

ПРОГРАМ ЕКОНОМСКИХ РЕФОРМИ (ЕРП) 2020-2022

МОНИТОРИНГ ИЗВЕШТАЈ

Уредница: Ранка Миљеновић,
извршна директорка Центра за европске политике (ЦЕП)

децембар 2020. године

УВОД

Испуњавање економских критеријума је један од кључних услова за чланство у Европској унији (ЕУ). Конкретно то значи да свака земља кандидат пре пуноправног приступања мора да изгради функционалну тржишну економију која има капацитет да издржи конкурентски притисак унутар јединственог тржишта ЕУ. С тим у вези, Европска комисија (ЕК) је у *Стратегији проширења за 2014-2015. годину* предложила нови приступ политици проширења кроз увођења *Програма економских реформи (Economic Reform Programme - ЕРП)*. Овај инструмент треба да послужи као алат за координацију макроекономске и фискалне политике између земаља Западног Балкана и ЕУ са фокусом на планирање и спровођење структурних реформи које треба да доведу до испуњења економских критеријума за чланство. Уједно, ЕРП представља и кровни економски документ, јер за циљ има целокупно уређење управљања економским политикама и економским развојем. Његова сврха је припрема државе кандидата или потенцијалног кандидата за чланство за учешће у процесу економског и фискалног надзора који се спроводи у свим државама чланицама ЕУ (Европски семестар). Отуд се читав процес припреме, спровођења и мониторинга ЕРП-а може назвати и „благослов Европски семестар“ (*European semester light*).

У складу са Стратегијом проширења, од 2015. године, сви кандидати и потенцијални кандидати за чланство почетком сваке године усвајају ЕРП документ који покрива трогодишњи период и представља основу за дијалог са ЕК о спроведеним реформама и планираним активностима. Како ЕРП представља преносни (тзв. *rolling*) програм, сваке године се спроводи нови циклус његове израде уз изванредан континуитет у постављеним приоритетима у реформском процесу како би се могао оцијенити напредак и јасније увидети правац предложене економске политике.

У случају Републике Србије (РС) координација припреме ЕРП докумената је у надлежности Министарства финансија и Републичког секретаријата за јавне политике који, по договору са Владином Радном групом за израду и праћење спровођења ЕРП-а, предлаже сваке године оквирно 20 структурних реформи које ће бити у фокусу економске политике у наредне три године. Како ЕРП представља најважнији стратешки документ у економском дијалогу са ЕК и државама чланицама ЕУ са основним циљем да припреми Републику Србију као државу кандидата за пуноправно чланство у ЕУ, праћење напретка по овом основу представља битну активност цивилног друштва. Национални конвент о Европској унији (НКЕУ) учествује у дијалогу са представницима државе у току израде овог документа на годишњем нивоу од самих почетака његове припреме, а кроз своју Међусекторску радну групу за ЕРП путем које припрема анализе, сугестије и коментаре на предлог приоритетних структурних реформи и на текстуални део ЕРПа. Рад ове Међусекторске радне групе за ЕРП групе означава почетак организованог учешћа цивилног друштва у овом процесу.

Значај рада Међусекторске радне групе за ЕРП препозната је и пројектом *Јачање капацитета организација цивилног друштва за активно учешће у преговорима о приступању ЕУ кроз одређене радне групе Националног конвента о Европској унији* или краће „Припреми се за учешће“. Пројекат је подржала Делегација Европске уније у Србији кроз Програм подршке цивилном друштву.

Имајући у виду да је главни циљ пројекта *Припреми се за учешће* припрема и оснаживање организација цивилног друштва у Србији за делотворније укључивање у процес преговора о приступању ЕУ кроз Национални конвент о Европској унији и у дијалогу са Владом Републике Србије, а у вези са економским питањима у процесу приступања, израђен је *ЕРП мониторинг извештај* као једна од активности поменутог пројекта. У изради овог извештаја учествовали су чланови Националног конвента о ЕУ (НКЕУ) који су дали свој допринос у креирању садржаја целокупног извештаја, а све у складу са својом експертизом и областима за које руководе радне групе у овом телу.

Припремом овог ЕРП мониторинг извештаја, као и његовом даљом дисеминацијом, директно се оснажују капацитети цивилног друштва да врши независан мониторинг спровођења овог реформског документа базиран на чињеницама и доказима. Такође, овај пилот извештај треба да послужи као

методолошка и аналитичка основа за израду сличних докумената у наредним годинама кроз НКЕУ и његову Међусекторску радну групу за ЕРП. Поред тога, смернице и методологија за израду овог извештаја биће континуирано унапређивани како би се и капацитети цивилног друштва у том погледу развијали.

С тим у вези, *ЕРП мониторинг извештај* представља сажет приказ основних налаза истраживања које је имало за циљ да испита напредак у спровођењу одабраних структурних реформи (СР) садржаних у ЕРП-у. Поред анализе одабраних СР, извештај обухвата и анализу макроекономског и фискалног оквира који представљају саставни део ЕРП документа и описују план економске политике на макро нивоу. Постављен на овакав начин, *ЕРП мониторинг извештај* кроз анализу засновану на чињеницама креира додатну вредност у односу на службене извештаје Владе РС и ЕК док у исто време и наглашава питања која су можда занемарена или погрешно представљена у званичним извештајима, а од интереса су за цивилно друштво, грађане и привреду.

Како је ЕРП документ за период 2020-2022. године писан у тренутку пре избијања пандемије изазване ЦОВИД-19 вирусом, једно од ограничења овог извештаја јесте и чињеница да су се у међувремену догодиле значајне промене како на националном тако и међународном економском плану. Због тога је релевантност изложених планова у ЕРП документу делимично нарушена па и сам Извештај ЕК о ЕРП документу Републике Србије наводи да су његови закључци у сразмерној мери већ застарели због новонастале ситуације. Како је израда *ЕРП мониторинг извештаја* процес који је започео практично у тренутку јавног објављивања ЕРП документа за период 2020-2022. године, његов садржај се односи на период пре, али и период после избијања пандемије, а у складу са релевантношћу новонасталих промена. Друга лимитација овог извештаја се односи на обухват СР јер је према самој пројектној апликацији предвиђена израда анализа одређених СР, оних које се односе на поглавља покривена овим пројектом¹. Ипак, у склопу договора са Међусекторском радном групом НКЕУ за ЕРП, начињен је додатни напор и створен простор да се у израду извештаја укључе сви заинтересовани чланови ове Радне групе, а према њиховој могућности (пре свега временској). У складу са тим, овај *ЕРП мониторинг извештај* представља **пилот извештај** који не обухвата све СР садржане у ЕРП-у али као документ који се први пут израђује представља добру основу за свеобухватну анализу било које СР у будућности.

Овај пилот извештај сачињен је према Смерницама за израду ЕРП мониторинг извештаја, а које је припремио истраживачки тим пројекта „Припреми се за учешће. У складу са смерницама, за сваку од структурних реформи обрађених у овом пилот извештају, извршено је архивско истраживање, као и теренско, у виду интервјуа са релевантним актерима. Анализа сваке од представљених структурних реформи састоји се од увода, везе са одговарајућим преговарачким поглављем, кратким приказом структурне реформе, аналитичко-критичког приказа и закључка са препорукама за унапређење.

Сам *ЕРП мониторинг извештај* је подељен у три целине. После уводног дела, који представља почетни део извештаја, изложена је анализа општег дела ЕРП документа за период 2020-2022. године као и кратки осврт на прелиминарну листу СР која је предложена од стране Министарства финансија као садржај будућег ЕПР-а за период 2021-2023. године. Напослетку је дат појединачни преглед анализа одабраних СР што и представља најобимнији део овог извештаја.

Општи део - Макроекономски и фискални оквир

Година за нама представља посебно изазован период за економску политику земаља широм света. Како је 2019. година била обележена тензијама у трговинским односима глобалних играча са значајним реперкусијама на глобалну економију и трговинске токове, тако је почетак 2020. године донео још веће проблеме које нико није могао да предвиди. Пандемија изазвана ЦОВИД-19 вирусом донела је бројне изазове за економије појединачних земаља широм света али и пољуљала светски

¹ 1 – Слобода кретања робе; 3 – Пословно настањивање и слобода пружања услуга; 6 – Право привредних друштава; 8 – Конкуренција; 16 – Информационо друштво и медији; 17 – Економска и монетарна Политика; 20 – Предузетништво и индустријска Политика; 28 – Заштита потрошача и здравља; 29 – Царинска унија и 32 – Финансијска контрола

економски систем који је био већ начет трговинским споровима и назирућом економском кризом. Рестрикције уведене на проток робе и људи, удружене са прекидом ланаца снабдевања који је последично настао, изазвале су потешкоће у функционисању привреда у свим деловима света. После овог иницијалног шока и увида да тотална блокада привредних активности не може да се настави дошло је време за осмишљавање економске политике која ће одговорити на већ настале, али и антиципиране, последице ове пандемије.

Како се ситуација са пандемијом компликује из дана у дан нови модели за вођење економске политике се показују као неопходни. Прилагођавање новонасталој ситуацији кроз нпр. већу употребу дигиталне технологије у доброј мери помаже превазилажење тренутних потешкоћа. Такође, краткорочне мере помоћи привреди које је већина држава применила у циљу амортизације иницијалног шока је дало одређене резултате. Међутим, потребно је на средњи и дуги рок осмислити modele функционисања економске политике у систему који је већ добрим делом трајно промењен. То је најбитнији задатак који доносиоци одлука имају у овом тренутку. Уз то, посебно битно за Србију као релативно малу економију, јесте усклађеност ових политика на међународном плану. У случају Србије то значи још ближу сарадњу са представницима ЕУ како би се обезбедио сигуран и истоветан курс у осмишљавању и спровођењу економских политика обе стране.

Инструмент који стоји на располагању Србији за координацију економске политике са ЕУ јесте ЕРП документ. У последњој верзији овог документа за период 2020-2022. годину се наводи план да се у посматраном периоду очекује наставак тренда раста бруто домаћег производа (БДП) који је обележио 2019. годину. Главни извор оваквог раста је идентификован у расту домаће потрошње која је детерминисана очекиваним растом инвестиција и приватне потрошње становништва. Уз то, повећање стопе извоза је требало да допринесе одржавању тренда релативно високог раста БДП-а. Међутим, избијање здравствене кризе је довело до значајних промена на међународном и националном плану које већ сада стављају предложени план добрим делом *ad acta* и онемогућавају достизање општег раста привреде.

Базирање раста привредне активности на домаћој потрошњи је генерално добра политика. Због тога треба наставити са праксом повећања капиталних инвестиција у оној мери колико дефицит буџета то дозвољава. У 2020. години Влада РС је предузела низ краткорочних политика помоћи привреди па је због тога простор који буџетски дефицит пружа већ добрим делом искоришћен. С тим у вези треба бити обазрив са приликом планирања даљих инвестиција како би се јавни дуг држао у задатим лимитима. Ово је посебно битно јер је досадашња пракса била да се буџетски дефицит покрива приливом страних директних инвестиција (СДИ) за које је реално очекивати апсолутно смањење у наредном периоду због економске кризе и смањења привредних активности у целом свету.

Стимулисање приватне потрошње такође може бити добра мера, али се мора водити рачуна да она не долази од повећања плата у јавном сектору и пензија које су веће од самог раста БДП. Иако се апсолутним повећањем плата и пензија може очекивати повећање приватне потрошње ова релација има два озбиљна ограничења: не постоји гаранција да ће апсолутно повећање расположивог дохотка завршити у потпуности као потрошња и добар део потрошње грађана Србије се састоји од производа из увоза. Комбинацијом ова два фактора резултат повећања плата и пензија није нужно повезан са значајним порастом домаће привредне активности а уколико ово повећање буде више од раста БДП-а онда је и фискална стабилност угрожена. Због тога битнији аспект овог дела економске политике јесте реформа система одређивања плата у јавном сектору, а основу за повећање домаће тражње треба тражити пре свега у инвестицијама, како јавним тако и приватним домаћим и страним.

Трећи идентификовани фактор раста БДП-а је повезан са растом извоза српске привреде. Како је Србија у великој мери трговински отворена привреда шокови на међународном плану имају јасне и директне последице на њене трговинске токове. Због ситуације са пандемијом која је негативно погодила трговинске партнере Србије, као и очекиваног мањег прилива СДИ који повећавају извозну базу, на раст извоза као генератора раста привредне активности не треба много рачунати у наредном

периоду. Оно што је добра ствар за српску економију јесте да удео туризма није велики као код неких земаља у окружењу, па ће се тај негативни утицај у мањој мери испољити.

Како би се одржала фискална стабилност и у овако изазовним моментима не треба губити из вида још неке од мера које је неопходно имплементирати у наредном периоду: реорганизацију државних предузећа и смањење пореског оптерећења на рад. Иако је пронађен стратешки партнер за РТБ Бор, који је представљао велики терет за државни буџет, још доста посла је остало пред Владом РС у погледу решавања статуса државних предузећа и регулисања рада јавних предузећа. Без обзира на то што брзоплета приватизација није неопходна, оно што је нужно јесте да се обезбеди транспарентно пословање ових предузећа уз постављање професионалног менаџмента јер је то основа на којој треба да се базира њихов будући рад. Поводом смањења оптерећења на рад, одређени кораци попут повећања неопорезивог дела плате су урађени. Међутим, прогресивност у опорезивању плата је и даље мала у пореском систему Србије. Како би се бољом пореском политиком која подразумева већу прогресивност опорезивања доходака смањио неформални сектор привреде и утицало на смањење доходне неједнакости (тренутно једне од највећих у Европи) ову меру треба уврстити у приоритете фискалне политике у наредном периоду.

Што се тиче општих коментара на структурне реформе оно што је неопходно јесте да ЕРП предвиди већа улагања у здравствени систем у наредном периоду што се показало са тренутном здравственом кризом као приоритет. У овом тренутку здравствени систем у Србији је под огромним притиском и његови капацитети се морају проширити како у погледу капиталних инвестиција, тако и погледу даљег улагања у људске ресурсе. Одржање функционалности овог система је од суштинског значаја јер ће последице тренутне пандемије бити итекако видљиве и након завршетка тренутне кризне ситуације. Иако се у прелиминарној листи структурних реформи предложеној од стране Министарства финансија за ЕРП који ће покривати период 2021-2023. године налази једна реформа која се директно тиче здравственог система у Србији потребно је ово питање дубље обрадити и дефинисати конкретне кораке.

Даље, како је криза изазвана ЦОВИД-19 вирусом оставила значајне последице на домаћу привреду и предвиђа се да потешкоће у функционисању економског система потрају дуже од саме здравствене кризе очекивања су била да на предложеној листи буде још неке структурне реформе које ће се директно бавити отклањањем последица. Такође, како ситуација изазвана пандемијом не погађа само одређене секторе економије потребно је осмислити кроз-секторски модел за ублажавање тренутних и будућих проблема у функционисању економског система у Србији.

Поред тога приметна су два тренда код формулисања структурних реформи: све мањи број оних које се баве заштитом животне средине и несразмерно мањи број оних које се баве областима запошљавања, образовања и социјалне и здравствене заштите. С обзиром да су ове теме такође битне за друштво, економска политика треба да буде постављена на таквом нивоу да омогући остварења циљева и у овим областима, а све са циљем постизања нивоа општег развоја који је сличан оном у ЕУ. Због тога ова питања треба да буду подједнако заступљена на агенди економске политике Србије у наредном периоду.

Ранка Миљеновић, Милош Јањић
Центар за европске политике

Структурна реформа број 1

Развој енергетског тржишта уз изградњу енергетске инфраструктуре

(Ауторка: Лидија Радуловић,
Београдски фонд за политичку изузетност)

УВОД

Развој енергетског тржишта уз изградњу енергетске инфраструктуре се трећи пут налази у Програму економских реформи (у даљем тексту: ЕРП), први пут је уведена 2018. године. Док су још ЕРП-ом из 2016-2018. године издвојена оба водећа пројекта. Унапређење сигурности снабдевања реализоваће се кроз реализацију 2 пројекта: магистрални гасовод Ниш- Димитровград и Трансбалкански коридор. Укупна вредност пројекта магистралног гасовода према подацима из 2017. године износи оквирно 85,5 милиона еура, планирана финансијска средства су делом кроз ИПА и друге фондове, сопствена средства ЈП Србијагас, као и буџетска средства Републике Србије. Трошкови Трансбалканског коридора се покривају из сопствених средстава Електромреже Србије (у даљем тексту: ЕМС), донација Инвестиционог оквира за Западни Балкан и кредита KfW банке. Укупна процењена буџетска вредност прве фазе градње пројекта, према ЕМС-у, износи око 157 милиона евра, док друга секција вреди 29,6 милиона евра.

Основни циљ пројекта је постизање поузданости снабдевања и олакшавање трговине енергетским производима на националном и прекограничном тржишту.

Пројекат магистралног гасовода Ниш-Димитровград има за циљ да омогући унапређење сигурности снабдевања Србије природним гасом, као и нови извор снабдевања гасом, како је Србија међу ретким земљама са само једним улазом снабдевања. Реализацијом овог пројекта се планира растерећење северног дела гасоводног система.

Са друге стране, пројекат изградње система за пренос електричне енергије Трансбалкански коридор – I фаза представља пројекат од великог националног и регионалног интереса који унапређује сигурност и стабилност рада преносног система, обезбеђује корисницима преносног система квалитетнији приступ и омогућава прикључење обновљивих извора енергије на преносни систем. Кроз изградњу далековода и доградњу трансформативних станица пројекат је посвећен обнављању застареле инфраструктуре.

Пројекти су регулисани кроз следећу регулативу: Стратегију развоја енергетике Републике Србије до 2025. са пројекцијама до 2030.², програмом остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године за период од 2017. до 2023. године, Закон о енергетици³, Закон о утврђивању јавног интереса и посебних поступака експропријације и прибављања документације ради реализације изградње система за пренос електричне енергије 400 кV напонског нивоа „Трансбалкански коридор“ – Прва фаза⁴, Закон о утврђивању јавног интереса и посебних поступака експропријације и прибављања документације ради реализације изградње магистралног гасовода граница Бугарске - граница Мађарске⁵. И њихово праћење је у надлежности Министарства рударства и енергетике.

Реализовани кораци на пројекту магистралног гасовода: Меморандум о разумевању између Владе Републике Србије и Владе Бугарске потписан је крајем 2012. године. Усвојена је Одлука о изради Просторног плана подручја посебне намене инфраструктурног коридора магистралног гасовода 2015. године. Израда планске документације и идејног пројекта. Уговор о изградњи је потписан у октобру 2016. године. Изградња је започета у мају 2017. године, док су први кубаци гаса потекли 8. јануара 2020. године.

На пројекту Трансбалкански коридор су предузети следећи кораци: У току 2015. године је завршен тендер за извођача радова за први пројекат Двоструки ДВ 400кV Панчево – Решица, као и потписан Уговор о изградњи. Започети су радови на другој секцији у јуну 2020. године.

² Службени гласник РС, број 101 од 8. децембра 2015.

³ Службени гласник РС, број 145/14 и 25/2018

⁴ Службени гласник РС, број 115 од 24. октобра 2014.

⁵ Службени гласник РС, број 17/2013 и 95/2018.

1.1 Веза са преговарачким поглављем

Ова структурна реформа директно је у вези са преговарачким поглављем 15 – Енергетика у смислу унапређења сигурности снабдевања, повећања извора обновљиве енергије, као и конкурентности као основних циљева енергетске политике ЕУ. Сигурност снабдевања енергентима гарантује се правним тековинама ЕУ којима се државе чланице обавезују да држе у прописаним залихама одређене категорије нафтних производа. Магистралним гасоводом је планирана реализација сигурности снабдевања Србије гасом, као и диверзификација извора снабдевања. Обновљиви извори добијају све већи значај у државама чланицама ЕУ, како због особине обновљивости, тако и због мањег штетног утицаја на животну средину. Пројектом Трансбалкански коридор предвиђено је повећање удела обновљивих извора енергије у бруто финалној потрошњи, како се његова изградња сагледава у оним областима у којим се очекује масовно прикључење на преносни систем обновљивих извора енергије, посебно ветроелектрана. Тиме овај пројекат помаже у испуњавању обавеза Републике Србије везаних за неопходни удео обновљивих извора енергије.

1.2 Приказ структурне реформе

Реформа предвиђа реализацију 2 пројекта:

- Пројекат магистралног гасовода Ниш-Димитровград дужине 108 километара који ће побољшати сигурност снабдевања, и
- Трансбалкански коридор који представља скуп пројеката за обнављање застареле инфраструктуре. Обухвата две државе чланице ЕУ (Румунију и Италију) и три уговорне стране Енергетске заједнице (Србију, Босну и Херцеговину и Црну Гору).

Укупне дужине 400кВ далековода у првој фази. Овај пројекат обухвата:

- 1) Двоструки ДВ 400кВ Панчево – Решица,
- 2) ДВ 400 кВ Крагујевац 2- Краљево 3,
- 3) Двоструки ДВ 400кВ Обреновац – Бајина Башта,
- 4) Двоструки ДВ 400 кВ Бајина Башта – Пљевља (ЦГ)- Вишеград (БиХ).

Процена вредности пројекта магистралног гасовода према подацима из 2017. године износи оквирно 85,5 милиона еура. Финансијска средства за реализацију су планирана делом кроз ИПА и друге фондове, сопствена средства ЈП Србијасгас, као и буџетска средства Републике Србије. Реализација пројекта је планирана у 2022. години.

Трошкови пројекта Трансбалкански коридор прва фаза према подацима EMC-а, износе око 157 милиона евра и њихово покриће је планирано из сопствених средстава EMC-а, донација Инвестиционог оквира за Западни Балкан и кредита KfW банке.. Реализација пројекта и технички преглед извршених радова је планиран за 2022. годину.

Предложена реформа подразумева и поједине подактивности, као што су тендерске процедуре, израде пројектно-техничке документације и спровођење експропријације земљишта.

Очекивани утицаји реформе су:

- унапређење енергетске стабилности Србије,
- унапређење конкурентности
- повећање прекограничних преносних система
- додатно инвестирање у обновљиве изворе енергије (ветропаркове),
- интегрисање постојећих и будућих складишних капацитета природног гаса у јединствен енергетски систем.

Као индикатори ове структурне реформе, ЕРП-ом су дефинисане следеће мере:

- 1) Број изграђених километара далековода

- 2) Потписан уговор о изградњи
- 3) Изградња
- 4) Пуштање у функцију

Планиране активности по годинама

Планиране активности	2020			2021			2022		
	Q2	Q3		Q2	Q3	Q4	Q2	Q3	Q4
Изградња магистралног гасовода Ниш - Димитровград									
Спровођење тендерске процедуре									
Изградња									
Пуштање у функцију									
Трансбалкански коридор									
Реконструкција ТС Каљево 3 и ТС Крагујевац 2, неопходна за увођење новог делековода Крагујевац-Краљево									
Изградња далековода Крагујевац - Краљево									
Припрема техничке документације за ДБ Обреновац – Б.Башта									
Припрема техничке документације за ДБ Б.Башта – Вишеград - Пљевља									
Изградња ДБ Обреновац – Б.Башта									

Очекује се да ће оба пројекта утицати на унапређење конкурентности јужног и источног региона Србије, као и повећан број радних места за локално становништво. Такође, коришћење природног гаса би допринело смањењу загађења. Свеукупно оба пројекта би требало посредно да допринесу побољшању животног стандарда.

1.3 Аналитичко-критички приказ

Планом активности реформе је предвиђено да се у првом делу 2020. године заврши тендерска процедура за реализацију пројекта магистрални гасовод и даља изградња пројекта, међутим, до данашњег дана нема јасних података докле се стигло у реализацији. Последња информација на сајту Министарства рударства и енергетике је била најаву почетка радова у априлу 2020. године. Претпоставка је да је новонастала ситуација са корона вирусом утицала на реализацију пројекта. Такође, планом у 2020. години је обухваћен и Трансбалкански коридор, за који је познато да су радови на другој секцији (ДВ Крагујевац – Краљево) започети у јуну ове године, док је уговор за реализацију реконструкције ТС Каљево 3 и ТС Крагујевац 2, потписан у септембру 2020. године. Нису познати кораци поводом још две планиране ставке.

Програмом је предвиђено само 4 индикатора реализације пројекта без јасног дефинисања који од индикатора се односи на који пројекат, односно подсекцију пројекта.

Гасификација Србије је предвиђена и усклађена са Стратегијом развоја енергетике Републике Србије до 2025. са пројекцијама до 2030.године.

Главни проблем јесте и једно од водећих мерила за отварање поглавља 15 које гласи „усвајање правнообавезујућег плана, укључујући временског оквира, за потпуно раздвајање у сектору гаса, како би се спровеле правне тековине ЕУ у области унутрашњег тржишта. Овај план би требало да садржи и раздвајање интегрисаног јавног предузећа у складу са једним од модела које предвиђа Директива о гасу из 2009. године. Међутим, Србија до данас није остварила ово мерило и није реструктурирала ЈП Србија гас у смислу раздвајања транспорта и дистрибуције гаса.

Секретаријат Енергетске заједнице је дао мишљење да ће пројекат магистралног гасовода повећати сигурност снабдевања гасом, али је такође поставио додатне услове у којима се тражи и да се омогући да капацитет гасовода користе и други снабдевачи како би се тиме обезбедила конкуренција. Савет Агенције за енергетику није у потпуности испратио мишљење Секретаријата и одобрио је Гастрансу захтев за изузеће приступа треће стране гасоводу.

Као један од кључних проблема у оба пројекта јесте нејасна пројекција укупне вредности пројеката, што доводи до питања сврсисходне анализе трошкова. У 2016. години за пројекат реализације Магистралног гасовода је планирана вредност пројекта у износу од 68 милиона еура, што је за 17 милиона еура нижа вредност од тренутне. Поред тога, као један од изазова се јавља и недовољно коришћење природног гаса у широј потрошњи, као и низак степен наплате коришћења гаса.

Закључци/предлози

Структурна реформа Развој енергетског тржишта уз изградњу енергетске инфраструктуре се трећи пут налази у Програму економских реформи, а први пут је као таква уведена 2018. године. Док су пројекти који су њом обухваћени предвиђени још од 2016. године. Реализацијом пројекта магистралног гасовода Ниш-Димитровград омогућило би се унапређење сигурности снабдевања Србије природним гасом, као и нови извор снабдевања гасом, док пројекат изградње система за пренос електричне енергије Трансбалкански коридор – I фаза доприноси унапређењу сигурности и стабилности рада преносног система, обезбеђује корисницима преносног система квалитетнији приступ и омогућава прикључење обновљивих извора енергије.

Део који би употпунио ову структурну реформу јесте израда плана и временског оквира раздвајања јавног предузећа Србијагас као једну од кључних препорука ЕУ у оквиру поглавља 15. Поред тога, потребно је постављање јасног оквира финансирања оба пројекта. У индикаторе би требало додати и израду Студије о процени утицаја на животну средину као једно од кључних мерила заштите животне средине.

У оквиру ЕРП-а је потребно узети у обзир и међузависност у региону, као једно од могућих ризика, како Србија до данас није преузела укупне активности које су предвиђене уговором о Енергетској заједници.

Како би се обезбедило праћење реализације стратешких пројеката, неопходан корак је обезбеђење транспарентног извештавања на сајту Министарства и Агенције за енергетику.

Највећи број издвојених ризика за ову структурну реформу се тиче финансирања, овај ризик може бити превазиђен уз адекватно планирање и благовремену реакцију надлежних органа који су укључени у планирање и реализацију реформе.

Структурна реформа број 2
Унапређење услова за повећање енергетске
ефикасности кроз хармонизацију законодавног
оквира и успостављање одрживог начина
финансирања пројеката енергетске
ефикасности

(Ауторка: Лидија Радуловић,
Београдски фонд за политичку изузетност)

УВОД

Унапређење услова за повећање енергетске ефикасности (у даљем тексту: ЕЕ) кроз хармонизацију законодавног оквира и успостављање одрживог начина финансирања пројеката енергетске ефикасности се други пут налази у Програму економских реформи, уведена је 2019. године. Ова СР је препозната и у ранијим документима још од 2016. године. Повећање енергетске ефикасности оствариће се кроз свеобухватну реформу која износи 850.000 евра обезбеђених из средстава по основу KfW Програма рехабилитације система даљинског грејања - фаза III, средства из ИПА 2014 пројекта 388.500 еура и ИПА 2016 524.650,00 еура са око 52.000 еура из буџета. На то се додају и буџетска средства за финансирање ЕЕ по основу накнада.

Основни циљ реформе је уштеда енергије и смањење гасова са ефектом стаклене баште, као и повећање БДП-а и запошљавања и унапређење енергетске сигурности. Такође, како је стратешко опредељење Србије прикључивање ЕУ, ово је један од фактора постизања циља.

Инвестицијама за транзицију Републике Србије ка систему ниже финалне потрошње смањује се увозна зависност, кроз ниже трошкове доприноси конкурентности привреде, доводи до смањења трошкова заштите животне средине и доприноси бољем стандарду грађана. Гледајући дугорочно, смањује се потреба за инвестирањем у другим енергетским секторима.

Измена и унапређење законодавног оквира енергетске ефикасности допринеће усаглашавању домаћег законодавства са законодавством ЕУ.

Ова структурна реформа је регулисана кроз: Стратегију развоја енергетике Републике Србије до 2025. са пројекцијама до 2030.⁶, програмом остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године за период од 2017. до 2023. године, Закон о енергетици⁷.

Реализовани кораци: Израђен је нацрт измене и допуне Закона о ефикасном коришћењу енергије.

1.1 Веза са преговарачким поглављем

Структурна реформа директно је у вези са преговарачким поглављем 15 – Енергетика како је област енергетске ефикасности у потпуности покривена ЕУ оквирима. Првенствено је ЕУ као стратешке циљеве енергетске политике креирала политику 20-20-20, након чега је Европска комисија крајем 2016. године представила нови законодавни оквир – Чист енергетски пакет који је од маја 2019. године постао и правно обавезујући којим су постављени још виши циљеви.

Енергетски и климатски циљеви ЕУ	2020*	2030*
Удео обнобљивих извора енергије	20%	32%
Енергетска ефикасност	20%	32.5%
Смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште	20%	40%

* У односу на 1990. годину.⁸

Хармонизацијом законодавства Србија може поставити јасне циљеве и мерила за унапређење области енергетске ефикасности, док кроз одрживо финансирање пројеката ЕЕ је корак ближа испуњењу услова за приступање ЕУ.

Поред тога, у оквиру Енергетске заједнице у току је процес утврђивања циљева у области енергетске ефикасности, обнобљивих извора енергије и емисија гасова са ефектом стаклене баште до 2030. године за државе Западног Балкана, што кључно може утицати на ову област.

⁶ Службени гласник РС, број 101 од 8. децембра 2015.

⁷ Службени гласник РС, број 145/14 и 25/2018

⁸ Извор: https://ec.europa.eu/info/news/focus-national-energy-and-climate-plans-2020-jun-16_en

1.2 Приказ структурне реформе

Структурна реформа предвиђа хармонизацију законодавног оквира и успостављање одрживог начина финансирања пројеката енергетске ефикасности кроз низ активности. Фокус реформе јесте на унапређењу система енергетског менаџмента, унапређење енергетски ефикасних производа кроз екодизајн, потпуним усклађивањем законодавног оквира са Директивом 12/27/ЕУ.

Планиране активности по годинама

Планиране активности	2020			2021			2022		
	Q2	Q3	Q4	Q2	Q3		Q2	Q3	Q4
Измена Закона о ефикасном коришћењу енергије (ЗЕКЕ) и доношење подзаконске регулативе у циљу потпуног усаглашавања са регулативом ЕУ у области ЕЕ									
Успостављање одрживог начина финансирања ЕЕ									
Прикупљање накнаде за ЕЕ по Закону о накнадама									
Финансирање пројеката ЕЕ									
Јачање капацитета за спровођење политике ЕЕ кроз јачање капацитета МРЕ, ЈЛС, тржишне инспекције и успостављање неколико тела за оцену усаглашености производа (подирективама 2009/125 и 2010/30) као и спровођење активности на подизању свести о ЕЕ									

Подактивности:

- успостављање одрживог начина финансирања пројеката енергетске ефикасности у 2020. години -предвиђена средства за запошљавање 30 особа, набавка ИТ опреме, куповина/израда специјализованих софтвера, канцеларијског материјала и аутомобила као и оперативни трошкови (око 850.000 евра по основу KfW Програма рехабилитације система даљинског грејања - фаза III)
- ангажман енергетског инспектора у Министарству рударства и енергетике (око 9.366 евра из буџета).
- нацрт Закона о ефикасном коришћењу енергије (ЗЕКЕ) уз техничку помоћ са ИПА пројекта, као и (388.500 евра и контрибуција буџета од око 43.000 евра).
- успостављање тела за оцену усаглашености производа по директивама 2009/125 и 2010/30 из средстава ИПА 2016 (524.650 евра).

Буџетска средства за финансирање енергетске ефикасности у буџету се од 2019. године прикупљају по основу накнада. Очекивани приходи у 2020. износе 9 милиона евра.

Средства се обезбеђују и из донација (око 3,9 милиона евра донација SECO) и кредита (СЕВ 2,5 милиона евра). Поред тога, потребан је ангажман новог инспектора и правника у Одсеку за енергетску ефикасност у Министарству рударства и енергетике у 2021. години. У 2021. години очекује се израда подзаконских аката ЗЕКЕ, као и спровођење активности на подизању свести, а планирано је успостављање тела за проверу усаглашености и подизање капацитета тржишне инспекције из средства ИПА 2014 (око 0,342 милиона евра и контирбуција буџета од 0,038 милиона евра) и средства ИПА 2016 (око 0,524 милиона евра).

У 2022. години предвиђени су трошкови на истом нивоу за рад одрживог механизма финансирања. Из ИПА средстава очекује се да се обезбеди још 10 милиона евра за подршку.

Очекивани утицаји реформе су:

- Уштеда енергије
- Смањење увозне зависности
- Повећање конкурентности привреде
- Повећање ЕЕ у јавном сектору
- Повећање ЕЕ уређаја
- Смањење трошкова заштите животне средине
- Побољшање животног стандарда

Као индикатори ове структурне реформе, ЕРП-ом су дефинисане следеће мере:

- 1) Измењен Закон о ефикасном коришћењу енергије
- 2) Успостављен одржив начин финансирања пројеката енергетске ефикасности
- 3) Остварене уштеде енергије кроз реализацију пројеката ЕЕ у односу на потрошњу енергије пре реализације пројекта.

1.3 Аналитичко-критички приказ

Структурном реформом је првенствено у 2020.години предвиђено успостављање одрживог начина финансирања ЕЕ као један од првих корака. Овај корак до данас није предузет.

Оно што можемо научити из искуства земаља ЕУ јесте да је за значајније резултате у примени мера и технологија за повећање енергетске ефикасности неопходна снажна подршка државе. У том смислу, Закон о ефикасном коришћењу енергије представља основу за подршку овим активностима кроз формирање адекватног регулаторног и финансијског оквира. Да би се постигао оптималан сценарио енергетског развоја, наставиће се са дефинисањем националних циљева уштеде путем доношења националних акционих планова за енергетску ефикасност. Са истеком Трећег акционог плана за енергетску ефикасност, који је важио у периоду од 2015. до 2018. године, Република Србија је остала без важећег стратешког документа у овој области.

Применом услова за екодизајн и адекватним информисањем крајњих корисника о енергетским својствима апарата у домаћинству и прецизирана одговорност снабдевача и дистрибутера допринеће да крајњи корисници изаберу енергетски ефикасније производе и тако допринесе остварењу зацртаног циља.

Јавни сектор, посебно локалне самоуправе, могу остварити користи од спровођења мера енергетске ефикасности, будући да те мере у већини случајева подразумевају финансијске и фискалне подстицаје. Унапређења енергетске ефикасности у школама и вртићима довела би до значајних уштеда, како у потрошњи енергије, тако и у новцу који се издваја за плаћање рачуна за енергију. Годишњи трошак за енергију свих зграда у јавном сектору је 270 милиона евра, а могућа је уштеда од око 123 милиона евра годишње.

Програмом је предвиђено само 3 индикатора међу којима је изостављен индикатор усвајања секундарног законодавства ради усклађивања са Директивом о енергетским својствима зграда. Члан 5 Директиве о енергетској ефикасности захтева од јавног сектора да буде узор и да обезбеди примере добре праксе. У Директиви о енергетској ефикасности утврђен је циљ од 3% годишње реконструкције јавних зграда које су у својини државе или у којима је седиште органа власти од почетка 2014. године. За Србију, као и за сваку другу државу чланицу Енергетске заједнице, циљ је стопа од 1% санације на годишњем нивоу. С обзиром на ове информације, као један од индикатора би требало да се прати и проценат реконструкције јавних зграда.

Такође, оно што је издвојено и извештајем о напретку јесте мањак издвајања средстава за пројекте ЕЕ иако Србија од јула 2019. године примењује нову таксу за ЕЕ. У том смислу је неопходна боља координација између Министарства рударства и енергетике и Министарства финансија.

Закључци/предлози

Србија поседује веома значајан потенцијал за уштеде енергије. Низак ниво енергетске ефикасности и висок ниво интензитета угљеника услед великог ослањања на фосилна горива два су главна изазова са којима се суочава сектор енергетике у Србији. Структурна реформа Унапређење услова за повећање енергетске ефикасности кроз хармонизацију законодавног оквира и успостављање одрживог начина финансирања пројеката енергетске ефикасности се други пут налази у Програму економских реформи, уведена је 2019. године. Ова СР је препозната и у ранијим документима још од 2016. године. Унапређење енергетске ефикасности може донети читав низ позитивних ефеката у економији и у друштву.

Како би одрживо финансирање ЕЕ било испуњено у правом смислу, потребно је формирање Фонда за енергетску ефикасност као независне финансијске институције, а не само као буџетске, како сада функционише.

Поред тога, с обзиром на мултидисциплинарност активности и мера за унапређење енергетске ефикасности, неопходан је и координирани рад више различитих државних институција и организација, јединица локалних самоуправа, различитих привредних субјеката, али и грађана. Иако ће водећу улогу у овим активностима имати министарство надлежно за послове енергетике, неопходно је обезбеђење и подизање нивоа капацитета у овој области на свим нивоима.

Важан изазов јесте то што структурном реформом није предвиђено дефинисање националних циљева уштеде (укупно и по секторима) и праћење реализације, што би требало реализовати доношењем интегрисаног енергетског и климатског плана.

Такође, како би СР допринела адекватним реформама, једна од кључних активности би требало да буде и информисање и едукација јавности, као и подизање капацитета енергетске статистике.

Како су се сви набројани ризици у структурној реформи и реализовали већ првом годином, нацрт Закона је припремљен. Међутим нису предузети даљи кораци, није постигнута одрживост финансирања, неопходно је применити адекватније мере планирања и временске реализације реформи.

Структурна реформа број 3

**Унапређење капацитета и квалитета друмског
саобраћаја кроз реформу путног сектора у
погледу формирања уговорног односа између
РС и управљача државних путева и даљу
примену новог начина уговарања одржавања
на основу учинка**

(Ауторка: Наташа Ђерег,
Центар за екологију и одрживи развој)

УВОД

Реформа путног сектора је започела у претходном периоду, формирањем вишегодишњег уговорног односа између Владе РС и управљача пута и преласком на нов начин одржавања мреже државних путева према учинку. У току 2018. године закључени су уговори о одржавању путева на основу учинка за 3.000 км државних путева, а очекује се закључивање и за преосталих 12.000 км. У претходном периоду спроведен је пројекат под називом „Реформа путног сектора у РС“ који садржи и акциони план за спровођење реформе управљача пута.

Ова је реформа неопходна да би се успоставио такав систем управљања путевима који ће обезбедити трајну финансијску и технолошку одрживост путева и компаније која се бави одржавањем путева.

Ова реформа је наставак процеса који је започео пројектом који је Србија спроводила са међународним финансијским институцијама у периоду после 2015-те год. Тај пројекат је био изузетно значајан пројекат којим се тежи успостављању економски и технолошки одрживог система одржавања путева који су у надлежности ЈП Путеви Србије⁹. Пројекат је финансиран од стране Европске банке за обнову и развој, Европске инвестиционе банке и Светске банке и укупна цена му је 390 милиона ЕУР.¹⁰

Овим пројектом се тежило имплементацији регулатива ЕУ Директива 2008/96/ЕС коју је Република Србија транспоновала Законом о безбедности на путевима те Законом о путевима из 2018 (Службени гласник РС 41/18) који су преписали обавезни инспекцијски надзор безбедности који треба да служи као основ за одређивање приоритета за реконструкцију на државној мрежи путева.

Према основној замисли пројекта из 2015. год, било је предвиђено да се у оквиру пројекта предузме реконструкција око 1100 км путева над чијим одржавањем је надлежно ЈП Путеви Србије и то на укупно 54 деонице путева.¹¹

Као што је то видљиво из уговора ЈП Путеви Србије и Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфрасатруктуре¹² циљ ове реформе је 1) спречавање убрзаног пропадања путева, 2) очување уложеног капитала, 3) Унапређење стања мреже путева који су у власништву Републике Србије, а за чије одржавање је овлашћено ЈП Путеви Србије (ЈППС).

Осим овог општег циља, конкретни задатак овог пројекта је био да се у периоду до 2025. год мрежа путева у дужини око 2600 км рехабилитује и то делом средствима буџета Републике Србије, а другим значајним делом кредитом који је за овај пројекат обезбедила Светска банка.¹³

Предвиђене активности:

закључивање уговора на основу учинка за остатак мреже путева (набавка и инсталација путних метеоролошких станица, за шта је предвиђено 1.250.000 евра и снимање стања путне мреже, за шта је предвиђено 2.230.000 евра). За ове активности су обезбеђена финансијска средства из пројектних кредита. Неопходни претходни кораци за увођење СЛА уговора су и: ангажовање консултаната (300.000 евра), као и повећање броја запослених надлежног министарства (2+1).

⁹ <https://www.putevi-srbije.rs/index.php/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%98%D0%B5%D0%BA%D0%B0%D1%82-%D1%80%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%B1%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B5-%D0%BF%D1%83%D1%82%D0%B5%D0%B2%D0%B0-%D0%B8-%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%92%D0%B5%D1%9A%D0%B0-%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%B1%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8-%D1%81%D0%B0%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D1%9B%D0%B0%D1%98%D0%B0>

¹⁰ The proposed project has a total estimated cost of app. EUR 390 million equivalent, while the EBRD share of financing amounts up to EUR 100 million. <https://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395251478151&d=Mobile&pagename=EBRD%2FContent%2FContentLayout>

¹¹ https://www.putevi-srbije.rs/images/pdf/investicije/2015-05-20_RRSP.pdf

¹² https://www.putevi-srbije.rs/images/pdf/organi_upravljanja/2017-12-

¹³ [27_Priprema_za_implementaciju_Ugovora_o_nivou_usluga_izmedju_MGSI_i_JPPS.pdf](https://www.putevi-srbije.rs/images/pdf/organi_upravljanja/2017-12-27_Priprema_za_implementaciju_Ugovora_o_nivou_usluga_izmedju_MGSI_i_JPPS.pdf)

¹³ <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P127876?lang=en&tab=overview>

1.1 Методологија

Сваке године ће се план ревитализације путева ревидирати у складу са достигнутим нивоом реконструкције и динамиком потрошње средстава, при чему ће се средњорочни програм од 3 или 5 година у складу са овом динамиком ревидирати, чиме се постиже финансијска и техничко технолошка одрживост пројекта.

Важно је нагласити да у генералном уговору између Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре није детаљно регулисана обавеза да се ови пројекти ревитализације морају такође држати строгих еколошких стандарда које у својим политикама предвиђају Међународне финансијске институције (МФИ).

Обавеза процене еколошког утицаја и спровођења мера заштите животне средине огледа се у уговорима које ЈППС потписује са подизвођачима одражања одређених деоница путева у Србији.¹⁴

У претходном програму реформи као једна од главних реформи је препозната потреба да се „ради на имплементацији и рехабилитацији мреже путева и повећању безбедности на око 5.000 км националних путева. У току је изградња обилазнице око Београда, на сектору Б укупне дужине 31 км (14% физичке реализације). Циљ је био да се реализацијом ових важних пројеката оствари опште убрзање транзитног саобраћаја, унапреди ниво услуга, олакшају међународни трговински токови и транспорт путника“¹⁵

У оквиру истог ЕРП-а је извештено о успостављању вишегодишњих уговора о одржавању путева као продукт рада на пројекту побољшања система одржавања, инспекцијског надзора путева у надлежности ЈППС, па је тако извештено да је „Реформа начина редовног одржавања покренута још 2003. године (пилот пројекат ПБМЦ - Мачва и Колубара дужине 1.200 км), а у 2018. склопљени су уговори за редовно одржавање на основу учинка за 3.000 км државних путева. За преостале деонице државних путева у току је припрема преласка на нов начин уговарања редовног одржавања.“¹⁶

Предлог Мера:

Као што је то видљиво из ЕРП 2020 до 2022 ЈППС и МГСИ теже ка увођењу модела одржавања путева на целокупној мрежи путева у надлежности ЈППС. Ипак, врло је озбиљна слабост овог дугогодишњег процеса што се још увек није обезбедило трајно и одрживо финансирање одржавања путева из пореза на регистрацију, из акциза на гориво или неких дргих прихватљивих извора, него се и даље инсистира на узимању кредита за одржавање путева, односно и даље се не разматра увођење МАТРИЦЕ за целокупну мрежу путева како је то увела нпр. Мађарска, у којој се коришћење мреже ауто путева, односно мреже путева над којима надлежност има држава (пандан путевима које одржава ЈППС), плаћа далеко мање него у Србији: (Путарина од Суботице до Београда кошта око 6ЕУР- мање од 200км док се у Мађарској може возити свим аутопутевима током периода од 10 дана за око 10 ЕУРа). У исто време, Мађарска наплаћује кроз матрицу и коришћење свих путева вишег ранга.

Јасно је да је тренутни систем наплате путарине у Србији потпуно неодржив и да није могуће настављати са одржавањем путева по финансијском механизму какав је сада на снази. У том смислу је предлог да „Потребно је ускладити висину путарине у циљу прибављања неопходних средстава за изградњу и одржавање путева. Усвојене су измене и допуне Закона о коришћењу јавних добара у јулу 2019. године, којима се предвиђа повећање цене путарине за 12%. Повећање цене путарине ће

¹⁴ Листа путева који се одржавају се налази овде <https://www.putevi-srbije.rs/index.php/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%98%D0%B5%D0%BA%D0%B0%D1%82-%D1%80%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%B1%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B5-%D0%BF%D1%83%D1%82%D0%B5%D0%B2%D0%B0-%D0%B8-%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%92%D0%B5%D1%9A%D0%B0-%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%B1%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8-%D1%81%D0%B0%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D1%9B%D0%B0%D1%98%D0%B0>

¹⁵ ЕРП 2020-2022, страна 89

¹⁶ ЕРП 2020 до 2022, страна 89

допринети обезбеђивању средстава за покривање реалних трошкова одржавања, развоја и изградње путне инфраструктуре“, како је то предложено у ЕРП 2020 до 2022, је заправо прикривање чињеница о којима смо мало пре говорили. Дакле, наставак даљег повећања путарина води ка:

Избегавању ауто путева од стране путничког и теретног саобраћаја, што доводи до уништавања путева нижег ранга. Овим избегавањем, Србија је оштећена за неколико десетина милиона ЕУР годишње. Даље, оно доводи до: повећања броја саобраћајних удеса, има тежак утицај на живот и кретање у мањим срединама, и на крају крајева терет недовољно одржаваних путева пребацује на грађане кроз кредите.

Као значајну меру такође сматрамо да је потребно почети са наплатом МАТРИЦЕ за све путеве у висини сличној као што је то нпр у Мађарској и исто тако неопходно је увести наплату прекорачења тежине за сва теретна возила, јер је ноторна чињеница да чак и ауто путеви у Србији имају огроман број деоница са колотразима или услед неквалитетно изведених путева или услед преоптерећених теретних возила (нпр читава деоница од Суботице до Београда има јасне колтраге, што је посебно уочљиво на обилазници око Београда).

Овако систематски прикупљеним средствима било би могуће систематски организовати редовито одржавање и инспекцијски надзор путева у Србији, односно којим се успоставља такав систем планирања и финансирања реконструкција мреже путева у Србији којим се постиже финансијски ефикасно одржавање, одржавање које значајно смањује утицај путева на безбедност учесника у друмском саобраћају.

Структурна реформа број 6

Унапређење вођења Регистра пољопривредних газдинстава и одобравања националних подстицаја у пољопривреди кроз развој портала е-Аграр

(Ауторке: Исидора Шмигић и Милица Анђелковић Ђокић,
Национална алијанса за локални економски развој)

УВОД

Структурна реформа *Унапређење вођења Регистра пољопривредних газдинстава и одобравања националних подстицаја у пољопривреди кроз развој портала е-Аграр* налази се по први пут у Програму економских реформи за период 2020-2022. године и као таква представља реформу чија имплементација је тек у зачетку. Успостављање новог софтверског решења е-Аграр реализоваће се током 2020. и 2021. године кроз кредит у вредности од милион евра који је одобрила Светска банка, а за који је аплицирало Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде.

Основни циљ дигитализације Регистра пољопривредних газдинства (РПГ), односно развоја портала е-Аграр, је модернизација и убрзање процеса уписа података, промене података у РПГ, као и одобравања и исплате подстицаја у пољопривреди, са крајњим циљем брже исплате подстицаја пољопривредницима и подизања њихове конкурентности на домаћем и међународном тржишту.

Регистар пољопривредних газдинстава представља базу кроз коју се евидентирају пољопривредна газдинства и породична пољопривредна газдинства, али и води аналитика и статистика за потребе спровођења и праћења пољопривредне политике од стране Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде. Овај регистар је од изузетне важности јер представља прву тачку контакта пољопривредника и државе, али и основ за креирање аграрне политике Републике Србије на оперативном и стратешком нивоу.

Успостављање и вођење РПГ-а регулисано је Законом о пољопривреди и руралном развоју¹⁷ и Правилником о упису у Регистар пољопривредних газдинстава и обнови регистрације¹⁸, који су у надлежности Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде (МПШВ), а којим је надлежност над самим Регистром дата Управи за аграрна плаћања (будућа Агенција за плаћање). Међутим, тренутно Регистар пољопривредних газдинстава води Управа за трезор у оквиру Министарства финансија, услед непостојања локалних експозитура Управе за аграрна плаћања (УАП), што је због обавезе пољопривредника да лично доставља захтеве у вези са регистром било неопходно.

Упис у регистар је добровољан и у очима пољопривредника он представља први корак приликом подношења захтева за субвенције. Постоје посебна правила за различите субвенције утврђене у правилницима МПШВ, и она се могу грубо поделити на националне мере (укључујући директна плаћања) и ИПАРД мере. Док се националне мере финансирају из буџета Републике Србије, ИПАРД мере се финансирају из ЕУ приступних фондова. Без обзира на врсту субвенције, све захтеве пољопривредници морају подносити у папиру.

Већину захтева за субвенције обрађују службеници УАП. УАП за те потребе користи ИТ алат, али сви подаци доступни у другим регистрима, укључујући и регистре МПШВ (рецимо регистар животиња¹⁹) се ручно преузимају од стране службеника УАП-а, што непотребно отежава процес обраде. Пољопривредници немају приступ у реалном времену информацијама о статусу свог пољопривредног газдинства, нити о статусу обраде својих захтева за субвенцију чија обрада може потрајати и до неколико месеци и може одложити исплате пољопривредницима. Такође, све информације, било у вези са РПГ-ом или у вези са статусом захтева, достављају се лично пољопривредницима у писаној форми, што одузима доста времена и чини цео систем неефикасним. Регистар и процедуре у вези са РПГ и одобравање подстицаја формулисане су 2009. године, те су многа технолошка, софтверска, али и процедурална решења сада већ застарела.

Узимајући у обзир претходно наведено, овом структурном реформом предвиђено је следеће:

¹⁷ "Сл. гласник РС", бр. 41/2009, 10/2013 - др. закон и 101/2016

¹⁸ "Сл. гласник РС", бр. 17/2013, 102/2015, 6/2016, 46/2017, 44/2018 - др. закон, 102/2018 и 6/2019

¹⁹ Регистар животиња води се кроз два софтвера: VetUp и I&R (Identification and Registration)

- Развој онлине платформе где ће пољопривредници имати свој налог и директно мењати податке о свом газдинству, али и подносити захтеве за субвеније електронским путем;
- Развој *data management* система (ДМС-а) кроз који би УАП обрађивао захтеве, а који подразумева увезивање са преко 20 јавних регистара, евиденција и софтвера, што ће умногоме аутоматизовати процес и учинити га ефикаснијим;

1.1 Веза са преговарачким поглављем

Ова структурна реформа директно је у вези са преговарачким поглављем 11 – Пољопривреда и рурални развој, у смислу побољшања положаја пољопривредника и утицаја на њихову конкурентност, како на домаћем, тако и међународном тржишту. Поглавље 11 дефинише Заједничку пољопривредну политику чији је циљ да осигура прихватљиве цене и квалитет прехранбено-пољопривредних производа за европске потрошаче, да осигура опстанак и зараду пољопривредницима и очува рурално наслеђе. Такође, овим поглављем се дефинише велики број правила чија је суштина ефикасна заштита целог пољопривредног сектора, а контрола примене ових правила врши се на нивоу државне администрације. Између осталог, Заједничка пољопривредна политика предвиђа и успостављање система као што су Агенција за плаћање и систем ИАКС²⁰. Земље чланице морају бити способне да примењују шеме директне подршке пољопривредницима и да примењују правила заједничке организације тржишта за различите пољопривредне производе.

Е-Аграр ИТ систем, односно РПГ као његов интегрални део, представљаће један од три стуба ИАКС система који ће Србија развити у процесу ЕУ интеграција и кроз које ће се вршити одобравање свих подстицаја из фондова ЕУ. Систем е-Аграр није предуслов за поглавље, али ће умногоме омогућити ефикаснију, лакшу и квалитетнију везу са ИАКС системом.

1.2 Приказ структурне реформе

Реформа предвиђа развијање софтвера / портала е-Аграр, који ће се састојати од два дела:

- а) Јавни портал (веб-базиран) – који ће пружати најновије информације у вези са пољопривредним субвенцијама, укључујући могућност електронске пријаве (*login*) за пољопривреднике.
- б) ИТ систем са контролом приступа – који ће омогућити пољопривредницима да електронски поднесу захтев за упис у Регистар пољопривредних газдинстава (и уређују податке по потреби) и за субвенције, а обрађивачу (МПШВ-УАП) пружити алат за електронску обраду захтева за субвенцијама као и генерисање извештаја за различите нивое корисника.

Предложено решење предвиђа да сваки пољопривредник има свој налог на порталу е-Аграр где може да се пријави путем интернета за регистрацију или за субвенције. Такође, пољопривредник ће моћи да види све релевантне податке за своје газдинство који су у било ком тренутку регистровани у свом дому, као и да прати статус обраде свог захтева. Са друге стране, е-Аграр софтвер би требало да у великој мери омогући аутоматизацију обраде захтева – кроз рецимо аутоматско додељивање заводног броја захтевима, аутоматизованог упоређивања података из захтева са подацима уписаним у релевантне јавне регистре (попут поменутог регистра животиња), аутоматску проверу општих услова за добијање субвенција који су прописани правилницима и сл.

Додатно, предложена структурна реформа предвиђа и одређене „меке“ активности, нарочито у првим годинама имплементације реформе, попут: подршке, како обрађивачима захтева, тако и пољопривредницима, у виду обука и менторинг посета, али и формирање позивног центра за помоћ, спровођења медијске кампање за промоцију система и његових бенефита.

Очекивани утицаји реформе су:

- Смањење могућности грешке при подношењу и укидање потребе за штампањем и архивирањем папирне документације;

²⁰ ИАКС - Интегрисани административни и контролни систем

- Омогућавање ефикаснијег извештавања, праћење статистике подстицаја и већи степен контроле.

Успостављање новог софтверског решења е-Аграр реализоваће се током 2020. и 2021. године кроз кредит у вредности од милион евра који је одобрила Светска банка, а за који је аплицирало Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде.

Као индикатори ове структурне реформе, ЕРП-ом су дефинисане следеће мере:

- Трошак подношења једног захтева (смањење трошкова подношења захтева за 85%)
- Измењен Закон о пољопривреди и руралном развоју; донети подзаконски акти
- Успостављени сервисни центри/ангажована стручна лица за помоћ пољопривредницима
- Број обучених обрађивача захтева
- Број организованих обука и инфо дана за пољопривреднике
- Број обучених пољопривредника
- Број обучених службеника у сервисним центрима/стручних лица
- Број одговорених питања усменим и писменим путем кроз позивни центар

Програмом економских реформи (ЕРП) дефинисан је следећи временски распоред активности ове структурне реформе:

РБ	Планиране активности	2020				2021				2022			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Измена Закона о пољопривреди и руралном развоју и доношење потребних правилника који ће уредити дигиталне процедуре уписа у РПГ и одобравања националних подстицаја												
2	Финализација ИТ спецификације за израду софтвера еАграр-а, избор извођача и израда софтвера која укључује и тестну фазу												
3	Успостављање сервисних центара/ангажовање стручних лица за помоћ пољопривредницима на локалу												
4	Обука обрађивача захтева/службеника у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Управи за аграрна плаћања и сервисних центара/стручних лица ангажованих за помоћ пољопривредницима												
5	Обука пољопривредника у свих 145 јединица локалне самоуправе и припрема едукативног и промотивног материјала за пољопривреднике												
6	Менторинг посете сервисним центрима и пољопривредницима у циљу помоћи у 113 коришћењу ИТ софтвера и разјашњења правног оквира												
7	Успостављање позивног центра за помоћ у подношењу захтева кроз еАграр ИТ систем												
8	Пружање помоћи у коришћењу еАграр ИТ система кроз позивни центар												
9	Анализа функционисања ИТ решења еАграр-а												
10	Дораде ИТ решења еАграр-а по резултатима анализе												

1.3 Аналитичко-критички приказ

Као што је приказано, предвиђено да се у првом кварталу 2020. године започну активности 1 - Измена Закона о пољопривреди и руралном развоју и доношење потребних правилника који ће уредити дигиталне процедуре уписа у РПГ и одобравања националних подстицаја и 2 - Финализација ИТ спецификације за израду софтвера еАграр-а, избор извођача и израда софтвера која укључује и тестну фазу. Међутим, ни једна од ових активности није започета тако да је потребно или да се измени временски распоред активности или да се активности редефинишу, с обзиром да ће кашњење ових

активности проузроковати кашњење осталих активности и тиме целе реформе. Као додатна претња реализацији реформе идентификовано је и проглашење ванредног стања 15. марта 2020. године.

Даље, ЕРП-ом је предвиђено осам индикатора који су свеобухватни и мерљиви, али недостају индикатори који би показали шире ефекте ове важне реформе. У том смислу, било би корисно укључити и следеће индикаторе:

- Минимализовано кашњење исплате подстицаја – до краја реформе касни <10% исплата
- Број успешно увезаних база података – до краја реформе увезано 20 различитих база података
- Број генерисаних извештаја из система за УАП – до краја реформе генерисано минимум 5 извештаја годишње.

Као главни изазов идентификован је процес преношења надлежности из Управе за трезор, којој је тренутно овај посао поверен, назад у Управу за аграрна плаћања, којој је регистар поверен Законом. У вези са овим у тексту структурне реформе у ЕРП-у помињу се два битна аспекта – менаџмент људских ресурса и обезбеђивање инфраструктуре УАП. У погледу првог питања, с обзиром на то да ће настати потреба за додатним људским капацитетима УАП је предвидео две могућности (иако још увек није донета финална одлука) – преузимање запослених из Управе за трезор који су и до сада радили на пословима РПГ-а или других државних институција или пријем нових запослених, а могућа је и комбинација ова два решења. У вези са аспектом инфраструктуре, поставља се неколико даљих питања на која за сада нису познати одговори – избор локација за рад подручних јединица, правно регулисање подручних јединица и обезбеђивање неопходне опреме и рачунарско-комуникационе инфраструктуре на одабраним локацијама. УАП у мери наводи да постоје ти ризици и могућности, али још увек није предложено ниједно решење. Стога је потребно је што хитније донети одлуку у начину организовања УАП-а како би се е-Аграр могао имплементирати, али и општије како би се форирао трајно одржива организација УАП-а која ће у будућности морати да преузме све послове везане за исплату субвенција како националних тако и из фондова ЕУ.

Аспект који није обухваћен овом структурном реформом, а представља важан део њене успешне реализације јесте под чијом је надлежношћу дигитализација постојеће документације за подстицаје. Наиме, с обзиром на то да је законом прописана обавеза трајног чувања докумената за подстицаје за РПГ, поставља се питање надлежности и организације процеса дигитализације постојеће документације која сада заузима велику количину физичког простора у Управи за трезор.

Надаље, како је описано, систем е-Аграр ће захтевати увезивање више од 20 система, а сам процес аутоматизације и дигитализације носи одређене изазове које је неопходно имати на уму. Када су у питању овакви процеси и „увезивања“ великог броја база податка и различитих државних органа, потребно је да ИТ решење буде довољно практично и *user-friendly*, како би се омогућило дугорочно успешно функционисање. Пример Информационог система за безбедност хране (ITSM) уведеног у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, који никада није у потпуности заживео, показује да ИТ решења, иако добро замишљена, могу наићи на отпор код корисника и тиме у великој мери обесмислити предметну реформу.

Најзад, ЕРП-ом није предвиђено креирање мобилне апликације за овај систем, тако да предлог, који би се могао изнети по угледу на друге успешне реформе дигитализације у области пољопривреде, јесте разматрање развијања мобилне апликације е-Аграр по моделу апликације Сезонски радници, која се показала као добро решење, с обзиром на једноставност за коришћење, али и приступачност крајњим корисницима, узевши у обзир распрострањеност „паметних“ мобилних уређаја међу становништвом.

Закључци/предлози

Структурна реформа *Унапређење вођења Регистра пољопривредних газдинстава и одобравања националних подстицаја у пољопривреди кроз развој портала е-Аграр*, први пут представљена Програмом економских реформи за период 2020-2022. године је свеобухватна. **Увођењем е-Аграр система пољопривредници ће значајно уштедети на времену и трошковима** при упису у РПГ и подношењу захтева за субвенције. Са друге стране, захваљујући аутоматизацији процеса, очекује се да ће **институције убрзати обраде захтева и омогућити брже одобравање подстицаја и бржу исплату**, те ће се боље искористити и ресурси управе за саветовање, помоћ пољопривредницима, али и бољу контролу на терену.

Када су у питању најважнији изазови, постоји **опасност да ће доћи до кашњења са спровођењем целе реформе** с обзиром да временски распоред активности предвиђа да већ у прва два квартала 2020. године буду спроведене битне легислативне и процедуралне измене, од којих ће даље зависити динамика целе реформе. Ове иницијалне активности на почетку другог квартала 2020. године у време писања овог извештаја нису ни у зачетку. Као додатна претња реализацији реформе идентификовано је и проглашење ванредног стања 15. марта 2020. године.

Други важан изазов јесте то што **структурном реформом није предвиђен ток процеса преношења надлежности из Управе за трезор у Управу за аграрна плаћања**, а додатно **непозната је и будућа организација рада саме Управе за аграрна плаћања**. Ови процеси представљају кључна питања из аспекта надлежних органа који ће бити корисници овог система и стога је неопходно да се на њих што пре дају одговори.

Такође, потребно је **што хитније донети одлуку у начину организовања УАП-а** како би се е-Аграр могао имплементирати, али и општије како би се форирао трајно одржива организација УАП-а која ће у будућности морати да преузме све послове везане за исплату субвенција, како националних, тако и из фондова ЕУ. Подједнако важно је и **дефинисање надлежности и организације процеса дигитализације постојеће документације** која сада заузима велику количину физичког простора у Управи за трезор.

Додатно, предложене препоруке су да ИТ решење буде довољно практично и *user-friendly* како би се омогућило дугорочно успешно функционисање, као и развијање мобилне апликације за овај систем по угледу на друге успешне реформе дигитализације у области пољопривреде.

У погледу саме реформе у ЕРП-у, препорука је да се поред постојећих осам укључи додатна три индикатора која би показала шире ефекте реформе, то су:

- Минимализовано кашњење исплате подстицаја – до краја реформе касни <10% исплата
- Број успешно увезаних база података – до краја реформе увезано 20 различитих база података
- Број генерисаних извештаја из система за УАП – до краја реформе генерисано минимум 5 извештаја годишње

Ризици који су овде идентификовани могу бити превазиђени уз адекватно планирање и благовремену реакцију надлежних органа који су укључени у планирање и реализацију реформе. Уколико се ови изазови буду превазишли, када се узму у обзир сви елементи планиране реформе, може се закључити да ће, уколико се успешно спроведе, она имати позитиван ефекат, нарочито узимајући у обзир капацитете које ће ослободити у надлежним институцијама, али и поједностављење за сама пољопривредна газдинства.

Структурна реформа број 7

Поједностављење и гиљотина поступака за пословање привредних субјеката – еПАПИР²¹ - *Успостављање јединственог јавног регистра административних поступака и укидање сувишних (гиљотина прописа) и дигитализација најфреквентнијих административних поступака*

(Аутори: Ана Миловановић,
Национална алијанса за локални економски развој и
Милош Јањић, Центар за европске политике)

²¹ За писање овог извештаја коришћени су подаци доступни у Програму економских реформи за период од 2016. до 2018. године (ЕРП) - https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/ERP-2016_sr.pdf, Програму економских реформи (ЕРП) 2017-2019 [http://mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/ERP%202017-2019\(1\).pdf](http://mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/ERP%202017-2019(1).pdf), Програму економских реформи (ЕРП) 2018-2020 <https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2018/ERP%202018-2020%20SRB%20FINAL.pdf>, Програму економских реформи (ЕРП) 2019-2021 <https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2019/Program%20ekonomskih%20reformi%202019%20-%202021.pdf>, Програму економских реформи (ЕРП) 2020-2022 <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/11/ERP-2020-2022-srp.pdf>, Програму за поједностављење административних поступака и регулативе „еПапир“ за период 2019-2021 https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Program-ePAPIR_final_usvojeno_11072019.pdf, као и Предлогу акционог плана за спровођење Програма за поједностављење административних поступака и регулативе „еПапир“ за период 2020-2021 https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/ePAPIR_AP-2020-2021_zajavnu-raspravu.pdf

УВОД

Структурна реформа поједностављења поступака за пословање привредних субјеката налази се у Програму економских реформи од 2016. године. Тада је названа *Поједностављење процедура за пословање привреде* и подразумевала је успостављање јединственог јавног регистра административних поступака (у даљем тексту: Регистар) који је требало да омогући преглед свих административних захтева и процедура које је требало испунити не би ли се обезбедило пружање одређене услуге, укључујући и све трошкове у виду накнада и такси. Такође је било предвиђено успостављање портала *Јединствене електронске контакт тачке* (у даљем тексту: ЈЕКТ) где би се могле пронаћи информације важне пружаоцима услуга.

У то време, у припреми су били Закон о накнадама, чије се усвајање очекивало крајем 2016. године, Закон о услугама, Закон о електронском пословању и Стратегија развоја сектора услуга. Планирано је да се већ у 2016. години окупе представници Министарства привреде, Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Министарства финансија и Републичког секретаријата за јавне политике и ураде попис процедура и попис такси. Уредба о ЈЕКТ била је планирана за последњи квартал 2016, а њено спровођење је очекивано у периоду од 18 месеци. Након финализације пописа и усвајања Уредбе, у наредне две године требало је спровести низ активности које би допринеле већој функционалности будућег регистра и оспособљавању учесника за његово коришћење, а које укључују: одржавање обуке о управљању процесима, оптимизацију самих процеса, израду техничке спецификације, обуку за оперативно одржавање портала, израду упутства за дигитализацију и усклађивање секторских прописа са Директивом о услугама, односно Законом о услугама.

На самом почетку рада на овој реформи као кључни ризици идентификовани су:

- кашњење донације из ИПА фонда;
- могућност слабе сарадње и координације органа у погледу пописивања поступака;
- неконтинуирано одржавање Регистра;
- недовољна примена препорука за поједностављење процедура;
- смањење трошкова од стране органа јавне власти приликом измене и допуне прописа, као и
- немогућност ангажовања додатних неопходних људских ресурса.

Очекивало се да ова реформа грађанима и привреди омогући лак приступ информацијама на начин да се избегне стварање неоправданих трошкова, да се уштеди време на упознавање са процедурама, да се повећа транспарентност и ефикасност рада органа јавне управе, да се смање административни трошкови за привредне субекте, да се оснују нови привредни субјекти, повећају улагања, скочи привредни раст и повећа запосленост, побољша пословно окружење и смање информационе баријере за раст услуга. Ова реформа је такође требало да допринесе развоју стандарда, права и обавеза послодаваца у погледу услова рада, као и бољој информисаности послодаваца и запослених. Реформа је требало да смањи административно оптерећење привреде у БДП са 3,6% у 2013. на очекиваних 3% у 2018. години.

Кључни резултати пројекта *еПапир*²² који се налази у самом називу ове структурне реформе, као и најважније активности до сада реализоване у оквиру поједностављења и гиљотине поступака за пословање привредних субјеката су следеће:

- а) Израђен је и пуштен у рад **софтвер за попис и анализу поступака**;
- б) Одржане су **обуке** за тренере и службенике **за попис поступака**;
- в) **Попис процедура** – направљена је база од преко 2.500 поступака. Попис административних поступака је коначно завршен прошле године;

²² Сиже пројекта доступан на линку: <https://www.epapir.rs/jp.gov.rs/RSJP%20brošura%20ePAPIR.pdf> Резултати пројекта представљени су у Програму за поједностављење административних поступака и регулативе „еПапир“ за период 2019-2021 - https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Program-ePAPIR_final_usvojeno_11072019.pdf, страна 6. и 7.

- d) Успостављен је **електронски калкулатор за обрачун трошкова** и урађен је обрачун трошкова за преко 1000 поступака;
- e) **Оптимизација поступака** – Према последњем извештају, за 1850 административних поступака припремљени су предлози препорука за оптимизацију, од којих су 4 укинута, а за 42 поступка су имплементирани препоруке добијањем законодавног оквира, чиме су остварене процењене уштеде за привреду у износу од 30,1 милион евра. За 594 поступка су прихваћене препоруке од стране надлежних органа и очекује се њихова скора примена. За додатних 31 поступак су усаглашене препоруке за поједностављење, чиме се може сматрати да је 625 поступака спремно за поједностављење.

Преглед пописаних и оптимизованих поступака

- 1) Регулаторни оквир - Усвојен је **Закон о накнадама** у децембру 2018. и **Закон о електронском документу** 2017. Усвојено је и неколико измена закона којима су имплементирани препоруке из Акционог плана за спровођење Програма за поједностављење административних поступака и регулативе „еПапир“;
- 2) Дигитализација поступака – Започете су **припреме за дигитализацију** за 27 поступака.²³

Од следећих активности се одустало, односно замењене су другим активностима и/или су унапређене:

- Одустало се од засебног увођења ЈЕКТ-е – Првобитно је планирано успостављање портала Јединствене електронске контакт тачке на којој се могу наћи информације важне пружаоцима услуга. Затим се наредне године прецизирало да је у питању портал који ће омогућити пружаоцима услуга да на једном месту нађу све информације које су им неопходне за отпочињање и обављање пословања, док би неке поступке могли да заврше у потпуности електронски. Већ 2018. године ова разлика се изгубила, иако би ЈЕКТ требало да буде посебан портал који црпи одређене податке из Регистра, а сам пружа шири спектар информација, односно услуга од Регистра;
- Уместо пописа процедура помоћу мустре и одржавања обука о управљању процесима организоване су обуке за попис процедура и успостављен је софтвер за попис и анализу поступака;
- На почеку је планирана израда Акционог плана за успостављање Регистра који је касније замењен Оперативним планом. Чини се да је у питању идентична активност, само замењена другим називом. Уколико постоје суштинске измене, о њима није елаборирано у извештајима;
- Остале измене су козметичке природе.

Са друге стране, иако је доста тога урађено, реализација кључних планираних активности се тек очекује. До данас нису завршене следеће активности:

- **Оптимизација административних поступака** - Првобитно је планирано да буде завршена у једном кварталу 2017, након чега је наведено да ће се на оптимизацији радити више година, те је она данас планирана да траје и током читаве 2022. године. Чини се да није у питању одлагање *per se*, већ схватање да је у питању континуиран процес, пре неголи једна активност. Последњим акционим планом за спровођење Програма за поједностављење административних поступака и регулативе „е-ПАПИР“ предвиђене су препоруке за укидање или оптимизацију 592 административна поступка које спроводи 24 органа и организација;
- **Дигитализација административних поступака** (укључена као једна од активности ове структурне реформе у 2019. години). Планирано је да се дигитализује 100 поступака за привреду и 30 најфреквентнијих поступака за грађане. Донето је упутство за дигитализацију и потписан је уговор са компанијом која ће обављати послове дигитализације. Извршена је

²³ У Програму економских реформи се спомиње да су започете припреме за дигитализацију 27 поступака. У брошури еПапир наводи се да је 30 поступака припремљено за дигитализацију, док се у Предлогу новог акционог плана за спровођење Програма еПапир наводе 24 поступка. У овом извештају користиће се податак доступан у Програму економских реформи.

набавка *Business Process Management* лиценци и урађени су тзв. *to-be* дијаграми који објашњавају ток самог процеса, конфигурација система Канцеларије за ИТ и подигнуто је тестно окружење. У последњем извештају наводи се да је започета припрема за дигитализацију 27 поступака. Не охрабрује чињеница да је новим Предлогом акционог плана за спровођење програма еПапир много поступака планирано за оптимизацију и дигитализацију у 2020. години, будући да је очекивано даље одлагање активности услед околности изазваних ширењем пандемије. Ово се односи и на само усвајање акционог плана и на реализацију његових мера и активности;

- **Регулаторни оквир** - Није усвојен закон за успостављање Регистра. Првобитно је доношење овог закона планирано за почетак 2018, након чега је континуирано долазило до пролонгирања рокова, те се у последњем Програму економских реформи реализација ове активности планира за крај 2020. године. Последице, нису усвојени ни подзаконски акти на основу овог закона. Није усвојен Закон о услугама, као ни Уредба о раду Јединствене електронске контактне тачке. и
- **Није успостављен Регистар** – Успостављање Регистра је првобитно планирано за крај 2018, те крај 2019, а сада за крај 2021. године. Нису створени ни предуслови за његово успостављање, будући да се на усвајање Закона о Регистру још увек чека. Тренутно је закон у фази нацрта. Извесно је да ће се и ови рокови померати услед околности изазваних појавом пандемије.

Чини се да је много активности испуњено, али пуно тога тек чека на реализацију. Похвално је да су активности од којих се одустало или одступило углавном подразумевале изналажење боље алтернативе, као што је случај са успостављањем софтвера за попис поступака, уместо првобитно планиране мустре за попис. Оно што је општи утисак јесте да реализација тече релативно споро и да често долази до пролонгирања рокова. Од ове реформе се тек очекује замах, с обзиром да кључне активности још увек нису реализоване. У светлу појаве пандемије, врло је рационално очекивати да ће долазити до даљег одлагања рокова, како у овој, тако и у другим структурним реформама.

1.1 Веза са преговарачким поглављем

Ова структурна реформа директно је повезана са преговарачким поглављем 20 *Предузетништво и индустријска политика* и са преговарачким поглављем 3 *Право пословног настањивања и слобода пружања услуга*. Само увршћивање ове структурне реформе у Програм економских реформи представља резултат имплементације препорука Србији са Економског и финансијског дијалога између држава чланица ЕУ и држава Западног Балкана и Турске из маја 2016. године. Циљ преговарачког поглавља 20 јесте подстицање стварања повољног пословног окружења, брже прилагођавање променама, подстицање предузетништва, инвестиција и иновација, као и јачање малих и средњих предузећа. У овом контексту, смањење административних оптерећења за привреду је од суштинског значаја за убрзање преговора у оквиру поглавља 20. Ово поглавље такође претпоставља и пролажење кроз поступак приватизације и реконструкције предузећа. У том смислу није директно повезано са гиљотином прописа, али представља његов суштински услов без кога не може даље да се ради на олакшавању и побољшању привредног амбијента. Оцена је да је ова реформа једна од суштинских и веома значајних за преговоре у оквиру преговарачког поглавља 20. Са друге стране, оснивање и функционисање ЈЕКТ-е је везано за преговарачко поглавље 3. Преговори у овом поглављу су усредсређени пре свега на остваривање слободе пословног настањивања и олакшаног пружања прекограничних услуга. Успостављање ЈЕКТ, односно *point of single contact*, директна је обавеза из Директиве о услугама коју Србија мора да транспонује у свој систем у оквиру процеса преговора о приступању ЕУ. С тим у вези, успостављање платформе по принципу јединствене тачке за контакт, која би пружаоцима услуга требало да служи као портал на којем могу да добију неопходне информације и заврше комплетне административне поступке преко интернета, представља апсолутни приоритет. Како се ово поглавље бави једном од четири слободе на којима

почива јединствено тржиште ЕУ, ниво остварене слободе у пружању услуга је у директној вези са степеном развоја ЈЕКТ платформе.

1.2 Приказ структурне реформе

Крајњи циљ ове структурне реформе јесте унапређење и олакшање пословног окружења, подстицање инвестиција и развијање транспарентнијег и мање оптерећујућег система парафискалних намета покретањем тзв. *гиљотине прописа*. Идеја је да се пописом свих административних поступака дође до детаљне анализе терета и трошкова који исти стварају привредницима, те да се њиховим укидањем, поједностављењем или оптимизацијом дође до растерећења привредних субјеката у погледу њихових обавеза према држави, да дође до уштеде средстава, до подстицања отварања нових привредних субјеката и нових радних места. На овај начин повећала би се предвидљивост пословања, унапредило пословно окружење и омогућило грађанима и привредним субјектима да лакше остварују права и испуњавају обавезе наметнуте прописима, уз огромну уштеду средстава. Непосредан циљ јесте и олакшавање долажења до релевантних информација у доба дигиталне ере, а од недавно и сама дигитализација најфреквентнијих поступака ради остваривања додатних уштеда и убрзања самих поступака. Посредан циљ јесте олакшање привредним субјектима да се фокусирају више на своје пословање и примарне делатности, а мање на испуњавање административних и техничких обавеза према држави.

Током времена, мењао се назив и опис реформе, планиране активности и рокови.

У време када је уведена, 2016. године, од ове реформе се очекивало да грађанима и привредним субјектима омогући лакши приступ потребним информацијама, да се избегне стварање неоправданих административних трошкова, да се омогући уштеда времена, да се повећа транспарентност и ефикасност рада пружалаца јавних услуга. Проблеми идентификовани у то време били су:

- велики број административних поступака;
- компликоване процедуре;
- непотребни, односно неоправдани трошкови;
- поступци који изискују превише времена како за кориснике тако и за пружаоце услуга јер се чини да увек фали „један папир“;
- нетранспарентан рад органа јавне управе и
- недовољна ефикасност органа јавне управе.

У 2016. години још увек није био усвојен Закон о електронском документу, али је Нацрт био припремљен и у међувремену је одржана јавна расправа. Није био усвојен ни Закон о услугама, али је његов Нацрт припремљен још 2015. и упућен у скупштинску процедуру. Није усвојен ни Закон о накнадама. Што се тиче Акционог плана за успостављање јединственог јавног регистра наводи се да је активност спроведена тиме што је Закључком Владе усвојен Оперативни план са носиоцима активности и роковима. Исто важи и за успостављање мустре и попис процедура где се наводи да је активност спроведена усвајањем форме Обрасца за попис и Упутства за попуњавање обрасца. Уместо управљачке структуре за реализацију пројекта, формирана је радна група којој се по потреби могу проширити надлежности и може се оформити Координациони тим. Наводи се да су таксе пописане. Уредба о ЈЕКТ није усвојена јер се чекало на претходно усвајање Закона о услугама. У то време такође нису отпочеле обуке о управљању процесима.

2017. је дигитализација одређена као један од стратешких приоритета Владе Републике Србије, те је у складу са тим јавну управу за то требало припремити и реорганизовати, постојеће процедуре поједноставити и оптимизовати, непотребне укинути и олакшати пословање привредним субјектима, односно омогућити да се створе основи за дигитализацију поступака и учинити корак напред ка омогућавању развоја електронске управе. Први корак ка свему томе био је попис административних поступака, односно сагледавање величине изазова са којим се требало суочити.

Годину дана након што је увршћена у Програм економских реформи, 2017, остао је исти назив структурне реформе, с тим што се додатно прецизирано да би успостављање ЈЕКТ-е требало да пружи информације неопходне за отпочињање и обављање пословања, а неки поступци би се могли извршити и примарно електронски. Активности су прецизиране у смислу да би пре успостављања Регистра требало одржати обуке за попис поступака (уместо обука за *управљање процесима* које нису отпочеле 2016), поступке је требало пописати и оптимизовати, а након усвајања правног оквира и успостављања Регистра наставити са оптимизацијом. У делу који се тиче успостављања ЈЕКТ-е требало је донети Уредбу о начину комуникације између институција и фазама успостављања ЈЕКТ-е, подићи портал, ускладити прописе са Директивом о услугама и донети Закон о накнадама (који такође није усвојен крајем 2016).

Измењена динамика активности је подразумевала да се у 2017. години припреми образац за попис, организују обуке, заврши попис, уради анализа резултата и почне са оптимизацијом поступака. Усвајање Закона о електронском документу, Закона о накнадама и Закона о услугама је такође померено за 2017. годину. Припрема и усвајање правног оквира за успостављање Регистра је замишљено да буде завршена у 2018, укључујући и доношење Уредбе о ЈЕКТ, док је само успостављање Регистра планирано за крај те године. Промотивне активности су планиране за последња два квартала 2017. и током читаве 2018. и 2019. године, док би се са оптимизацијом поступака такође наставило током те две године. На овом примерима се јасно види да су се активности из године у годину само пролонгирале.

Унапређен је опис ефеката реформе, у смислу да се од реформе очекује смањење административног оптерећења привреде за минимум 20%, повећање транспарентности и предвидљивости пословног окружења, смањење административног трошка привреде, док се од успостављања ЈЕКТ-е очекивало да олакша и смањи трошкове отпочињања и обављања услужних делатности, чиме би се повећало отварање нових предузећа и подигла конкурентност у сектору услуга. Успостављање овог портала је требало да олакша приступ информацијама за отпочињање и обављање услужне делатности, док би могућност да се информације нађу на једном месту смањила трошкове. Очекивани ефекат је и правна сигурност, већа транспарентност рада органа државне управе, смањење административних баријера за пружање услуга и повећање конкурентности и ефикасности привреде, могућности за отварање нових предузећа и нових радних места. Циљ смањења административног оптерећења привреде на 3% се уместо за 2018. помера на 2020. годину.

На наредним приказима може се видети измењена динамика активности и поређење планираних активности 2016. и 2017. са 2020. годином у оквиру ове структурне реформе.

Приоритетна структурна реформа 9. ПОЛЕДНОСТАВЉЕЊЕ ПРОЦЕДУРА ЗА ПОСЛОВАЊЕ ПРИВРЕДЕ	2016				2017				2018			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Усвајање Закона о електронском пословању												
Усвајање Закона о услугама												
Усвајање Закона о накнадама												
Припрема Акционог плана за успостављање јединственог јавног регистра												
Успостављање мустре и попис процедура												
Успостављање управљачке структуре за реализацију пројекта (Министарство привреде, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство финансија, РСЛП)												
Попис такси												
Доношење Уредбе о раду Јединствене електронске контактне тачке и успостављање ЈЕКТ-е (I фаза)												
Почетак обуке о управљању процесима												
Почетак примене Закона о накнадама												
Општи попис процедура ИПА 2013 (почетак)												
Оптимизација процеса (из угла трошка и времена за бизнис)												
Израда техничке спецификације (софтвер, хардвер)												
Промо кампања												
Обука за оперативно одржавање												
Упутство за електронизацију												
Завршетак усклађивања секторских прописа са Директивом о услугама, односно Законом о услугама												

План активности 2016. године у Програму економских реформи за период од 2016. до 2018. године (ЕРП)

Приоритетна структурна реформа 9. ПОЈЕДНОСТАВЉЕЊЕ ПРОЦЕДУРА ЗА ПОСЛОВАЊЕ ПРИВРЕДЕ	2017				2018				2019			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Припрема дигитализованог обрасца са упутством за попис административних поступака												
Организовање тренинга за тренере и обуке државних службеника који ће учествовати у попису административних поступака												
Попис административних поступака и осталих услова пословања												
Анализа резултата пописа административних поступака и осталих услова пословања												
Поједностављење и оптимизација пописаних административних поступака												
Припрема и усвајање правног оквира за Регистар (Закон о јединственом јавном регистру административних поступака и осталих услова за пословање и подзаконски акти)												
Успостављање Регистра												
Промотивне активности у вези са успостављањем Регистра (континуиран процес)												
Поједностављење и оптимизација административних поступака												
Усвајање Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању												
Усвајање Закона о услугама												
Доношење Уредбе о раду Јединствене електронске контактне тачке и успостављање ЈЕКТ-е (I фаза)												
Завршетак усклађивања секторских прописа са Директивом о услугама, односно Законом о услугама												
Припрема и усвајање Закона о накнадама за коришћење јавних добара												

План активности 2017. године у Програму економских реформи (ЕРП) 2017-2019

РБ	Планиране активности	2020				2021				2022			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Оптимизација административних поступака												
2	Дигитализација административних поступака												
3	Усвајање и спровођење акционих планова за поједностављење административних поступака												
4	Усвајање закона за успостављање Јединственог регистра административних поступака												
5	Успостављање Регистра												

План активности 2020. године у Програму економских реформи (ЕРП) 2020-2022

У Предлогу акционог плана за спровођење Програма за поједностављење административних поступака и регулативе *еПапир* за период од 2020. до 2021, односно у извештају о спровођењу активности из претходног Акционог плана се готово од већине активности у некој мери одступило, одустало или су рокови пролонгирани.²⁴

²⁴ Предлог акционог плана за спровођење Програма за поједностављење административних поступака и регулативе *еПапир* за период од 2020. до 2021. године доступан на линку: https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/ePAPIR_AP-2020-2021_za-javnu-raspravu.pdf. Извештај о спровођењу претходног Акционог плана налази се на странама 3 – 11.

1.3 Аналитичко-критички приказ

Нема сумње да је ова реформа од суштинске важности за унапређење пословног амбијента у Србији, а самим тим и за убрзање преговора са Европском унијом. Исто тако, одабир активности и партнера у спровођењу ове структурне реформе је добар и у крајњем исходу води ка растерећењу привредника и побољшању пословног окружења, уштеди средстава и олакшању отпочињања и обављања пословања.

Са друге стране, општи утисак је да ова реформа, иако изискује време, тече релативно споро и да константно долази до померања рокова. У погледу испуњености рокова, занимљиво је напоменути да је на самом почетку планирано да оптимизација процеса буде завршена у другом кварталу 2017. Исто тако очекивало се да ће Регистар бити успостављен крајем 2018. године. Данас се очекује да то буде 2021.

Такође, важно је напоменути и то да би ЈЕКТ требало да представља посебну платформу која поред пружања информација о процедурама и поступцима треба да послужи и као јединствена тачка где ће пружаоци услуга моћи и да обаве неопходне административне поступке у вези са отпочињањем и вршењем пословања. Иако се у опису ове структурне реформе разазнаје идеја да ће ЈЕКТ преузимати податке из јединственог јавног регистра, даљи развој ове платформе, која би требало да преузме стварну улогу *one stop shop*-а, није предвиђен. Како је функционисање овакве платформе од важности како за иностране, тако и за домаће привреднике, овај систем би требало обезбедити и пре самог прикључења ЕУ.С тим у вези, успостављање ЈЕКТ-е, као најважнији захтев Директиве о услугама која се односи на једну од четири темељне слободе ЕУ, би требало да представља посебну реформу и функционалност, иако је значај смањења административних процедура неоспоран.

Може се рећи да је због саме природе ове реформе која је условљена динамиком рада готово свих органа јавне управе, што представља један од ризика у њеном спровођењу, природно долазило и до одлагања активности и/или њиховог прилагођавања новонасталим околностима. Такође, чињеница да испуњење прегршт активности у оквиру ове структурне реформе зависи од испуњења других активности може довести до застоја у испуњењу или пролонгирања рокова. Тако, не може се очекивати да се дигитализује поступак који претходно није пописан и оптимизован, а да би се дигитализовао такође је неопходно постићи сагласност свих заинтересованих страна које учествују у поступку и, што је још важније, омогућити техничке услове, те након тога приступити дигитализацији. Ризици који су увек присутни су и они који се тичу обезбеђења финансијских средстава, омогућавања сарадње између органа и уопште недостатак капацитета и људских ресурса за спровођење реформе. Ипак, свеопшти утисак је да се од 2016. до данас много активности протеже из године у годину и да долази до застоја и одлагања реализације. Од увођења ове мере у Програм економских реформи до данас утисак је да је направљен значајан напредак, али много тога остаје да се реализује.

Закључци/предлози

Ова реформа је од суштинског значаја за побољшање привредног амбијента у Републици Србији и на плану њене реализације је учињено много, с тим што сама реализација тече релативно споро. Несумњиво је направљен значајан корак у увршћивању ове реформе у Програм економских реформи и континуиран рад на њеном спровођењу би требало да омогући већу транспарентност поступака, да смањи могућност злоупотреба, да убрза процедуре, смањи трошкове и донесе уштеде, да повољно утиче на свеопшти привредни амбијент, али и животну средину и да омогући једноставније пословање. У том смислу, оцена ове реформе и њеног значаја је веома висока и чини се да у овом тренутку нема релевантнијих активности које би могле бити њен део. Са друге стране, као што је неколико пута наглашено у самом приказу ове реформе, могло би се порадити на њеном *убрзању*.

Препоруке

- 1) **Повећање ефикасности у спровођењу препорука за оптимизацију поступака** – Похвално је што је до сада сачињен велики број препорука и предлога за оптимизацију поступака, али је неопходно поради и на координацији рада органа на спровођењу ових препорука и побољшању ефикасности. Оптимизација јесте континуиран процес и суштински је важан за побољшање привредног амбијента, али је неопходно учинити све напоре да не долази до застоја у реализацији планираних активности.
- 2) **Дигитализација поступака као приоритет** - Посебно је важно ставити фокус на спровођење саме дигитализације поступака након пописа и оптимизације, поготову уколико је извршена припрема за дигитализацију неких поступака како се наводи у извештајима. Дигитализација поступака за грађане и привреду омогући ће брже остваривање права и измиривање обавеза према држави, донети уштеде и повећати ефикасност и транспарентност у раду органа јавне управе, а исто тако отићи ће се корак даље у правцу дигитализације и развоју електронске управе који су постављени као стратешко опредељење и један од циљева Владе Републике Србије.
- 3) **Рedefинисање назива структурне реформе** - У складу са коментарима које је дала Међусекторска радна група Националног конвента о Европској унији на Нацрт програма економских реформи неопходно је из назива ове структурне реформе избацити реч *еПапир*. Иако се ради о вези са пројектом *еПапир*, циљ и суштина ове реформе сежу даље од саме реализације пројекта и остваривање активности у оквиру ове структурне реформе не би требало да буду везани за успех или неуспех неког пројекта.
- 4) **Измена показатеља испуњености реформе** - Следећи предлог односи се на измену индикатора односно показатеља испуњености ове реформе. У последњем извештају у Предлогу новог акционог плана *еПапир* за период од 2020. до 2021. године наводи се да није извршена процена административног оптерећења у односу на БДП ни за 2018. годину јер недостају подаци за обрачун, а будући да је овај индикатор од постављања само померан за наредне године, предлог је да се индикатор измени. Уместо смањења административног оптерећења у БДП на 3%, предлаже се да индикатори мере број оптимизованих поступака у односу на планиран број, број имплементираних препорука у односу на планиран, као и број дигитализованих поступака за привреду и за грађане у односу на планиран број.
- 5) **Одвајање ЈЕКТ и Регистра у две платформе**– Иако би функционално ЈЕКТ требало да користи базу поступака садржану у Регистру, његова функција је шира у односу на ону предвиђену овом структурном реформом. Стога је предлог да се оснивање и функционисање ЈЕКТ платформе одвоји као посебна структурна реформа. У случају да, због разлога административне природе није могуће увести ЈЕКТ као посебну структурну реформу, предлог је да ЈЕКТ остане у садашњој структурној реформи бр. 7, али да представља издвојену целину и да се оформи као посебна платформа са свим функционалностима које пружају ЈЕКТ сервиси земаља ЕУ.
- 6) **Увезивање реформе са другим релевантним стратешким документима** - Најзад, потребно је направити везу између Програма економских реформи и Предлога програма развоја електронске управе за период од 2020. до 2022. године и нове Стратегије реформе јавне управе која је у припреми.

Структурна реформа број 8

Трансформација Пореске Управе

(Ауторка: Јелена Ранчић,
Национална алијанса за локални економски развој)

УВОД

Структурна реформа – Трансформација Пореске управе налази се у **у готово свим стратешким документима Владе** чији је фокус на економским темама, посебно у области фискалне политике и ефикасног и транспарентног пореског система²⁵ попут Програма реформе управљања јавним финансијама, Фискалне стратегије за трогодишњи период²⁶, Националног програма за сузбијање сиве економије, Акционог плана за унапређење позиције Србије на „Doing business“ листи Светске банке. Додатно, Програм фискалне консолидације који је Република Србија спровела у склопу трогодишњег Stand-by Аранжмана је као интегрални део пакета фискалних мера подразумевао спровођење трансформације Пореске управе.

С обзиром на значај који има ефикасна Пореска управа у процесу стабилизације јавних финансија, посебно у периодима спровођења фискалне консолидације, структурна реформа *Трансформација Пореске управе* садржана је у свим до сада усвојеним Програмима економских реформи (ЕРП). Практично, од 2015. године овим стратешким документом Владе прецизиран је и дефинисан правац и активности у смеру даљег унапређења процеса рада и јачања капацитета ПУ.

Посматрајући од 2015. до данас остварен је велики напредак у реализацији активности трансформације Пореске управе:

- **унапређен је порески систем и повећана наплата пореских прихода;**
- **приводи се крају процес потпуног преласка на електронско подношење пореских пријава** - пореска пријава за ПДВ и порез на добит правних лица од 2017. године, порез на доходак и доприносе за обавезно социјално осигурање од 2018. године, порез на имовину, наслеђе и поклон, пренос апсолутних права од 2019. године, а почев од 2020. године и електронска пријава за предузетнике паушалце;
- **уведена је јединствена пореска пријава за запослене као и јединствен рачун за уплату фискалних дажбина** (пореза и доприноса) које се плаћају на приходе запослених лица;
- **израђен је план поштовања пореских прописа за сваку годину;**
- **унапређен је рад пореске инспекције, увођењем свеобухватне и посебне анализе ризика;**
- **усвојена је нова организациона структура и извршене припреме за консолидацију функција Пореске управе односно раздвајање основних (core) од споредних делатности.** Другим речима, раздвајање послова наплате пореских прихода као основне делатности ПУ од послова наплате такси, накнада, казни и осталих непореских дажбина. Уведена је и посебна организациона јединица за пореско саветовање;
- **Скраћено је просечно време повраћаја ПДВ-а са 14 на 6 недеља.**

Увођењем електронског плаћања пореза, ефикаснијим радом инспекција и унапређеном методологијом рада Пореске управе Република Србија је побољшала пословни амбијент и ефикасношћу наплатом прихода смањила обим сиве економије. Остварени напредак се рефлектовао повећањем ранга Србије на релевантним листама конкурентности и услова пословања према међународним индексима²⁷. Наиме, према лакоћи пословања коју оцењује Светска банка, Србија се са 68. места, у 2015. години, попела на 48. место у 2019. години, док је према Индексу глобалне конкурентности позиција поправљена за 22 места (са 94. места у 2015. години на 72. место у 2019. години).

²⁵ Министарство финансија: Програм трансформације Пореске управе за период од 2015. до 2020. године и Програм реформе управљања јавним финансијама за период од 2016. до 2020. године

<https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/Program%20transformacije%20Poreske%20uprave%20za%20period%202015-2020%20godine.pdf>

<https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm/>

²⁶ Министарство финансија: Фискална стратегија за 2014. са пројекцијама за 2015. и 2016. годину – страна 116 (<https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2013/Fiskalna%20strategija%202014.pdf>) и Фискална стратегија за 2015. са пројекцијама за 2016. и 2017. годину – страна 87 ([https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%202015-2017\(1\).pdf](https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%202015-2017(1).pdf))

²⁷ The Global Competitiveness Report – World Economic Forum, Doing Business Report – World Bank

Пре него што се осврнемо на напредак који је остварен у протеклих неколико година, проблеме у спровођењу реформских активности, изазове за наредни период и препоруке, дајемо пар коментара у вези са избором структурне реформе, као и активностима и индикаторима за праћење реализације. Ова структурна реформа је од 2015. до 2019. године заузимала приоритетно место у ЕРП-у, што не изненађује имајући у виду да је у периоду од 2015. до 2017. године Влада стратешки била усмерена на консолидацију јавних финансија и наставак борбе против сиве економије. Са друге стране, током година и сама Европска комисија је мењала структуру ЕРП-а, нарочито у делу који се односи на процену њихових ефеката. Наиме, процене се раде са два аспекта – ефекта који имплементација реформе има на привредни раст, конкурентност и пословно окружење, и са друге стране, очекиваног фискалног ефекта, односно потребних средстава за реализацију као и изворе финансирања (буџет, кредитне линије, донације, итд).

У периоду од 2015. године активности везане за Трансформацију Пореске управе у ЕРП документу могу се систематизовати у три категорије:

- Активности усмерене на промену структуре и јачање кадровских капацитета
- Активности везане за унапређење софтверског система и
- Активности усмерене на унапређење пословних и оперативних процеса Пореске управе и односа са пореским обвезницима.

Највећи број активности спроводи се у континуитету, попут израде плана поштовања пореских прописа, задржавања квалитетних кадрова и измене организационе структуре, нарочито у делу успостављања јединице за управљање ризицима и јачања њених капацитета као и унапређења функције контроле и наплате. Међутим, **закључно са ЕРП-ом за период 2020.-2022. године није донета јединствена методологија којом би били дефинисани индикатори и начин њиховог мерења, односно степен реализације планираних активности.**

1.1 Веза са преговарачким поглављем

Имајући у виду да је Пореска управа задужена за имплементацију, контролу и надзор над применом пореских прописа постоји **директна веза са Преговарачким поглављем 16** које се односи на опорезивање. Првенствено, ради се о правилима и процедурама везаним за опорезивање потрошње, односно обрачун пореза у додатну вредност и акциза. Додатно, Пореска управа представља једну од најважнијих институција у области опорезивања и усклађивања са Директивама ЕУ, не само до момента приступања ЕУ већ и након тога. Наиме процес приступања захтева, поред хармонизовања регулаторног оквира (закони и подзаконски акти), усаглашавање и јачање административних и ИТ ресурса везаних за обрачун и уплату средстава у буџет ЕУ након приступања. Практично, поред везе са ПП 16, постоји и директна веза са ПП 33 које покрива финансијске и буџетске одредбе. Захтев ЕК у погледу овог ПП се односи на формирање посебне организационе јединице при Министарству финансија, која ће се бавити обрачуном и уплатом средстава у буџет ЕУ, у координацији са осталим институцијама, попут Пореске управе, Управе царина, Републичког завода за статистику, Народне банке Србије, Управе за трезор. Због тога је у склопу ове СР планирана и припрема Пореске управе за повезивање са европским информационим системима.

1.2 Приказ структурне реформе

У првом ЕРП документу²⁸, за период 2015-2017. године, ова структурна мера се нашла у склопу пореске реформе која је подразумевала измене пореских прописа који су од највећег значаја за повећање инвестиција, извоза и запошљавања и за чију је примену неопходно даље јачање капацитета Пореске управе. Додатно, планирана је припрема Пореске управе за повезивање са европским информационим системима, у склопу процеса ЕУ интеграција. Предвиђено је било и

²⁸ Први документ израђен за период од 2015. до 2017. године звао се НЕРП – Национални програм економских реформи https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/NERP%202015%20-%20SRPSKI%20za%20WEB%20MFIN%2018_%203_%202015.pdf

формирање посебних организационих делова за пружање услуга пореским обвезницима како би се унапредила комуникација и интеракција са пореским обвезницима, укључујући благовремено пружање ажурних информација о променама у законима и другим пореским прописима. Са друге стране, као кључни проблеми у раду Пореске управе дефинисани су **неадекватна организација рада и пословних процеса и неодговарајући обим и структура кадровских капацитета**. Додатно, **непостојање одговарајућег система за процену ризика** условило је потребу за хитном реорганизацијом рада ове кључне институције пореског система. У постојећем систему било је тешко усмерити ограничене ресурсе на оне обвезнике који су у највећој мери склони непоштовању пореских прописа, док су са друге стране порески обвезници који у потпуности и на време измирују своје обавезе били у неповољнијем положају (на изврстан начин дискриминисани), **кроз неуједначену праксу тумачења пореских прописа и компликоване административне процедуре**. Такав начин функционисања Пореске управе директно је утицао на повећање ризика и раст трошкова пословања привреде. Овај проблем препознат је и од стране ММФ, због чега је Аранжманом из предострожности (одобрен у фебруару 2015. године²⁹) предвиђена и трансформација Пореске управе са циљем подизања ефикасности ове институције у обављању основних активности, првенствено у домену наплате пореских прихода. Средином 2015. године донет је Програм трансформације ПУ за период 2015.-2020. године. Додатно, активности усмерене на унапређење рада ПУ предвиђене су и Програмом реформе управљања јавним финансијама за период 2016-2020. године.

У овом периоду **остварен је значајан напредак у процесу увођења електронског подношења пореских пријава и јединствене пореске пријаве за запослене**. Овај процес започет је 2014. године, тако што су се прво подносиле, електронским путем, пореске пријаве за порез на додату вредност и порез на добит правних лица, укључујући и порез на добит по одбитку. Успостављена је организациона јединица за пружање услуга пореским обвезницима

У ЕРП-у за период 2016-2018. године као кључни изазов у области управљања јавним финансијама наведена је **висока пореска евазија** тј. висок ниво сиве економије. **Неадекватна организација рада Пореске управе и пословних процеса са неодговарајућим обимом и структуром административних капацитета**, посебно у домену **непостојања система за процену ризика** идентификовани су као један од фактора који утиче на висину сиве економије. Стога се ова структурна реформа нашла у врху приоритета за период 2016-2018. године. Са једне стране активности су биле усмерене на пословне процесе у виду додатног поједностављења и обједињавања пореских процедура, а са друге стране на унапређење административних капацитета. Реформом је предвиђено спровођење низа институционалних, организационих и кадровских промена које треба да унапреде ефикасност и ефективност пословних процеса.

Паралелно са израдом ЕРП-а припремљен је и крајем 2015. године усвојен Национални програм за сузбијање сиве економије, којим је у склопу посебног циља – *унапређење функционисања фискалног система* - предвиђено неколико активности везаних за ПУ. Првенствено ради се о скраћењу рокова за повраћај ПДВ-а као и проширењу обухвата фискализације са циљем унапређења пореске дисциплине и бољег планирања инспекцијског надзора. Програмом је било предвиђено да Координациона комисија изради смернице за примену метода за процену ризика како би се планови инспекцијског-фискалног надзора израђивали на основу извршене процене ризика.

У 2016. години била је предвиђена израда плана поштовања пореских прописа и плана задржавања квалитетних кадрова, усвајање нове организационе структуре и редизајн система за управљање људским ресурсима, као и успостављање новог система за управљање ризиком. Планирано је да се трансформација ПУ настави и у 2017. и 2018. години, спровођењем активности везаних за унапређење функције контроле и наплате, пореско-правних послова и функција усмерених на наплату непореских

²⁹ ММФ: Аранжман из предострожности <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Republic-of-Serbia-Staff-Report-for-the-2014-Article-IV-Consultation-and-Request-for-Stand-42741>

прихода, попут такси и накнада као и за ефикасније управљање материјалним средствима и ИТ ресурсима.

У овом периоду остварен је **напредак првенствено у домену увођења електронских сервиса**, јер су поједностављене и олакшане пореске процедуре, што је довело до смањења трошкова привреди а истовремено је побољшана наплата пореских прихода. Такође, било је предвиђено да пуна примена електронских сервиса за све пореске облике које привредни субјекти плаћају (ПДВ, порез на добит правних лица, порез и доприноси на зараде запослених) отпочне у 2017. години. Ова активност је реализована, јер од **01. јануара 2017. године правна лица све пореске пријаве подносе у електронском облику**. Током 2016. године **израђен је текст Плана поштовања пореских прописа за 2017. годину на основу мапе ризика за поштовање пореских прописа**. **Израђен је предлог нове организационе структуре** на свим нивоима Пореске управе. Додатно, **формиран је Пројектни тим** за успостављање одговарајуће организационе јединице за пружање услуга пореским обвезницима, а припремљен је и **Нацрт стратегије пружања услуга пореским обвезницима**.

У односу на претходни ЕРП, у ЕРП-у за период 2016-2018. године је свака структурна реформа квантификована, односно урађена је процена трошкова за реализацију и утврђени су извори финансирања. Процењено је да ће за спровођење програма трансформације ПУ, у трогодишњем периоду, бити потребно обезбедити средства у висини од 11,4 милиона ЕУР. Са друге стране, њеном имплементацијом обезбедиће се већа наплата прихода, у износу од око 0,25% бруто домаћег производа, годишње, односно око 62 милиона ЕУР. Стога је и процењени нето ефекат на буџет позитиван - 50,6 милиона ЕУР, са тенденцијом раста у наредним годинама.

Као кључни **ризичи** за спровођење овако значајне реформе идентификовани су недовољна средства за спровођење Програма трансформације и неадекватна професионална оспособљеност запослених за спровођење утврђених активности, са једне стране и задржавање постојећег броја запослених у ИТ пословима, са друге стране.

Иако су у ЕРП-у приказане планиране активности и њихова временска динамика (по кварталима), **нису дефинисани индикатори чијим мерењем би се утврдио степен или проценат реализације одређене активности** у склопу трансформације ПУ. Стога је на основу препорука и закључака ЕК из маја 2015. године, предложен тзв. „**композитни индикатор ефикасности и ефективности наплате пореза**“. Методологију за израчунавање композитног индикатора, као и почетну (базну) вредност и циљану вредност је требало накнадно донети. Међутим **закључно са ЕРП-ом за период 2020.-2022. јединствена методологија није израђена**.

С обзиром на значај ове структурне мере за привредни амбијент и уопште стабилност јавних финансија, јасно је да није могла бити реализована у периоду од једне до две године. Стога је ова реформа поново заузела кључно место у **ЕРП-у за наредни трогодишњи период, од 2017. до 2019. године**, са одређеним модификацијама у погледу активности, потребних средстава и утврђивања индикатора за мерење степена реализације активности. И поред значајног напретка у области јавних финансија, односно наплате јавних прихода³⁰ као кључни изазов и у овом циклусу трогодишњег планирања идентификована је пореска евазија, због неефикасног механизма контроле, утврђивања и наплате пореза и других јавних прихода. Стога је даље **унапређење рада и процеса у Пореској управи, кроз постепену промену обима и старосне структуре кадрова и успостављање система за процену ризика**, дефинисано као приоритет за наредни период.

³⁰ Коефицијент ефикасности наплате прихода од ПДВ-а је повећан са 70% у 2015. на 75% у 2016. години. Фискални савет: Оцена фискалних кретања и структурних реформи у 2016. години

<http://www.fiskalnisavet.rs/doc/mesecni-izvestaji/Ocena%20fiskalnih%20kretanja%20i%20strukturnih%20reformi%20u%202016.%20godini.pdf>

У овом периоду (2017-2019.) предвиђено је додатно поједностављење обједињене пореске процедуре, наставак обука запослених, као и побољшање оперативних активности на сузбијању сиве економије. Такође, у склопу ове структурне мере предвиђене су и **активности везане за израду плана задржавања квалитетних кадрова, усвајање нове организационе структуре и редизајн система за управљање људским ресурсима, као и успостављање новог система за управљање ризиком**. Додатно, предвиђене су и активности везане за унапређење функције контроле и наплате, пореско—правних послова, као и за ефикасније управљање материјалним средствима и ИТ ресурсима. Предвиђено је било и формирање организационе јединице за пружање услуга пореским обвезницима и успостављање система ефикасног управљања заплећеном робом, израда плана поштовања пореских прописа, **изградња јединственог складишта података (data warehouse), аутоматизација комуникације Пореске управе са осталим државним органима и аутоматизација процеса редовне и принудне наплате пореза**. Све планиране активности биле су у складу са утврђеним трогодишњим фискалним оквиром, Програмом реформе управљања јавним финансијама 2016-2020. и Стратегијом за реформу јавне управе Републике Србије.

Међутим, у односу на претходни ЕРП документ, у коме су дати процењени трошкови спровођења реформе као и ефекти на приходе буџета за све три године, **ЕРП-ом за период 2017-2019. године исказани су процењени трошкови само за прву годину**. За реализацију планираних активности за 2017. годину било је предвиђено 4,6 милиона ЕУР. И поред описно исказаних позитивних ефеката на буџет, односно очекиване веће наплате прихода, у табели процене ефеката тај податак није квантификован.

Као и претходних година, у **ЕРП-у за период 2018-2020.године**, Трансформација Пореске управе нашла се на врху приоритетних структурних реформи. **За трогодишњи период планиран је наставак поједностављења пореских поступака и даље јачање капацитета у спровођењу оперативних активности. Посебан нагласак је стављен на успостављање система управљања ризиком и унапређење пореских процеса**.

Усвајањем Акционог плана Програма трансформације за период 2018-2023 (децембар 2017. године) као и Одлуке о основним и споредним активностима Пореске управе, ПУ се фокусира на основне пореске делатности и прву фазу консолидације организационих јединица. У контексту унапређења услуга, у 2018. години, омогућено је и електронско подношење пореских пријава за запослене (порез на доходак и доприноси). Формиран је посебан сектор за пружање услуга пореским обвезницима који примењује клијентски приступ према пореским обвезницима. Једно-шалтерски систем пружања услуга - шалтер Ваш порезник формиран је у 37 филијала Пореске управе и почео је са радом у периоду јул 2017 - јануар 2018. године. Предвиђене су даље активности на унапређењу функције контроле и наплате, пореско-правних послова, као и ефикасније управљање људским ресурсима, материјалним ресурсима и унапређење информационих система. Планом поштовања пореских прописа, који се израђује на годишњем нивоу, идентификоване су високо ризичне области, односно делатности са изразито ниском стопом поштовања прописа. Основни циљ израде Плана поштовања прописа је у благовременом идентификовању кључних ризика по поштовање прописа, њиховом праћењу и квантитативном мерењу. Тиме је установљен још један начин за сузбијање нелегалних токова, што је посебно значајно имајући у виду да је Влада РС крајем 2016. године, прогласила 2017. и 2018. годину за године борбе против сиве економије.

Акционим планом Програма трансформације детаљно су прецизиране активности везане за реорганизацију ПУ. На тај начин је отпочела **прва фаза консолидације организационих јединица, која је подразумевала раздвајање основних (core activities) од споредних (non-core) активности Пореске управе**, са циљем да се Пореска управа до 2023. године реорганизује у потпуности, тако да се основним (core) активностима бави највише 12 организационих јединица.

Процењено је да ће ова структурна мера имати негативан утицај на буџет, односно да ће за њену имплементацију бити потребно обезбедити одговарајућа средства. Као и у претходном ЕРП документу, очекивани ефекат на приходе, односно раст ефикасности наплате, није наведен у делу

буџетских импликација. Такође, процењени су трошкови само за прву годину спровођења реформских активности, у износу од 5,6 милиона евра.

ЕРП-ом за период 2019-2021³¹ је предвиђен наставак активности на спровођењу трансформације Пореске управе, у складу са Акционим планом. Посебан акценат је стављен на **реформу и модернизацију инспекцијског надзора**. Предвиђено је да друга фаза реформе буде усмерена на информационе системе, односно на њихов развој и модернизацију. **Додатно су интензивиране активности које се односе на институционалне, организационе и технолошке промене.** У односу на активности предвиђене претходним ЕРП документима, у ЕРП-у за период 2019.-2021. године истакнут је значај скраћења просечног времена за повраћај ПДВ-а привреди, с обзиром на идентификоване проблеме у погледу непоштовања рокова за повраћај. Скраћењу времена за повраћај ПДВ-а додатно је требало да допринесе унапређење софтверског решења за управљање ПДВ-ом. **Новина је што је у овом документу по први пут представљен и сет индикатора за мерење успешности остваривања дефинисаних циљева.** За наредни, средњорочни период планиране су активности везане за успостављање и примену новог организационог облика за управљање свим споредним пословима и консолидовање администрирања основних пореза у мањем броју филијала (прва фаза консолидације). Основни циљ је да се путем аутоматских/електронских, једноставних и бесплатних пореских процедура, релаксира привреда, у погледу времена и трошкова.

Као и у претходном ЕРП документу, у погледу буџетских импликација наведени су само трошкови у износу од око 14 милиона ЕУР, за све три године, док је процењени утицај на већу наплату прихода изостављен. Са друге стране, по први пут су дефинисани индикатори за праћење реализације реформе. Међутим, начин на који су приказани делује више индикативно него информативно и једнозначно.

Индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2015/ 2014 (ПВ)	2016 /2015	2017/ 2016	2018/ 2017	2019/ 2018	2020/ 2019	2021/ 2020
Новорегистровани порески обвезници у календарској години	112.9	106.5	114.7	143.2	110	119.3	118.5
Раст новооткривених прихода по годинама	131.3	95.8	91.0	142.0	90.3	107.0	108.2
Степен остварења наплатног задатка*	103.9	107.1	107.9	104.1	101.0	101.0	101.0

У укупне пореске приходе рачунат је ПДВ у нето износу као и пројекција. док је за 2017. и 2018. годину ПДВ рачунат бруто као и пројекција.

*Индикатор остварења наплатног задатка представља однос наплате најважнијих буџетских прихода у датој години у односу на буџетом планиране износе за ту исту годину.

Извор: Програм економских реформи за период од 2019. до 2021. године

По први пут је у ЕРП-у дат и аналитички приказ односно извештај о спровођењу СР из претходног ЕРП документа (2018-2020. године). Према извештају, план задржавања квалитетних кадрова је у фази припреме. **Известан напредак је остварен у спровођењу активности везаних за успостављање новог система за управљање ризиком.** Предвиђено је да се избор пореских обвезника који улазе у поступак контроле заснива на информацијама добијеним од Одељења за стратешке ризике и Одељења за оперативне ризике. Одељење за стратешке ризике је формирано на нивоу

³¹ Трансформација ПУ се у овом ЕРП-у нашла на седмом месту, у склопу пакета реформских мера.

централе (при кабинету директора Пореске управе), а оперативни ризици су опредељени у оквиру основних функција (Сектор контроле, Центар за велике пореске обвезнике и Сектор пореске полиције). **Од 2018. године примењује се нова систематизација ПУ према којој је број организационих јединица смањен са 178 филијала и експозитура на 78 филијала.**

ЕРП за период 2020-2022. године усвојен је крајем јануара текуће године. Реформске активности које се односе на Пореску управу³² су у извесној мери модификоване а у складу са већ реализованим и завршеним процесима и планираним унапређењима у наредном трогодишњем периоду. **У наредној фази планирана је анализа правног оквира** и отклањање ограничења и препрека ефикасном раду Пореске управе у складу са најбољим светским праксама, као и стварање техничких предуслова за другу фазу консолидације пословне мреже и модернизацију пословних процеса. То подразумева модернизацију информационог система, реинжењеринг пословних процеса и наставак на унапређењу кадровских капацитета. **Као кључни циљеви, опет су наведени унапређење капацитета, раст ефикасности наплате прихода и борба против сиве економије.** За 2020. годину планиран је наставак реинжењеринга пословних процеса и даљи развој платформе информационог система (путем набавке опреме и софтвера). Додатно, у 2021. години, предвиђене су активности на увођењу савременог система за управљање евиденцијама кроз свеобухватни модел управљања информацијама. Ова активност ће бити финансирана из кредита а представљаће припрему за другу фазу консолидације пословне мреже. У 2022. години поред наведених активности из претходних година планирана је и набавка система за нову ИКТ платформу.

Планирано је да се реализација активности финансира преваходно из иностраног кредита (Светска банка) и у мањој мери из буџетских прихода, док ће укупни трошкови у трогодишњем периоду износити близу 40 мил. ЕУР. Иако су процењене буџетске импликације готово троструко веће у односу на ефекте из претходног ЕРП-а, у самом документу нису прецизирани разлози оволиког повећања трошкова (људски капацитети, софтвер, итд).

Индикатори резултата

Индикатори резултата	Почетна вредност 2015	Међурезултат 2018	Циљна вредност 2022
Новорегистровани порески обвезници у календарској години	113	105	112
Раст новооткривених прихода по годинама	131	152	109
Степен остварења наплатног задатка*	104	104	101

* Индикатор остварења наплатног задатка представља однос наплате најважнијих буџетских прихода у датом години у односу на буџетом планиране износе за ту исту годину.

Као и у претходном ЕРП документу, у ЕРП-у за период 2020.-2022. године, дат је извештај о реализацији планираних активности, с тим што је овај пут и квантитативно изражен – у претходном периоду реализовано је око 70% активности. **Успостављање нове организационе структуре за управљање споредним пословима као и консолидација администрирања основних пореза у мањем броју филијала у потпуности су спроведене.** Са друге стране, реструктурирање Централе и обезбеђење адекватних ресурса је и даље у фази реализације, док је реинжењеринг пословних процеса за увођење међународних добрих пракси у оперативне функције ПУ у припреми.

Посматрано у ширем контексту, са макроекономског становишта, трансформација и консолидација активности Пореске управе представљала је један од кључних задатака током трајања програма

³² Трансформација ПУ је представљена у склопу СР под бројем 8.

фискалне консолидације, у периоду од 2015-2017. године. Наставак активности у правцу даље модернизације Пореске управе био је предвиђен новим аранжманом са ММФ – Инструмент координације политика³³ (јул 2018 - децембар 2020. године) и садржан у свим Годишњим извештајима ЕК. Унапређењем ефикасности и ефективности основних пословних процеса, подизањем квалитета услуга и смањењем трошкова за привреду и грађане, процес утврђивања и плаћања пореза за пореске обвезнике би требало да буде једноставнији и јефтинији. Поред тога, већа транспарентност пореске политике уз поједностављене процедуре за отпочињање посла представљају снажан подстицај за отварање нових предузећа, посебно малих и средњих. Јасна, предвидива и транспарентна пореска правила додатно подстичу samozapošljavanje и утичу на одлуке привредних субјеката да из сиве пређу у легалну зону пословања.

1.3 Аналитичко- критички приказ

Имајући у виду значај ове структурне реформе у области јавних финансија као и дужину периода који је потребан за реализацију одређених активности, **општи закључак је да је остварен значајан напредак у трансформисању Пореске управе** у ефикаснију институцију пореског система. Овај закључак стоји чак и кад се узме у обзир реализација одређених ризика, који су у овом вишегодишњем циклусу израде и доношења ЕРП докумената наведени. Првенствено ово се односи на недостатак адекватних људских капацитета, односно важећу организациону структуру (недовољан број пореских инспектора, ИТ стручњака и аналитичара) али и финансијских ресурса за јачање капацитета, односно запошљавање и обучавање нових, те задржавање постојећих квалитетних кадрова, као и одговарајућа софтверска и остала ИТ решења.

Процењени трошкови имплементације структурне реформе, како са аспекта утицаја на расходну страну буџета тако и у погледу утицаја на приходе приказани су у готово свим ЕРП документима. Међутим, ти **трошкови су приказани као планске величине без накнадног, ex-post, извештаја о томе колико је новца потрошено на реализацију активности у процесу трансформације**. Сем тога, планске, процењене величине за исту годину се значајно разликују, без навођења, вероватно објективних, разлога за таква одступања, што доводи до неконзистентности буџетског оквира.

Почев од ЕРП-а за 2019.-2021. годину, за ову СР идентификовани су индикатори остварења циља, али врло широко дефинисани и без детаљнијег објашњења сваког појединачног индикатора. Поред тога, због **другачијег начина дефинисања индикатора** у сваком ЕРП документу онемогућено је праћење реализације реформе према спроведеним активностима.

Закључци/предлози

И поред чињенице да је у протеклих пет година остварен значајан напредак у трансформисању Пореске управе у модеран, ефикасан и транспарентан сервис привреде и грађана, идентификовани су одређени проблеми који отежавају успешну имплементацију реформе. Због свега наведеног предлог је да се:

- **Донесе методологија за утврђивање индикатора и начине њиховог мерења.** Иако је у ЕРП-у за период 2018-2020. године најављено доношење јединствене методологије, закључно са израдом и усвајањем ЕРП-а за период 2020-2022. године то није реализовано. Дакле, приоритет је да се у најкраћем року, већ у наредном циклусу израде ЕРП-а (за период 2021-2023), донесе методологија којом ће бити јасно дефинисани индикатори чијим мерењем ће бити утврђен степен реализације активности. **Начин на који су до сада дефинисани индикатори потребно је унапредити, тако да буду јасни, једноставни за праћење и недвосмислени.** Због тога би методологијом требало прецизирати и објаснити значење индикатора *Новорегистровани порески обвезници у календарској години* (конкретно, почетна вредност из 2015. године, која је приказана као вредност индекса од 113, значи да је дошло до пораста броја нових пореских обвезника за 13%, али није јасно у односу на коју годину). Исто важи и за други

³³ ММФ: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/07/18/pr18299-serbia-imf-executive-board-approves-30-month-policy-coordination-instrument>

индикатор, *раст новооткривених прихода по годинама* – да ли се ради о другим облицима прихода или постојећим који се увећавају због раста броја пореских обвезника или смањења нелегалног промета и пословања у сивој зони. И коначно, *степен остварења наплатног задатка* – требало би додатно прецизирати на које конкретно приходе се мисли – ПДВ (домаћи или укупни, који укључује и увозну компоненту), акцизе (домаће или и из увоза), порез на добит правних лица, порез на доходак; да ли се ради само о пореским или и непореским приходима, попут такси, накнада, с обзиром на активности у процесу консолидације ПУ, односно раздвајање основних од споредних делатности итд. Важно је приликом дефинисања овог индикатора имати у виду да раст наплаћених прихода у односу на буџетом планиране износе може бити, и углавном јесте, последица раста пореске основице, односно раста привредне активности, која се одражава на раст запослености, раст зарада, већу потрошњу. Другим речима, највећи део раста прихода долази као последица раста привреде, док је један, углавном мањи део, резултат додатних активности у борби против сиве економије и управо за тај део више наплаћених прихода би требало везати овај индикатор.

- Припреме **ex-post** извештаји о стварним трошковима, односно расходима, по свакој активности, према изворима финансирања (домаћи vs. инострани). Не искључујемо могућност да овакви извештаји већ постоје и да су интерног карактера. Свакако их треба учинити јавно доступним, интегрисањем у део ЕРП-а који се односи на трансформисање Пореске управе, уз образложење разлога одступања од планираних величина.
- Додатно ојачају и унапреде капацитети Пореске управе, не само са аспекта олакшане и једноставније примене пореских прописа већ и у погледу јасног и једнозначног тумачења пореских прописа. Поред јасне методологије за утврђивање индикатора и начине њиховог мерења, транспарентности и једноставности целокупног пореског система за све пореске обвезнике допринело би и идентично тумачење истих пореских прописа од стране пореских органа. Један од проблема несметаног функционисања и обављања пословних активности, поред високих пореза (посебно на рад), привредници виде у неуједначеном пореском третману, односно различитом тумачењу прописа и поступања пореских инспектора за исто пореско питање. Овај проблем би се могао решити издавањем смерница за спорна питања или изразом јединственог електронског поступка за све пореске инспекторе (попут калкулатора за обрачун пореза и доприноса предузетника паушалаца). Са друге стране, на већу и ефикаснију наплату прихода, односно смањење сиве економије, свакако ће утицати јачање капацитета јединице за управљање ризицима, као и наставак унапређења функције контроле и наплате.

Структурна реформа број 10

Успостављање одрживог система финансирања заштите животне средине

(Ауторка: Наташа Ђерег,
Центар за екологију и одрживи развој)

УВОД

Структурна реформа успостављање одрживог система финансирања заштите животне средине уведена је у Програм економских реформи од 2019. године, када је у свом наслову имала још додаток: „.....кроз унапређење функционалности Зеленог фонда“. РС очекују масивне инвестиције од око 8,5 млрд евра у наредних десет година у неопходну комуналну и другу инфраструктуру ради достизања стандарда у области заштите животне средине. Кроз ову реформу жели се доћи до новог ефикасног финансијског, правног и институционалног оквира који ће обезбедити предвидивост, стабилност и континуитет у инвестирању у заштиту животне средине, јер постојећи институционални оквир и начин прикупљања средстава и функционисања Зеленог фонда нису адекватни, а такође је мало коришћење средстава ИПА фондова у овој области. До успостављања новог система финансирања, предвиђено је да се кроз буџетски Зелени фонд реализују пројекти заштите животне средине.

Према препорукама Извештаја о напретку из 2019. године Србија треба да повећа административне и финансијске капацитете централних и локалних органа јавне управе, операционализацијом Зеленог фонда и адекватним обезбеђивањем одговарајућих средстава за њега, као и даљим побољшањем међуинституционалне координације. Даље, треба да интензивира рад на спровођењу и извршавању, као што је затварање дивљих депонија, инвестиције у смањење количине, разврставање и рециклажу отпада, побољшање мониторинга квалитета ваздуха, побољшање управљања речним сливовима и припрема за мрежу Натура 2000. Такође, Србија је у обавези да спроведе Париски климатски споразум, између осталог усвајањем свеобухватне стратегије за климатске промене и закона о климатским променама, који би били усклађени са оквиром ЕУ за климатску и енергетску политику до 2030. године и добро интегрисани у све релевантне секторе, као и израдом Националног енергетског и климатског плана, у складу са обавезама које има као чланица Енергетске заједнице.

1.1 Веза са преговарачким поглављем

Ова структурна реформа је директно повезана са преговарачким поглављем 27- заштита животне средине и климатске промене. За ово поглавље, једна од кључних препорука у Извештају Европске комисије још у 2015. години била је обезбеђење стабилног система финансирања, односно оснивање Зеленог фонда. Као један од закључака скрининга за Поглавље 27, добро структуриран и функционалан систем економских инструмената са транспарентним управљањем приходима сматра се неопходним условом за формулисање преговарачке позиције и правовремено спровођење договорених услова. Поглавље 27 је најизазовније поглавље од свих, у погледу потребних капацитета, финансијских инвестиција и потребног времена за имплементацију еколошких норми. Уз преговарачку позицију урађен је и приложен и Вишегодишњи инвестициони и финансијски план (МИФП) који уствари представља одређену свеобухватну стратегију финансирања у овом сектору, и где су излистана потребна финансијска средства за инфраструктурне пројекте, потенцијални извори финансирања, те рокови када се пројекти морају спровести. Овај план није доступан јавности. У оквиру МИФП-а урађене су детаљније приоритизације пројеката до 2029 године према листи приоритетних пројеката, потребних улагања у инфраструктуру отпада, отпадних вода и воде за пиће. Према овом плану, улагања у сектор вода и сектор отпада могу достићи укупно износ од око 7,5 милијарди евра. Већ је Национална стратегија Републике Србије за апроксимацију у области животне средине која је усвојена 2011. год дефинисала стратешки правац, и проценила да ће трошкови Србије за успостављање модерних стандарда у комуналном сектору биће огромни. Од процењених 10,6 милијарди евра ових трошкова, за сектор вода биће потребно више од половине – 5,6 милијарди евра, док остали велики трошкови отпадају на сектор отпада (2,8 милијарди евра) и на индустријско загађење (1,3 милијарди евра). Треба напоменути да скоро половина ових трошкова одлази на тзв. OPEX трошкове за управљање и одржавање разних система и постројења, као и мониторинг стања животне средине. Рок за постизање стандарда предвиђен у Стратегији је 2030. година, а сада је јасно да он неће бити испоштован. Србија планира да оствари пуну усклађеност са већим делом законодавства ЕУ

предвиђеног Поглављем 27, пре приступања. Међутим, постоје директиве код којих реално није могуће постићи пуну усаглашеност до датума приступања, и за њих ће Специфични планови имплементације одређене директиве биће коришћени као инструмент политике спровођења целокупног стратешког правца који је дефинисала Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине.

Пост-скрининг документ³⁴, усвојен 2015. год је осмишљен да олакша Европској унији процену капацитета Србије за постизање напретка ка следећој фази приступања. Њиме се указује на визију Србије када је реч о превазилажењу озбиљних финансијских изазова везано за спровођење законодавства Европске уније у области животне средине. Према том документу, финансирање у области животне средине, односи се на све секторе, што укључује и воде, а предвиђени су следећи облици финансирања:

- донације (директно финансирање пројеката и трансфери осталим нивоима управљања за финансирање пројеката),
- субвенције за јавна и приватна привредна друштва за обављање активности у области животне средине,
- суфинансирање из IPA фондова
- приходи који се генеришу путем накнада за животну средину и воде

Велики обим обавеза из овог поглавља који се спушта на локални ниво заслужује посебну пажњу, с обзиром на обим надлежности које јединице локалне самоуправе (ЈЛС) имају у области заштите животне средине, са једне стране, и недовољне капацитете и различите праксе на локалном нивоу, са друге стране.

1.2 Приказ структурне реформе

Реформом треба да се промени постојећи систем и институционални оквир финансирања заштите животне средине који је успостављен кроз буџетски Зелени фонд.

Зелени фонд је основан марта 2016 године, али је постао оперативан тек од 2017-те. За разлику од претходног Фонда за заштиту животне средине Србије, који је укинут 2012. године и који је био засебно правно лице, Зелени фонд је основан само као посебна линија генералног буџета Србије. У току 2018. године израђени су подзаконски акти о начину доделе средстава из Зеленог фонда. Сада, Министарство финансија опредељује и додељује средства за Зелени фонд којим даље управља Министарство заштите животне средине. Тако имамо да су додељена средства за Фонд око четири пута мања од доприноса добијених кроз еколошке таксе. Средства из Зеленог фонда се највише користе за исплате рециклажној индустрији, али и то са кашњењем од 1 године. С обзиром на велике потребе за улагањима, по изјавама државног секретара разматра се оснивање имплементационе Агенције која би управљала пројектима у области животне средине.

Током 2019. започете су припремне активности на мапирању и утврђивању мера и активности за успостављање одрживог система финансирања у области заштите животне средине. У претходном ЕРП-у наведено је да је октобра 2018. формирана међуресорна Радна група у коју су укључени представници свих релевантних институција, али нема јавно доступних информација о њеном раду.

Као кључни ризик за ову реформу наведена је „немогућност усаглашавања ставова релевантних органа државне управе у вези оптималних механизма и решења за успостављање ефикасног система за неометано спровођење програма и пројеката у области заштите животне средине“.

Планиране активности су: идентификовање и утврђивање мера и активности, спровођење тих мера, и успостављање пуног функционисања система за одрживо финансирање у области заштите животне средине.

³⁴ „Статус и планови преношења и спровођења правних тековина ЕУ за Поглавље 27- животна средина и климатске промене“

Као главни индикатори успеха спровођења ове реформе првобитно су били:

- a. % инвестиција у инфраструктурне пројекте у области заштите животне средине (где се мислило на повећање у процентима од 2018 на 2021 годину, без навођења тих процената)
- b. % раста БДП у односу на реализоване инвестиције у области заштите животне средине (такође без навођења почетних и крајњих износа)
- c. Ови индикатори се у новом програму економских реформи више не спомињу него су уведена два друга индикатора:
- d. Реализована средства буџетског Зеленог фонда у млрд. динара (са почетне вредности од 2,9 за 2018-ту на 7,0 за циљну 2022. год)
- e. Успостављен законодавни и институционални оквир за финансирање заштите животне средине (у 2022.).

Као референтни документ наведен је Национални програм заштите животне средине (2010-2020) који је још 2010. год дефинисао развој ефикасног система финансирања заштите животне средине и економских подстицаја као један од седам главних општих циљева програма.

1.3 Аналитичко-критички приказ

Законодавни и институционални оквир за финансирање

Према проценама Фискалног савета из 2018. године³⁵, повећање јавних улагања у област заштите животне средине са садашњих 0,3-0,4% БДП-а на 1,3% БДП-а убрзало би у кратком року привредни раст од око 0,5%. Као крајњи исход повећаних улагања очекује се побољшање конкурентности кроз развој стандарда животне средине и циркуларне и зелене економије. С обзиром да се очекује велики удео грађевинских радова, очекиван је мултипликативни ефекат и на целу привреду.

Надлежност за животну средину подељена је на више министарстава:

- 1) Министарство за заштиту животне средине, задужено за заштиту природе, ваздуха, климатске промене, за управљање отпадом, делимично за заштиту вода од загађивања, за вођење преговора о Поглављу 27
- 2) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде у чијем саставу је Републичка дирекција за воде, задужено за сектор вода.
- 3) Министарство здравља које се брине о квалитету воде за пиће и
- 4) Министарство рударства и енергетике, које има надлежност за рударски отпад – задужено је а контролу пословања ЕПС-а и РТБ Бор-а (највећи загађивачи ваздуха и земљишта).
- 5) Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре које врши надзор над комуналним предузећима, планирањем и спровођењем изградње комуналне инфраструктуре
- 6) Министарство привреде које ма надлежност над неким предузећима у државном власништву (Петрохемија, Азотара и друга) која спадају у групу великих загађивача

МЗЖС нема довољно јаку координациону и стожерну улогу у животној средини, нарочито јер се сектор вода налази и даље под Министарством пољопривреде, шумарства и водопривреде, а велики део законодавства у области заштите животне средине се односи на овај сектор, где су уједно потребна и највећа улагања. Што се тиче инвестиционих улагања у комуналну инфраструктуру МЗЖС нема никакве надлежности над оперативним деловима система – локалном самоуправом и јавно-комуналним предузећима, државним и јавним предузећима. У све ово је уплетено и Министарство финансија, које има главну реч када је у питању износ средстава који оно додељује Зеленом фонду-то су увек мања средства него што се прикупи од еколошких такси и накнада. (на пример од 11,3 млрд.

³⁵ Документ: Инвестиције у заштиту животне средине: друштвени и фискални приоритет

динара опредељено је 7,9 млрд. за буџетски Зелени фонд, а нико притом не зна где завршава разлика од 3,4 млрд. динара).

С обзиром на горе наведено, не чуди наведен кључни ризик за ову реформу да имамо проблем са усаглашавањем ставова релевантних органа у вези оптималних решења за успостављање ефикасног система за финансирање у области заштите животне средине.

Економски инструменти у области заштите животне средине (еко-пореза, таксе, накнаде, субвенције и казне) су уведени ради примене принципа „загађивач плаћа“ и „корисник плаћа“, те начела одговорности загађивача и његовог правног следбеника. Они треба да служе да подстакну смањења загађења, а не да пуне државну касу, већ да натерају све учеснике на прихватљиво понашање: решавање претходно насталих проблема, превенцију, смањење загађења и смањење трошкова. Веома је важна њихова стимулативна улога, кроз разне олакшице и ослобођења. Ослобођење од наканда и порески подстицаји за све оне који инвестирају у смањење загађења и уводе чистије технологије не постоји у Србији. Тачније, они су неретко, у неповољнијем положају од оних који не поштују еколошке норме и не улажу у смањење загађења. Такође, казне за непоштовање прописа у области заштите животне средине су укључене у општи државни буџет, а не представљају наменска средства за расходе за заштиту животне средине.

По Закону о заштити животне средине прописана је обавеза успостављања фондова за заштиту животне средине, на републичком, покрајинском и на локалном нивоу, чија се средства (од прикупљених накнада) морају намески утрошити, на основу годишњег програма на који се мора прибавити сагласност министарства надлежног за заштиту животне средине. Нажалост, неменски карактер ових прихода укинут је изменама Закона о буџетском систему крајем 2015. године. Такође, упитна је контрола трошења ових средстава и мониторинг степена реализације написаних годишњих програма.

Недовољно ефикасан инспекцијски и управни надзор, мали износи казни и накнада за највеће загађиваче, слаба наплата и повољно окружење за корупцију омогућавају тренутно да је потпуно онемогућена предвидивост, стабилност и континуитет у инвестирању у заштиту животне средине.

Да је координација један од изазова указују и готово сви извештаји о напретку Србије на путу ка ЕУ и препоруке да се ојача међуинституционална сарадња, како на централном нивоу тако и она између републичких и локалних институција. Као посебан проблем треба издвојити и непостојање механизма контроле локалних самоуправа да благовремено изврше поверене дужности.

Осим класичних економских инструмената, еко-фондови се могу „пунити“ и неким другим начинима: порез на увоз половних аутомобила је на пример чинио скоро једну трећину прихода еко-фонда у Бугарској, током 90-тих година, док су царине на увоз опасних субстанци у Чешкој дале највећи део прихода националног еко-фонда. У готово свим државама које су успешно окончале транзицију било је видно учешће приватизационих прихода у алиментирању екофонда, пре свега за решавање наслеђених еколошких проблема, тзв. „историјског загађења“. Србија још увек није користила ове начине финансирања заштите животне средине.

Према Пост скрининг документу Зелени фонд треба да руководи приходом од економских инструмената уз средњорочни или дугорочни циљ да прерасте у Агенцију за спровођењу фондова Европске уније.

Реализација средстава буџетског Зеленог фонда

Зелени фонд Републике Србије је за 2018. годину имао апропријацију од 2,68 млрд. динара, а извршено је 89,69%, за 2019. годину фонду је додељено 3,64 млрд. динара, а извршено је 95,89%. Одобрена апропријација за Зелени фонд за 2020. годину је 3,09 млрд. динара што је умањење у односу на 2019. годину и свакако не прати достизање циљне вредности од 7 млрд за 2022. годину.

За 2017 годину на пример у буџет се слило 10,8 млрд. динара од еко-такси.

Битно је ући у структуру трошења средстава Зеленог фонда. Највећи износи фонда одлазе на субвенције рециклажној индустрији (Подстицаји за поновну употребу и искоришћење отпада) и износе за 2018 годину 81,46%, а за 2019 годину 90,93% укупних средстава Зеленог фонда. Остале програмске активности које су биле финансиране у 2018 и 2019 години су:

- a. Подршка пројектима цивилног друштва у области заштите животне средине
- b. Подстицање реализације образовних, истраживачких и развојних студија и пројеката у области заштите животне средине
- c. Пошумљавање у циљу заштите и очувања предеоног диверзитета
- d. Подршка јединицама локалне самоуправе у изради и реализацији пројеката санације и рекултивације депонија и сметлишта
- e. Реализација пројеката изградње система управљања отпадом

Нажалост, овде нема опредељених средстава за финансирање припремних радњи (израда пројектно-техничке документације и стратегија, набавка опреме за мониторинг, обука кадрова) и суфинансирање пројеката на локалу.

Заштите животне средине није само помоћ рециклажној индустрији већ је питање инвестиционог финансирања, финансирања оперативних трошкова- одржавања, а такође и финансирање мониторинга стања параметара животне средине- успостављање мерних станица, прикупљање и обрада података (мониторинг загађења воде, земљишта, ваздуха). Што се тиче инвестиционог финансирања могла би се користити усвојена Методологија за селекцију и приоритизацију инфраструктурних пројеката који се финансирају из ИПА фондова.

Прави Зелени фонд за животну средину би требао да обједини накнаде за заштиту животне средине и накнаде за воду.

Закључци/предлози

Велики је проблем што се део накнада за загађивање животне средине који припада локалним самоуправама уопште не исказује у њиховим буџетима већ се исказује као недиференцирани део трансфера од Владе и не може да се троши намески јер му се не зна удео за заштиту животне средине, нити му се зна извор.

Локалне потребе би требало да се финансирају из локалних извора- локалних фондова. Коришћење Централних средстава за локалне потребе у изградњи комуналне инфраструктуре од значаја за животну средину није добар модел, јер се тиме мења систем финансирања комуналних делатности и посредно врши централизација комуналних делатности, што је нарушавање аутономије локалних самоуправа.

Предлози за побољшање:

1. Уз преговарачку позицију урађен је и приложен и Вишегодишњи инвестициони и финансијски план (МИФП) који уствари представља одређену свеобухватну стратегију финансирања у овом сектору. Овај план треба да буде основа планирања трошења средстава од накнада у области заштите животне средине и вода, као и накнада за коришћење природних ресурса.
2. У међуресорну Радну групу укључити и представнике цивилног друштва и објавити информације о њеном раду
3. У израду новог законодавног и институционалног оквира за финансирање заштите животне средине укључити заинтересовану јавност и академску заједницу
4. Увести ослобођење од накнада и пореске подстицаје за све оне који инвестирају у смањење загађења и уводе чистије технологије

5. Променити и поштрити казнену политику за непоштовање прописа у области заштите животне средине, те средства од прикупљених казни вратити назад као наменска средства за расходе за заштиту животне средине
6. Променити Закон о буџетском систему и поново успоставити буџетске (наменске) фондове за заштиту животне средине за све нивое власти који имају приходе од накнада за коришћење јавних добара ради њиховог наменског трошења
7. Посебно исказивати приходе према врстама накнада на свим нивоима власти, како би приходи од накнаде за загађење животне средине били усмеравани у буџетске фондове свих нивоа власти којима припада део прихода од тих накнада
8. Посебно исказивати укупне приходе од накнада за коришћење јавних добара у оквиру укупних јавних прихода, ради јасног дефинисања обима наменских средстава
9. Прописати минималне обавезе у вези пословања буџетских фондова за заштиту животне средине свих нивоа власти који морају да укључе:
 - Усклађеност планирања заштите животне средине са обимом наменских средстава прикупљених у буџетским фондовима;
 - Извршење буџетских фондова у складу са средњорочним плановима, односно Законом о планском систему;
 - Извештавање о пословању буџетских фондова према надлежним органима који управљају буџетском фонду (Влади Р. Србије, покрајинској влади и скупштинама јединица локалних самоуправа)
10. Прописати обавезу финансирања из буџетског фонда обавезног минималног нивоа мониторинга стања животне средине на нивоу локалне самоуправе (број мерних места за све медије животне средине, према физичким показатељима и нарочито за све водотоке II реда)
11. Усагласити рад Зеленог фонда и наменских фондова Дирекције за воде.

Структурна реформа 11

Увођење концепта циркуларне економије кроз дефинисање стратешког оквира

(Аутор: Милош Јањић,
Центар за европске политике)

УВОД

Концепт циркуларне економије је уведен по први пут у Програм економских реформи (ЕРП) у циклусу израде који обухвата период од 2020. до 2022. године. Пре ове верзије појам циркуларне економије се појављивао у ЕРП документима само у делу структурне реформе везане за финансирање заштите животне средине и то као један чинилац од којег се очекује посредан утицај на побољшање конкурентности привреде. Међутим, оно што охрабрује, јесте да и у прелиминарној листи структурних реформи које су номиноване за нови циклус израде ЕРП документа као и у самом нацрту ЕРП документа за период 2021. до 2023. године је уврштена структурна реформа која се бави увођењем концепта циркуларне економије у српску привреду.

Како је ово тематика која је скоро стављена на листу приоритетних реформских активности и тек је у ЕРП документу за период 2020 – 2022. године заузела своје место, процена досадашњег напретка је тешко изводљива. Ипак, ако се узме у разматрање нацрт ЕРП документа за период 2021. до 2023. године и под условом да у финалном документу не дође до значајних промена, може се донекле увидети пут развоја ове области. У складу са тим може се рећи да је у овој области видљив одређени напредак, пре свега кроз израду неколико аналитичких документа који представљају основу за даљи рад на изради планског документа који ће поставити јасан курс развоја ове области. Међутим, са израдом овог планског документа се касни па самим тим и са реализацијом активности. Дакле, **општи закључак јесте да су почетни кораци учињени али се планирано увођење концепта циркуларне економије одвија јако споро**

1.1 Веза са преговарачким поглављем

Структурна реформа везана за увођење концепта циркуларне економије има директну везу са два преговарачка поглавља: Поглавље 20 - Предузетништво и индустријска политика и Поглавље 27 - Животна средина. Концепт циркуларне економије је директно повезан са неким од циљева који се заговарају у преговарачком поглављу 20 – развој и повећање конкурентности националне привреде. Такође, ту је и димензија развоја сектора малих и средњих предузећа јер се предвиђа повећање њиховог броја услед већег фокуса на даљу прераду сировина које данас представљају отпад настао индустријском производњом.

Веза циркуларне економије са преговарачким поглављем које се тиче заштите животне средине је јасна и вишеструка. Наиме кроз прераду отпада се директно постиже смањење загађења животне средине. Даље, кроз ефикаснију употребу ресурса и све веће коришћење обновљивих извора енергије долази до смањења негативног утицаја на човекову околину. И на крају, кроз примену чистијих технологија и иновација се постиже очување животне средине за садашње и будуће генерације.

1.2 Приказ структурне реформе

Структурна реформа *Увођење концепта циркуларне економије кроз дефинисање стратешког оквира* која је уведена у ЕРП за период 2020. до 2022. године има за основни циљ да покрене развој српске привреде на један одржив начин. То пре свега подразумева да се истовремено обезбеди привредни раст уз очување животне средине и здравља људи. Овако постављен циљ преласка са линеарне на циркуларну економију је у складу са стратешким смером даљег развоја привреда које промовише Европска унија (ЕУ). Тако је од 2015. године на нивоу ЕУ усвојен већи број докумената који детаљније регулишу појединачна питања која су од значаја за све ширу примену концепта циркуларне економије (нпр. питања везана за рециклажу комуналног отпада, пластике, батерија, итд.) али је још битније што је усвојен и Акциони план који дефинише појединачне кораке до остварења постављеног циља.³⁶

³⁶ Европска комисија, EU Circular Economy Action Plan, доступно на: <https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/>

Како би ускладила своје национално законодавство са правним тековинама ЕУ, у складу са обавезама преузетим у Споразуму о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије, али и у складу са преговорима о чланству у Европској унији, Република Србија је у обавези да транспонује (односно у свој правни систем уведе и спроводи) директиве ЕУ које су донете у области заштите животне средине а које још увек нису пренете у национални правни систем. У току овог процеса у плану је и детаљно регулисање даљих корака и активности везаних за примену концепта циркуларне економије у функционисању српске привреде. Самим тим не чуди чињеница да је крајњи резултат предметне структурне реформе израда докумената јавне политике који ће користити као основа за реализацију овог процеса. Поред израде докумената, предвиђено је и да успешно спроведена структурна реформа треба да резултује и самим увођењем концепта циркуларне економије.

1.3 Аналитичко-критички приказ

Како је споменуто на почетку, компаративну анализу спровођења структурне реформе *Увођење концепта циркуларне економије* је могуће урадити условно јер је познат само нацрт ЕРП документа за наредну годину. Ако се узме претпоставка да неће доћи до већег одступања нацрта од финалног документа може се оценити да је дошло до извесног побољшања у самом дефинисању структурне реформе. Наиме, у нацрту ЕРП документа који обрађује период од 2021. до 2023. године јасније је описана структурна реформа као и активности и индикатори. Међутим, стиче се утисак да су активности и даље у великој мери агрегиране у веће целине што у великој мери онемогућава праћење спровођења саме структурне реформе. Такође, формулација самих индикатора остаје проблематична. Тако на пример, усвајање докумената јавне политике је у методолошком смислу више резултат једне од активности него индикатор којим се мери напредак у спровођењу структурне реформе.

Што се тиче конкретног напретка у овој области треба приметити да су израђена два аналитичка документа која се директно баве темом циркуларне економије у Србији (Ех ante анализа ефеката за област циркуларне економије³⁷ и Мапа пута за циркуларну економију³⁸). Такође, усвојена је Стратегија индустријске политике Републике Србије за период од 2021. до 2030. године која представља стратешки документ на основу којег се и спроводи увођење концепта циркуларне економије у српску привреду. У овом документу је дефинисано да је циркуларна економија један од седам стратешких области интервенција нове индустријске политике са мисијом да „индустрија расте водећи рачуна о ресурсној ефикасности и потенцијалу нових производа и технологија у области заштите животне средине”.³⁹

Иако су почетни кораци у овој области начињени кроз формулацију поменутих докумената, стање се не може оценити као задовољавајуће. Кровни документ јавне политике који се бави увођењем циркуларне економије и акциони план који дефинише конкретне кораке до остварења овог циља и даље нису усвојени. План изнет у ЕРП документу за период од 2020. до 2022. године је предвиђао да ови плански документи буду написани ове године, међутим њихово формулисање је одложено за наредну годину према информацији из нацрта ЕРП документа за период од 2021. до 2023. године. И поред тога што је здравствена криза изазвана вирусом ЦОВИД-19 омела многе планове и негативно утицала на рад државних органа, без планских докумената која јасно дефинишу

³⁷ Д. Васиљевић и Д. Петровић, Извештај о спроведеној ех-ante анализа ефеката за област циркуларне економије, доступно на: <https://www.ekologija.gov.rs/izvestaj-o-sprovedenoj-ex-ante-analiza-efekata-za-oblast-cirkularne-ekonomije/>

³⁸ С. Камберовић и други, Мапа пута за циркуларну економију, доступно на: <https://www.ekologija.gov.rs/mapa-puta-za-cirkularnu-ekonomiju/>

³⁹ Влада Републике Србије, Стратегија индустријске политике Републике Србије за период од 2021. до 2030. године, доступно на: <https://privreda.gov.rs/propisi/strategija-industrijske-politike-republike-srbije-od-2021-do-2030-godine/>

неопходне активности нема опипљивог напретка у овој области. Када буду формулисана, ова документа ће представљати основу за имплементацију предвиђених активности а тек у том тренутку ће се моћи с правом анализирати напредак у увођењу концепта циркуларне економије. До тог тренутка остаје валидна оцена да је овај процес отпочео али да је још увек у врло раној фази имплементације и да је још много потребно урадити да би постављени циљ био постигнут.

Закључци/предлози

Прелазак са линеарне на циркуларну економију данас више не представља избор. Конвенционални начин индустријске производње је достигао своје лимите на глобалном нивоу и неопходна је његова адаптација. ЕУ већ неко време ради на изради планских и стратешких документа како би промовисала што већу примену принципа циркуларне економије. Као земља кандидат за чланство, Република Србија је у обавези да обезбеди идентичне услове за заштиту животне средине, а посредно и да промовише циркуларну економију као принцип будућег привредног раста. С тим у вези, **ова тема треба да представља неодвојиву компоненту плана економске политике који се излаже у ЕРП документу па је њена позиција на листи најзначајнијих реформских процеса две године заредом заслужена.**⁴⁰

Привреда има један основни циљ – остваривање економске добити у што краћем року, са што мање уложених средстава и са што већом зарадом. То је легитиман циљ којем теже сви привредници. Улога државе је да обезбеди услове у којима привреда може да спроводи своје активности на начин да остварује профит али тако да се истовремено остварују и добробити за целокупно друштво.⁴¹ Циркуларна економија управо повезује ове две ствари и обезбеђује привредни раст који је одржив. Због тога **орани власти у Републици Србији треба да убрзају процес израде и усвајања како планских тако и законодавних решења како би промовисали и подстакли привреду да у све већој мери користи принципе циркуларне економије у току свог производног процеса.**

Што се тиче саме структурне реформе највећи проблем се јавља код методолошког дефинисања активности и индикатора. Наиме, активности морају да буду представљене јасно и конкретно. Тако на пример активност *Увођење концепта циркуларне економије у локалне самоуправе* не даје пуно информација шта ће заправо бити урађено. Због тога би било корисније дефинисати активности попут *Одржавање радионице са представницима локалне самоуправе* или пак *Одржавање тренинга за локалне привреднике како би им се представиле могућности циркуларне економије*. Слично је и са индикаторима, који би требали бити у што већој мери квантитативни. То могу на пример да буду индикатори који прате *количину рециклираног отпада по глави становника, број компанија које се баве рециклажом* и слично. Дакле, **потребно је уложити више напора од стране спрских креатора јавних политика да се активности и индикатори којима се описује структурна реформа Увођење концепта циркуларне економије методолошки и логички боље уреде.**

⁴⁰ Све под условом да финални ЕРП документ за период од 2021. до 2023. године остане идентичан његовом нацрту који је тренутно доступан јавности.

⁴¹ Д. Васиљевић и Д. Петровић, Извештај о спроведеној ex-ante анализа ефеката за област циркуларне економије, доступно на: <https://www.ekologija.gov.rs/izvestaj-o-sprovedenoj-ex-ante-analiza-efekata-za-oblast-cirkularne-ekonomije/>

Структурна реформа 13

Подршка иновативним стартап компанијама и дигиталној трансформацији привредних друштава

(Аутор: Милош Јањић,
Центар за европске политике)

УВОД

Тематика институционалне подршке државе иновативном предузетништву заузима своје место у Програму економских реформи (ЕРП) од самог почетка његове израде 2016. године. Међутим, оно што је новина са ЕРП документом за период од 2020. до 2022. године јесте да је по први пут ова материја одвојена од финансирања научноистраживачких делатности. Наиме, у прошлим циклусима израде ЕРП документа једна структурна реформа је обрађивала начин финансијске подршке иновационим пројектима у научноистраживачким организацијама и у привредном сектору, док овогодишњи програм то чини у две одвојене структурне реформе.

Кроз рад и остваривање одређених резултата Фонда за иновациону делатност, као институције која представља главног институционалног носиоца ове структурне реформе, може се оценити да је остварен напредак у овој области. Ипак треба истовремено имати у виду и да је добар део напретка у овој области у прошлости био углавном базиран на резултатима више пројеката који су били спроведени уз финансијску подршку трећих страна (пре свега кроз фондове претприступне помоћи ЕУ - ИПА). С тим у вези може се изнети закључак да је **остварени напредак у овој области евидентан али Република Србија се мора активније укључити у развој ове области кроз веће буџетско издавање намењено финансирању иновативних пројеката и компанија.**

1.1 Веза са преговарачким поглављем

Материја обрађена у структурној реформи *Подршка иновативним стартап компанијама и дигиталној трансформацији привредних друштава* има јасну повезницу са два поглавља у преговарачком процесу: Поглавље 20 – Предузетништво и индустријска политика и Поглавље 25 - Наука и истраживање. Како је питање развоја предузетништва па и целе српске привреде у основи предметне структурне реформе, веза између ове структурне реформе и поглавља 20 је јасна већ на први поглед. Када се на то дода идеја да се овај привредни развој базира на иновативним идејама и технолошком напретку уз сарадњу науке и привреде, повезаност ове структурне реформе и поглавља које се тиче науке и истраживања је такође евидентна.

1.2 Приказ структурне реформе

Циљ структурне реформе *Подршка иновативним стартап компанијама и дигиталној трансформацији привредних друштава* јесте да унапреди подршку иновативним компанијама кроз различите програме и механизме који се спроводе од стране институција основаних од стране државе. Први у реду је Фонд за иновациону делатност који кроз неколико својих програма активно пружа подршку заинтересованим лицима и компанијама. Тако је у оквиру ове институције развијено неколико инструмената који имају за циљ да пруже подршку у раној фази развоја компаније, суфинансирају иновационе идеје, промовишу сарадњу академске заједнице и привреде и др.⁴² Поред Фонда за иновациону делатност који представља свакако најзначајнију институцију у овој области, Привредна комора Србије и Развојна агенција Србије имају улогу овде. Кроз различите пројекте који се спроводе од стране ове две институције између осталог је успостављена мрежа дигиталних консултаната и започет програм подршке малим и средњим предузећима (МСП) за спровођење дигиталне трансформације. Ове активности имају за циљ да се пре свега сектору МСП помогне у дигиталној трансформацији и повећа њихов капацитет за креирање и коришћење иновација током свог пословног процеса.

С тим у вези, сама структурна реформа поставља као задатак за наредни период да се досадашњи систем институционалне подршке надогради кроз увођења новог инструмента - Програма акцелерације пословања. Овај програм би требао да осим подршке у иницијалном покретању иновативних компанија пружи подршку за развој и унапређење ових компанија и у фази раста као и

⁴² Више информација о самим програмима које нуди Фонд за иновациону делатност се може пронаћи на званичној веб презентацији Фонда доступној на <http://www.inovacionifond.rs/program>.

њихово оспособљавање за привлачење инвестиција. Такође, предвиђен је и наставак пројекта подршке дигиталне трансформације сектора МСП, даље промовисање сарадње привреде и академског сектора и унапређење квалитета услуга пословних инкубатора (пре свега научно-технолошких паркова у Београду, Новом Саду, Нишу и Чачку).

1.3 Аналитичко-критички приказ

На почетку анализе структурне реформе *Подршка иновативним стартап компанијама и дигиталној трансформацији привредних друштава* треба истаћи да подела области финансирања научноистраживачких активности и иновационих пројекта приватног сектора у две одвојене структурне реформе представља добар потез. Иако уско повезане и усмерене на међусобну сарадњу, одвајање науке и комерцијализације одређених идеја доводи до лакшег праћења остварених резултата и напретка у овим појединачним областима. С тим у вези и охрабрује чињеница да је и у нацрту ЕРП документа за период од 2021. до 2023. године ова расподела такође урађена истоветно, једна структурна реформа се бави подршком научноистраживачкој делатности а друга подршком развоја паметних специјализација и иновација.

Што се тиче саме структурне реформе, може се увидети да се њена утемељеност базира на два стратешка документа: Стратегија научног и технолошког развоја Републике Србије за период 2016-2020. године⁴³ и Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015-2020. године⁴⁴. Међутим, проблем који се јавља јесте рочност ових стратегија које заједно са припадајућим акционим плановима истиче ове године. Због тога је у међувремену пребачен фокус са ове две стратегије на две нове⁴⁵ које су усвојене ове године: Стратегија паметне специјализације за период 2020-2027. године⁴⁶ и Стратегија индустријске политике Републике Србије за период од 2021. до 2030. године⁴⁷. Стога, може се оценити да су циљеви и активности ове структурне реформе у складу са тренутно актуелним стратешким документима али се такође мора истаћи да су акциони планови за поменути стратешка документа још увек у фази израде. Без јасног плана даљих активности, реализација стратегија па и саме структурне реформе остаје упитна.

Везано за праћење остварења напретка у овој структурној реформи, оно што до сада представља највећи проблем јесте неконзистентан начин дефинисања и приказивања активности које су планиране за спровођење у периоду за који се израђује ЕРП документ. Наиме, активности су често излистане по пројектима који су актуелни у тренутку формулације конкретног ЕРП документа без јасне заједничке динамике реализације. Такође, из године у годину приметне су велике промене у излистаним активностима које су пре свега условљене динамиком појединачних пројеката. Због тога планиране активности по годинама реализације постављене на овакав начин не дају квалитетан увид у стратешки правац у којем се креће ова област па је и последично детаљан мониторинг

⁴³ Влада Републике Србије, Стратегија научног и технолошког развоја Републике Србије за период од 2016. до 2020. године - Истраживања за иновације, доступно на: <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/STRATEGIJA-naucnog-i-tehnoloskog-razvoja-RS-za-period-2016-2020..pdf>

⁴⁴ Министарство привреде Републике Србије, Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015-2020. године, доступно на: <https://privreda.gov.rs/propisi/strategija-za-podrsku-razvoja-malih-i-srednjih-preduzeca-preduzetnistva-i-konkurentnosti-za-period-od-2015-do-2020-godine-sa-akcionim-planom-za-sprovođenje-strategije-za-podrsku-razvoja-malih-i-sr/>

⁴⁵ Према информацијама доступним из нацрта ЕРП документа за период од 2021. до 2023. године.

⁴⁶ Влада Републике Србије, Стратегија паметне специјализације за период 2020-2027. године, доступно на: <http://www.mpn.gov.rs/usvojena-strategija-pametne-specijalizacije-do-2027-godine/>

⁴⁷ Влада Републике Србије, Стратегија индустријске политике Републике Србије за период од 2021. до 2030. године, доступно на: <https://privreda.gov.rs/propisi/strategija-industrijske-politike-republike-srbije-od-2021-do-2030-godine/>

(не)спроведених активности отежан. И поред ове идентификоване проблематике може се дати генерална оцена да је **у протеклих неколико година видљив напредак у домену подршке иновативним пројектима као и да је за наредни период неопходно обезбеди дугорочни и стабилан систем финансирања активности који је базиран пре свега на буџетским средствима Републике Србије, а у мањем делу, донацијама ЕУ.**

Закључци/предлози

Значај иновативног предузетништва, и уопштено иновација, за развој једне привреде је огроман. Конкурентност на глобалном нивоу је данас најлакше (а некад и једино могуће) остварити кроз иновативне производе и производне процесе. Али да иновације нису битне само зарад привредног развоја нам показује и тренутна здравствена криза која изискује иновативност у различитим доменима. Тако је позив Фонда за иновациону делатност за достављање предлога за иновативна решења која би се користила у сузбијању ефеката пандемије и финансијска подршка за имплементацију пристиглих предлога, представља најопипљивији резултат постигнутог развоја у овој области. Ово је био добар пример из праксе и због тога **треба инсистирати на наставку рада на сличним иницијативама за подршку иновативним пројектима уз већа буџетска одвајања за ову сврху.**

У погледу саме структурне реформе ту се може дати закључак да се она методолошки али и тематски мењала са сваким новим циклусом израде ЕРП документа. Раздвајањем финансирања науке од финансирања комерцијалних активности је начињен добар потез што важи и за усвајање нових стратешких документа ове године. Оно што је потребно у овом домену учинити јесте **уложити додатни напор да се у што крећем року израде акциони планови за поменуте стратегије.** Даље, с обзиром да су активности представљене према пројектима који се реализују **потребно је ускладити динамику на различитим пројектима и јасније приказати у ЕРП документу планиране активности за целу структурну реформу.** И на крају, **потребно је више акцената ставити на промоцију сарадње академског сектора и привреде** јер је то сигуран начин да иновације које имају тржишни потенцијал остваре свој успех.

Структурна реформа број 14

Повећање доступности електронске управе грађанима и привреди кроз унапређење корисничких сервиса⁴⁸ – Дигитална трансформација јавног сектора, кроз јачање инфраструктуре, као основ за примену ИКТ и електронске управе у поступку пружања услуга привреди, грађанима и јавном сектору; Успостављање Државног центра за управљање и чување података у Крагујевцу; Унапређење функционалности еПлаћања+ на Порталу еУправа за наплату свих такси, односно накнада; Централни информациони систем у области угоститељства и туризма (ЦИС), односно ажурна база података о свим туристима и угоститељским објектима

(Ауторка: Ана Миловановић,
Национална алијанса за локални економски развој)

⁴⁸ За писање овог извештаја коришћени су искључиво подаци доступни у Програму економских реформи (ЕРП) за период од 2019-2021. године - <https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2019/Program%20ekonomskih%20reformi%202019%20-%202021.pdf> и Програму економских реформи (ЕРП) 2020-2022 <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/11/ERP-2020-2022-srp.pdf>

УВОД

Структурна реформа 14 *Повећање доступности електронске управе грађанима и привреди кроз унапређење корисничких сервиса* је релативно нова, односно потпуно нова структурна реформа, уколико је не схватимо као наставак структурне реформе бр. 16. из Програма економских реформи за период од 2019. до 2021. године (*Унапређење сервиса електронске управе кроз развој националне информационо-комуникационе инфраструктуре*). Ова реформа је утрла пут увођењу реформе 14 коју сада анализирамо, јер без развоја ИКТ инфраструктуре нема ни увођења, ни унапређења сервиса електронске управе, а последично ни повећања њене доступности грађанима и привреди. .

Осврнимо се зато укратко и на меру из 2019. која се односила на развој националне ИКТ инфраструктуре. Развој националне ИКТ инфраструктуре подразумева:

1. **унапређење регулативе** - У делу који се односи на унапређење регулативе планирано је усвајање Закона о широкопојасној комуникационој инфраструктури ради усклађивања са Директивом 2014/61/EУ о мерама за смањење трошкова постављања електронских комуникационих мрежа великих брзина.
2. **изградњу мреже великог протока** - Изградња мреже великог протока, односно унапређење саме инфраструктуре такође подразумева и процес модернизације образовног система и повезане школе, то јест унапређење комуникационе инфраструктуре које би омогућило даљу реформу образовног система.
3. **консолидацију постојећих мрежа** како би се обезбедили савремени сервис електронске управе свим корисницима - Трећи део реформе односи се на консолидацију већ постојећих мрежа и њихово унапређење како би се створили услови за даљи развој електронске управе. Овде се спомињу и напори да се повежу установе образовања и културе на АМРЕС – Академску мрежу Републике Србије. Наводи се и да је дигитализација углавном усмерена на реализацију програма *Serbia at your Fingertips – Digital Transformation for Development*. Овај пројекат је усмерен на развој електронске управе, подршку за спровођење активности министарских савета и подршку за реализацију инфраструктурних пројеката.

У самом опису ове мере стоји и да ће реализација активности зависити од изналажења финансијских средстава која су процењена на 20 милиона евра.

Важно је напоменути да је овом реформом прошле године била обухваћена и изградња Државног центра за управљање и чување података у Крагујевцу, која се у новом Програму економских реформи налази у оквиру структурне реформе 14.

Нова структурна реформа 14 подразумева *Повећање доступности електронске управе грађанима и привреди кроз унапређење корисничких сервиса*, и то кроз дигиталну трансформацију јавног сектора и јачање инфраструктуре као основе за примену ИКТ и електронске управе у поступку пружања услуга привреди, грађанима и јавном сектору.

У обухват ове реформе ушле су следеће мере:

1. Успостављање Државног центра за управљање и чување података у Крагујевцу;
2. Унапређење функционалности еПлаћања+ на Порталу еУправа⁴⁹ за наплату свих такси, односно накнада и
3. Успостављање Централног информационог система у области угоститељства и туризма (у даљем тексту: ЦИС), то јест ажуране базе података о свим туристима и угоститељским објектима.

⁴⁹ Портал еУправа доступан је на следећем линку: <https://euprava.gov.rs/>

Државни центар за управљање и чување података у Крагујевцу

Као што смо на почетку напоменули, дошло је до одвајања мере која се односи на изградњу Државног центра за управљање и чување података у Крагујевцу из структурне реформе која се тиче развоја националне ИКТ инфраструктуре, те је изградња новог дата центра сада постала саставни део структурне реформе бр. 14. Опис ове структурне реформе је преузет из прошлогодишње поменуте реформе како би се добиле две мере. Из тог разлога морамо упоредо да пратимо реализацију обе реформе како бисмо дошли до тачног барометра. Изградња новог Државног центра за управљање и чување података представља пројекат од капиталног значаја, будући да је план да у њему буде смештена информационо-комуникациона инфраструктура која би допринела неометаном раду и развоју електронске управе и нових електронских сервиса, као и безбедном чувању података.

Централни информациони систем у области угоститељства и туризма (ЦИС)

Кључна функционалност ЦИС-а би требало да буде омогућавање увида у стање туристичког промета, то јест пружање ажурне базе о туристима, корисницима услуге смештаја, о угоститељским објектима, капацитетима и пружаоцима услуга смештаја, омогућавање извештавања о овим подацима у реалном времену и омогућавање контроле наплате боравишне таксе и пореза са циљем остварења већих прихода у туристичкој делатности⁵⁰. ЦИС би требало да садржи евиденцију угоститеља, објеката, туриста, боравишне таксе и пореза, а корисници система би били пружаоци угоститељског смештаја, и релевантне институције.⁵¹

Унапређење функционалности еПлаћања+

Што се тиче препорука за унапређење функционалности еПлаћања+ мисли се на омогућавање електронског плаћања уопште, односно омогућавање обједињеног плаћања накнада у поступку пружања једне услуге, уз наплату једног трошка трансакције и без потребе за подношењем доказа о уплати.

У погледу тога колико је до сада урађено у оквиру ове реформе, можемо да се осврнемо и на реализацију реформе из претходног ЕРП која се односи на побољшање ИКТ инфраструктуре, а која је обухватала активности које су сада део структурне реформе бр. 14. коју анализирамо.

У погледу изградње новог Дата центра, за 2019. годину планирано је и прикупљање података, анализа потреба, припремање студије изводљивости и пројектног задатка, одабир локације, пројектовање, исхођовање неопходних дозвола за изградњу, изградња и набавка ИКТ опреме за потребе новог Дата центра. Будући да је 3. јула 2019. отпочела изградња, можемо рећи да је планирана активност спроведена у року. Такође, планирано је доношење Уредбе о ближим условима за одржавање и унапређење Државног центра за управљање и чување података. Још увек није отпочело опремање ИКТ опремом, а ни Уредба која је планирана за почетак 2019. није донета. У овој и наредним годинама је планирано опремање и евентуално проширење инфраструктурних капацитета.

1.1 Веза са преговарачким поглављем

Ова структурна реформа директно је повезана са преговарачким поглављем 10 *Информационо друштво и медији*. У оквиру поглавља 10, између осталог, покривене су електронске комуникације и информационо друштво. Док се део у вези са електронским комуникацијама можда више односи на испуњење структурне реформе 15 *Унапређење сервиса електронске управе кроз развој националне информационо-комуникационе инфраструктуре*, развој информационог друштва и повећање доступности електронске управе кроз развој корисничких сервиса свакако спада у оквир овог

⁵⁰ Централни информациони систем у области угоститељства и туризма, односно портал еТуриста доступан на линку <https://www.eturista.gov.rs/>

⁵¹ Потенцијални корисници овог информационог система били би: Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство унутрашњих послова, Пореска управа, Локалне самоуправе, Републички завод за статистику, Туристичка инспекција, Туристичка организација Србије, Туристичка организација аутономне покрајине и Туристичка организација локалне самоуправе

преговарачког поглавља. У то спада и успостављање и развој нових електронских сервиса, њихово прилагођавање, стандарди приступачности, као и сам развој електронске управе уз поштовање приватности и начела заштите података о личности.

1.2 Аналитичко-критички приказ

Ова структурна реформа нашла се у Програму економских реформи као једна од кључних за даљи развој електронске управе, што је доказ да је електронска управа узела замах и почела да се развија у Србији, а сада је неопходно даље радити на њеном унапређењу. Као што је напоменуто, неопходно је узети у обзир и паралелно спровођење структурне реформе која се односи на унапређење ИКТ инфраструктуре (у последњем ЕРП-у то је структурна реформа бр. 15). Рекло би се да се за кратко време постигло много, али тада не бисмо узели у обзир и то да је развој електронске управе заправо почео много пре него што се ова реформа нашла на списку структурних реформи. Неопходност повећања доступности електронске управе кроз унапређење корисничких сервиса је препозната и као један од посебних циљева недавно донетог Програма развоја електронске управе и пратећег Акционог плана за његово спровођење од 2020. до 2022. године.

Што се тиче саставних компоненти ове реформе детаљан извештај о реализацији је следећи. Изградња Државног центра за чување и управљање подацима у Крагујевцу представљена је као један од инфраструктурних пројеката од националног значаја у чију изградњу се улаже око 30 милиона долара и који би требало да осигура системску и бржу изградњу информационих система електронске управе, ефикасније повезивање различитих база података, масовно чување података неопходних за одржавање и развој електронских сервиса, као и бржи развој различитих корисничких услуга електронске управе за грађане и привреду.

Изградња Државног дата центра у Крагујевцу отпочела је у јулу 2019. Својевремено је објављена и информација да ће испоруке прве опреме стићи из Народне републике Кине у виду донације вредне два милиона евра, а да је произвођач опреме компанија *Huawei*. Остале информације о овом капиталном пројекту у овом тренутку нису познате. У извештају о реализацији структурних реформи за 2019. годину наводи се још да су изведени припремни радови за објекат 1, да је у току извођење и пројектовање радова за објекат 1 и пројектовање за грађевинску дозволу за објекат 2.

Што се тиче успостављања **ЦИС**, овај портал је **подигнут у децембру 2019.** и примењивало га је неколико пилот локалних самоуправа. Према Закону о угоститељству је требало да пуна примена портала почне од априла 2020, али је због увођења ванредног стања поводом пандемије одложена до даљег. Оно што се за сада зна јесте да је циљ успостављања овог портала вид доприноса борби против сиве економије и унапређењу конкурентности Републике Србије као туристичке дестинације. Овај портал, популарно назван *еТуриста* омогућава преглед свих информација и података у области угоститељства и туризма, и то: о угоститељима и угоститељским објектима за смештај у Републици Србији. Портал, како се наводи, омогућава поједностављену пријаву и одјаву туриста, подношење захтева за категоризацију, евиденцију боравишних такси, смањење административних процедура за угоститеље, а за туристе безбедност, виши квалитет услуге и смештај у легалним објектима. Важно је нагласити да је у питању посредна корист за туристе јер овај информациони систем неће бити доступан корисницима услуга смештаја и угоститељских објеката. Државним органима и туристичким организацијама ЦИС би требало да помогне у статистичком праћењу промета и експортовању анализа у реалном времену, увид у базу података о смештајним објектима и угоститељима, ефикаснију наплату боравишних такси са припадајућим порезима и подизање конкурентности туристичке понуде у Републици Србији.

Унапређење еПлаћања+ подразумева омогућавање електронског плаћања уопште, будући да до данас није омогућено идентификовање уплатиоца од стране органа који пружа јавну услугу. Обједињавањем и упаривањем уплата, као и наплате само једног трошка трансакције омогућиће се потпуна реализација електронских услуга, без обавезе достављања доказа о плаћању. За сада не

постоје званичне информације када ће тачно ово бити омогућено, али се незванично зна да се ради на омогућавању ове функционалности за јавне услуге које пружа Министарство унутрашњих послова.

Најзад, незахвално је пружити преглед реализације дигиталне трансформације јавног сектора, кроз јачање инфраструктуре, као основ за примену ИКТ и електронске управе у поступку пружања услуга привреди, грађанима и јавном сектору, будући да је ово пре континуиран процес него ли једнократна активност. Зато је неопходно осврнути се и на реализацију активности планираних у оквиру структурне реформе из 2019. која се односи на развој националне информационо-комуникационе инфраструктуре.

Усвајање Закона о широкопојасној комуникационој инфраструктури које је планирано за 2019. годину је одложено, а израда радне верзије Нацрта закона је тек у припреми.

Тренутно се ради и на **повезивању установа образовања и културе на АМРЕС**, док је потпуно спроведена изградња бежичних локалних рачунарских мрежа у основним и средњим школама.

Што се тиче **изградње оптичке мреже** које би обухватиле 40.000 домаћинстава у руралним пределима од овог пројекта се одустало (бар за 2019. годину), будући да нису обезбеђена неопходна финансијска средства. У извештају за реализацију за 2019. годину наводи се само да је Министарству финансија упућен захтев за додатна средства за реализацију капиталног пројекта *Изградња широкопојасне комуникационе инфраструктуре у руралним пределима РС*.

Није усвојена Уредба о Државном центру за управљање и чување података у Крагујевцу, а како се наводи, ова уредба је у припреми.

Планирана динамика активности у оквиру структурне реформе 14 је да се у првом кварталу унапреди еПлаћање+ и успостави ЦИС, док би се изградња Државног центра за управљање и чување података у Крагујевцу одвијала и током наредне две године.

Закључци/предлози

Структурна реформа 14 која се односи на унапређење корисничких сервиса за грађане и привреду, а посредно и унапређење саме електронске управе је од круцијалне важности за напредак и развој Републике Србије и јачање њене међународне конкурентности, али мере које чине њен део је потребно изменити. Ова реформа заслужује своје место као једна од приоритетних структурних реформи у ЕРП-у. Са друге стране, изградња новог дата центра, омогућавање електронског плаћања, али и успостављање ЦИС су нужни, али не и једини делови те реформе. Такође, није јасан критеријум по коме су изабране баш ове активности. Наиме, реализација ових активности је већ отпочела и на њима се активно ради, док је на неким другим активностима тек неопходно радити, а нису уврштене у оквир ове структурне реформе. Из тог разлога, предлаже се проширење ове реформе тако да обухвати и друге активности које се односе на унапређење корисничких сервиса и развој електронске управе.

Неке од могућих мера укључују:

1. **Јачање информационе безбедности** - У оквиру ове реформе неопходно је ставити фокус и на јачање информационе безбедности. Без овог предуслова, тешко је замислити ефикасно функционисање електронске управе, као и развој корисничких сервиса. У светлу уочених слабости информационих система и мрежа локалних самоуправа, али и других органа јавне управе, проблем слабе информационе безбедности је постао видљивији него пре. Информациона безбедност не би требало да буде споредна активност, нити би требало да буде крајња активност чијој реализацији претходи унапређење ИКТ инфраструктуре. На јачању информационе безбедности је потребно радити од самог почетка јер ће стабилни информациони системи и јаке мреже омогућити и стабилност будућих корисничких сервиса. Недостатак инвестирања у информационе системе последично доводи до још веће слабости мреже, могућности цурења података, неизвесном пословању и немогућности пружања

електронских сервиса, односно самог функционисања електронске управе. Зато је предлог да се информационој безбедности посвети много већа пажња у наредном Програму економских реформи.

2. **еПисарница и еАрхива** – Најављено је неколико суштинских реформи које би требало у потпуности да промене начин на који органи јавне управе обављају свој свакодневни посао. Успостављање јединствене електронске писарнице на нивоу државе, као и омогућавање успостављања електронске архиве се могу подвести под пројекте од изузетног значаја за структурну реформу унапређења ИКТ инфраструктуре, а посредно и за повећање доступности електронске управе кроз унапређење корисничких сервиса. Пружање електронских сервиса након успостављања јединствене електронске писарнице и електронске архиве би требало да буде униформисаније, брже и лакше, како за грађане тако и за пружаоце услуга. Сви ови пројекти налазе се и у Програму развоја електронске управе и Акционом плану за његово спровођење за период од 2020. до 2022. године, који су усвојени у јуну 2020. године, али њихова реализација још увек није отпочела. Зато је предлог да се ове мере уврсте у оквире структурне реформе 14.
3. **Унапређење постојећег Дата центра** - Потребно је додатан фокус ставити и на унапређење Државног центра за управљање и чување података у Београду. Будући да се постојећи дата центар користи за складиштење опреме државних органа и пружање услуге Државног клауда, односно да је у њему смештена кључна информационо-комуникациона инфраструктура Републике Србије, неопходно је осврнути се и на функционисање овог дата центра и могућностима за његово унапређење.
4. У делу који се односи на опис и структуру саме структурне реформе и показатеље учинка предлаже се следеће:
5. **Кориснички оријентисани индикатори** – Показатељи учинка за спровођење ове реформе, будући да се односе на унапређење корисничких сервиса за грађане и привреду, би требало исто тако да буду кориснички оријентисани. Предлог је да се мери задовољство корисника услугама и новим функцијама, што је предлог који је упућен и на Нацрт програма економских реформи. У вези са омогућавањем електронског плаћања, потребно је мерити број услуга на Порталу еУправа за привреднике и грађане којима је омогућено електронско плаћање. Корисно је, као што је већ истицано у коментарима на Нацрт ЕРП-а, да се сагледа да ли постоји пораст броја корисника електронских услуга након омогућавања електронског плаћања, мерено у процентима. Могуће је исто тако мерити и број пружалаца смештаја повезаних на ЦИС или, уколико се задржи изградња Државног центра за управљање и чување података у Крагујевцу као једна од мера ове структурне реформе, оријентисати се на опремање дата центра ИКТ опремом и у индикаторе такође укључити број информационих система, односно апликација мигрираних у дата центар и слично.
6. **Очекивани ефекти реформе** - Један од очекиваних ефеката ове структурне реформе је и унапређење и побољшање привредног амбијента кроз унапређење корисничког искуства те је неопходно ставити акценат и на тај аспект реформе.
7. **Могућност спајања свих мера које се односе на развој ИКТ инфраструктуре** - Поставља се питање сврсисходности раздвајања мера које се односе на развој ИКТ инфраструктуре. У последњем Програму економских реформи ове мере су издељене на више структурних реформи, те укључују реформе бр. 14 (*Повећање доступности електронске управе грађанима и привреди кроз унапређење корисничких сервиса*), бр. 15 (*Унапређење сервиса електронске управе и образовања кроз развој националне информационо- комуникационе инфраструктуре*), а у некој мери и бр. 19 (*Дигитализација система образовања и увођење Јединственог информационог система образовања*). Потребно је размотрити могућност спајања свих наведених реформи у једну која би обухватила развој и функционисање ИКТ инфраструктуре са јасно одабраним активностима и критеријумима по којима се наведене активности бирају.

Веза са другим стратешким документима - Најзад, потребно је направити везу између Програма економских реформи и Програма развоја електронске управе 2020 – 2022. године, који врло добро повезује хоризонталне теме и активности са кључним питањима еУправе и нове Стратегије реформе јавне управе која је у припреми када је реч о овој структурној реформи. Узевши у обзир да је реформом јавне управе развој електронске управе свеобухватно обрађен, предлаже се да се у наредном Програму економских реформи фокус стави на побољшање пословног окружења кроз већу употребу дигиталних сервиса и алата, а да предложене активности буду део сета мера чији је фокус на олакшавању пословања.

Важно је за крај напоменути да је, услед појаве пандемије, могуће одлагање постављених рокова, како у овој тако и у другим структурним реформама.

Структурна реформа број 16

Унапређење услова и уклањање препрека трговини

(Аутор: Игор Новаковић,
Фондација Центар за међународне
и безбедносне послове)

УВОД

Структурна реформа *Унапређење услова и уклањање препрека трговини* обухвата већи део поглавља 30 – економски односи са иностранством. Она подразумева следеће елементе: наставак приступања Србије Светској трговинској организацији (СТО), имплементацију Вишегодишњег акционог плана за стварање регионалне економске области (МАП РЕА), спровођење активности на имплементацији обавеза из Додатног протокола 5 ЦЕФТА и усвајање Додатног протокола 6 ЦЕФТА 2006, као и проговоре о Додатном протоколу 7 ЦЕФТА 2006, као и активности Националног координационог тела за олакшавање трговине (НКТОТ) на изради и реализацији Акционог плана за 2020-2021. годину у циљу идентификовања и уклањања препрека трговини.

Ова структурна реформа се односи пре свега на завршетак приступања Србије СТО, процеса који је започет још 2005 године, којим би се Србија боље позиционирала у међународној трговини. Изазови, пре свега политичке природе, онемогућиле су функционалан наставак преговора и њихово окончање. Такође, чланство Србије у СТО је кључни и највећи услов за затварање поглавља 30.

Други важан елемент реформе је унапређење трговине у региону Западног Балкана, који је договорен кроз Берлински процес и чији је циљ стварање Регионалне економске области односно МАП РЕА, утемељене у ЦЕФТА 2006 споразуму и Вишегодишњем акционом плану за МАП РЕА. Циљ је олакшавање трговине у региону кроз апроксимацију и уклањање трговинских препрека, као и даља хармонизација трговине у региону са ЕУ. Вишегодишњи акциони план је договорен 2017 године, у вези са трговином садржи 4 области са укупно 15 мера, у оквиру којег су и оне које се тичу додатних протокола ЦЕФТА 5 (примена Протокола о дефиницији појма “производи са пореклом” и методе административне сарадње), 6 (трговина услугама) и 7 (механизам за решавање спорова).

И коначно, трећи елемент је израда и имплементација Акционог плана за идентификовање и уклањање препрека у трговини које спроводи Национално координационо тело за олакшавање трговине (НКТОТ) а за период 2020-2021, којим значајно треба да се унапреди реформски процес у Србији.

Процес примене реформи је у великој мери у застоју, и то пре свега због политичких питања. Процес приступања СТО је ефективно заокочен Законом о Генетички модификованим производима (ГМО) и отвореним билатералним преговорима са САД, Русијом, Украјином и Бразилом. Имплементација односно усвајање додатних протокола 5 и 6 ЦЕФТА 2006, као и преговори око додатног протокола 7 ЦЕФТА 2006 су привремено обустављени због једностраног увођења таксе од 100% од стране Косова* на сву робу са пореклом из Србије, и која је укинута тек у првој половини 2020. Међутим, неки од елемената који се тичу МАП РЕА имплементирани су у оквиру пројекта тзв. Малог Шенгена, који обухвата Србију, Северну Македонију и Албанију. Напредак је остварен и око домаћег Акционог плана за идентификовање и уклањање препрека у трговини који је припремљен током 2019. године и чија се имплементација спроводи кроз координацију НКТОТ.

1.1 Веза са преговарачким поглављем

Ова структурна реформа је готово у целости у директној вези са већим делом садржаја преговарачког поглавља 30: Економски односи са иностранством (External Relations). У оквиру овог поглавља у већини аспеката (кроз донете законе и уредбе), Србија је у великој мери усаглашена са правним тековинама ЕУ, како је и наглашено у преговарачкој позицији коју је Србија представила 2017. године.⁵² Питања која су остала отворена (сем успостављања механизма за међународну развојну сарадњу и хуманитарну помоћ, отказивања односно реформе билатералних трговинских/економских и инвестиционих споразума са иностранством, контроле извоза и јачања административних капацитета) управо су садржана у оквиру ове структурне реформе, и њена примена допринеће бржем окончању преговора односно бржем затварању овог поглавља.

⁵² https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pregovaracka_pozicija_rs_pg_30.pdf

1.2 Приказ структурне реформе

а) Приступање СТО.

У оквиру овог елемента структурне реформе, Србија треба да оконча мултилатералне преговоре са самом СТО, као и са чланицама које су одлучиле да отворе билатералне преговоре: Сједињеним Америчким Државама (САД), Русијом, Украјином и Бразилом. Како би затворила мултилатералне преговоре са СТО (а и билатералне са САД), Србија треба да промени контраверзни Закон о ГМО из 2009. године којим је уведена апсолутна забрана промета производима који садрже ГМО, односно да укине апсолутну забрану промета. Међутим, то не значи да Србија укидањем забране не може да има систем за контролу и одобравање изласка на тржиште производа који садрже ГМО, напротив. Србија може да у складу са међународним и европским праксама⁵³, створи сопствени механизам који би адекватно одговорио. Измена овог Закона је у надлежности Министарства пољопривреде, те је неопходна директна координација два министарства како би ово питање било на задовољавајући начин решено. Што се тиче билатералних преговора, преговори са Бразилом се тичу квота увоза меса и производа од меса, док су разлози билатералних преговора са Украјином и Русијом по свој прилици политичке природе.

б) Имплементација вишегодишњег акционог плана за МАП РЕА се своди на усвајање и имплементацију додатних протокола ЦЕФТА 2006 5 и 6, као и преговоре око протокола 7.

Србија је усвојила Протокол 5 ЦЕФТА 2006 усвајањем посебног закона у Народној Скупштини Републике Србије у другој половини 2018. године. Овај протокол предвиђа поједностављење инспекција око свих поступака царинења, те смањење формалности колико год је могуће. Потписнице ЦЕФТА 2006 овлашћене су да признају статус „овлашћеног привредног субјекта“ (ОПС) у складу са својим националним овлашћених привредних субјеката, и ове одлуке по аутоматизму признају све потписнице споразума. Такође, предвиђена је нова одредба о пуној кумулацији производа, којом се обрада или прерада спроведена у једној од потписница сматра обрадом или прерадом обављеном у било којој од потписница. Производи имају ЦЕФТА 2006 порекло ако су добијени у две или више потписница Споразума, и ако обрада или прерада превазилазе радње које су прописане Конвенцијом о пан-евро-медитеранским преференцијалним правилима о пореклу робе. Забране повраћаја и ослобођења од царина која дефинише иста конвенција не примењују се између чланица ЦЕФТА 2006.

Србија је у марту 2020. године усвојила посебним Законом Протокол 6, а који је договорен децембра 2019. у Тирани. Њиме је успостављен режим трговине услугама између потписница, односно третман најповлашћеније нације, отварање тржишта за пружаоце услуга, национални третман пружаоцима услуга који долазе из потписница Споразума, омогућава се слободно кретање пружаоцима услуга, као и међусобно признавање сертификата. Овим протоколом се либерализује трговина услугама у региону.

На послетку, очекују се и преговори око закључивања додатног Протокола 7 који се односи на механизам за решавање спорова у оквиру ЦЕФТА 2006. Досадашњи механизам који је прописан члановима 42 и 43, као и анексима 8 и 9 ЦЕФТА 2006 Споразума, и који је у великој мери неадекватан пошто се заснива на моделу билатералних консултација, те медијацији и арбитражама и стога не доноси резултате. Механизам не предвиђа обавезност спровођења одлука, те је стога потребно ново решење којим ће значајно унапредити решавање спорова.

с) Акциони план за идентификовање и уклањање препрека 2020-2021 у трговини које спроводи НКТОТ

НКТОТ је успостављен још 2017. године, окупљајући све заинтересоване стране (државне институције, пословну заједницу и друге учеснике) за тему спољне трговине. Овим је успостављен

⁵³ Види Алексеј Тарасјев, Усклађивање регулаторног система Републике Србије који се односи на питање генетички модификованих организама са правним оквиром Европске уније, Центар за међународне и безбедносне послове-ISAC фонд, 2018

ефикаснији систем координације, који је моментално дао ефекте на терену. Активности до 2019. биле су на веома учинковите, те је напредак Србије у погледу олакшавања трговине веома позитивно оцењен како у годишњем извештају ЕК за 2019, тако и у Трећем глобалном прегледу о дигиталном и одрживом олакшању трговине за 2019. годину.

1.3 Аналитичко-критички приказ

а) Приступање Србије СТО

Услови за приступање Србије у СТО стекли су се 2006. године са распадом Државне заједнице Србије и Црне Горе. Сам процес је започет 2005 године, и остварен је одређени напредак у следећих пар година. Међутим, овај процес је заустављен изазовима, на домаћем и међународном плану, који су пре свега политичке природе. Контраверзним изменама Закона о ГМО⁵⁴ на Одбору за пољопривреду и његовим потоњим усвајањем Србија је увела апсолутну забрану промета производа ГМО, и успоставила један суштински небезбедан систем контроле ових производа. Другим речима, укидањем система верификације и контроле, не постоји могућност праћења производа који садрже ГМО на националном тржишту. Увођење ове забране је у супротности са правилима СТО, и Министарство трговине, телекомуникација и туризма је више пута изразило заинтересованост да се оваква ситуација промени. Највећи изазов је тај што таква промена у себи садржи и политичку компоненту, односно на укидање апсолутне забране промета у јавности се гледа као на апсолутно одобравање промета производа који садрже ГМО, што не одговара истини. Другим речима, Србија је власна да након укидања апсолутне забране уведе сопствени систем одобравања и потоње контроле производа који садрже ГМО на тржишту, којим би се одговорило на бриге грађана. Највећи изазов је комуникациона стратегија око овог питања, како би се на прави начин предочило да измена тренутног стања не значи да ће безбедност грађана бити угрожена. Други изазов је координација и комуникација између министарстава, пошто је ресорно министарство задужено за ово питање Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, које треба да иницира промене Закона, односно израду нацрта новог Закона, који би касније био послат у Народну Скупштину. Изменом Закона и укидањем апсолутне забране промета, стекли би се услови за затварање мултилатералних преговора у оквиру СТО.

Питање апсолутне забране промета производа који садрже ГМО је основно питање у билатералним преговорима Србије са САД у оквиру, са мерама које су претходно наведене, дошло би и до њиховог затварања. Билатерални преговори са Бразилом тичу се квота за увоз меса и производа од меса из ове државе, и застали су 2016. године. Потребно је да се преговори обнове и да се на основу интереса обе стране пронађе решење. Коначно, по свој прилици, билатерални преговори са Украјином и Русијом су политичке природе, односно разлози за отварање преговора и њихово незатварање почивају у политичким неспоразумима. Што се тиче преговора са Украјином, наша страна предложила је да се питања отворена у преговорима реше потписивањем и ратификацијом споразума о слободној трговини између Србије и Украјине, до данашњег дана до тог решења није дошло. Све информације указују да је проблем политички, и да као такав треба да буде решаван. Што се тиче Русије, разлози зашто су преговори са Русијом и даље отворени су непознати. Када је постала држава чланица СТО у 2012. години, Русија је отворила билатералне преговоре са свим државама у процесу приступања, без изузетка, укључујући ту и Србију. Међутим, како се у овом процесу преговара пре свега око нивоа царина, сами преговори су излишни због чињенице да Србија има Споразум о слободној трговини са овом земљом, којим је већина производа ослобођена од царина. Овај статус је додатно потврђен 2019. године, потписивањем Споразума о слободној трговини између Србије и Евроазијске уније. Стога је могуће да Русија држи преговоре отвореним као полуку за друга политичка питања између две земље, или чак између ЕУ и Русије.

⁵⁴ Закон о генетички модификованим производима,
https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_geneticki_modifikovanim_organizmima.html

- b) Имплементација вишегодишњег акционог плана за МАП РЕА се своди на усвајање и имплементацију додатних протокола ЦЕФТА 5 и 6, као и преговоре око протокола 7.

Због једностраног увођења таксе од 100% од стране Косова* на сву робу која је пореклом из Србије, Србија је замрзла све активности које су се тичале протокола 5, 6 и 7 ЦЕФТА, а у вези са МАП РЕИ. Иако је овакав став био утемељен у принципу, односно да Приштина као потписница Споразума о ЦЕФТА 2006 таксама крши споразум, одлагање усвајања протокола 6 је Србији као највећој економији региона би потенцијално донело и штете. Међутим, до сада су једино Албанија и Србија усвојиле овај протокол, а да би он ступио на снагу треба да га усвоје најмање три чланице ЦЕФТА 2006. Такође, Србији је највише у интересу да се кроз преговоре што пре дође до ефикасног механизма за решавање спорова у оквиру ЦЕФТА 2006, пошто је до сада било неколико спорова у којима је учествовала и за које није постојао ефикасан начин да се превазиђу, како због недостатка механизма у ЦЕФТА 2006, тако и због чињенице да Србија није чланица СТО и стога не може да користи механизам ове међународне организације. Ипак, активности крајем 2019. године сведоче да се рад на имплементацији односно доношењу протокола 5 и 6 наставио.

У међувремену, Србија је заједно са Северном Македонијом и Албанијом покренула иницијативу тзв. мини-Шенгена која треба да доведе до примене четири европске слободе између ових држава. Иако је постигнут одређени напредак, а сама иницијатива позитивно оцењена од међународних званичника, у Црној Гори, Косову*, и Босни и Херцеговини ова иницијатива за сад није прихваћена. Иницијатива се у великој мери поклапа са намерама које су истакнуте за МАП РЕА приликом њеног покретања 2017. године, али се стиче утисак да је њен значај пре свега политички, пошто се њиме показана проактивност три државе учеснице у вези са регионалном сарадњом.

На послетку, пандемија КОВИД-19 вируса довела је до трговинских рестрикција у региону. Након проглашења ванредног стања у Србији, Влада Србије је усвојила две одлуке које су се директно тичале међународне трговине, и којима су уведена ограничења у спољној трговини: Одлуку о привременој забрани извоза основних производа битних за становништво од 14. марта 2020.⁵⁵ и Одлуку о забрани извоза лекова од 16. марта 2020.⁵⁶ Првом уредбом је на 30 дана уведена забрана за низ производа (храна, средства за хигијену и медицинска опрема) како би се спречиле критичне несташнице или ублажиле несташнице услед повећаних потреба становништва за њима током пандемије вируса КОВИД-19. Уредба је укинута 7. маја 2020. Другом уредбом је забрањен извоз лекова на неодређени период, осим оних који нису регистровани у Србији а производе се за инострана тржишта, као и у случају да страном лице отпрема лекове у поступку царинског транзита. Уколико сагледамо шта су друге државе у региону и ЕУ урадиле по овим питањима, Србија се не разликује превише, и мере се биле логичне имајући у виду ситуацију. Међутим, иако је и сама Србија увела рестрикције трговине лековима и медицинском опремом, званичници Србије су критиковали ЕУ због увођења ограничења за трговину истом робом, што свакако политички представља лошу поруку, имајући у виду перспективу будућег чланства Србије у ЕУ.⁵⁷

До 24. априла према подацима Светске трговинске организације, 80 држава чланица је увело трговинске рестрикције,⁵⁸ те су и ова организација и Међународни монетарни фонд тражили укидање рестрикција на медицинску опрему и храну.⁵⁹ ЦЕФТА 2006 је од 13. априла 2020. успоставила зелене коридоре за државе чланице, како би се олакшао промет и трговина робом у региону, који је отежан унилатералним одлукама држава региона због додатних мера заштите граница и становништва од

⁵⁵ Одлука о привременој забрани извоза основних производа битних за становништво, https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odl_uka/2020/28/2/reg

⁵⁶ Одлука о забрани извоза лекова од 16. марта 2020, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2020/32/5/reg>

⁵⁷ <https://www.nedeljnik.rs/samo-kina-moze-da-nam-pomogne-evropska-solidarnost-ne-postoji/>

⁵⁸ https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_related_goods_measure_e.htm

⁵⁹ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/24/pr20187-wto-and-imf-joint-statement-on-trade-and-the-covid-19-response>

пандемије корона вируса.⁶⁰ На предлог секретаријата, државе које учествују у ЦЕФТА су усвојиле листу основних производа који ће се зеленим коридорима кретати без задржавања.

- с) Акциони план за идентификовање и уклањање препрека 2020-2021 у трговини које спроводи НКТОТ.

Сам Акциони план, и његова досадашња имплементација, као и инклузивност процеса кроз који све заинтересоване стране могу да подносе предлоге о начинима и мерама како трговина може да се олакша сведоче да реформе имплементирају на задовољавајућем нивоу.

Закључци/предлози

- a. Структурна реформа је адекватно одабрана. Бави се основним питањима чијим се решавањем стиче већина услова за затварање поглавља 30. Међутим, кључни изазови у овој реформи нису структурни, већ политички и захтевају хоризонтални међуресорски приступ и вероватно укључивање целе владе. Структурна реформа би стога требала и да препозна политички изазов везан за ово поглавље, пре свега везан за Закон о ГМО и да предочи одговоре како би на њега требало одговорити. Скоро сви „технички“ елементи који се спровode у оквиру реформе су адекватно постављени и у протеклом периоду начињен је задовољавајући напредак, пре свега у вези са протоколима 5 и 6 у оквиру ЦЕФТА 2006, као и кроз рад НКТОТ.
- b. Структурна реформа треба да предвиди захтев да Влада Републике Србије покрене координисани међуресорски процес (Влада, Министарство трговине, телекомуникација и туризма и Министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства) који би резултовао јасном политичком одлуком за доношење новог Закона о ГМО. Нови Закон треба да укине постојећу апсолутну забрану промета овим производима, али и да успостави адекватне и ефективне механизме контроле и одобравања производа који садрже ГМО који би заштитили интересе потрошача, у складу са могућностима које нуде европски и међународни стандарди. Постојећи Закон не предвиђа адекватан систем за праћење производа који садрже ГМО, те су стога решења која предвиђа небезбедна и не одговарају интересима грађана. Усвајањем новог Закона који би био усаглашен са праксом ЕУ, била би отклоњена главна препрека за окончавање мултилатералних преговора у оквиру СТО, као и билатералних преговора у оквиру СТО са САД
- c. Структурна реформа треба да предвиди сачињавање адекватне комуникационе стратегију у вези са питањем промета ГМО производа, као и начин и рок њене имплементације. Стратегија треба да буде адекватно конципирана, на начин да раздвоји питања која су политичка у својој природи, од процеса приступања Србије СТО, те да грађанима Србије објасни на који начин Влада може да одговори на њихове бриге, пре свега у погледу безбедности намирница. У имплементацију стратегије Влада би требала да искористи и помоћ коју може да понуди цивилно друштво, а пре свега организације које се баве следећим поглављима у преговорима са ЕУ: 31 – Заједничка спољна, безбедносна и одбрамбена политика, 8 – Конкуренција, 1 – Слободно кретање роба, 20 – Предузетништво и индустријска политика, 11 – Пољопривреда и рурални развој, 12 – Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика и 27 – Животна средина.
- d. Око протокола 7 ЦЕФТА 2006 Србија треба да буде активно укључена у промовисање дизајнирања решења и потоњег усвајања механизма за решавање спорова, као чланица ЦЕФТА која је неколико пута претрпела штете због непостојања таквог механизма. Сви ови елементи треба да буду активно промовисани у јавности, и од великог значаја би било укључивање академске заједнице, цивилног друштва и медија.

⁶⁰ <http://rs.n1info.com/Biznis/a588615/CEFTA-od-danas-otvara-zelene-koridore-na-pojedinin-granicnim-prelazima.html>

Структурна реформа број 17

„Производ инфо“ Успостављање јединственог дигиталног сервиса у вези са техничким прописима

(Аутор: Милош Јањић,
Центар за европске политике)

УВОД

Структурна реформа под називом *Производ инфо* нашла је своје место **по први пут** у документу Програм економских реформи (ЕРП) за период од 2020. до 2022. године. С тим у вези, није могуће у овом тренутку урадити компаративну анализу спроведених активности у оквиру ове реформе у односу на претходну годину. Међутим, као део који је обухваћен системом инфраструктуре квалитета (ИК), успостављање платформе *Производ инфо* се може делимично пратити кроз активности неких од структурних реформи укључених у састав ЕРП докумената из прошлих циклуса. Тако се кроз активност *јачање контактне тачке за пружање информација о техничким прописима* која се појављивала у ЕРП документима од 2016. до 2018. године може, у неком делу, користити као апроксимација за процену напретка у овој области. У вези са тим, у извештајима о нивоу спровођења ове активности из године у годину су навођене углавном информације да је ова активност делимично реализована без навођења додатних детаља због тога што је у питању једна од неколико активности које су биле део предметних структурних реформи.

Иако се претходно наведена активност не може у потпуности поистоветити са новом структурном реформом *Производ инфо*, делимично преклапање материје обухваћене у ове две теме, као и постојање Технис портала од 2011. године, даје за право да се изнесе општа оцена да је **укинут одређени напредак али да је до сада ипак недовољно учињено у овој области**. Ова оцена је пре свега на месту када се погледа период у којем је ова (приоритетна) структурна реформа била уврштена међу најбитније теме којим се економска политика бави кроз ЕРП и скоро деценијском функционисању Техниса, али и генералног значаја који ова област има за привреду и њен степен интеграције са ЕУ.

1.1 Веза са преговарачким поглављем

Тематика којом се структурна реформа - *Производ инфо* бави се може **директно повезати са преговарачким поглављем 1 – Слободно кретање робе**. Пошто се поменуто преговарачко поглавље односи на техничке прописе са једне стране, као вертикалне компоненте, и система ИК који представља хоризонталну димензију, ова структурна реформа обухвата оба ова аспекта. То конкретно значи да се успостављањем јединственог дигиталног сервиса у вези са техничким прописима који је предвиђен овом структурном реформом, поред материје везане за техничке захтеве за индустријске производе, обухватају и институције ИК које се баве активностима у области оцењивања усаглашености, акредитације, метрологије и стандардизације. На овај начин се доприноси циљу постављеном у преговарачком поглављу 1 - олакшавање трговине кроз укидање техничких баријера као један од начина за достизање поменутог циља.

1.2 Приказ структурне реформе

Структурна реформа *Производ инфо* подразумева умрежавање и унапређење база података институција ИК и министарстава надлежних за доношење техничких прописа. С тим у вези се јавља као циљ спровођења ове реформе унапређење ефикасности процеса хармонизације техничких прописа обухваћених Преговарачким поглављем 1 и међународним споразумима, као и њихова пуна примена уз савремен процес планирања развоја ове области. Како је ово нова структурна реформа **не може се на адекватан начин утврдити ниво остварења** у поређењу са претходним годинама. Међутим, ова област се може донекле пратити у светлу активности које су биле склоп неких од структурних реформи које су се бавиле унапређењем система ИК/уклањањем техничких баријера у трговини, а биле су обухваћене неким од претходних ЕРП докумената.

У прошлогодишњем циклусу израде ЕРП документа за период од 2019. до 2021. године, питање ИК није било ни на који начин адресирано што је представљало значајан пропуст у формулисању структурних реформи те године. Оно што је карактеристично за циклусе пре овог јесте да се активност *јачање контактне тачке за пружање информација о техничким прописима* појављивала редовно у свим годинама, осим прве када је формулисан ЕРП документ под тадашњим називом Национални

програм економских реформи за период од 2015. до 2017. године. У извештајима о имплементацији ове активности, који су објављивани у сваком од наредних циклуса ЕРП докумената, оцењено је да је ова активност **делимично спроведена или у припреми**. Оцене постављене на описан начин без навођења додатних детаља остављају доста простора за унапређење у смислу прецизности и одређености приликом самог оцењивања како би праћење остваривања предметне активности имало смисла. Другим речима, оцена испуњености неке активности којој је дат описан назив *делимично* не говори пуно о томе који је ниво остварења активности у ствари начињен, па се и сама оцена може произвољно тумачити.

1.3 Аналитичко-критички приказ

Као главни документ на који се структурна реформа *Производ инфо* реферише приликом укључивања у сет тема на које ће економска политика бити фокусирана у наредне три године јесте *Стратегија унапређења ИК у Републици Србији за период 2015-2020. године*.⁶¹ Поред овогодишње структурне реформе, наведена стратегија је била основа и за активност *јачање контактне тачке за пружање информација о техничким прописима* која се појављивала у претходним ЕРП документима. Главни мотив усвајања Стратегије унапређења ИК јесте дефинисање на једном месту који су то наредни кораци у развоју свих елемената ИК: метрологије, стандардизације, акредитације и оцењивања усаглашености. У складу са тим, у овом документу су одређени приоритети развоја у периоду предвиђеном за имплементацију Стратегије, уз узимање у обзир новина у развоју ове области у свету. Такође се у овом документу истиче да развој ИК мора бити у складу са потребама привреде кроз развој система који треба да обезбеди пружање адекватних услуга које се тичу неког од елемената ИК привредницима.

Због свега овог и не чуди да је као први циљ имплементационе Стратегије дефинисано: *Обезбеђени услови за промет робе без непотребних техничких препрека у складу са принципима и правилима јединственог европског тржишта и СТО/ТБТ споразума*.⁶² Овај циљ је у потпуности компатибилан са структурном реформом *Производ инфо*, чија реализација директно утиче на остварење постављеног циља. Оно што се овде јавља као проблем јесте непоклапање периода за који је Стратегија постављена и трајање структурне реформе. Наиме, *Стратегија за унапређење ИК* је предвиђена за период од 2015. до 2020. године а тек се у последњој години њене рочности појављује структурна реформа која треба да доведе до остварења првог зацртаног циља. Из овога се може неоспорно закључити да **усклађеност докумената и активности у области ИК није на довољно добром нивоу**.

Други документ релевантан за предметну структурну реформу јесте и годишњи Извештај Европске Комисије о напретку који је Република Србија остварила у протеклој години. Како се из године у годину у овим извештајима наводи потреба за унапређењем Контактне тачке за производе (Product Contact Point) ова структурна реформа представља корак у правом смеру. Ипак, остаје утисак да **поступак за функционисање овог сервиса тек треба да се осмисли** тј. начин на који ће портал Технис бити проширен како би служио као Контактна тачка за отклањање техничких баријера у трговини.

Ако се погледа предложени план активности по годинама у оквиру структурне реформе *Производ инфо* остаје нејасно због чега је након условно прве фазе од годину дана, у којој ће бити идентификоване потребе корисника портала и спроведена анализа тренутног стања по елементима ИК, потребно толико времена за унапређење базе података за сваку од институција. То се пре свега односи на активност везану за Институт за стандардизацију Србије који важи за институцију која је на завидном нивоу технолошког и дигиталног развоја. После анализе од годину дана се наводи да је потребно додатних пет квартала за активност *Унапређење база података и дигиталног сервиса*. Уколико је већ неопходно више од две године рада за спровођење поменутих активности у

⁶¹ Стратегија унапређења ИК у Републици Србији за период 2015-2020. године, доступно на: <https://privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2017/05/KONACNA-Strategija-Unapredjenja-Sistema-IK-U-RS-2015-2020.pdf>

⁶² СТО/ТБТ споразум - Споразум Светске трговинске организације о уклањању техничких препрека у трговини

најразвијенијој институцији ИК онда је потребно, у складу са тим, **дати бољи опис самих активности** јер су тренутно постављене на такав начин да се њихово остварење кроз време тешко може мерити.

Даље, када су у питању индикатори који су постављени као показатељи резултата, стиче се утисак да не остварују своју функцију на најбољи начин. Наиме, као први индикатор је наведен *Успостављен јединствени дигитални сервис „Производ инфо“* што је у ствари исход/резултат спровођења структурне реформе а не параметар на основу којег треба мерити резултат. Други индикатор је дефинисан тако да мери број нотификованих техничких прописа - *Пораст броја нотификација техничких прописа*. Овако дефинисан индикатор и нема пуно смисла имајући у виду да није идеја постојања платформе *Производ инфо* повећање апсолутног броја (нотификованих) техничких прописа ако се зна да сваки технички пропис мора да прође процедуру нотификације. Иако у реалности и даље добар део техничких прописа бива усвојен без спровођења поменуте процедуре, овако дефинисан индикатор не доприноси стварном мерењу резултата реформи у овој области. Као трећи индикатор је наведен *Број корисника дигиталног сервиса „Производ инфо“*. Овај индикатор има смисла пре свега зато што је лако мерљив. Међутим, питање се поставља да ли овако агрегатно постављена мера укупног броја корисника портала без њихове сегментираности доноси довољно информација за разумевање ко су најбројнији корисници са циљем да се у будућности систем све више прилагођава њиховим потребама. Даље, ту је и питање неке врсте пасивности коју овај индикатор носи јер функционише само у једном смеру без узимања у обзир повратне информације од корисника да ли и колико им је у ствари сервис био од помоћи. Све у свему **сва три постављена индикатора су недовољно добро дефинисана** за потребу мерења резултата који треба да проистекну спровођењем структурне реформе *Производ инфо*.

Закључци/предлози

Хармонизација техничких прописа са оним тренутно важећим у ЕУ, као и адекватна примена тих прописа кроз систем ИК обезбеђује да се на тржишту Републике Србије нађу безбедни производи. Овако уређен систем, такође, омогућава уклањање техничких баријера и на тај начин доприноси остварењу принципа слободног кретања робе који је, између осталог, садржан и у преговарачком поглављу 1. Овде треба додати и податак да око $\frac{3}{4}$ укупног извоза Републике Србије чине производи који су обухваћени материјом покривеном преговарачким поглављем 1 па самим тим на неки начин и овом структурном реформом⁶³. Узимајући у обзир и све остале структурне реформе обухваћене ЕРП документом за период од 2020. до 2022. године, може се рећи да **предложена структурна реформа *Производ инфо* има заслужено место међу 22 најбитније теме** којима ће бити посвећена посебна пажња у наредном периоду.

Део у коме је **могуће највише унапредити предложену структурну реформу јесте боље дефинисање индикатора**. Као што је већ горе поменуто, први предложени индикатор треба да буде потпуно избачен јер дефинисан на овакав начин не представља добар показатељ резултата. Даље, други индикатор би требао да буде формулисан тако да мери проценат техничких прописа који су прошли кроз комплетан и исправан процес нотификације који је предвиђен прописом⁶⁴. Тако постављен овај индикатор може да мери ниво успеха у спровођењу прописане процедуре нотификације која има посебан значај за смањење техничких баријера трговини у нехармонизованом подручју.

Што се тиче трећег предложеног индикатора корисно би било поставити индикатор тако да мери колики је проценат предузећа из МСПП⁶⁵ сектора користило њихове услуге, имајући у виду претпоставку да већа предузећа имају боље људске и техничке капацитете да се питањем техничких прописа баве интерно. Ово свакако не подразумева одузимање могућности великим предузећима да

⁶³ Министарство финансија Републике Србије, Програм економских реформи за период од 2020. до 2022. године, страна 151.

⁶⁴ Уредба о поступку пријављивања и начину информисања који се односе на техничке прописе, оцењивање усаглашености и стандарде (Службени гласник РС бр. 45/10 и 114/15)

⁶⁵ Мала и средња предузећа и предузетници.

користе новоуспостављену платформу већ само да фокус развоја система треба да буде на сегменту привреде који чине МСПП.

Сет предложених индикатора, након успостављања сервиса *Производ инфо*, додатно се може побољшати увођењем два нова индикатора који ће мерити задовољство корисника и број извозника који користе овај систем подршке. С тим у вези, неопходно је увести оцену у којој мери је постављени систем користио привредницима (и свим заинтересованим странама) у решавању проблема везаних за техничке прописе и/или активности неке од институција ИК. Кроз осмишљену анкету са неколико простих питања могу се, на релативно лак начин, добити значајни подаци о томе како побољшати постојећи систем и добити функционалнији сервис. Из тог разлога се мерењем задовољства употребе *Производ инфо* система јасно може пратити напредак у његовом развоју.

Како успостављање јединственог дигиталног сервиса у вези са техничким прописима треба да помогне и предузећима у Републици Србији да разумеју и испоштују неопходну техничку регулативу и поступке предвиђене за пласирање производа на територију ЕУ, има смисла пратити тренд броја предузећа која су се одважила на извоз својих производа на ЕУ тржиште а користили су услуге *Производ инфо* сервиса. На овај начин је могуће мерити реалан допринос овог сервиса извозном потенцијалу предузећа у Републици Србији као битном параметру за праћење развоја привреде.

На крају, не мање важно, битно је да предложена платформа буде прилагођена самим предузећима који су директни актери у целом процесу јер једино на овај начин ће предложени индикатори заједно са сервисом *Производ инфо* имати свој пуни учинак. Ту се пре свега мисли на сектор МСПП који, као што је горе поменуто, има лимитиране ресурсе за ангажовање екстерних консултантских фирми. Због тога је од круцијалног значаја да платформа *Производ инфо* садржи јасна и једноставна упутства када су у питању захтеви за пласирање производа на тржиште Републике Србије и ЕУ. Даље, употреба једноставнијег језика са што мање техничких израза допринела би лакшем разумевању питања техничке регулативе и елемената ИК од стране малих привредника. И на крају, коришћење визуелних решења, кроз употребу дијаграма и графикона, би допринело бољем разумевању ове области и на тај начин помогло да се успостави сервис који је прилагођен за употребу предузећима, пре свега, из категорије МСПП.



Овај пројекат финансира
Европска унија



**#ЕУ
ЗА ТЕБЕ**

Ова публикација објављена је уз финансијску помоћ Европске уније. За садржину ове публикације искључиво су одговорни Центар за европске политике - ЦЕП, Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД), и Центар савремене политике (ЦСП) кроз портал *European Western Balkans (EWB)* и та садржина нипошто не изражава званичне ставове Европске уније.

Публикација је објављена је у оквиру пројекта „Припреми се за учешће“, који заједнички спроводе ЦЕП, НАЛЕД и ЦСП/EWB.



CENTAR
SAVREMENE
POLITIKE
EU-RS THINK TANK

