА

Макроекономски ефекти и финансијски ефекти и утицај на буџет

Бранко Хинић, Народна банка Србије

Проф. др Душан Вујовић, ФЕФА и Светска банка

Слободно кретање капитала

Никола Фабрис, Економски факултет Универзитета у Београду

Владимир Ђорђевић, Привредна комора Србије

Пољопривреда

Горан Живков, СЕЕДЕВ

Татјана Беук Пирушић, Привредна комора Србије

Милан Кужник, Привредна комора Србије

Јелена Петровић, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије

Немања Трипковић, студент Факултета за економију, финансије и администрацију

Ивица Шаранац, студент Факултета за економију, финансије и администрацију

Саобраћај

проф. др Наташа Госпић, Саобраћајни факултет Универзитета у Београду

проф. др Небојша Бојовић, Саобраћајни факултет Универзитета у Београду

Драгана Мачвански, Саобраћајни факултет Универзитета у Београду

Зорица Ђерић Стојичић, Министарство за инфраструктуру Републике Србије

Љубинка Миљановић, Привредна комора Србије

Енергетика

Милан Симурдић, Европски покрет у Србији

Александар Ковачевић, Европски покрет у Србији

Наталија Луковић, Министарство рударства и енергетике Републике Србије

Дејан Јовановић, студент мастер студија Факултета за економију, финансије и администрацију

Заштита животне средине

проф. др Анђелка Михајлов, Факултет заштите животне средине Универзитета ЕДУКОНС/ „Амбасадори животне средине“

мр Данко Алексић, Факултет заштите животне средине Универзитета ЕДУКОНС/ „Амбасадори животне средине“

Весна Кахримановић, Министарство животне средине и просторног планирања Републике Србије

Зоран Сретић, Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије

мр Душан Стокић, Привредна комора Србије

Јелена Цветковић, Министарство животне средине и просторног планирања Републике Србије

Марија Павковић, студент Факултета за економију, финансије и администрацију

Наука и истраживање

проф. др Ђуро Кутлача, Институт „Михајло Пупин“, Београд

др Душица Семенченко, Институт „Михајло Пупин“, Београд

Јелена Колић, Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије

др Даница Мићановић, Привредна комора Србије

др Виктор Недовић, Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије

Просвета

доц. др Искра Максимовић, Факултет за економију, финансије и администрацију –ФЕФА

Јованка Арсић, Привредна комора Србије

Габријела Братић, Министарство просвете Републике Србије

Бранислав Војиновић, Привредна комора Србије

Биљана Димитријевић, Привредна комора Србије

Кристина Ђурић, Привредна комора Србије

Тинде Ковач Церовић, Министарство просвете Републике Србије

Вања Алинчић, студент Факултета за економију, финансије и администрацију – ФЕФА

Тржиште рада и мобилност радне снаге

проф. др Михаил Арандаренко, Економски факултет Универзитета У
Београду

мр Милан Зеловић

Јадранка Бубало, Министарство економије и регионалног развоја Републике Србије

Александра Секуловић, Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије

Иван Секуловић, Министарство рада и социјалне политике Републике Србије

Јана Суботић, студент Факултета за економију, финансије и администрацију – ФЕФА

Правосуђе

проф. др Весна Ракић Водинелић, Правни факултет Универзитета Унион

проф. др Александра Чавошки, Правни факултет Универзитета Унион

мр Ана Кнежевић Бојовић, Институт за упоредно право, Београд

мр Владимир Тодорић, Факултет за економију, финансије и администрацију – ФЕФА

Драгана Лукић, Министарство правде Републике Србије

Јелена Ивановић, студент Факултета за економију, финансије и администрацију – ФЕФА

Конкуренција

проф. др Сања Граић Степановић, Факултет политичких наука Универзитета у Београду

Здравко Илић, Привредна комора Србије

Славица Јоковић, Привредна комора Србије

Небојша Лазаревић, Министарство трговине и услуга Републике Србије

Владимир Међак, Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије

Заштита потрошача

проф. др Светислав Табороши, Правни факултет Универзитета у Београду

Миланка Бодружић, Привредна комора Србије

Радмила Даковић, Привредна комора Србије

Државна помоћ

мр Никола Јовановић, Канцеларија за европске интеграције
Владе Републике Србије

Милица Петровић, Министарство финансија Републике Србије

Информационо друштво

мр Драган Вељовић

проф. др Наташа Госпић, Саобраћајни факултет Универзитета у Београду

Слободан Марковић, Министарство за телекомуникације и информационо друштво Републике Србије

Мирко Прља, Привредна комора Србије

Мала и средња предузећа

доц. др Ана С. Трбовић, Факултет за економију, финансије и администрацију – ФЕФА

Јованка Јовановић, Министарство економије и регионалног развоја Републике Србије

Дејан Трифуновић, Привредна комора Србије

Наталија Сандић, студент Факултета за економију, финансије и администрацију – ФЕФА

Регионални развој

др Едвард Јакопин, Републички завод за развој, Београд

Ана Перишић, Министарство економије и регионалног развоја Републике Србије

ISBN 978-86-86281-08-1



9 788686 281081



ЕФЕКТИ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ