



# Europa 2020

STRATEGIJA EVROPA 2020 ČETIRI GODINE KASNIJE





# Europa 2020







# Sadržaj



SADRŽAJ 5

UVODNIK 9

SKRAĆENICE 11

I OPŠTI PREGLED 17

1. Uvod 17

2. Osnovne karakteristike 20

strategije Evropa 2020 20

2.1. Prioriteti i ciljevi 21

2.2. Instrumenti za 25  
implementaciju strategije

2.3. Novi ojačani sistem 27  
ekonomskog upravljanja

2.4. Podela zadataka i odgovornosti 30

3. Napredak u ostvarivanju strategije 35  
Evropa 2020 – presek stanja 2014

# Sadržaj

3.1. Podići stopu zaposlenosti populacije starosti 20–64 godine na 75%	36	3. Preporuke za dostizanje ciljeva strategije Evropa 2020 u Srbiji u oblasti zapošljavanja	61
3.2. Povećati procenat BDP koji se izdvaja za istraživanje i razvoj sa 1,9% na 3 %	37	3.1. Uloga javnog sektora	62
3.3. Klimatsko-energetski ciljevi	37	3.2. Uloga nedržavnih aktera i „nove“ socijalne ekonomije	63
3.3.1. Smanjenje emisije gasova koji izazivaju efekat staklene baštice za 20%	37	ISTRAŽIVANJA, RAZVOJ I INOVACIJE (IRI)	
3.3.2. Povećati udeo obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji za 20%	38	1. Uloga istraživanja, razvoja i inovacija u strategiji Evropa 2020	67
3.3.3. Povećati energetsku efikasnost za 20%	38	1.1. Istraživanja, razvoj i inovacije u prethodnoj strategiji	68
3.4. Ciljevi iz oblasti obrazovanja	39	1.2. Glavni cilj i Vodeća inicijativa istraživanja, razvoja i inovacija	70
3.4.1. Smanjiti stopu ranog napuštanja škole na ispod 10%	39	1.3. Ključne inicijative i praktične akcije istraživanja, razvoja i inovacija	71
3.4.2. Povećati procenat stanovništva starosti od 30 do 34 godine sa fakultetskom diplomom najmanje na 40%	39	1.4. Nova industrijska inovaciona politika – konkurentnost zasnovana na inovacijama	72
3.5. Smanjiti broj ljudi koji žive ispod linije siromaštva za 25%	40	1.5. Kratak opis tri izabrana programa	74
4. Relevantnost strategije Evropa 2020 za zemlje kandidate	41	2. Stanje u Srbiji u poređenju sa EU i neke karakteristike IRI sistema Srbije	76
<b>II TEMATSKI PREGLED</b>	<b>51</b>	3. Preporuke za približavanje Srbije ciljevima strategije Evropa 2020 u oblasti IRI	81
<b>POLITIKA ZAPOŠLJAVANJA</b>	<b>53</b>		
1. Evropa 2020: Politika zapošljavanja	53		
2. Politika zapošljavanja u Srbiji 2010–2020.	58		

<b>KLIMATSKE PROMENE</b>			
1. Ciljevi i instrumenti definisani u strategiji Evropa 2020: strategija za pametan, održiv i inkluzivan razvoj	87	6. Preporuke za približavanje Srbije modelu razvoja strategije Evropa 2020	134
2. Promene od usvajanja strategije (2010. godine) i procene rezultata	93	OBRAZOVANJE	135
2.1. Procena ostvarenih rezultata	97	1. Evropska unija i obrazovanje	136
3. Politika Republike Srbije u oblasti klimatskih promena	108	2. Evropa 2020: Mladi u pokretu i Erazmus+	138
3.1. Opšti kontekst, razlike i sličnosti sa EU	108	3. Obrazovanje u Srbiji	140
3.2. Nacionalni ciljevi i ciljevi EU – sličnosti i razlike	110	4. Preporuke za kvalitetnije dostizanje evropskih ciljeva	148
4. Preporuke i buduće aktivnosti radi ostvarivanja definisanih ciljeva	114	4.1. Povećanje obuhvata sistema i kontinuirani tok reformi	148
		4.2. Politike zasnovane na podacima i učenje iz iskustva drugih	150
		4.3. Finansiranje obrazovanja	151
<b>ENERGIJA</b>		<b>SOCIJALNO UKLJUČIVANJE I SMANJENJE SIROMAŠTVA</b>	155
1. Energija u kontekstu strategije Evropa 2020	119	1. Socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva u Evropi: 2010–2020.	156
2. Plan strateških energetskih tehnologija (SET plan)	122	2. Socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva u Srbiji: 2010–2020.	163
2.1. Kompletiranje unutrašnjeg energetskog tržišta do 2014. godine	122	2.1. Preporuke za približavanje Srbije ciljevima strategije Evropa 2020. u oblasti socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva	165
2.2. Nijedna država ne može ostati energetsko ostrvo posle 2015. godine	123		
3. Značajno uvećanje energetske efikasnosti	125	III „LOKALIZACIJA“ STRATEGIJE EVROPA 2020 U SRBIJI	171
4. Poboljšanje koordinacije spoljne energetske politike EU	126	1. Značaj lokalnog održivog razvoja za širu razvojnu viziju	173
5. Stanje u Republici Srbiji	127		

## Sadržaj

2. Lokalni razvoj u evropskim okvirima	176
3. Šta Evropa kaže o lokalnom razvoju?	179
4. Lokalni razvoj u kontekstu razvojne strategije EU	182
5. Problemi lokalnog strateškog okvira u Srbiji	184
5. 1. Neujednačeni kapaciteti lokalnih samouprava: osnovni problem za dostizanje ciljeva preuzetih iz strategije Evrope 2020?	187
6. Učenje iz evropskih iskustava – preporuke	190
<u>POJMOVNIK</u>	<u>193</u>
<u>LITERATURA</u>	<u>199</u>



# Uvodnik



**Evropa 2020: strategija za pametni, održivi i inkluzivni rast**, usvojena 2010. godine, ima za cilj ekonomski razvoj Evropske unije zasnovan na znanju uz očuvanje životne sredine, visok nivo zaposlenosti, produktivnosti i socijalne kohezije. Strategija Evropa 2020 je razvojni dokument do 2020. godine, koji bi trebalo da odgovori na izazove sa kojima se Unija, ali i zemlje članice suočavaju u svetu koji se konstantno menja. Kako bi svaka zemlja članica EU pojedinačno bila u mogućnosti da sproveđe ključne prioritete strategije Evropa 2020 u skladu sa svojim osobenostima, postavljeni su nacionalni ciljevi. Svaka zemlja članica svoje nacionalne ciljeve definiše u svom nacionalnom programu reformi.

## Uvodnik

Otpornost ekonomске krize utiče na to da mnogi ciljevi strategije Evropa 2020 neće biti ostvareni, ali upućuje i na to da postoje određene oblasti na koje kriza nije uticala. Posledice krize su posebno vidljive u oblasti zapošljavanja i generaciji novih radnih mesta. Pojavile su se i nove ranjive grupe stanovništva, među kojima mladi dominiraju. Sa namerom da se suoče sa ovim i drugim kritičnim izazovima, evropske institucije su prilagodile instrumente i mehanizme za implementaciju strategije i stavile ih na raspolaganje državama članicama EU. Važno je napomenuti da odgovornost za sprovođenje strategije imaju ne samo nacionalne, regionalne i lokalne vlasti, već svi činioци u društvu: predstavnici biznisa, sindikata, profesionalnih udruženja i nevladinih organizacija.

Strategija Evropa 2020 nije bitna samo za države članice EU, već predstavlja i značajan potencijal za države kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u EU. Iz tog razloga, Evropski pokret u Srbiji, uz podršku Fondacije za otvoreno društvo i Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji, pripremio je drugo dopunjeno izdanje Vodiča kroz strategiju Evropa 2020, kako bi celokupna domaća javnost bila upoznata sa prioritetima, instrumentima i mehanizmima za implementaciju i praćenje sprovođenja strategije EU 2020. U Vodiču koji je pred vama se, osim predstavljanja

strateškog dokumenta i napretka zemalja članica EU u odnosu na definisane ciljeve strategije Evropa 2020, daje stanje u Srbiji po oblastima koje pokriva strategija, mogući i potrebni koraci u procesu reformi u cilju približavanja Srbije definisanim ciljevima strategije, kao i poseban prikaz uloge lokalnih samouprava u procesu implementacije strategije. U nedostatku domaćeg adekvatnog strateškog okvira i otpočetih pregovora sa EU, strateški okvir Evropa 2020 je za Srbiju od jednakog značaja kao i za države članice EU, stoga proces reformi koje Srbija treba da sproveđe treba da je u saglasnosti sa ciljevima strategije. Osim toga, iskustvo zemalja članica u implementaciji strategije i kvalitet tog procesa u velikoj meri će odrediti kontekst u kome će Srbija funkcionišati onog trenutka kada postane članica EU, ali doprineće i unapređenju procesa planiranja i sprovođenja neophodnih reformi u procesu evropske integracije Republike Srbije.

U Beogradu, septembar 2014. godine  
Ivan Knežević, koordinator projekta



# Skraćenice



**ARS** – Anketa o radnoj snazi

**BDP** – Bruto domaći proizvod

**CCS** – Skupljanje i skladištenje ugljenika  
(engl. *Carbon Capture and Storage*)

**CIP** – Okvirni program konkurentnosti  
i inovacija (engl. *Competitiveness and  
Innovation Framework Programme*)

**CSR** – Specifične preporuke za države  
(engl. *Country Specific Recommendations*)

**EBOR** – Evropska banka za obnovu i razvoj

**EAC** – Direktorat za kulturu i obrazovanje  
(engl. *Directorate General for Culture and  
Education*)

## Skraćenice

<b>ECB</b> – Evropska centralna banka	<b>ETS</b> – Sistem za trgovinu dozvolama za emisije (engl. <i>Emission Trading System</i> )
<b>ECOFIN</b> – Direktorat za ekonomiju i finansije (engl. <i>Directorate General for Economy and Finances</i> )	<b>EU</b> – Evropska unija
<b>EESK</b> – Evropski ekonomski i socijalni komitet	<b>FP</b> – Okvirni program (engl. <i>Framework Programme</i> )
<b>EIB</b> – Evropska investiciona banka	<b>GHG</b> – Gas sa efektom staklene bašte (engl. <i>Greenhouse Gass</i> )
<b>EIF</b> – Evropski investicioni fond	<b>GPR</b> – Godišnji pregled rasta
<b>EIP</b> – Program preduzetništva i inovacija (engl. <i>Entrepreneurship and Innovation Programme</i> )	<b>ICT-PSP</b> – Program podrške politikama informaciono-komunikacionih tehnologija (engl. <i>Information and Communication Technologies Policy Support Programme</i> )
<b>EIT</b> – Evropski institut za inovacije i tehnologiju	<b>IEE</b> – Mudar evropski energetski program (engl. <i>Intelligent Energy Europe</i> )
<b>EK</b> – Evropska komisija	<b>IKT</b> – Informaciono-komunikacione tehnologije
<b>EP</b> – Evropski parlament	<b>IPA</b> – Instrument za prepristupnu pomoć (engl. <i>Instrument for Pre-Accession Assistance</i> )
<b>ERA</b> – Jedinstveni evropski prostor istraživanja (engl. <i>European Research Area</i> )	<b>IR</b> – Istraživanja i razvoj
<b>ES</b> – Evropski savet	<b>IRI</b> – Istraživanja, razvoj i inovacije
<b>ESF</b> – Evropski socijalni fond	<b>JIE</b> – Jugoistočna Evropa
<b>ESPAS</b> – Sistem za evropsku strategiju i analizu politika (engl. <i>European Strategy and Policy Analysis System</i> )	



**KLER** – Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj

**KP** – Kjoto protokol

**LRS** – Lokalne razvojne strategije

**MMF** – Međunarodni monetarni fond

**Mtoe** – Milion tona

**NPR** – Nacionalni program reformi

**OECD** – Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (engl. *Organisation for Economic Cooperation and Development*)

**OIE** – Obnovljivi izvori energije

**OMK** – Otvoreni metod koordinacije

**OPEC** – Organizacija zemalja izvoznica nafte (engl. *Organization of the Petroleum Exporting Countries*)

**RH** – Republika Hrvatska

**RS** – Republika Srbija

**SB** – Svetska banka

**SET** – Strateške energetske tehnologije

**SRS** – Savet za regionalnu saradnju

**STO** – Svetska trgovinska organizacija

**TTIP** – Transatlantsko trgovinsko i investiciono partnerstvo

**ZB** – Zapadni Balkan

**UEnZ** – Ugovor o Energetskoj zajednici

**UN** – Ujedinjene nacije





# I Opštī pregled







## 1. Uvod

Autorka: Jasmina Kronja

Strateško planiranje razvoja Evropske unije (EU) je započela donošenjem Lisabonske strategije 2000. godine, čiji je cilj bio *da EU do 2010. godine postane najkonkurentnija i najdinamičnija privreda na svetu, zasnovana na znanju, sposobna da ostvari održivi ekonomski rast sa većim brojem i kvalitetnijim radnim mestima i jačom socijalnom kohezijom.*<sup>1</sup>

.....

<sup>1</sup> European Council, *Presidency Conclusions*, Lisbon, 23–24 March, 2000, dostupno na: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm).

## I Opšti pregled

Suočena sa velikim promenama koje je donela globalizacija, problemom starenja populacije, izazovima nove ekonomije zasnovane na znanju, kao i očekivanim prijemom novih članica, EU je definisala ciljeve i instrumente za jačanje konkurentnosti u izmenjenim uslovima i poboljšanje standarda svojih građana. Ključna komponenta Lisabonske strategije bila je **razvoj i unapređenje znanja**, što je podrazumevalo veća ulaganja u obrazovanje i stručno usavršavanje, naučna i tehnološka istraživanja i inovacije.

U početku su postavljeni ambiciozni kvantitativni ciljevi do 2010. godine: prosečna stopa rasta oko 3% godišnje; stopa zaposlenosti 70%, zadržati 50% radnika između 55 i 64 godine u radnom odnosu produženjem radnog veka za pet godina; ulaganje u istraživanja i razvoj (IR) od 3% društvenog proizvoda (BDP), od toga dve trećine sredstava treba da budu iz privatnog sektora; obezbediti da 30% evropskog stanovništva koristi brzi internet.

Evropski savet (ES) je marta 2005. godine redefinisao u početku široko postavljene ciljeve i fokusirao prioritete na rast i zapošljavanje. Ranije postavljeni ambiciozni kvantitativni ciljevi svedeni su na dva: stopa zaposlenosti 70% i ulaganje u istraživanja i razvoj od 3% BDP. Usvojen je set novih mehanizama koji je trebalo da ubrza

put ka ciljevima, posebno u zemljama članicama EU: integrisane smernice za rast i zapošljavanje; nacionalni programi reformi; konkretnе preporuke za svaku zemlju članicu; Lisabonski program Zajednice; godišnji izveštaji Evropske komisije (EK) o napretku, a Otvoreni metod koordinacije (OMK) zadržan je kao međuvladin metod „meke koordinacije“.

Prema dokumentu EK o evaluaciji rezultata Lisabonske strategije, generalna ocena bila je pozitivna, iako nisu bila dostignuta dva osnovna cilja (stopa zaposlenosti 70% i ulaganje u naučno-tehnološka istraživanja od 3% BDP).<sup>2</sup> Nažalost, finansijska i ekonomска kriza tokom 2008. i 2009. godine dovela je do znatnog pada privrednih aktivnosti, čime je gotovo poništena većina rezultata usko vezanih za lisabonske ciljeve. Samo u 2009. godini BDP na nivou EU pao je za 4%. U periodu od marta 2008. do decembra 2009. godine nezaposlenost se povećala za 7 miliona, dok je industrijska proizvodnja pala za 20%.<sup>3</sup> Ipak, pokazalo se da su zemlje članice EU



<sup>2</sup> European Commission, *Lisbon Strategy Evaluation Document*, SEC (2010) 114 final, Brussels, 2. 2. 2010.

<sup>3</sup> European Commission, *Europe 2020 – Background Information for the Informal European Council*, 11. 2. 2010, dostupno na: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/statements/pdf/20100210\\_3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/statements/pdf/20100210_3_en.pdf)

koje su najviše poodmakle u ostvarivanju lisabonskih reformi najspremniye dočekale krizna vremena.<sup>4</sup>

Međutim, neostvareni strateški ciljevi EU postavljeni 2000. godine i dalje su odražavali glavne izazove s kojima su se suočavali kako EU u celini, tako i njene članice, pa je još 2008. godine na nivou EU počeo proces definisanja novog strateškog okvira za razvoj do 2020. godine.

Potreba da se definiše nova strategija razvoja EU za period posle 2010. godine zvanično je izražena na sastanku ES<sup>5</sup> u martu 2008. godine. Lideri zemalja članica zaključili su da će biti neophodno nastaviti strukturne reforme, održivi razvoj i jačati socijalnu koheziju i posle 2010. godine, oslanjajući se na dobre rezultate Lisabonske strategije. ES je pozvao EK, Savet EU i nacionalne koordinatorе za Lisabonsku strategiju da počnu da razmišljaju o prvcima nove strategije za period posle 2010. godine.

.....  
<sup>4</sup> Najbolje rezultate u sprovođenju Lisabonske strategije imale su nordijske zemlje, Austrija i Holandija, nešto slabije Francuska, Nemačka i Velika Britanija, a lošije Španija, Portugal, Grčka i Italija, u: S. Tilford and P. Whyte, *The Lisbon Scorecard X: The Road to 2020*. Centre for European Reform, London, 2010, dostupno na: [http://www.cer.org.uk/pdf/rp\\_967.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/rp_967.pdf)

<sup>5</sup> European Council, *Presidency conclusions*, 13/14 March 2008, Brussels.

Proces je rezultirao dokumentom EK „Evropa 2020: strategija za pametni, održivi i inkluzivni rast”, u kojoj su na sveobuhvatan način prikazani najvažniji elementi novog programa (mart 2010. godine)<sup>6</sup>. ES postigao je dogovor o novoj strategiji 25. i 26. marta, a odluka je službeno usvojena na Evropskom samitu 17. juna 2010. godine<sup>7</sup>.

.....  
<sup>6</sup> European Commission, *Europe 2020, Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 3. 3. 2010 COM(2010) 2020 final, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

<sup>7</sup> European Council, *Conclusions*, Brussels, 17 June 2010, dostupno na: [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council\\_conclusion\\_17\\_june\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf)

## 2. Osnovne karakteristike strategije Evropa 2020

Nova strategija je imala kratkoročni cilj da obezbedi uspešan izlazak iz ekonomске i finansijske krize i istovremeno da obezbedi održivu budućnost sa više posla i boljim uslovima života. Polazne osnove u izradi strategije bile su: plan izlaska iz ekonomске krize; suočavanje s globalnim izazovima; kontinuitet u sprovođenju – nastavak Lisabonske strategije; jača finansijska podrška; bolja koordinacija sa ostalim politikama EU; bolja podela rada između institucija EU i zemalja članica; novi efikasniji mehanizmi za sprovođenje i jačanje konkurenčnosti na evropskom nivou.

Osnovni međusobno povezani elementi nove strategije su: tri povezane prioritete oblasti, pet glavnih kvantitativnih ciljeva, sedam vodećih inicijativa, deset integrisanih smernica, novi sistem evropskog ekonomskog upravljanja, čvršći instrumenti praćenja ostvarivanja strategije, jasna podela nadležnosti, relevantnost za zemlje koje žele da postanu članice EU. Treba naglasiti eksternu dimenziju nove strategije, koja je nedostajala prethodnoj. Lisabonski ugovor omogućio je konzistentniji i koherentniji spoljni nastup EU, koji

podrazumeva Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, trgovinu, saradnju, humanitarnu pomoć i spoljne dimenzije internih politika kao što su energetika, istraživanje, obrazovanje, zapošljavanje i dr.

Nakon usvajanja strategije, sve politike EU, instrumenti i pravni akti, kao i finansijski instrumenti, usmereni su na ostvarivanje ciljeva strategije, uključujući i budžet EU za period 2014–2020.<sup>8</sup> Teško je reći koliko je ukupno sredstava u novom budžetu predviđeno za strategiju Evropa 2020, pošto je pod skoro svim stavkama deo sredstava namenjen za ove svrhe. Kao ilustracija može se navesti da Poglavlje I budžeta, koje se celo odnosi na pametan i inkluzivan rast, predstavlja skoro polovinu budžeta (450.763 milijarde od 959.988 milijardi evra, što predstavlja 47%). Najmanje 70 milijardi evra namenjeno je podršci unapređivanja veština i preduzetništva preko Evropskog socijalnog fonda (ESF), a 6 milijardi evra namenjeno je stimulisanju zapošljavanja mlađih. Fond za istraživanja i inovacije (program Horizont

.....  
<sup>8</sup> Council of the EU, *Council Regulation (EU, EURATOM) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014–2020*, OJL 347/884, 20. 12. 2013, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0884:0891:EN:PDF>

2020) uvećan je na 80 milijardi, utrostručena su sredstva za projekte koji se odnose na klimatske promene (20% budžeta), a 3,5 milijardi određene su za pomoć najugroženijem stanovništvu.<sup>9</sup>

Nova generacija programa EU takođe je prilagođena ciljevima Strategije (pomenuti Horizont 2020 – IR, Erasmus – obrazovanje, *Connecting Europe Facility* – energetika, transport, telekomunikacije, LIFE – životna sredina i klimatske promene, COSME – jačanje konkurentnosti, program za mlade, Kreativna Evropa, Evropa za građane, itd.).

## 2.1. Prioriteti i ciljevi

Kao što je rečeno, strategija Evropa 2020 fokusirana je na tri međusobno povezana prioriteta:

- 1. Pametan rast** – razvoj ekonomije zasnovane na znanju i inovacijama (naučno-tehnološka istraživanja i razvoj, inovacije, obrazovanje i digitalno društvo).
- 2. Održivi rast** – istovremeno podsticanje konkurentnosti i proizvodnje koja se efikasnije odnosi prema resursima.
- 3. Inkluzivni rast** – bolja participacija na tržištu rada, borba protiv siromaštva i socijalna kohezija.

Treba ponoviti i kratkoročni prioritet – **izlazak iz krize**.

Novom strategijom EU i države članice definisale su pet kvantitativnih ciljeva koje žele da dostignu kroz 10 godina:

.....  
<sup>9</sup> European Commission, *Q&A: Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, MEMO, Brussels, 5 March 2014, dostupno na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-149\\_en.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-149_en.htm?locale=FR)

# I Opšti pregled

## Pet glavnih ciljeva strategije Evropa 2020

- Podići stopu zaposlenosti populacije starosti od 20 do 64 godine sa 69% na 75%, kroz veće učešće mladih ljudi, starijih radnika i nekvalifikovanih radnika, kao i bolju integraciju legalnih migranata;
- Povećati procenat BDP koji se izdvaja za IR sa 1,9 na 3%;
- Ostvariti „20-20-20“ klimatsko-energetski cilj – 20% smanjenja emisije gasova koji izazivaju efekat staklene baštne u odnosu na 1990. godinu (ili čak za 30% ako dozvole uslovi), 20% povećanje udela obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji i za 20% povećanje energetske efikasnosti;
- Smanjiti stopu ranog napuštanja škole na ispod 10% sa tadašnjih 15%, uz istovremeno povećanje procenta stanovništva starosti od 30 do 34 godine sa fakultetskom diplomom sa 31% na 40%.
- Smanjiti broj ljudi koji žive ispod linije siromaštva za 25%, što treba da predstavlja izlazak preko 20 miliona ljudi iz siromaštva.

Postavljeni ciljevi su međusobno povezani, tako da postizanje cilja u oblasti obrazovanja povećava zapošljivost, a povećanje stope zapošljavanja smanjuje siromaštvo. Unapređeni kapaciteti za istraživanja i IR u svim sektorima privrede kombinovani sa efikasnijim korišćenjem resursa povećavaju konkurentnost i stvaraju nove poslove. Investiranje u čiste, niskougljenične tehnologije štiti životnu sredinu, doprinosi borbi sa klimatskim promena-

ma i kreiranju novih poslovnih i radnih mogućnosti.

Svaka država članica EU je u obavezi da, počev od 2011. godine, najkasnije do kraja aprila podnese EK nacionalni program reformi u kojem opšte ciljeve prilagođava svojim mogućnostima i uslovima. **Nacionalni ciljevi** su merilo napretka u ostvarivanju ciljeva Strategije.

Postavljeni ciljevi su stvar dogovora lidera EU i država članica i politički obavezuju (izuzev smanjenja emisije gasova sa efektom staklene baštne i korišćenja obnovljivih izvora energije, koji su pravno obavezujući za zemlje članice).

Da bi se ispunili navedeni ciljevi, EU je lansirala sedam vodećih inicijativa (*Flagship initiatives*), mini-programe sa konkretnim akcijama koje treba preduzeti, kako na nivou EU, tako i na nivou zemalja članica (pregled dat u i Tabeli 1).

U drugoj polovini 2010. godine Savet EU usvojio je deset integrisanih smernica koje treba da obezbede realizaciju 5 strateških ciljeva do 2020. godine.<sup>10</sup> One daju

.....  
<sup>10</sup> Prvo je 13. jula u Briselu Savet EU u formaciji ministara za ekonomsku i finansijsku pitanja usvojio Opšte smernice ekonomskih politika država članica, a zatim je 21. oktobra u Luksemburgu Savet u formaciji mini-

Pametan rast	Održivi rast	Inkluzivan rast
<b>Inicijativa Unija inovacija</b> Unapređuje okvirne uslove i pristup za finansiranje istraživanja i inovacija u cilju transformisanja inovativnih ideja u proizvode i usluge koji će kreirati nove poslove i podsticati rast.	<b>Inicijativa Resursno efikasna Evropa</b> Stimuliše prelaz na resursno efikasnu, niskougljeničnu ekonomiju uz veći stepen korišćenja obnovljivih izvora energije, modernizaciju transportnog sektora, unapređenje konkurentnosti i energetsku bezbednost.	<b>Inicijativa Agenda za nove veštine i poslove</b> Stvara uslove za modernizaciju tržišta rada, povećanje veština i znanja radne snage, povećava stopu zapošljavanja i usklađivanje ponude i potražnje, između ostalog kroz bolje uslove za mobilnost radne snage.
<b>Inicijativa Mladi u pokretu</b> Unapređuje performanse obrazovnih sistema i stimuliše uključivanje mlađih ljudi na tržište rada.		
<b>Inicijativa Evropska digitalna agencija</b> Usmerena na razvoj digitalnog jedinstvenog tržišta i promociju njegove prednosti za firme i domaćinstva, podržava razvoj interneta velike brzine i širokopojasni pristup internetu za sve.	<b>Inicijativa Industrijska politika za eru globalizacije</b> Unapređuje poslovno okruženje, posebno za MSP, i podržava razvoj jake i održive industrijske baze konkurentne na globalnom nivou.	<b>Inicijativa Evropska platforma za borbu protiv siromaštva</b> Obezbeđuje ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju; jača svest i unapređuje osnovna ljudska prava osoba suočenih sa siromaštvom i socijalnom isključenošću, obezbeđuje njihovo aktivno učešće u društvu.

**Tabela 1:** Pregled vodećih inicijativa.

precizna uputstva zemljama članicama EU u definisanju njihovih programa i implementaciji. Takođe, odražavaju međuzavisnost programa Evropa 2020 i Pakta za stabilnost i rast (PSR).<sup>11</sup>

.....

stara za zapošljavanje, socijalnu politiku, potrošače i zdravlje usvojio Smernice za zapošljavanje. European Commission, *Europe 2020 – Integrated guidelines for the economic and employment policies of the Member States*, dostupno na: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/Brochure%20Integrated%20Guidelines.pdf>

<sup>11</sup> Pakt za stabilnost i rast je sporazum između zemalja članica EU koji se odnosi na vođenje fiskalne politike,

Kao i u drugoj fazi Lisabonske strategije, Integrисane smernice objedinjuju Opšte smernice ekonomskih politika država članica (*Broad Economic Policy Guidelines*

.....

tj. na treću fazu Ekonomске i monetarne unije, koja je počela 1. januara 1999. godine. Predstavlja značajan instrument za konsolidovanje javnih finansiјa i stimulisanje rasta. Pakt za stabilnost i rast uspostavljen je istovremeno sa jedinstvenom valutom kako bi se obezbedile zdrave javne finansije. Međutim, način na koji se ovaj sporazum sprovodio pre krize nije sprečio pojavu ozbiljnih ekonomskih disbalansa u pojedinim državama članicama, te je ojačan novim merama.

## I Opšti pregled

– BEPG) i Smernice za zapošljavanje (*Employment Guidelines – EGs*) u skladu sa određenim članovima novog Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Prvih šest smernica se odnosi na probleme ekonomске politike, a četiri na politiku zapošljavanja. Treba naglasiti uključivanje posebne smernice o unapređenju socijalne inkluzije i smanjenju siromaštva (br. 10) koja potvrđuje fokus Strategije na borbu protiv siromaštva (pregleđ dat u Tabeli 2.).

### Deset integrisanih smernica strategije Evropa 2020

1. Obezbeđivanje kvaliteta i održivosti javnih finansija.
2. Rešavanje makroekonomskih debalansa.
3. Smanjivanje debalansa disproporcija u evrozoni.
4. Optimizovanje podrške za IR i inovacije, jačanje trougla znanja i oslobođanje potencijala digitalne ekonomije.
5. Poboljšanje efikasnosti resursa i smanjenje emisije gasova staklene baštne.
6. Poboljšanje poslovnog i potrošačkog okruženja i modernizacija industrijske baze.
7. Povećanje učešća na tržištu rada i smanjenje strukturne nezaposlenosti.
8. Razvijanje kvalifikovane radne snage prema potrebama tržišta rada, unapređenje kvaliteta posla i celoživotno učenje.
9. Poboljšanje performansi sistema obrazovanja i obuke na svim nivoima i povećanje učešća u visokom obrazovanju.
10. Promovisanje socijalne inkluzije i borba protiv siromaštva.

**Tabela 2:** Pregled smernica strategije Evropa 2020.

## 2.2. Instrumenti za implementaciju strategije

Za svaku strategiju posebno je važno predvideti efikasne instrumente za njenostvarivanje, pa je tako i u strategiji Evrope 2020 razrađen set novih instrumenata koji treba da obezbede efikasno sprovođenje dogovorenih mera.

Kao što je rečeno, sve politike EU, instrumenti i pravni akti, kao i finansijski instrumenti, su u funkciji ostvarivanja ciljeva strategije. Komisija je u tom kontekstu posebno ojačala glavne politike i instrumente, kao što su jedinstveno tržište, budžet i spoljnoekonomска agenda EU.

Upravljanje strategijom odvija se u tri međusobno povezana pravca:

- **Makroekonomski nadzor** – da li je makroekonomsko okruženje stabilno i povoljno za povećanje rasta i zapošljenosti? Da li su politike u stanju da rešavaju makroekonomске debalansse, makrofinansijske disproporcije i pitanja vezana za makroekonomsku dimenziju konkurentnosti? Da li postoje *spill-over* efekti (negativni i pozitivni) iz nacionalnih ekonomija, posebno u evrozoni? U skladu sa Integriranim smernicama (1–3) prate

se makroekonomске i strukturne politike kako bi se na vreme delovalo u slučajevima makroekonomskih debalansa, makrofinansijskih problema i pitanja konkurentnosti, koja imaju makroekonomsku dimenziju.

➤ **Monitoring reformi za jačanje rasta** – prati se kako strukturne reforme stimulišu IR i inovacije, efikasno korišćenje resursa, zdravo poslovno okruženje, zapošljavanje, obrazovanje i socijalnu inkluziju u skladu sa Integriranim smernicama (4–10). Detektovanje i otklanjanje prepreka za postizanje ciljeva obuhvaćenih pomenutim smernicama. Praćenje napretka u pravcu pet glavnih EU ciljeva i ciljeva na nacionalnom nivou.

➤ **Javne finansije** (stroži fiskalni nadzor u okviru Pakta za stabilnost i rast) – prati se šta je učinjeno da se smanji dug države i budžetski deficit (fiskalna konsolidacija) u pravcu održivih javnih finansija. Detektovanje fiskalnih ograničenja i preporuke u sprovođenju politika za povećanje rasta u državama članicama.

Ostvarivanje strategije se prati uz pomoć sledećih instrumenata:

- **Komisija objavljuje** krajem svake godine **Godišnji pregled rasta** (GPR)

## I Opšti pregled

- prioritete za narednu godinu koje zemlje članice uzimaju u obzir prilikom definisanja svojih ekonomskih i budžetskih politika za sledeću godinu. To je prvi korak prema zajedničkom ekonomskom upravljanju u EU u okviru Evropskog semestra.
- **Prolećni sastanak Evropskog saveta**  
– razmatra i usvaja GPR i set prioriteta u oblasti ekonomske politike. Posebno razmatra: ukupnu makroekonomsku situaciju, napredak u odnosu na 5 postavljenih ciljeva i napredak u okviru vodećih inicijativa. Zaključke zemlje članice ugrađuju u svoje programe reformi i stabilizacije/konvergencije.
- **Nacionalni programi reformi i programi stabilnosti/konvergencije** koje zemlje članice podnose svakog aprila za narednu godinu i koji služe za praćenje napretka prema zacrtanim ciljevima. Novina je istovremeno podnošenje oba programa.
- **Preporuke i/ili mišljenja Komisije** za svaku zemlju posebno, koje se daju svakog maja na osnovu ocene nacionalnih programa. Preporuke predstavljaju konkretnе, merljive ciljeve koji se realno mogu ispuniti u narednih 12 do 18 meseci.
- **Upozorenja** – ukoliko preporuke Komisije nisu ispunjene u određenom roku, moguće su sankcije u slučaju prekomernog debalansa. Preporuke i mišljenja Komisije treba da budu ugrađene u finalnu verziju nacionalnog budžeta za narednu godinu.
- **Ministarski sastanci (Savet EU u različitim formacijama)** razmatraju određena pitanja iz politika za koje je Savet nadležan.

## 2.3. Novi ojačani sistem ekonomskog upravljanja

Prilikom usvajanja nove strategije, lideri EU su se dogovorili da je za ostvarenje rezultata potrebno snažnije ekonomsko upravljanje i čvršća koordinacija ekonomskih i budžetskih politika svih država članica.<sup>12</sup> Novo ekonomsko upravljanje podrazumeva: novi integrisani model koordinacije i usklađivanja ekonomskih i budžetskih politika – Evropski semestar, pojačanu kontrolu institucija EU nad fiskalnim politikama u okviru PSR, nove instrumente za rešavanje makroekonomskih debalansa, kao i nove instrumente za rešavanje finansijskih problema država članica.

Bitna novina je uvođenje Evropskog semestra – inicijative za koordinaciju makroekonomskih i fiskalnih politika, koju mnogi ocenjuju mini-revolucijom u evropskim integracijama. Evropski semestar je tačno utvrđena agenda za prvih šest meseci svake godine u kojoj se budžetske, makroekonomske i strukturne politike država članica usklađuju prvo u Briselu, kako bi se u ranoj fazi procesa definisanja budžeta i eko-

nomske politika država članica sagledala celovita slika na nivou EU i dale preporuke državama članicama, koje one potom implementiraju na nacionalnom nivou. Tako se čvršće povezuju dve linije: fiskalna i budžetska u okviru Pakta za stabilnost i rast, i reformska u okviru strategije Evropa 2020. Prema novim pravilima, države članice istovremeno sa reformskim programima predstavljaju institucijama EU i programe stabilnosti ili konvergencije, koji sadrže budžetske planove i ekonomsku strategiju. Novi sistem koordinacije, odnosno prvi Evropski semestar počeo je januara 2011. godine objavlјivanjem prvog GPR.

U strategiji je, takođe, predviđeno da se ojača PSR nizom mera za jačanje ekonomске stabilnosti i sprečavanje budućih eventualnih kriza u evrozoni i celoj EU<sup>13</sup>. Njegova reforma sprovedena je paketom od šest mera (na snazi od decembra 2011)<sup>14</sup> i paketom od dve mere (na snazi od maja



<sup>13</sup> European Commission, *Europe 2020, Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, nav. delo, str. 26–27.

<sup>14</sup> European Commission, EUR-lex OJ L306, Official Journal of the European Union, 23 November 2011, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2011:306:TOC>, zakonodavni paket koji definiše mehanizam praćenja u cilju ranog uočavanja potencijalnih rizika i pravovremeno sprečavanje budućih makroekonomskih disbalansa i korekciju već nastalih (*Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP*).

.....  
<sup>12</sup> European Council, Brussels, 17 June 2010, *Conclusions*, str. 4.

## I Opšti pregled

2013)<sup>15</sup>, te je ojačan Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju (Fiskalni pakt), koji je stupio na snagu u januaru 2013. godine u 25 država potpisnica. Ove države su u obavezi da od januara 2014. godine srednjoročne budžetske ciljeve ugrade u nacionalno zakonodavstvo, u suprotnom predviđene su sankcije (kazna od 0,1 % BDP).

Evropski semestar počinje praktično krajem godine, u novembru-decembru, kada EK objavljuje GPR, koji u martu naredne godine razmatra ES i daje političke smernice institucijama EU i državama članicama. U aprilu države članice predstavljaju EK svoje budžetske planove i programe reformi, koje ona ocenjuje i u maju predlaže posebne preporuke za svaku državu članicu. Ove preporuke se u junu razmatraju na Savetu EU, a u julu ih potvrđuje ES. Zatim sledi Nacionalni semestar, kada države članice ugrađuju preporuke institucija EU u svoje nacionalne budžete i druge reformske planove i usvajaju ih.

.....

<sup>15</sup> European Commission, *EUR-lex, OJ L140, Official Journal of the European Union, 27 May 2013, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2013:140:TOC>*, uveden je novi ciklus praćenja u evrozoni u okviru kojeg države članice podnose nacrte budžetskih planova u novembru svake godine (osim država obuhvaćenih programima makroekonomskog prilagođavanja), a Komisija zatim o njima objavljuje svoje mišljenje. Time se omogućuje detaljnije praćenje država članica evrozone s prekomernim deficitom, kao i jača kontrola država koje se suočavaju s ozbiljnijim poteškoćama.

Kako konkretno izgleda Evropski semestar:

- **Novembar/decembar** – EK objavljuje GPR – prioritete za narednu godinu, koje zemlje članice uzimaju u obzir prilikom definisanja svojih ekonomskih i budžetskih politika za sledeću godinu. U ovom periodu EK objavljuje i mišljenja o projekcijama budžeta za svaku državu članicu evrozone u skladu sa novim pravilima u okviru PSR, koja ove države ugrađuju i donose završne godišnje budžete (decembar).
- **Februar/mart** – Savet EU u različitim formacijama razmatra odgovarajuća pitanja (ministri zaduženi za zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravlje i potrošače, ekonomski i finansijska pitanja i dr.). Evropski parlament (EP) takođe razmatra GPR i daje mišljenje o Smernicama za zapošljavanje, a uključen je u proces i kroz Ekonomski dijalog. U martu na prolećnom zasedanju ES (šefovi država i vlada) daje političke smernice na osnovu GPR i analiza i zaključaka Saveta EU. Zaključke zemlje članice ugrađuju u svoje programe reformi i stabilizacije/konvergencije. EK objavljuje izveštaj o detalnjem preispitivanju za države sa potencijalnim debalansom.
- **April** – do 15. aprila, najkasnije do kraja meseca, zemlje članice dostavljaju EK istovremeno programe stabilizacije ili

konvergencije, kojima definišu srednjo-ročnu budžetsku strategiju, i nacionalne programe reformi, kojima definišu svoje planove strukturalnih reformi usmerenih na rast i zapošljavanje. Novina je istovremeno podnošenje i razmatranje oba programa.

- **Maj** – Komisija ocenjuje nacionalne programe i predlaže preporuke za svaku državu posebno (*Country-Specific Recommendations – CSR*). Preporuke predstavljaju konkretne, merljive ciljeve koji se realno mogu ispuniti u narednih 12 do 18 meseci. S obzirom da su zemlje članice suočene s različitim izazovima, preporuke su prilagođene stanju u svakoj zemlji posebno. Preporuke pokrivaју širok raspon tema, ali su uglavnom koncentrisane na strukturne reforme.
- **Jun-jul** – u junu Savet EU razmatra nacrt preporuka i usaglašava konačne preporuke, koje potvrđuje ES na samitu. U julu Savet EU usvaja preporuke za svaku državu posebno i poziva članice da ih implementiraju. Države članice uzimaju u obzir ove preporuke u toku procesa odlučivanja o budžetu za sledeću godinu, što treba da podrži i omogući ostvarivanje postavljenih reformskih ciljeva.

Posle toga ide faza implementacije u državama članicama (Nacionalni semestar).

Ciklus, odnosno Evropski semestar, započinje ponovo kada EK objavljuje GPR za sledeću godinu.

## 2.4. Podela zadataka i odgovornosti

Sve institucije EU, zemlje članice, kao i sektor civilnog društva, imaju svoju ulogu u usmeravanju, praćenju i sproveđenju ciljeva strategije Evropa 2020. Bitna karakteristika ove strategije je izgradnja bliskog partnerstva između država članica i institucija EU. Procedure i dinamika na nacionalnom nivou prilagođavaju se dogovorenom zajedničkom okviru kako bi se omogućilo usklađivanje politika na nivou cele EU.

Ukratko, **institucije EU** zadužene su za strateško usmeravanje – horizontalno i vertikalno, za godišnje praćenje realizacije i ocenu napretka pomoću dogovorenih indikatora,<sup>16</sup> zatim za izradu GPR, kao i za davanje mišljenja i preporuka (preporuke, upozorenja, sankcije).

**Zemlje članice** su zadužene za izradu svojih programa stabilnosti ili konvergencije, kao i nacionalnih reformskih programa, njihovo usklađivanje sa preporukama institucija EU, zatim za ostvarivanje politika vezanih za Strategiju na regionalnom i lokalnom nivou.

Evropske institucije i tela	
Evropski savet	<ul style="list-style-type: none"><li>* Godišnja sveukupna ocena napretka i ocena ukupne makroekonomskе situacije (prolećno zasedanje).</li><li>* Smernice za politike EU i evrozone u celini.</li><li>* Rasprava o ekonomskim kretanjima i tematskim prioritetima u okviru Strategije, usvajanje posebnih preporuka za države članice (jun).</li></ul>
Savet EU (ministri)	<ul style="list-style-type: none"><li>* Praćenje i stručno ocenjivanje – ministri zaduženi za pojedine oblasti (konkurentnost, zapošljavanje, obrazovanje i dr.) razmatraju napredak u odnosu na 5 ciljeva.</li></ul>

.....  
<sup>16</sup> Statistički zavod EU (Eurostat) razradio je deset indikatora za praćenje ostvarivanja 5 glavnih ciljeva. Indikatori i relevantni statistički podaci mogu se videti na: European Commission, *Europe 2020 indicators*, Eurostat, dostupno na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/headline\\_indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators)

Evropske institucije i tela			
	Evropske institucije i tela		
Evropska komisija	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Godišnji pregled situacije na osnovu indikatora za ocenu ukupnog napretka.</li> <li>* Izrada GPR i ocena izveštaja zemlja članica, kao i njihovih programa za stabilnost/konvergenciju.</li> <li>* Objavljivanje preporuka i, kada je to potrebno, upozorenja zemljama članicama.</li> <li>* Provera napretka u sprovođenju prioriteta i reformi u skladu sa novim pravilima PSR.</li> <li>* Predstavnistva EK u državama članicama pomažu u ostvarivanju zadataka EK, u svakom predstavništvu nalazi se poseban službenik za sprovođenje Evropskog seme-stra.</li> </ul>		
Evropski parlament	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Učestvuje u svakoj fazi procesa kao zakonodavac i kao mobilizator građana i nacionalnih parlamenta. Daje svoj prilog za prolećni sastanak ES. U skladu sa novim pravilima ekonomskog upravlja-ja može uspostaviti ekonomski dijalog sa Savetom EU i EK.</li> </ul>		
Ostale institucije	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #92D050; color: white;">Evropske institucije i tela</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="padding: 10px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>Zemlje članice EU</li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table> <p>sanjem Mišljenja EESK o pitanjima vezanim za Strategiju. KR ima Platformu za praćenje sprovođenja strategije Evropa 2020, koja uključuje lokalna i regionalna tela vlasti i analizira odnos između Strategije i kohezne politike EU.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* EIB i Evropski investicioni fond (EIF) pružaju nove finansijske instrumente za podsticaj inovacija i preduzetništva u partnerstvu sa brojnim javnim inicijativama i programima na nacionalnom nivou.</li> </ul> <p>Prezentovanje programa stabilnosti ili konvergencije institucijama EU pre usvajanja na nacionalnom nivou.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Izrada nacionalnih programa refor- mi na osnovu kojih se prati ostvari- vanje nacionalnih ciljeva strategije (podsticaj rasta kroz ulaganja u obrazovanje, istraživanja, inovacije i energetsku efikasnost).</li> <li>* Ugrađivanje preporuka institucija EU u nacionalne programe.</li> </ul>	Evropske institucije i tela	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zemlje članice EU</li> </ul>
Evropske institucije i tela			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Zemlje članice EU</li> </ul>			

# I Opšti pregled

Evropske institucije i tela	
Regionalni i lokalni organi vlasti	<ul style="list-style-type: none"><li>* Budući da su u mnogim zemljama EU regionalni i lokalni organi vlasti nadležni za politike u oblasti obrazovanja i obuke, preduzetništva, tržišta rada ili infrastrukture, veoma je važno da postoji kontinuirana saradnja i dijalog svih nivoa vlasti u pitanjima koja su ključna za ostvarivanje ciljeva Strategije.</li></ul>
Civilno društvo	
	<ul style="list-style-type: none"><li>* Uspeh Strategije zavisi od uključenosti svih segmenata društva kao što su poslovni krugovi, sindikati, stručne asocijacije, akademска zajednica, nevladine organizacije, lokalne vlasti i građani.</li><li>* Na evropskom nivou EESK i KR kroz svoje mreže nacionalnih komiteta doprinose ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji.</li></ul>

**Tabela 3:** Pregled zaduženja institucija u usmjeravanju, praćenju i sprovođenju ciljeva strategije Evropa 2020.

## 2.4.1. Primer: nacionalni program reformi Republike Hrvatske

Republika Hrvatska (RH), kao članica EU, prvi put formalno učestvuje u Evropskom semestru od 2014. godine<sup>17</sup>, mada je ne-formalno učestvovala već 2013, kada je podnela Ekonomski program RH<sup>18</sup> koji je razmotrio Savet EU za ekonomska i finansijska pitanja i dao posebne preporuke koje su ugrađene u NPR 2014.

Nacionalni program reformi (NPR) RH pripremljen je u skladu sa smernicama o sadržaju i obliku NPR. Program prvo daje



<sup>17</sup> Hrvatska vlada usvojila je 24. aprila 2014. godine Nacionalni program reformi i Program konvergencije za period od 2014. do 2017. godine. Nacionalni program reformi na engleskom jeziku pogledati: Republic of Croatia, *The National Reform Programme of the Republic of Croatia*, Zagreb, April 2014, dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014\\_croatia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_croatia_en.pdf), na hrvatskom: Republika Hrvatska, *Nacionalni program reformi*, Zagreb, april 2014, dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014\\_croatia\\_hr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_croatia_hr.pdf)

<sup>18</sup> Ekonomski program RH 2013. predstavlja prelaz između Pretpri stupnog ekonomskog programa (koji je RH kao kandidat podnosila u pretpri stupnom periodu) i obaveze da podnese NPR u okviru Evropskog semestra. Ekonomski program 2013. obuhvata okvir i ciljeve ekonomske politike, makroekonomska i fiskalna kretanja, te strukturne reforme za srednjoročni period. Ministarstvo finansija Republike Hrvatske, *Ekonomski program Republike Hrvatske 2013*, april 2013, dostupno na: <http://www.mfin.hr/hr/ekonomski-program-republike-hrvatske-2013>

glavne elemente srednjoročnog makroekonomskog scenarija (detaljnija verzija u Programu konvergencije), opisuje glavne strukturne probleme i mere koje vlada već preduzima ili će pojačati, posebno u oblastima kao što su javne finansije, finansijski sektor, tržište rada i konkurentnost, zatim utvrđuje svoje ciljeve u odnosu na 5 glavnih ciljeva strategije Evropa 2020 i razrađuje mere za dostizanje ciljeva. Na primer, RH je postavila cilj da stopa zaposlenosti 2020. godine bude 62,9%, procenat BDP za IR – 1,4, procenat ranog narušavanja školovanja – 4, a procenat visokoobrazovanih 35 (detaljnija tabela u prilogu). U sledećem poglavljju NPR detaljno je opisa-

no kako će se sredstva iz fondova EU koristiti za ostvarivanje rasta i zapošljavanja, kao komplementarna finansijska podrška. U NPR je posebna pažnja posvećena koordinaciji, implementaciji i monitoringu ostvarivanja Programa.

Zbog složenosti i zahtevnog procesa učešća u Evropskom semestru u izradi NPR i Programa konvergencije učestvovao je širi tim u kojem je Ministarstvo vanjskih i europskih poslova vodilo komunikaciju sa EK, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU izradu NPR i Ministarstvo finansija izradu Programa konvergencije.

	EU-27 2012.	EU 2020.	HR 2012.	HR 2020.
<b>Zaposlenost</b>				
Stopa zaposlenosti	68,5	75	55,4	62,9
<b>Istraživanje i razvoj</b>				
Ukupni domaći izdaci za istraživanje i razvoj, % BDP	2,06e	3	0,75	1,4
<b>Klimatske promene/energija</b>				
Emisija gasova sa efektom staklene bašte, indeks 1990=100	83,07*	80	89,85*	106

## I Opšti pregled

	EU-27 2012.	EU 2020.	HR 2012.	HR 2020.
Udeo obnovljivih izvora energije u konačnoj potrošnji energije, %	13,00*	20	15,7*	20
Primarna potrošnja energije, TOE	1.593,0*	1.474	7,9*	
Konačna potrošnja energije, TOE	1.103,3*	1.078	6,2*	
<b>Obrazovanje</b>				
Rano napuštanje školovanja, %	12,8	10	4,2	4
Procenat stanovništva sa visokim obrazovanjem	35,8	40	23,7	35
<b>Smanjenje siromaštva i socijalna isključenost</b>				
Osobe na granici siromaštva i socijalne isključenosti, u hiljadama	123.104 e	103.104	1.370	1.220

**Tabela 4:** Pregled napretka Republike Hrvatske u ostvarenju ciljeva strategije Evropa 2020.

\* Vrednost za 2011. godinu, e = procena

## 3. Napredak u ostvarivanju strategije Evropa 2020 – presek stanja 2014.

U martu 2014. godine EK objavila je dokument<sup>19</sup> koji daje presek stanja i ocene ostvarivanja Strategije, što je osnova za širu debatu i eventualne izmene u drugoj fazi realizacije Strategije od 2015. do 2020. godine. Dokument daje pregled napretka na nivou EU i pojedinačnih zemalja članica uz naznaku trenda ostvarivanja ciljeva. Na osnovu ovog dokumenta i zaključaka ES od 20 i 21. marta 2014. godine, pokrenuta je šira debata kako razvijati strategiju Evropa 2020 u narednih pet godina. Debata traje od 5. maja do 31. oktobra 2014. godine, a EK će početkom 2015. godine predložiti kako dalje.

U dokumentu se zaključuje da je napredak ka postavljenim ciljevima do sada različito uspešan. EU je na putu da ostvari

ili da se znatno približi ciljevima u oblasti obrazovanja, klimatskih promena i energije. Ali, zbog obima krize manji je napredak u oblastima zapošljavanja, IR, kao i u smanjenju siromaštva.

Pretvaranje zajedničkih ciljeva u nacionalne pokazalo je neke trendove koje treba ispraviti u sledećoj fazi strategije. Nai-me, postala je očigledna sve veća razlika među državama članicama sa najboljim i najslabijim rezultatima, kao i rastući jaz između regionala unutar država, a i širom EU. Pokazalo se i da je aktivno zalaganje i učešće regionala i gradova, koji su ključni u mnogim politikama EU, imalo značajnu ulogu u postizanju ciljeva strategije Evro-pa 2020.

Konstatuje se da u 2009. godini evropska ekonomija pretrpela veliku štetu i pad od 4,5%. Privremeno zaustavljanje ekonomskog pada u 2010. godini bilo je kratkog daha i negativni trendovi nastavili su se u 2011. i 2012. godini. Postepeni oporavak počinje od 2013. godine, sa realno očekivanim rastom BDP za 1,5% u 2014. godini i 2,0% na nivou EU u 2015. godini sa znatnim razlikama između država članica.

.....  
<sup>19</sup> Svi podaci u ovom odeljku teksta su iz dokumenta: European Commission, *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2014) 130 final/2, Brussels, 19. 3. 2014. dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_en.pdf)

Ocenjuje se da je ekonomsko upravljanje EU na osnovu Evropskog semestra znatno ojačano poslednjih godina i da se pokazalo da je to potencijalno snažan instrument

## I Opšti pregled

za ostvarivanje reformskih prioriteta i postizanje ciljeva strategije Evropa 2020.

U daljem tekstu daje se ukratko pregled napretka u okviru pet glavnih ciljeva.

### 3.1. Podići stopu zaposlenosti populacije starosti 20–64 godine na 75%

Prema dosadašnjim rezultatima i prognozama, cilj o zapošljavanju strategije Evropa 2020 neće biti ispunjen, očekuje se da će stopa zaposlenosti 2020. godine biti 71,8%. Za postizanje ovog cilja do 2020. u EU bi trebalo da se zaposli još približno 16 miliona ljudi.

U poslednjih nekoliko godina stopa zapošlenosti u EU uglavnom se nije menjala. Zbog ekonomske krize stopa zaposlenosti se smanjila sa 70,3% u 2008. godini na 68,9% u 2009. godini, zatim na 68,5% 2010. godine i kreće se oko te vrednosti. U 2012. godini stopa zaposlenosti u EU iznosila je 68,4%, što je 6,6 procenata ispod cilja od 75%. Razlog za to je u kombinaciji negativnog uticaja krize i vremena potrebnog da se pokrenute mere odraze

na tržišta rada, kao i u sporim reformama tržišta rada u nekim državama članicama.

Većina država članica daleko je od postizanja nacionalnih ciljeva, koji su u rasponu od 59% u Hrvatskoj i 62,9% na Malti (koja je već postigla taj cilj) do 80% u Danskoj, Holandiji i Švedskoj<sup>20</sup>. Razlika između nacionalnog cilja u okviru strategije Evropa 2020 i rezultata u 2012. godini najveća je u Španiji, Grčkoj, Bugarskoj i Mađarskoj – više od 10%, što dovodi u pitanje njihovu sposobnosti da ispune svoje ciljeve do 2020. Najbolji napredak postigle su Nemačka i Austrija s velikom stopom zaposlenosti i relativno velikim rastom od 2000. godine.

Razlike među državama članicama su značajne, države severne i centralne Europe imaju veće stope zaposlenosti od južnih i istočnih država članica, koje karakterišu i velike razlike u pogledu regionalnih stopa zaposlenosti.



<sup>20</sup> Treba napomenuti da su poređenja i rangiranje država članica na osnovu ispunjenosti nacionalnih ciljeva relativne, imajući u vidu različit stepen ambicioznosti, pa se dešava da su dobro rangirane države koje su imale vrlo neambiciozne ciljeve i obrnuto.

## 3.2. Povećati procenat BDP koji se izdvaja za istraživanje i razvoj sa 1,9% na 3%

Ulaganja za istraživanje i razvoj u EU odne-davno su u blagom porastu, ali su i dalje is-pod cilja od 3% utvrđenog u okviru strategije Evropa 2020. Ukoliko bi sve države članice ispunile svoje nacionalne ciljeve, rezultat bi mogao biti 2,6% BDP, što znači da je malo verovatno da će ovaj cilj biti ispunjen.

U periodu od 2000. do 2007. godine za istraživanja i razvoj na nivou EU izdvajano je oko 1,85%, a u 2009. godini to je bilo 2,01%. Nivo ulaganja u 2012. godini je 2,06% i, prema dosadašnjoj dinamici, do 2020. godine mogao bi biti 2,2%.

Nacionalni ciljevi država članica se znatno razlikuju: Finska i Švedska postavile su najviše ciljeve od 4% BDP, dok Kipar i Grčka imaju najniže ciljeve od 0,5%, odnosno 0,67%. Ostale države postavile su ostvarive, ali ne i preterano ambiciozne ciljeve, poput Italije s ciljem od 1,53%. U 2012. godini razlika između ulaganja u Finskoj i Rumuniji iznosila je 3,13% (Finska – 3,55%, Rumunija – 0,42%).

Kako bi napredak u ostvarenju cilja od 3% bio brži, potrebne su brže strukturne pro-mene za povećanje broja privrednih aktiv-nosti utemeljenih na znanju.

## 3.3. Klimatsko-energetski ciljevi

### 3.3.1. Smanjenje emisije gasova koji izazivaju efekat staklene baštne za 20%

Imajući u vidu najnovija kretanja, može se reći da će ovaj cilj biti ostvaren, čak i pre-mašen sa 24% do 2020. godine<sup>21</sup>. Između 1990. i 2012. godine emisija gasova sa efektom staklene baštne na nivou EU sma-njila se za 18%. Napredak je rezultat važe-ćih klimatskih i energetskih politika, ali je znatan uticaj imala i ekonomska stagnaci-ja. Blago povećanje emisije gasova sa efek-tom staklene baštne zabeleženo je u 2010. godini za vreme privremenog oporavka.

Prema podacima iz 2012. godine, emisije ovih gasova u 15 država članica (Kipar, Ma-darska, Italija, Grčka, Španija, Portugal, Češ-ka, Rumunija, Slovačka, Litvanija, Slovenija, Malta, Letonija, Bugarska i Poljska) bile su ispod nacionalnih ciljeva do 2020. godine. Većina ostalih država članica takođe je sma-njila emisiju i na taj način postigla određeni napredak, iako još nije dostigla svoj cilj. Luk-

.....  
<sup>21</sup> U januaru 2014. Komisija je objavila okvir za politike u oblasti energije i klimatskih promena do 2030. European Commission, *A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030*, COM(2014) 15 final, Brussels, 22. 1. 2014.

## I Opšti pregled

semburg, Danska, Nemačka, Belgija, Finska i Holandija najviše su udaljeni od svojih ciljeva. Prema najnovijim dostupnim nacionalnim predviđanjima, postojeće politike u 13 država članica (Nemačka, Holandija, Litvanija, Bugarska, Italija, Finska, Austrija, Španija, Letonija, Belgija, Irska, Slovenija i Luksemburg) nisu dovoljne za ispunjenje nacionalnih ciljeva do 2020.

### 3.3.2. Povećati ideo obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji za 20%

Učešće obnovljivih izvora energije u potrošnji energije u EU povećalo se za 5,9% u periodu od 2005. do 2012. godine, a u 2012. godini bilo je 14,4%. Ukoliko se ovakav trend povećanja nastavi, EU je na putu da dostigne postavljeni cilj, pa i da ga premaši i ostvari 21%. Ocenjuje se da je EU trenutno svetski lider u ulaganju u obnovljive izvore energije, posebno u razvoju energije veta i solarne energije.

Iako se u celini može govoriti o napretku, u većini država članica potrebni su dodatni napor. Nacionalni ciljevi kreću se od 10% na Malti do 49% u Švedskoj. Razlike među državama članicama povećale su se od 2005. godine, porastavši sa 40,4% na 52,1% u 2012. godini, a dostignuti nivo korišćenja obnovljive energije se kreće od 0,3% na Malti do 52,4% u Švedskoj (premašen nacionalni cilj).

### 3.3.3. Povećati energetsku efikasnost za 20%

U dokumentu se konstatuje da je u poslednje vreme ostvaren određeni napredak u povećanju energetske efikasnosti, ali da je za ostvarivanje postavljenog cilja od 20% potrebno smanjiti potrošnju primarne energije još za 6,3%.

U periodu od 2000. do 2006. godine potrošnja primarne energije neprestano se povećavala, sa 1.617,8 miliona tona naftnog ekvivalenta (Mtoe) u 2000. godini na rekordnih 1.711,6 Mtoe u 2006. godini. Početak krize je prouzrokovao gotovo kontinuiran pad potrošnje primarne energije od 2007. godine, pa je potrošnja u 2012. godini iznosila 1.583,5 Mtoe. Veliki deo tog pada potrošnje primarne energije može se objasniti smanjenjem ekonomskih aktivnosti zbog krize. Kao i u slučaju emisije gasova sa efektom staklene bašte, u 2010. godini došlo je do blagog porasta potrošnje primarne energije zbog privremenog oporavka.

Stanje po državama članicama je neuјednačeno. Nivo potrošnje primarne energije na Kipru, u Estoniji, Grčkoj, Finskoj, Hrvatskoj, Mađarskoj, Irskoj, Letoniji, Litvaniji, Portugalu, Rumuniji, Slovačkoj, Luksemburgu, Poljskoj, Španiji, Italiji i Sloveniji u 2012. godini bio je ispod njihovih okvirnih nacionalnih ciljeva.

## 3.4. Ciljevi iz oblasti obrazovanja

### 3.4.1. Smanjiti stopu ranog napuštanja škole na ispod 10%

Cilj strategije Evropa 2020 povezan s ranim napuštanjem školovanja moguće je postići do 2020. godine, a većina država članica će najverovatnije dostići svoje ciljeve.

Procenat osoba koje su rano napustile školovanje u stalnom je padu od 2000. godine, ali je stopa i dalje iznad cilja od 10% (12,7% u 2012. godini). Pozitivan rezultat se delimično može povezati sa uticajem krize, jer je pogoršanje uslova i mogućnosti za pošljavanja, posebno za mlade, uticalo na njihov duži ostanak u obrazovnom sistemu i sistemu stručnog ospozobljavanja.

Za rano napuštanje školovanja karakteristično je postupno smanjenje razlika širom EU. Razlika između najmanje i najveće stope smanjila se za više od pola između 2000. i 2012. godine. Uz najmanju stopu u Švedskoj (7,3%) i najveću na Malti (54,2%), ta je razlika u 2000. godini bila 46,9%, a u 2012. smanjila se na 20,7%. Generalno gledajući, države južne Evrope imaju veće stope ranog napuštanja obrazovanja i ospozobljavanja, što je slika i kada se radi o regionima.

### 3.4.2. Povećati procenat stanovništva starosti od 30 do 34 godine sa fakultetskom diplomom najmanje na 40%

Prema najnovijim kretanjima i postignutom napretku, postoje izgledi da se ovaj cilj dostigne, čak i da se do 2020. godine dostigne 45,1% visokoobrazovanog stanovništva u starosnoj grupi 30-34 godine. Broj osoba sa diplomama u EU se ubrzano povećava: 2000. godine procenat je bio 22,4%, zatim 27,9% (2005), a 35,7% (2012) – što je povećanje od 13,3% u dvanest godina. Razlika između sadašnjeg rezultata u EU i cilja strategije Evropa 2020 od 40% iznosi samo 4,3 procentna poena.

Nacionalni ciljevi odražavaju različite stepene ambicioznosti država članica i kreću se 26–27% u Italiji do 60% u Irskoj. Predviđa se da će do 2020. godine većina država članica, osim Malte, Portugala i Slovačke, postići svoj cilj.

I kod ovog cilja uočava se razlika između država članica, i to između severa i juga. Osim toga, različite ambicije država članica odražavaju se i na regionalne rezultate, pri čemu neke države imaju veliki broj uspešnih regionala, iako ne postižu nacionalne ciljeve.

## I Opšti pregled

### 3.5. Smanjiti broj ljudi koji žive ispod linije siromaštva za 25%

iznosila gotovo 30%. Taj jaz se povećao na 34,3% u 2012. godini (razlika između 15% u Holandiji i 49,3% u Bugarskoj).

Zbog posledica krize malo je verovatno da će cilj smanjenja broja ljudi izloženih siromaštву ili socijalnoj isključenosti biti ostvaren.

Za godine koje su prethodile 2009. godini karakteristično je bilo ujednačeno smanjenje broja osoba izloženih siromaštву ili socijalnoj isključenosti i najniži nivo postignut je u 2009. godini – približno 114 miliona osoba suočenih sa rizikom siromaštva ili socijalne isključenosti u poređenju sa više od 124 miliona u 2005. godini. Međutim, kriza je poništila te pozitivne promene i dovela je do postepenog povećanja broja siromašnih, kojih je opet u 2012. godini više od 124 miliona. Malo je verovatno da će cilj smanjenja broja ljudi izloženih siromaštву biti ostvaren.

Razlike među državama članicama su u porastu. Kriza nije uticala na sve države u istoj meri ni istim intenzitetom, te je dodatno naglasila razlike među državama članicama. U 2008. godini je razlika između najviše i najniže vrednosti, odnosno između Holandije s 14,9% stanovništva suočenog s rizikom od siromaštva ili socijalne isključenosti i Bugarske sa 44,8%,

## 4. Relevantnost strategije Evropa 2020 za zemlje kandidate

Za razliku od Lisabonske strategije, u strategiji Evropa 2020 izričito se ističe važnost ovog programa za države kandidate i države susedstva: „*Strategija Evropa 2020 nije relevantna samo unutar EU, već nudi značajan potencijal zemljama kandidatima i našim susedima i pomaže im da ubrzaju svoje reforme. Proširenje prostora na kojem se primenjuju pravila EU kreiraće nove mogućnosti, kako za EU, tako i za njene susede.*“<sup>22</sup> U tom smislu strategija Evropa 2020 može da bude putokaz i katalizator reformi u zemljama kandidatima za članstvo u EU, kako na nacionalnom nivou, tako i u regionalnoj saradnji.

Relevantnost strategije Evropa 2020 za ove zemlje može se sagledati u sledećim pravcima:

- Jačanje strateškog razmišljanja na nacionalnom i regionalnom nivou.
- Identifikovanje vlastitih prioriteta; identifikovanje ciljeva u pojedinim oblastima i instrumenata za implementaciju.

- Usvajanje dobre prakse drugih zemalja:
  - ✓ strateški dokumenti, predlozi praktičnih politika, akcioni planovi, implementacija;
  - ✓ unapređivanje sistema prikupljanja i praćenja kvalitativnih i kvantitativnih indikatora, usklađenih sa strukturnim indikatorima EU (EU-ROSTAT).
- Izgradnja administrativnih i apsorpcionih kapaciteta za korišćenje EU programa i fondova.
- Unapređivanje prakse učešća u implementacionim mehanizmima (OMK).

Pored toga, dve značajne novine u politici proširenja EU i regionalnoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi (JIE) povezuju region Zapadnog Balkana (ZB), uključujući i Srbiju, kao zemlju kandidata za članstvo u EU, sa osnovnim pravcima i ciljevima strategije Evropa 2020 u najširem smislu. To su: novi ekonomski pristup EU za ZB i strategija Jugoistočna Evropa 2020 (JIE 2020).

U dokumentu o strategiji proširenja za 2013–2014 godinu<sup>23</sup>, EK je najavila novi pristup u daljoj politici proširenja sa fokusom na ekonomiju (ekonomsko upravljanje, konkurentnost i rast), koji treba da

.....

<sup>22</sup> Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, nav. delo, str. 23.

<sup>23</sup> European Commission, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2013–2014*, COM(2013) 700 final, Brussels, 16. 10. 2013, str. 3–4.

## I Opšti pregled

omogući bolju koordinaciju i konvergenciju ekonomskih i fiskalnih politika između zemalja kandidata i potencijalnih kandidata i EU u tom domenu. Novi pristup je zvanično obelodanio Štefan File, evropski komesar za proširenje i politiku susedstva u Londonu februara 2014. godine na konferenciji Evropske banke za obnovu i razvoj (EBOR) o investiranju u ZB<sup>24</sup>, naglašavajući značaj usklađenosti sistema ekonomskog upravljanja u zemljama ZB sa onim u EU. Ekonomsko upravljanje biće zajedno sa vladavinom prava prioritet za zemlje kandidate u narednih 6 godina do kraja budžetskog ciklusa EU. Namera je da se zemlje u procesu proširenja više povežu sa novim sistemom ekonomskog upravljanja u EU koji se zasniva na Evropskom semestru.

U skladu sa novim merama, budući kandidati biće u obavezi da godišnje predstave nacionalne programe ekonomskih reformi i akcione planove za upravljanje javnim finansijama, dok će se programi za povećanje konkurentnosti i ubrzanje privred-

nog rasta podnositi na svake dve godine. Institucije EU će nadgledati, ocenjivati i davati svakoj zemlji posebno konkretnе preporuke za dodatne mere.

Prvo, ova grupa zemalja izradiće godišnje nacionalne programe ekonomskih reformi koji će biti fokusirani na spoljnu održivost i strukturne ekonomske reforme u oblastima kao što je tržište rada, penzioni sistem, poslovno okruženje i privatizacija. Svakog maja ove programe razmatraće Savet ministara EU za ekonomiju i finansije (ECOFIN) i predložiti konkretnе preporuke za svaku zemlju, koje nisu pravno obavezujuće već predstavljaju savete zasnovane na dobrim praksama zemalja članica EU<sup>25</sup>.

Drugo, države ZB biće u obavezi da urade i dvogodišnje programe konkurentnosti i rasta koji bi obuhvatili reforme u sektorima od najvećeg značaja za poboljšanje konkurentnosti i rasta poput transporta, energetike, obrazovanja. U programi-

.....  
<sup>24</sup> Štefan Füle, European Commissioner for Enlargement and European Neighbourhood Policy, "Investments in Western Balkans – a new approach", speech at the European Bank for Reconstruction and Development Conference of Prime Ministers from the Western Balkans and Croatia, *Investing in the Western Balkans*, London, UK, 24 February 2014, dostupno na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_se-SPEECH-14-156\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_se-SPEECH-14-156_en.htm)

.....  
<sup>25</sup> Prve preporuke Srbiji ECOFIN je dao 6. maja 2014. godine na zajedničkom sastanku ministara EU sa ministrom finansija Srbije Lazarom Krstićem i guvernerkom Narodne banke Srbije Jorgovankom Tabaković. Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, *Srbija da ubrza fiskalnu konsolidaciju, reformu javnog sektora: EU ministri ekonomije i finansija*, dostupno na: <http://www.europa.rs/mediji/najnovije-vesti/4102/Srbija-da+da+ubrza+fiskalnu+konsolidaciju%2C+reformu+javnog+sektora%3A+EU+ministri+ekonomije+i+finansijska.html>

ma će biti jasno postavljeni kratkoročni i srednjoročni reformski prioriteti, koji će biti putokaz investitorima. EK će oceniti programe i dati preporuke u godišnjem izveštaju o napretku. Primena ovih preporuka razmatraće se na sastancima potkomisija u okviru sprovođenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Dvogodišnje programe države ZB podnosiće počev od 2015. godine<sup>26</sup>. Reforme predložene u dokumentima biće podržane iz IPA II programa<sup>27</sup>.

Konačno, od zemalja ZB biće zatraženo da sačine i akcione planove o dodatnim pitanjima vezanim za upravljanje javnim finansijama, kao što su budžet i poreska politika, što će biti preduslov za dobijanje finansijske podrške iz prepristupnih fondova za ove namene.

U okviru novog ekonomskog pristupa EK će blisko sarađivati sa međunarodnim fi-

nansijskim institucijama, kao što je Međunarodni monetarni fond (MMF), Svetska banka (SB), Evropska investiciona banka (EIB), EBOR.

Zemlje regionalne, inspirisane strategijom Evropa 2020, definisale su strategiju JIE 2020, koja sledi iste pravce, ali je proizvod potreba za reformama u regionu sa idejom da će na dugi rok olakšati konvergenciju u ekonomskom i socijalnom razvoju zemalja regiona sa EU.

Dokument Jugoistočna Evropa 2020 – Strategija za zapošljavanje i prosperitet sa evropskom perspektivom, kao i plan i mehanizam za njenu implementaciju<sup>28</sup>, usvojen je 21. novembra 2013. godine, na Ministarskom sastanku Investicionog komiteta za Jugoistočnu Evropu, u Sarajevu, nakon dvogodišnjih priprema i opsežnih konsultacija sa brojnim institucijama i organizacijama. Ključnu ulogu u tom procesu je igrao Savet za regionalnu saradnju (SRS) uz punu podršku Procesa saradnje u JIE i EU.

.....  
<sup>26</sup> Ovi programi zameniče Prepristupni ekonomski program (*Pre-accession economic programme – PEP*), koji su zemlje kandidati bile u obavezi da izrade prema dosadašnjim pravilima.

<sup>27</sup> Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II), Official Journal of the European Union, L77/11, 15. 3. 2014, 23, dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/ipa/2014/231-2014\\_ipa-2-reg.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf)

.....  
<sup>28</sup> Regional Cooperation Council, *South East Europe 2020 Strategy - Jobs and Prosperity in a European Perspective*, Sarajevo, November 2013, dostupno na: <http://www.rcc.int/files/user/docs/reports/SEE2020-Strategy.pdf> Detaljnije informacije na sajtu: <http://www.rcc.int/pages/62/south-east-europe-2020-strategy>

## I Opšti pregled

Osnovni cilj ove strategije je da stavlja-njem ekonomskog i socijalnog razvoja i unapređivanja konkurentnosti u fokus regionalne saradnje doprinese rešavanju jednog od ključnih problema regiona – vi-soke nezaposlenosti<sup>29</sup>. Na osnovu pred-loženih politika i mera u okviru JIE 2020 i prioriteta u nacionalnim strateškim okvi-rima, glavni pravci delovanja su na liniji ispunjavanja kriterijuma za članstvo u EU.

Uspeh strategije Evropa 2020 najviše će zavisiti od spremnosti sadašnjih država članica, ali i budućih članica, da je prihva-te i sprovode kao svoj nacionalni program razvoja i reformi. Zemlje kandidati za član-stvo u EU, kao što je Srbija, usklađuju svoje reforme i strateške prioritete sa priori-tetima EU, koji su objedinjeni i povezani u strategiju Evropa 2020.



<sup>29</sup> Najvažniji ciljevi obuhvataju rast zaposlenosti sa 39% na 44%, više od dvostrukog povećanja ukupne trgovinske razmene u regionu sa 94 na 210 milijardi evra, povećanje BDP po glavi stanovnika u regionu sa sadašnjih 36% na 44% proseka Evropske unije, te povećanje broja visokoobrazovanih ljudi za 300.000. Postizanje ovih ciljeva trebalo bi da omogući otvara-nje milion novih radnih mesta u Jugoistočnoj Evropi do 2020. godine.

## CIJEVI DRŽAVA ČLANICA U NACIONALNIM PROGRAMIMA REFORMI (IZ APRILA 2011. GODINE)<sup>30</sup>

EU/Cijevi zemalja članica	Stopa zapošljenosti (%)	Istraživanje i razvoj (IR) u % BDP-a	Postavljeni ciljevi <sup>31</sup> za smanjenje emisija CO <sub>2</sub> <sup>32</sup>	Obrnovljiva energija	Energetska efikasnost – smanjenje upotrebe energije, izraženo u Mtoe	Prerano napuštanje škole (%)	Tercijarno obrazovanje (%)	Smanjenje stanovništva u riziku od siromaštva ili društvene isključenosti (izraženo u broju osoba)
Osnovni cilj na nivou EU	75%	3%	-20% (u poređenju sa nivoom iz 1990. godine)	20%	20% povećanje energetske efikasnosti koje iznosi 368 Mtoe	10%	40%	20.000.000
Procenjeno EU	73,70–74%	2,65–2,72%	-20% (u poređenju sa nivoom iz 1990. godine)	20%	206,9 Mtoe	10,30–10,50%	37,50–38,00%	Rezultat ne može da se dobije zbog razlike u metodologijama na nacionalnom nivou
Austrija	77-78%	3,76%	-16%	34%	7,16	9,5%	38%	235.000
Belgija	73,2%	3,0%	-15%	13%	9,80	9,5%	47%	380.000
Bugarska	76%	1,5%	20%	16%	3,20	11%	36%	260.000

••••••••••••••••

<sup>30</sup> European Commission, *National Targets*, dostupno na [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf)

<sup>31</sup> Dodatak nacionalnim ciljevima.

<sup>32</sup> Nacionalni ciljevi za smanjenje emisije gasova definisani su odlukom 2009/406/EC (Odluka o podeli naporu) i odnose na emisije koje nisu pokrivene ETS-om. Emisije koje su predviđene ETS-om smanjuje se za 21% u odnosu na 2005. godinu. Smanjenje ukupnih emisija u odnosu na 1990. godinu biće -20%.

## I Opšti pregled

EU/Ciljevi zemalja članica	Stopa zapošljenosti (%)	Istraživanje i razvoj (IR) u % BDP-a	Postavljeni ciljevi za smanjenje emisija CO <sub>2</sub>	Obnovljiva energija	Energetska efikasnost – smanjenje upotrebe energije, izraženo u Mtoe (naftnom ekvivalentu)	Prerano napuštanje škole (%)	Tercijarno obrazovanje (%)	Smanjenje procenta stanovništva u riziku od siromaštva ili društvene isključenosti (izraženo u broju osoba)
Kipar	75-77%	0,5%	-5%	9%	13%	0,46	10%	46% 27.000
Češka	75%	1% (samo javni sektor)			Nema dostupnih podataka	5,5%	32%	Broj osoba u riziku od siromaštva ili društvenog isključenja se održava na nivou iz 2008. godine (15,3% stanovništva) uz napore da se ovaj broj smanji za 30.000.
Nemačka	77%	3%	-14%	18%	38,30	<10%	42%	330.000 (dugoročna nezaposlenost)
Danska	80%	3%	-20%	30%	0,83	<10%	Najmanje 40% 22.000 (domaćinstva sa niskim radnim intenzitetom)	
Estonija	76%	3%	11%	25%	0,71	9,5%	40%	Smanjiti stopu rizika od siromaštva (nakon transfera iz socijalne zaštite) na 15% (sa 17,5% u 2010).

EU/Ciljevi zemalja članica	Stopa zapošljenosti (%)	Istraživanje i razvoj (IR) u % BDP-a	Postavljeni ciljevi za smanjenje emisija CO <sub>2</sub>	Obnovljiva energija	Energetska efikasnost – smanjenje upotrebe energije, izraženo u Mtoe (naftnom ekvivalentu)	Prerano napuštanje škole (%)	Terciјarno obrazovanje (%)	Smanjenje procenta stanovništva u riziku od siromaštva ili društvene isključenosti (izraženo u broju osoba)
Grčka	70%		Treba da bude provereno	-4%	18%	2,70	9,7%	32%
Španija	74%	3%		-10%	20%	25,20	15%	44% 1.400.000– 1.500.000
Finska	78%	4%		-16%	38%	4,21	8%	42% (uska nacionalna definicija) 150.000
Francuska	75%	3%		-14%	23%	34	9,5%	50% Smanjenje za jednu trećinu broja onih koji su duboko u riziku od siromaštva u periodu od 2007. do 2012., ili za 1.600.000 ljudi
Mađarska	75%	1,8%		10%	14,65%	2,96	10%	30,3% 450.000
Irска	69-71%	oko 2% (2,5% BNP)		-20%	16%	2,75	8%	60% 186.000 do 2016. godine
Italija	67-69%	1,53%		-13%	17%	27,90	15-16%	26-27% 2.200.000
Litvanija	72,8%	1,9%		15%	23%	1,14	<9%	40% 170.000
Luksemburg	73%	2,3-2,6%		-20%	11%	0,20	<10%	40% Nema cilja
Letonija	73%	1,5%		17%	40%	0,67	13,4%	34-36% 121.000

# I Opšti pregled

EU/Cijevi zemalja članica	Stopa zapošljenosti (%)	Istraživanje i razvoj (IR) u % BDP-a	Postavljeni ciljevi za smanjenje emisija CO <sub>2</sub>	Obnovljiva energija	Energetska efikasnost – smanjenje upotrebe energije, izraženo u Mtoe (naftnom ekivalentu)	Prerano napuštanje škole (%)	Terciјarno obrazovanje (%)	Smanjenje procenta stanovništva u riziku od siromaštva ili društvene isključenosti (izraženo u broju osoba)
Malta	62,9%	0,67%	5%	10%	0,24	29%	33%	6560
Holandija	80%	2,5%	-16%	14%	Nema dostupnih podataka	<8%	>40% se očekuje u 2020.	100.000
Poljska	71%	1.7%	14%	15,48%	14,00	4,5%	45%	1.500.000
Portugal	75%	2,7-3,3%	1%	31%	6,00	10%	40%	200.000
Rumunija	70%	2%	19%	24%	10,0	11,3%	26,7%	580.000
Švedska	preko 80%	4%	-17%	49%	12,80	<10%	40-45%	Do 14% smanjenja broja žena i muškaraca koji nisu deo radne snage (ne uključujući studente), dugoročno rezaposlene, ili one na dugoročnom bolovanju, do 2020.
Slovenija	75%	3%	4%	25%	Nema dostupnih podataka	5%	40%	40.000
Slovačka	72%	1%	13%	14%	1,65	6%	40%	170.000

EU/Ciljevi zemalja članica	Stopa zapošljenosti (%)	Istraživanje i razvoj (IR) u % BDP-a	Postavljeni ciljevi za smanjenje emisija CO <sub>2</sub>	Obnovljiva energija	Energetska efikasnost – smanjenje upotrebe energije, izraženo u Mtoe (naftnom ekvivalentu)	Prerano napačanje škole (%)	Tercijarno obrazovanje (%)	Smanjenje procenta stanovništva u riziku od siromaštva ili društvene isključenosti (izraženo u broju osoba)
	Nije postavljen cilj u nacionalnom reformskom planu	Nije postavljen cilj u nacionalnom reformskom planu	Nije postavljen cilj u nacionalnom reformskom planu	-16%	15%	Nema dostupnih podataka	Nije postavljen cilj u nacionalnom reformskom planu	Nije postavljen cilj u nacionalnom reformskom planu
Ujednjenio Kraljevstvo	Nije postavljen cilj u nacionalnom reformskom planu							Postoje numerički ciljevi u Aktu o dječjem siromaštvu iz 2010. godine





# II Tematski pregled







# POLITIKA ZAPOŠLJAVANJA



## 1. Evropa 2020: Politika zapošljavanja

*Autorka: Sonja Avlijaš*

Jedan od osnovnih ciljeva strategije Evrope 2020 jeste da se stopa zaposlenosti stanovništva 20–64 godine starosti poveća sa 69%, koliko je iznosila u 2010. godini kada je započela implementacija strategije, na barem 75% do 2020. godine.

U martu 2014. godine EK napravila je presek stanja dosadašnjeg učinka strategije Evropa 2020. S obzirom na intenzitet i



dubinu ekonomske krize koja traje još od 2008. godine, EU značajno zaostaje u ispunjavanju strateških ciljeva koji se odnose na tržišta rada. Prosečna stopa zaposlenosti u Uniji već godinama stagnira, a u pojedinim periodima čak i blago opada (stopa je trenutno 68,4%, odnosno niža nego kada su ciljevi Evrope 2020 postavljeni). Martovski izveštaj EK<sup>33</sup> prognozira da će, uzimajući u obzir sadašnje trendove, stopa zaposlenosti u Uniji dostići tek nekih 72% do 2020. godine, odnosno 3 procen-tne poena manje nego što je to inicijalno predviđeno strategijom. Izveštaj takođe ukazuje da bi stopa eventualno mogla da dostigne 74% ukoliko bi države članice uspele da ispune specifične nacionalne ciljeve na koje su se obavezale nakon izrade strategije Evropa 2020.

U izveštaju se takođe ističe da postoje velike razlike između zemalja članica u šansama da dostignu svoje nacionalne ciljeve. Na primer, kako stvari stoje, dostizanje ciljeva neće uopšte biti problem Nemač-

koj niti Švedskoj, dok će zemlje čija su tržišta rada posebno urušena krizom, kao što su Grčka, Španija, Mađarska i Bugarska, imati ozbiljan izazov u postizanju ciljeva na koje su se obavezale. S obzirom na to da je za dostizanje cilja strategije Evropa 2020 koji se tiče povećanja zaposlenosti potrebno stvoriti 16 miliona novih radnih mesta širom Unije, imajući u vidu trenutnu situaciju na tržištima rada širom Evrope, donosioci odluka, kao i evropska stručna javnost prilično su skeptični da je ovo moguće.

Sa druge strane, Komisija kritikuje Hrvatsku, kao najnoviju članicu Unije, zbog postavljanja izuzetno niskog nacionalnog cilja kada je u pitanju stopa zaposlenosti od 59% za 2020. godinu.<sup>34</sup> S tim u vezi, možemo se zapitati da li je bolje postavljati nerealne nacionalne ciljeve da bi se udovoljilo Briselu, ili imati odgovornost ka svom nacionalnom biračkom telu kojem se obećava nešto što je gotovo nemoguće ispuniti. Ovaj sukob između demokratske odgovornosti sopstvenim biračima i ispunjavanja svojih odgovornosti prema Uniji

•••••  
<sup>33</sup> European Commission, *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brussels, 19. mart 2014, dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_en.pdf) (pristupljeno 25. 7. 2014).

•••••  
<sup>34</sup> European Commission, *Assessment of the 2013 economic programme for Croatia*, Commission Staff Working Document, European Commission, Brussels, 29. maj 2013, dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013\\_croatia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_croatia_en.pdf) (pristupljeno 26. 7. 2014).

u širem smislu je i obeležio protekle godine u kojima se EU našla u dubokoj ekonomskoj, kao i političkoj krizi iz koje još uvek nije izašla.

Evropske institucije veoma aktivno rade na tome da politike predstavljene u strategiji Evropa 2020 dopune novim predlozima koje bi mogle da, između ostalog, povećaju šanse za ispunjenje cilja u vezi sa povećanjem zaposlenosti u Uniji. Krajem juna 2014. godine Savet Evrope objavio je dokument pod nazivom Strateška agenda za Uniju u doba promena<sup>35</sup>, u kom se ukazuje da rešenje za povećanje zaposlenosti u Uniji leži u povećanju mobilnosti radne snage u okviru Evrope usled nedostatka određenih stručnih profila u nekim zemljama, kao i neusklađenoštih radnih mesta sa obrazovnim profilima. Neke od preporuka su da se sve više radi na uklanjanju jezičkih i kulturoloških barijera između zemalja članica time što bi obrazovni sistemi efektivnije integrisali strane jezike u svoje programe. U ekonomskoj terminologiji, ovakve politike bi se mogle podvesti pod politike smanjivanja frikcija na tržištu rada, čija je ideja da se umanje troškovi uparivanja kadrova sa radnim mestima.

Interesantno je to da ovakvi predlozi dobijaju na značaju paralelno sa sve većim antievropskim i antiimigrantskim sentimenima širom Europe, gde domicilno stanovanje sve češće smatra da su njihovi problemi nezaposlenosti vezani upravo za povećanu mobilnost radne snage unutar Evrope i doseljavanje stranaca koji im „oduzimaju poslove“. Ovakvi društveni konflikti ukazuju na to da politički faktori zapravo imaju odlučujući uticaj na ishode, iako ih preporuke za povećanje efikasnosti tržišta rada i uklanjanje frikcija najčešće ignoriraju. Oni su takođe dokaz da povećanje zaposlenosti nije samo ekonomsko, već i političko, kao i socijalno pitanje.

Gros<sup>36</sup> podvlači da su problemi nezaposlenosti u južnoj Evropi strukturne prirode te da reforme tržišta rada u tim zemljama, koje su jedna od okosnica strategije Evropa 2020, neće znatno unaprediti situaciju niti rešiti njihove probleme sa nezaposlenošću. Umesto toga, on ukazuje na veliku ekonomsku povezanost zemalja članica i ističe da bi zapravo duboke reforme uslužnog sektora u Nemačkoj otvorile tržište ove zemlje za uvoz usluga iz južne Evrope.

<sup>35</sup> European Council, *Conclusions*, EUCO 79/14, European Council, Brussels, 26–27. jun. 2014, dostupno na: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf#page=15](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf#page=15) (pristupljeno 2. 8. 2014).

<sup>36</sup> D. Gros, “Europe’s Recurrent Employment Problems”, u: *CEPS Policy Brief No. 271*, 22. maj 2012, dostupno na: <http://ceps.eu/book/europe%25E2%2580%2599s-recurrent-employment-problems> (pristupljeno 1. 8. 2014).



To bi zauzvrat stvorilo nova radna mesta u južnoevropskim zemljama, naročito za visokoobrazovane mlade ljudi. Činjenica da su zemlje članice EU međusobno zavisne na ovakav način, ima važne implikacije za zemlje koje još uvek nisu članice EU i njihove kapacitete da bez potpune integracije sa EU i bez pristupa evropskom tržištu rada uspeju da stvore održiva radna mesta na svojoj teritoriji.

Pored nespremnosti evropskih institucija da prihvate sistemski uticaj nejednakih ekonomskih položaja zemalja članica u okviru Unije na zaposlenost, stručne analize ukazuju da su evrokriza i metode kojima je Evropa odabrala da je rešava, doprinele tome da situacija na evropskom tržištu rada postane sve neodrživija. Naime, odvojeno vođenje ekonomske i finansijske od socijalne politike i uvođenje Evropskog semestra, čiji je fokus do sada bio na politici štednje, mnogim zemljama članicama su onemogućili da ulazi u ekonomiju koja bi stvorila nova radna mesta. Samim tim, dat je primat finansijskim u odnosu na socijalna pitanja, što je u direktnom ideološkom sukobu sa idejama koje zagovara Evropa 2020.

Intenzivne kritike stručne javnosti prema ovom pristupu Trojke (EK, MMF-a i ECB) koji je doveo do socijalne krize i političkih nemira u južnim članicama Unije, teško pogodjenim krizom, doveo je do preispitiva-

nja postojećih instrumenata za izvlačenje zemalja članica iz krize. Umesto na štednju, fokus je ponovo stavljen na stimulisanje ekonomskog rasta i ulaganje u ekonomiju kao jedini način da se kriza prevaziđe<sup>37</sup>.

Kritike upućene strategiji Evropa 2020 i nemogućnosti zemalja da kroz postojeće politike dostignu ciljeve koje ova strategija postavlja, a naročito ciljeve koji se tiču zapošljavanja i smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti, sve su brojnije. Preispituje se i sama ideja ove strategije „parametnog, održivog i inkluzivnog rasta“ za koju se smatra da nije adekvatna za doba u kome živimo. Naime, postavlja se pitanje da li ekonomski rast, koji se trenutno meri isključivo kao porast BDP-a i time je usko vezan za što veću proizvodnju i potrošnju stvari, kojih na planeti veći i tako ima previše, može i dalje da bude osnovni cilj, kao i sredstvo za postizanje većeg blagostanja u situaciji sve većeg uništavanja životne sredine i klimatskih promena, koje sve učestalije dovode u pitanje čak i osnovnu ljudsku egzistenciju. Novi tim koji će voditi EK od jeseni 2014. (nakon evropskih parlamentarnih izbora u maju 2014) ukazuje na to da Evropa treba oz-

.....

<sup>37</sup> EurActiv, "Commission spells out reforms to 'move EU beyond the crisis'" 30. maj. 2013, dostupno na: <http://www.euractiv.com/priorities/move-crisis-commission-tells-members-news-528135> (pristupljeno 27. 7. 2014).

biljno da razmisli o novom modelu rasta koji će biti manje fokusiran na BDP.<sup>38</sup>

Debate o novom evropskom modelu rasta imaju veoma značajne implikacije za politike tržišta rada čiji je cilj povećanje zaposlenosti zato što dovode u pitanje postojeće preporuke strategije Evropa 2020 i njihove mogućnosti da unaprede veoma lošu situaciju u ovoj oblasti. Ove preporuke se fokusiraju na „unapređenje“ ponude na tržištu rada kroz poboljšanje ličnih karakteristika (npr. obrazovnog profila) lica koja traže zaposlenje, kao i unapređenje zakonskog okvira koje bi trebalo da smanji tzv. frikcije i smanji troškove kako države (kroz reformu socijalnih davanja), tako i poslodavaca (kroz reformu poreza i drugih troškova zapošljavanja). Ovakav pristup utemeljen je u staroj teoriji klasičnog ekonomiste Seja (*Say's Law*), koja hipotetiše da će ponuda stvoriti sopstvenu potražnju. Drugim rečima, poslovi će se pojaviti usled same činjenice da ima sve više ljudi koji su „spremni“ da rade. Iako zvuči primamljivo, ova teorija je u realnosti opovrgнутa u više navrata, i postaje sve jasnije da se strukturni problem nezaposlenosti u jednoj ekonomiji ne može rešiti

ulaganjem u pojedince (npr. zemlje južne Evrope imaju veliki broj visokoobrazovanih u populaciji, ali i veoma visoke stope nezaposlenosti). Strukturne reforme ekonomskog sistema i strateški pristup razvoju pojedinih sektora uz velika ulaganja u inovacije su, čini se, ipak najvažniji faktori za sistemsko rešavanje problema nezaposlenosti.

S tim u vezi, Evropa se sve više okreće tzv. „novoj socijalnoj ekonomiji“ (engl. *new social economy*) koja, uz pomoć novih tehnologija, istražuje potencijale socijalnog preduzetništva, investira u projekte koji imaju društveni značaj, i gradi alternative postojećem finansijskom sektoru. Ove značajne socijalne inovacije koje uzmaju sve više maha širom Evrope mogu i te kako doprineti krajnjim ciljevima strategije Evropa 2020, kao što je povećanje zaposlenosti, ali kroz jedan drugačiji pristup od ovog postojećeg, koji, sudeći po rastućem i društveno razarajućem problemu nezaposlenosti, već drugu deceniju ne funkcioniše (Lisabonska strategija takođe nije ispunila svoje ciljeve u vezi sa porastom zaposlenosti).

Projekat Sistem za evropsku strategiju i analizu politika (engl. *European Strategy and Policy Analysis System – ESPAS*), koji

<sup>38</sup> EurActiv, "The next European Commission: What challenges?", 14. april 2014, dostupno na: <http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/next-european-commission-what-challenges-301140> (pristupljeno 27. 7. 2014).



su osnovale četiri evropske institucije<sup>39</sup> 2012. godine, objavio je izveštaj o globalnim trendovima do 2030. godine<sup>40</sup>, gde ističu rastući vakuum u političkom upravljanju (*governance*) usled kompleksnosti problema sa kojima se svet susreće, kao i nemogućnosti postojećih institucija da se sa njima bore. Ovaj vakuum će se sve više popunjavati uključivanjem lokalnih zajednica i društvenih inicijativa u samo stvaranje novih ideja za socio-ekonomski boljšitak koje će zameniti puko preuzimanje „stručnih“ preporuka od supranacionalnih institucija kao što su Evropska unija. Stoga zemlje članice treba da prihvate izazov postizanja cilja povećanja zaposlenosti koji nalaže strategija Evropa 2020 kroz izlaženje iz postojećih šablona razmišljanja, uz dozu kreativnosti, kao i uz razumevanje da ni Evropa nema odgovor kako rešiti ovo goruće pitanje koje utiče na kvalitet života svakog pojedinca u Uniji, pa i šire.

.....  
<sup>39</sup> European Parliament, *The General Secretariat of the Council of the European Union, The Bureau of European Policy Advisers (BEPA) of the European Commission and the European External Action Service (EEAS)*.

<sup>40</sup> EUISS, “Global Trends 2030 – Citizens in an Interconnected and Polycentric World”, u: *European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS)*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), mart 2012, dostupno na: [http://europa.eu/espas/pdf/espas\\_report\\_ii\\_01\\_en.pdf](http://europa.eu/espas/pdf/espas_report_ii_01_en.pdf) (pristupljeno 29. 7. 2014).

## 2. Politika zapošljavanja u Srbiji: 2010–2020.

Nacionalna strategija zapošljavanja Vlade Republike Srbije za period 2011–2020. godine<sup>41</sup> predviđa da će zaposlenost stanovništva uzrasta između 20–64 godine do 2020. dostići 66%. Kako je stopa zaposlenosti za uzrast 20–64 u 2011. godini iznosila 49,2%, za dostizanje ovog cilja ukupan broj zaposlenih bi morao da poraste za preko 400.000 lica. Ovaj cilj od 66% zasnovan je na projekcijama Postkrižnog modela privrednog rasta i razvoja RS 2011–2020. godine, koji je izradila grupa stručnjaka za potrebe Vlade Republike Srbije.

Ovaj postkrižni model je predviđao da će stopa zaposlenosti u Srbiji dostići svoj minimum u 2010. godini, kada će početi da se oporavlja, kao i da će se u 2013. godini vratiti na svoj pretkrižni nivo, a potom rasti tempom od preko 50.000 radnih mesta godišnje. Međutim, trendovi koje danas posmatramo na tržištu rada ukazuju da ove projekcije nisu bile realistične. Stopa zaposlenosti je zapravo tek u 2012. godini dospila svoj minimum (koji je iznosio

.....  
<sup>41</sup> Videti: *Službeni glasnik RS*, broj 37/11.

48,9% za uzrast 20–64 godine). U 2013. godini stopa zaposlenosti za uzrast 20–64 je porasla na 51,2%, što predstavlja rast od gotovo 5% u odnosu na 2012. godinu<sup>42</sup>. Međutim, ona je i dalje znatno niža nego pre početka ekonomske krize.

Dodatno, ovaj gotovo neverovatan porast broja zaposlenih od preko 55.000 lica uzrasta 20–64 godine između 2012. i 2013. godine teško se može objasniti posmatrajući ekonomske parametre. Neki stručnjaci su mišljenja da je tako snažan porast zaposlenosti koji prikazuje Anketu o radnoj snazi (ARS) malo verovatan. „Kvartalni monitor“<sup>43</sup> ističe da je zaposlenost u građevini između oktobra 2012. i oktobra 2013. godine navodno porasla za 4%, dok je privredna aktivnost u ovoj de-latnosti opala za između 15–25% u istom periodu. Takođe, „Kvartalni monitor“<sup>44</sup> smatra da je skok zaposlenosti u javnom sektoru u tako kratkom periodu teško objasniti. Konačno, podaci istraživanja RAD koje se fokusira na formalni sektor ukazuju da je zaposlenost u istom periodu opala za oko 12.000 lica.

Sa druge strane, kako podaci ARS ukazuju da je zaposlenost u ovom periodu najviše porasla u neformalnom sektoru, drugi stručnjaci smatraju da su ovi brojevi realistični, jer je sve veći broj ljudi primoran da radi usled pogoršane ekonomske situacije<sup>45</sup>.

Da bi se bolje razumeli ovi kontradiktorni trendovi o kretanjima na tržištu rada, treba takođe imati u vidu činjenicu da je uзорак za ARS iz 2012. godine napravljen na osnovu Popisa stanovništva iz 2002. godine, dok je ARS za 2013. godinu koristio novi Popis iz 2011. godine.<sup>46</sup> Ove razlike u osnovi za uzorkovanje bi možda mogle da objasne zašto je ukupni broj stanovnika na osnovu ARS u 2013. mnogo manji nego u 2012. godini<sup>47</sup>. Naime, ovako nagla promena u ukupnom broju stanovnika takođe je uticala na povećanje stope zaposlenosti, jer se stopa zaposlenosti računa kao učešće zaposlenih u ukupnom stanovništvu. Stoga je važno sačekati ARS podatke

<sup>42</sup> Računica autora na osnovu podataka Ankete o radnoj snazi.

<sup>43</sup> FREN, „Zaposlenost i zarade“, u: *Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji*, br. 35, okto-bar-decembar 2013, str. 19.

<sup>44</sup> Isto, str. 19–25.

<sup>45</sup> M. Vladislavljević, „Is employment in Serbia decreasing or increasing?“, u: *Patchwork Balkan*, The Balkan Trust for Democracy and Jefferson Institute, 21. maj 2014, dostupno na: <http://www.patchworkbalkan.org/node/121> (pristupljeno 27. 8. 2014).

<sup>46</sup> Metodološke napomene koje su objavljene u ARS ne objašnjavaju koji su ponderi korišćeni za premoščavanje ovih razlika u uzorkovanju.

<sup>47</sup> Između 2012. i 2013. godine došlo je do pada broja stanovnika uzrasta 20–64 godine od gotovo 90.000 lica.



za 2014. godinu pre nego što donesemo konačni sud o mogućnosti srpske ekonomije da dostigne ciljnu stopu zaposlenosti od 66% za uzrast 20–64 do 2020. godine. Podaci ARS za prva dva kvartala 2014. godine<sup>48</sup> ukazuju na stagnaciju zaposlenosti u odnosu na 2013. godinu, što dovodi u pitanje da li se nastavak trenda rasta zaposlenosti od 5% godišnje koje smo videli između 2012. i 2013 godine može održati.

Uprkos nemogućnosti da u potpunosti razumemo kretanje zaposlenosti između 2012. i 2013. godine, važno je pomenuti da, iako je ukupna zaposlenost porasla na osnovu ARS, jaz između zaposlenosti muškaraca i žena, koji je ionako veliki, blago je porastao sa 15,6 procenatnih poena razlike u 2012. na 16,4 procenatnih poena razlike u 2013. godini. Potrebno je обратiti pažnju na ove značajne, i eventualno rastuće, rodne razlike, jer je povećanje učešća žena na tržištu rada jedna od glavnih preporuka strategije Evropa 2020 za dostizanje ciljeva u vezi sa ukupnom zaposlenosti.

Do najznačajnije promene zakonskog okvira u periodu od usvajanja Nacionalne strategije zapošljavanja došlo je kada

je 18. jula 2014. godine usvojen Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radu<sup>49</sup>. Novi zakon povećava fleksibilnost tržišta rada, što je u skladu sa reformama tržišta rada koje preporučuje strategija Evropa 2020. Iako je još uvek rano da analiziramo efekte ovih zakonskih izmena, pitanje je u kojoj meri one same po sebi mogu da stvore nova radna mesta. Kao što smo već pomenuli, ni reforme tržišta rada u južnim zemljama EU nisu znatno uticale na nivo njihove zaposlenosti.<sup>50</sup>

Konačno, uzimajući u obzir velike razlike u nacionalnim i regionalnim tržištima rada širom EU, potrebno je pratiti izvršenje akcionalih planova za povećanje zaposlenosti zemalja članica u narednoj deceniji koje imaju slične karakteristike tržišta rada kao Srbija. Trenutno najnižu ciljnu stopu od 59% za 2020. godinu ima najnovija članica Unije Hrvatska. Hrvatska takođe ima najnižu trenutnu stopu zaposlenosti od svih članica EU, koja je u 2012. godini iznosila 55,4%. Drugu najnižu ciljnu stopu zaposlenosti od 62,9% za 2020. godinu ima Malta. U odnosu na ciljeve ove dve zemlje

.....

<sup>48</sup> Od 2014. godine ARS se sprovodi kvartalno umesto dva puta godišnje.

<sup>49</sup> Službeni glasnik RS, broj 75/14.

<sup>50</sup> Nacrt Drugog nacionalnog izveštaja o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva Vlade Republike Srbije, koji je objavljen u julu 2014. godine, nudi detaljan pregled ostalih mera i programa koje se sprovode u okviru politike zapošljavanja.

koje su članice EU i samim tim imaju na raspolaganju više instrumenata nego zemlje kandidati, cilj Srbije od 66% deluje veoma ambiciozno.

### 3. Preporuke za dostizanje ciljeva strategije Evropa 2020 u Srbiji u oblasti zapošljavanja

Kako Srbija nije članica EU te nema pristup evropskom tržištu rada, ona nije u mogućnosti da učestvuje u programima koji imaju za cilj da efikasnije spajaju radna mesta i radnike širom Evrope (kao što je to objašnjeno u prvom delu ovog teksta). Srbija stoga mora da se osloni „na sopstvene snage“, i naravno na povećanje izvoza ka Evropskoj uniji, što će stvoriti nova radna mesta.

Nacrt Drugog nacionalnog izveštaja o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva daje specifične smernice za javne politike u Srbiji, koje su u skladu sa strategijom Evropa 2020, ali je njihov fokus na ulozi države u tom procesu. Ovaj tekst dopunjava taj dokument tako što daje širu perspektivu time što analizira odnose između države, privatnog sektora i društva u celini. Takođe, fokus ovog teksta je na preporukama koje mogu da unaprede ponudu radnih mesta, a ne na unapređenju ličnih karakteristika lica koja traže zaposlenje (pošto informacije o tim politikama možemo da pronađemo u zvaničnim dokumentima Vlade Republike Srbije).



### 3.1. Uloga javnog sektora

Javni sektor igra veoma važnu ulogu u ekonomskom razvoju u svim državama EU. Stoga je potrebno analizirati najavljenе reforme javnog sektora u Srbiji zarad boljeg razumevanja njihovog uticaja na tržište rada.

Reforma javnog sektora može značajno uticati na zaposlenost žena, s obzirom da ovaj sektor zapošljava više žena nego muškaraca, kao i da više žena poseduje obrazovni profil za koji javni sektor predstavlja glavni izvor zaposlenja (npr. prosveta i zdravstvo). S obzirom na to da je jedna od glavnih preporuka strategije Evropa 2020 povećanje učešća žena na tržištu rada, da Nacionalna strategija zapošljavanja 2011–2020 RS identificiše žene kao ranjivu grupu, kao i da rodni jaz u zaposlenosti raste, izuzetno je važno razumeti i oceniti rodni efekat smanjenja zaposlenosti u javnom sektoru.

Javni sektor takođe igra veoma važnu ulogu u osnaživanju privatne ekonomije, naročito kroz politike tzv. društvenog ulaganja (engl. *social investment*) u obrazovanje, elektronsku pismenost, zdravstvo i druge usluge koje pomažu ljudima da budu produktivniji i imaju smisleno zapo-

slenje. Imajući u vidu ovu presudnu ulogu javnog sektora u stvaranju poslova u privatnom, a naročito u novim (modernim) uslugama, potrebno je shvatiti na koji način će najavljenе reforme javnog sektora uticati na potencijale privatnog sektora da se razvije. Dodatno, smanjivanje socijalnih davanja u proteklom periodu usled fiskalnih ograničenja, a naročito onih koja podržavaju učešće žena na tržištu rada, takođe mogu da prodube jaz u zaposlenosti između polova.

Javni sektor svakodnevno sarađuje sa privatnim, tako što koristi usluge privatnih firmi i/ili kupuje njihovu robu (putem javnih nabavki). Trebalо bi prepoznati i iskoristiti moć javnog sektora kao velikog klijenta privatnih firmi da utiče na tipove poslova koji su raspoloživi u tim firmama. Na primer, firme koje se prijavljuju na tendere za javne nabavke mogu imati prednost ukoliko, na primer, prime određen broj mladih na praksu, tako da cena ne bude jedini odlučujući faktor u odabiru privatnih firmi sa kojima država sarađuje. Javno privatna partnerstva takođe se mogu koristiti u slične svrhe, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou, gde je ova vrsta saradnje između javnog i privatnog sektora zastupljenija. Važno je prepoznati da država ima veliku moć da kroz takav pristup utiče na menjanje kulture poslovanja. Kako je Strategija razvoja

javnih nabavki u Republici Srbiji iz 2011. godine<sup>51</sup> već ukazala na važnost socijalnog aspekta javnih nabavki, donekle je stvoren institucionalni prostor za unapređenje javnih nabavki iz perspektive njihove uloge u oblikovanju tržišta rada.

Povećavanje broja zaposlenih koji preko saradnje države i privatnog sektora na značajnim projektima mogu da steknu nova znanja i veštine takođe predstavlja vid pomenutog društvenog ulaganja. Društveno ulaganje koje se sprovodi kroz korišćenje svih raspoloživih instrumenata zapravo dovodi do efektivnijeg korišćenja budžetskih sredstava.

Konačno, važno je i razumeti različite strukturne faktore koji utiču na nivo i vrstu nezaposlenosti u različitim delovima zemlje i dozvoliti dovoljan nivo fleksibilnosti lokalnim samoupravama da vode onakvu socijalnu politiku kakva je u skladu sa specifičnim lokalnim prilikama.

### 3.2. Uloga nedržavnih aktera i „nove“ socijalne ekonomije

Problem zaposlenosti, odnosno nezaposlenosti i neaktivnosti, nije samo ekonomiske prirode. Potrebno je prepoznati važnu ulogu koju igraju mediji, samoorganizovani volonterski pokreti, poput onih koji su organizovali pomoć nakon poplava u maju 2014. godine, i drugi segmenti društva, u formiraju novih ideja i stvaranju novih tržišta i podržati njihov razvoj.

Jedna od značajnih preporuka u Srbiji u protekloj deceniji jeste razvoj socijalnog dijaloga između poslodavaca, sindikata i države. Međutim, čini se da su te organizacije poprilično zastarele, kako po strukturi, tako i po zahtevima i da je u takvim uslovima zapravo nemoguće ostvariti konstruktivan socijalni dijalog koji bi vršio svoju ulogu. U nekim evropskim zemljama poput Španije započete su inicijative reforme koncepta sindikata, u kome kooperative igraju sve snažniju ulogu. U Velikoj Britaniji se takođe sve više posvećuje pažnja važnosti učešća zaposlenih u consultacijama za povećanje produktivnosti i konkurentnosti kompanija<sup>52</sup>. Neki od ovih

<sup>51</sup> Videti: *Službeni glasnik*, broj 71/11.

<sup>52</sup> R. Rickhuss, "Trade unions in the new economy",



modela bi mogli da posluže kao inspiracija da se i u Srbiji rekonceptualizuje socijalni dijalog.

Dodatno, nova socijalna ekonomija, koja uključuje socijalno preduzetništvo, veoma je dobila na značaju u zemljama EU. Broj socijalnih preduzeća u EU iznosi oko 2 miliona (oko 10% svih evropskih preduzeća) i ona zapošljavaju preko 14,5 miliona ljudi, odnosno oko 6,5% stanovništva radnog uzrasta u EU-27<sup>53</sup>.

Dodatno, socijalna preduzeća u EU su u stalnom razvoju i prisutna su u svakom delu ekonomije, od bankarstva, osiguranja, poljoprivrede i zanata, do zdravstva i socijalnih usluga. Socijalno preduzetništvo u ovom kontekstu se definije mnogo šire od bavljenja najranjivijim grupama stanovništva, i podrazumeva da svako

preduzeće koje želi da doprinese nekom boljitetu i promenama u svojoj sredini može da se svrsta pod socijalno.

S druge strane, bruto dodata vrednost socijalnih preduzeća u Srbiji je trenutno veoma niska i iznosi samo 0,2% ukupnog BDP-a, dok ona zapošljavaju tek 0,6% ukupnog broja zaposlenih<sup>54</sup>. Ove razlike između EU<sup>55</sup> i Srbije ukazuju da u Srbiji postoji izuzetno mnogo prostora za razvoj socijalnog preduzetništva. Na primer, Beograd na jesen dobija prvi međunarodno licencirani centar za promociju i širenje socijalnog preduzetništva (*Impact Hub*). Ovakve inicijative treba prepoznati i pozdraviti kao inovacije koje mogu da doprinesu povećanju dinamičnosti srpske ekonomije, gde se socijalno preduzetništvo ne „svodi“ na humanitarne akcije već ima jaku samoodrživu komponentu. U tom kontekstu, važno je rekonceptualizovati podelu odgovornosti za socio-ekonomski razvoj između države, privatnog i nevladinog sektora, a naročito na lokalnom nivou, i promovisati takve ideje. S tim u vezi, potrebno je prepoznati ulogu socijalne ekonomije u

u: *Policy Network Observatory*, 26. avgust 2014, dostupno na: [http://www.policy-network.net/pno\\_detail.aspx?ID=4718&title=Trade-unions-in-the-new-economy&utm\\_content=bufferbc84b&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=4718&title=Trade-unions-in-the-new-economy&utm_content=bufferbc84b&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer) (pristupljeno 27. 8.2014).

<sup>53</sup> J. L. Monzón, i R. Chaves, *The Social Economy in the European Union*, Report drawn up for the European Economic and Social Committee by the International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC), European Social and Economic Committee, 2012, dostupno na: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-en-c.pdf> (pristupljeno 10. 9. 2014).

<sup>54</sup> Podaci preuzeti iz Nacrtu Drugog nacionalnog izveštaja o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji.

<sup>55</sup> Treba istaći da je socijalna ekonomija značajno manje razvijena u novim, istočnoevropskim članicama EU nego u EU-15.

održavanju države blagostanja u vremenu kada ekonomski pritisci smanjuju budžetske izdatke za socijalne, zdravstvene i obrazovne politike. Međutim, ne sme se misliti da socijalna ekonomija sama po sebi može da zameni ulogu države u ovim procesima, već je potrebno prepoznati da su podrška države i lokalnih samouprava od izuzetne važnosti za uspeh ovakvih inicijativa.

Konačno, nakon poplava katastrofalnih razmera koje su se dogodile u regionu u maju 2014. godine, uticaj klimatskih promena na sve aspekte ljudskog života postao je jasniji i u Srbiji. Svetski ekonomski forum svake godine objavljuje izveštaj o globalnim rizicima, a u 2014. godini je rizik od ekstremnih vremenskih prilika došao na drugo mesto (odmah nakon nejednakosti)<sup>56</sup>. Pošto su i klimatske promene prepoznate u strategiji Evropa 2020 kao jedan od osnovnih fokusa, važno je upoznati se sa evropskim instrumentima za prilagođavanje sve težim vremenskim uslovima, kao što su sađenje novih rezi-

stentnijih useva, koji su dostupni i zemljama kandidatima kroz IPA fondove. Kako gotovo 20% zaposlenih u Srbiji rade u poljoprivredi<sup>57</sup>, ovo je i te kako važna stavka za održavanje i eventualno povećanje zaposlenosti i prihoda u ruralnim oblastima u narednom periodu koji će, veliki su izgledi, da karakterišu sve teži vremenski uslovi.

.....  
<sup>56</sup> S. Avlijaš, "Devastating floods in Bosnia and Serbia call for implementation of EU supported extreme weather adaptation policies in the region", u: *LSE Research on SouthEast Europe (LSEE) blog*, 19. maj. (2014), dostupno na: <http://blogs.lse.ac.uk/lsee/2014/05/19/devastating-floods-in-bosnia-and-serbia-call-for-implementation-of-eu-supported-extreme-weather-adaptation-policies-in-the-region/> (pristupljeno 28. 7. 2014).

.....  
<sup>57</sup> Po podacima Ankete o radnoj snazi.





# ISTRAŽIVANJA, RAZVOJ I INOVACIJE (IRI)



## 1. Uloga istraživanja, razvoja i inovacija u strategiji Evropa 2020

Autor: Vlastimir Matejić

Strategija Evropa 2020 je opredeljenje za **ekonomski rast** Evrope do 2020. godine, koji je (1) **ambiciozan i pametan** – razvoj ekonomije zasnovane na znanju i inovacijama; (2) **održiv** – resursno efikasne, ekološki i drugačije održive i globalno konkurentne ekonomije i (3) **inkluzivan** – ekonomije višoke zaposlenosti koje ostvaruju socijalnu i teritorijalnu koheziju. Jedan od ciljeva ove strategije je **poboljšanje uslova za istraživanja, razvoj i inovacije**. Za dostizanje ovog



cilja definisana je vodeća inicijativa nazvana **Unija inovacija**, koju sačinjava 13 ključnih inicijativa, navedenih u ovom tekstu.

Dve su činjenice od ključnog značaja za pri-menu ove strategije. Prva, ostvarivanje svakog od pojedinačnih ciljeva strategije uslovljeno je ostvarivanjem svih ostalih ciljeva te je neuputno baviti se jednim, a zanemariti ostale ciljeve. Druga, cilj nazvan *poboljšanje uslova za istraživanja, razvoj i inovacije* ne-kako se izdvaja, pošto ima ulogu višestruke poluge za ostvarivanje strategije u celini. Razumevanje značaja druge činjenice potiče od osnovanog uverenja prema kome su istraživanja, razvoj i inovacije ključna poluga za razvoj zasnovan na znanju, koji nema alternativu kada je u pitanju razvoj Evrope, jer samo takav razvoj omogućuje (1) povećanje zaposlenosti (nema novih sektora i novih radnih mesta bez novih proizvodnih sektora i novih proizvoda; dakle, inovacija), (2) energetsku sigurnost (povećanje energetske efikasnosti i razvoj novih izvora energije može se postići samo novim znanjima i na njima razvijenim tehnologijama), (3) očuvanje životne sredine i rešavanje problema klimatskih promena (ovo se postiže, gotovo isključivo, ekološki bezbednim proizvodnim procesima i proizvodima i znanjima kako da se bezbedno iskoristi otpad nastao u proizvodnji i potrošnji), (4) povećanu socijalnu inkluziju (znanje je osnov i uslov i za ovo, jer nema prave inkluzije za neadekvatno obra-

zovanu populaciju), (5) jaču međunarodnu konkurentnost (konkurenčnost sve više zavisi od necenovnih faktora, tj. od znanja ugrađenog u proizvode), (6) bolju stratešku poziciju evropskih ekonomija u odnosima sa drugim ekonomijama, i tome slično.

### 1.1. Istraživanja, razvoj i inovacije u prethodnoj strategiji

Da podsetimo, već je strategija razvoja EU za prvu deceniju 21. veka utvrdila da istraživanja, razvoj i inovacije imaju ključnu ulogu za socijalni i ekonomski razvoj članica i EU u celini. Evropski savet je 2000. godine lansirao Lisabonsku strategiju kojom je do 2010. godine EU trebalo „*postati u celom svetu najkonkurenčnija i dinamična ekonomija zasnovana na znanju i sposobna da osigura održiv rast, sa više boljih radnih mesta i većom socijalnom kohezijom kojom bi se korigovale ekonomske neuravnoteženosti unutar EU*“<sup>58</sup>. Odluka

.....

<sup>58</sup> Presidency Conclusions, *Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000*, dostupno na: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm)

ma EU donetim u Barseloni 2002. godine preporučeno je da „*do 2010. godine treba da se bar 3% BDP izdvaja za istraživanja i razvoj, u čemu će biznis (proizvodni) sektor učestvovati bar sa 2/3, dok bi se iz javnih izvora za ove svrhe izdvajalo 1% BDP*“<sup>59</sup>, i sugerisan je zadatak da se razviju i koriste kapaciteti svih aktera inovacionih procesa ka povećanju doprinosa inovacija ekonomskom rastu, konkurentnosti i socijalnom razvoju. Evropski savet je 2007. godine utvrdio da je jedan od prioriteta u razvoju Evrope povećanje investicija u znanje i rast. Iste godine, Evropska komisija je lansirala ideju o stvaranju Jedinstvenog evropskog prostora istraživanja (ERA), sa ciljem da se putem saradnje inače fragmentirani istraživački kapaciteti u EU radno integriraju i učine atraktivnijim za ulaganja u istraživanja i razvoj, i produktivnijim u doprinosu razvoju i rastu inovacione privrede i društva u EU.

Ova i druga strateška opredeljenja doprinela su jačanju finansijske i druge podrške istraživanjima i razvoju i gajenju inovacija u zemljama članicama EU. Ali, sugerisani nivo izdvajanja za istraživanja i razvoj (IR) je samo delimično dostignut, jer su

ukupna ulaganja u IR u EU iznosila 2010. godine tek 2% BDP. Pored toga, IR kapaciteti su ostali primetno fragmentirani, nedovoljno povezani i integrirani sa drugim sektorima (slaba povezanost istraživanja, visokog obrazovanja i proizvodnog sistema), manje atraktivni za ulaganja i još u nečemu slabiji od ovih kapaciteta u SAD, Japanu, naprednim zemljama jugoistočne Azije, u novije vreme u Kini, Indiji, itd. Većina članica EU razvijala je, u okviru ove strategije, sopstvene mere podrške privatnim IR aktivnostima, ali i zapostavljala prioritete u alokaciji javnih sredstava za IR. Iz ovih i drugih razloga, rezultati IR sistema EU u celini tokom prve decenije 21. veka, često upozoravajuće, zaostaju za rezultatima ovih sistema u SAD, Japanu, Kini, itd. Finansijska kriza krajem prve decenije 21. veka je u EU dovela do pojačane štedljivosti privrede kada su u pitanju ulaganja u istraživanja, razvoj i inovacije (IRI) i do restrikcija u budžetima iz kojih se finansiraju javna istraživanja i razvoj. Stoga se u EU, koja želi svoj dalji razvoj zasnivati na znanju, čulo zvono za uzbunu.

.....  
<sup>59</sup> Commission des Communautés Européennes, *Plus De Recherche Pour L'europe, Objectif: 3 % Du Pib*, Communication de la Commission, dostupno na: <http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/499/fr.pdf>



## 1.2. Glavni cilj i Vodeća inicijativa istraživanja, razvoja i inovacija

**Glavni cilj** je da ulaganje u istraživanja i razvoj u 2020. godini dostigne nivo od bar 3% BDP EU, pošto se procenjuje da bi se inovacijama koje bi otuda proistekle kreiralo oko 3,7 miliona novih radnih mesta i 2025. godine povećao BDP EU za 795 milijardi evra.

U strategiji Evropa 2020 definisano je ukupno sedam **vodećih inicijativa** (*Flagship initiative*), koje su osnovni stubovi za ostvarivanje pametnog, održivog i inkluzivnog rasta. Vodeća inicijativa, koja se tiče ostvarivanja glavnog cilja istraživanja, razvoja i inovacija je nazvana **Unija inovacija**. Nju čini 13 tzv. **ključnih inicijativa** za poboljšanje uslova i za pristup finansiranju istraživanja, razvoja i inovacija, kao i za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih koristi od inovacija. Osnovni zadatak Unije inovacija je da se **inovativne ideje pretvore u proizvode, procese i usluge koji dovede do ekonomskog rasta i kreiranja novih radnih mesta**. Dakle, akcenat se sada stavlja na stvaranje onih uslova za istraživanja, razvoj i inovacije koji će osigurati da se naučne invencije i inovativne ideje pretvore u nove proizvode, procese i usluge.

U prošlosti u fokusu politika istraživanja i razvoja su bili **ulazi** u istraživački sistem, tj. finansiranje istraživanja, opremljenost laboratorija, broj istraživača, naučna literatura i informacije, itd. Kontekst i posledica ovakvog fokusa je bila nerazvijena, spora i nedovoljno plodotvorna povezanost i interakcija tri ključna aktera inovacionog procesa: istraživački, obrazovni i proizvodni sistem. U strategiji Evropa 2020 fokus se usmerava i na **izlaze** istraživačkog sistema, tj. na naučne invencije, objavljene naučne radove, zaštićene patente, inovacije nastale na naučnim invencijama i znanju, nove tehnologije, doprinos inovacijama međunarodnoj konkurentnosti, na racionalizaciju upotrebe postojećih i razvoj novih resursa (posebno energetskih), na doprinos razvoju „zelene ekonomije“ i zaštiti životne sredine, itd. Kontekst ovog fokusa je model inovacionog sistema koji osigurava produktivne interakcije između aktera inovacionog procesa i radikalno skraćuje vreme koje protekne između istraživačke invencije i njene proizvodne i komercijalne realizacije. Dostizanje željenih ishoda, uticaja i doprinsosa istraživanja i inovacija ekonomskom rastu i socijalnoj dobrobiti zahteva organizacionu rekonstrukciju istraživačkih sistema unutar EU, u prvom redu ka jačanju saradnje istraživačkog, obrazovnog i proizvodnog sistema, umrežavanjima ključnih institucija, resursa i aktera i tome slično.

## 1.3. Ključne inicijative i praktične akcije istraživanja, razvoja i inovacija

Strategija Evropa 2020 utvrđuje i sledi, tokom dosadašnje implementacije ove strategije, da se inicijativa vodilja Unija inovacija ostvaruje paralelno i uz odgovarajuće interakcije sa ostalih šest inicijativa vodilja, u prvom redu sa Industrijskom politikom, Digitalnom agendom i Agendom za nove stručnosti, veštine i poslove.

Implementacija Unije inovacija se oslanja na programe i strukture od kojih su neki postojali i pre donošenja ove strategije, a neki su stvoreni tokom njenog dosadašnjeg sprovođenja. U prvom redu, reč je o (a) Evropskom istraživačkom prostoru – struktura koja podstiče, podržava i omogućava prekograničnu saradnju u istraživanjima, razvoju i inovacijama, (b) EU Okvirni program istraživanja – dobro poznati program finansiranja zajedničkih istraživanja i podsticanja prekogranične i međuinstитucionalne saradnje, čime se daje sadržaj Evropskom istraživačkom prostoru, (c) Evropski savet za istraživanja, (d) Evropski institut za inovacije i tehnologije – da navedemo samo neke od njih.

Za ostvarivanje 13 ključnih inicijativa Unije inovacija utvrđene su, pri formulisanju ove strategije, 33 konkretnе akcije. Pored toga, uvode se (a) budžeti za javne nabavke koji su u vezi sa inovacijama, (b) posebna (*Scoreboard*) metodologija sa 25 indikatora za evaluaciju inovacija, (c) evropsko tržište znanja za patente i licence i (d) mере за pojačanje postojećih uspešnih inicijativa.

Značajan broj ovih akcija trebalo je da se do sada (prva polovina 2014. godina) okonča. Ovaj tekst se ne bavi praćenjem ostvarenja i okončanja bilo koje od početne 33 akcije, jer je njegova svrha da čitaoča vodi kroz ovaj deo strategije Evropa 2020 kako je on formulisan. Sa ovim na umu, slede samo nazivi 13 ključnih inicijativa. Nazivi akcija se mogu naći u tekstu Vodiča kroz strategiju Evropa 2020, koji je objavljen 2011. godine.

- Promocija izvrsnosti u obrazovanju i razvoju veština.**
- Uspostavljanje Evropskog prostora istraživanja.**
- Fokusiranje EU instrumenata finansiranja na prioritete Unije inovacija.**
- Promocija Evropskog instituta za inovacije i tehnologiju (EIT) kao modela upravljanja inovacijama u Evropi.**



5. Povećati pristup finansiranju inovativnih kompanija.
6. Kreiranje jedinstvenog tržišta inovacija.
7. Unapređenje otvorenosti i kapitalizovanja na kreativnom potencijalu Evrope.
8. Širenje koristi od inovacija na celu EU.
9. Povećati socijalne koristi.
10. Udrživanje snaga radi postizanja proboga: Evropska inovaciona partnerstva.
11. Dobitno korišćenje naših politika u spoljnjem svetu.
12. Reformisanje istraživačkih i inovacionih sistema.
13. Merenje napretka.

Svrha poslednje inicijative je da se razviju potrebne metodologije i procedure za pouzdano merenje kvaliteta i nivoa ostvarivanja svake od ovih inicijativa, tj. realizacija konkretnih akcija. Tehničkim jezikom rečeno, ovom inicijativom se ostvaruje tzv. povratna sprega u procesu realizacije ove strategije.

#### 1.4. Nova industrijska inovaciona politika – konkurentnost zasnovana na inovacijama

Jedna od centralnih poluga strategije rasta EU, koja je u tesnoj vezi sa Inovacionom unijom jeste inicijativa vodilja Industrijska politika u eri globalizacije koja je, uistinu, **Nova industrijska inovaciona politika**. Jer, susret sa izazovima globalne konkurenčije i zahtevima održivog razvoja traži izvrsne inovacije, a Evropa nije dovoljno efikasna u pretvaranju dobrih invencija i inovativnih ideja u proizvode i usluge za tržište. Stoga je zadatak Nove industrijske inovacione politike da podstakne brži razvoj i komercijalizaciju novih proizvoda i usluga da bi Evropa bila dovoljno konkurentna kako u novim, tako i u tradicionalnim industrijama. Za Evropu je ključni izazov da se čim pre razviju i izdužu na tržište istraživačke snage i sposobnosti Evrope u tzv. **nastajućim** (sasvim novim) **tehnologijama**. Evropa poseduje tehnologije koje omogućuju radikalna unapređenja proizvodnje i poslovanja firmi, malih kao i velikih. Reč je o sledećim tehnologijama: nanotehnologije, mikroelektronika, novi materijali, fotonika, industrijska biotehnologija, napredni sistemi prerade, infor-

macione tehnologije, telekomunikacije, itd. Da bi se iskoristile ove mogućnosti potrebno je, u prvom redu, sledeće: (a) znatno bolja koordinacija obrazovanja, istraživanja i inovacionih aktivnosti privrede, (b) široko razvijena produktivna saradnja u nauci i inovacijama na globalnom nivou, (c) lakši pristup finansiranju istraživanja i inovacija i razvijen venture kapital, (d) smišljeno fokusiranje na konkurentnost onoga što se razvija i što će se proizvoditi, kao i na brojne nove socijalne izazove u vezi sa time i (e) jedinstveno tržište inovativnih dobara i usluga.

Na ovom mestu učinićemo manju digresiju u opisivanju ovog dela strategije Evrope 2020. U novije vreme, od donošenja ove strategije do danas, sugerisu se one strukturne promene u ekonomijama EU koje se označavaju kao reindustrijalizacija, odnosno renesansa industrije Evrope sa ciljem da industrijia EU učestvuje bar 20% u BDP. Ova sugestija, koja je predmet brojnih tekućih razmatranja u organima EU i specijalizovanim forumima, izraz je jedne vrste zaokreta u strukturiranju privrede EU koja se previše oslonila na usluge, zanemarujući, ne u svakoj nacionalnoj privredi podjednako, industriju. Nastavak krize u privredi EU je tumačen i smanjenjem učešća industrije EU u njenom BDP što se, ovim strukturnim zaokretom, želi korigovati. Renesansa industrije EU se

usmerava na razvoj novih industrijskih sektora odnosno grana, uz radikalnu inovaciju onih postojećih koje mogu preživeti, jer se mogu inovirati. Ovaj zaokret se može izvesti samo na osnovama savremenih i konkurentnih istraživačkih rezultata i industrijskih inovacija. Stoga je ovaj zaokret, a već je i sve jače će biti, ključni faktor oblikovanja nove industrijske inovacione politike i otuda izvesne modifikacije strategije istraživanja, razvoja i inovacija u EU. Tehnološke platforme su jedan od foruma u EU koji se ovim bavi veoma intenzivno.

Nakon ove digresije vraćamo se prikazu strategije koja se tiče ovog podnaslova. Obaviće se uvid u stanje direktiva u okviru kojih se alociraju finansijske podrške istraživačkim, razvojnim i inovacionim aktivnostima sa ciljem da se utvrdi koje forme inovacija će se podržavati i sa kojim ciljevima i očekivanim ekonomskim i socijalnim ishodima. Ostaje i veoma važan zadatak da se zaustavi dalje proširenje jaza u inovacionim kapacitetima i aktivnostima zemalja članica i da se pristupi njegovom sužavanju.

Evropska unija je ustanovila programe, tela, forume i druge institucije čiji je zadatak da se zajedničkim akcijama ojača **baza znanja** evropske privrede. U pitanju su (a) već navedene tehnološke platforme Evro-



pe – forumi koji se bave izgradnjom zajedničkih osnova za tehnološki napredak svih članica; (b) zajedničke tehnološke inicijative – sa zadatkom da se unaprede istraživanja na nivou Evrope u oblastima sa visokim inovacionim potencijalom; (c) javno-privatna partnerstva – „Fabrika budućnosti“, „Energetski efikasne zgrade“ i „Zeleni automobil“, i druge. Poseban značaj je dat poboljšanju korišćenja informacionih i komunikacionih tehnologija (IKT), usmerenom na podizanje konkurentnosti, efikasniju upotrebu resursa i inovativnost. Procenjuje se da će se evropske ekonomije susresti sa manjkom stručnjaka za IKT i sa nedostatkom veoma naprednih korisnika IKT, što se kasnije pokazalo kao savsim tačna procena tj. predviđanje.

**Klasteri i umrežavanja** su organizacioni aranžmani koji (a) objedinjavanjem resursa i ekspertnosti i (b) promocijom saradnje između poslovnih firmi, obrazovanja i javnih institucija mogu veoma da poboljšaju konkurentnost i inovacije. Regionalna politika i Okvirni program istraživanja pomažu smišljanje i usvajanje „strategije pametne specijalizacije“ koje mogu osigurati inovacije i konkurentnost. Podršku ovakvim i sličnim povezivanjima daju države članice i EU povoljnijim finansiranjem istraživačkih i inovacionih projekata koje zajednički izvode dve ili više zemalja članica ili pak više malih i srednjih preduzeća.

## 1.5. Kratak opis tri izabrana programa

Istraživanja, razvoj i inovacije u okviru strategije Evropa 2020 ostvaruju se preko brojnih programa, zajedno sa onim koji se odnose i na druge vodeće inicijative, preko odgovarajućih instrumenata, politika i sl. Ovde navodimo tri velika programa koji su od posebnog značaja za ovaj deo strategije Evropa 2020.

**Okvirni program istraživanja (FP)** je davno uspostavljen sa zadatkom da obezbedi, kao javno dobro, u okviru cele EU, izvrsne rezultate u oblasti nauke, istraživanja, tehnologija i odgovarajućih politika za razvoj zasnovan na inovacijama i znanju. FP7 za protekli sedmogodišnji period (2007–2013) je bio sedmi po redu program, što kazuje da su prethodni programi dali zadovoljavajuće rezultate. Projekti koji su finansirani sredstvima ovog programa usmereni su ka (a) razvoju istraživačke infrastrukture, (b) saradnji istraživačkih institucija na nivou EU, (c) prilagođavanju nacionalnih istraživačkih sistema zemalja kandidata za članstvo u EU, (d) osiguranju istraživačkih potreba za razvoj malih i srednjih preduzeća, (e) podršci razvoju istraživačkih potencijala tzv. evropskih regija, (f) transferu tehnologija i slično.

**Okvirni program istraživanja** za naredni sedmogodišnji period 2014–2020, skraćeno FP8, nazvan je **Horizont 2020**. Budžet EU za ovaj program iznosi 80 miliardi evra. U pitanju je značajan finansijski instrument za realizaciju Unije inovacija. Ovaj program se fokusira na strukturno novi ekonomski rast i kreiranje novih radnih mesta, u prvom redu preko podrške istraživanjima i inovacijama malih i srednjih preduzeća, u uverenju da ova mogu i treba da budu ključni akter rasta, konkurentnosti, kreacije novih radnih mesta i veće socijalne kohezije. Ovaj program će podržati (a) jačanje naučnih istraživanja u EU i njihovu konkurentnu poziciju na globalnom nivou, (b) investiranje u ključne tehnologije da bi se tim putem ojačala industrijska konkurentnost EU i (c) rešavanje zajedničkih problema kao što su razvoj obnovljivih izvora energije, klimatske promene, zdrava hrana, održivi i ekološki zeleni transportni sistem, itd. Program Horizont 2020 može biti od velikog značaja za naučni, tehnološki i privredni rast i razvoj Srbije i od posebnog značaja za razvoj inovativnih i konkurentnih malih i srednjih preduzeća u Srbiji, pošto će se, po svoj prilici, privredna struktura Srbije sve više zasnovati na ovim preduzećima. Napominjemo i upozoravamo da ovaj program nije tradicionalna finansijska podrška u zatvorenom istraživačkom sistemu; on je sušta suprotnost tome.

**Okvirni program konkurentnosti i inovacija** (CIP), usmeren ka rastu konkurenčnosti i inovacionim kapacitetima EU, pre svega malih i srednjih preduzeća, realizuje se u saradnji sa programima koji se finansiraju iz kohezionih i strukturnih fondova EU. CIP program se ostvaruje specifičnim programima od kojih navodimo tri operativna: *Program preduzetništva i inovacija (EIP)*, *Program podrške politikama informacionih i komunikacionih tehnologija (ICT-PSP)* i *Mudar evropski energetski program (IEE)*. CIP program ima zadatak da ostvari vezu između baznih istraživanja koja se obavljaju u okviru Okvirnih programa (FP) i potreba privrednih preduzeća, najpre srednjih i malih, u oblasti proizvodne prakse, tehnologija i inovacionog razvoja. Ovaj program će trajati do 2020.



## 2. Stanje u Srbiji u poređenju sa EU i neke karakteristike IRI sistema Srbije

Tekuće stanje istraživanja, razvoja i inovacija u Srbiji nije značajno drugačije od stanja u vreme kada je strategija Evropa 2020 donesena. Ono je, u najkraćem, sledeće:

1. Sistem istraživanja, razvoja i inovacija je nasleđen iz perioda samoupravnog socijalizma sa značajnim strukturnim slabljenjem tokom godina sankcija, privatizacije i tranzicije. Njegova ključna unutarnja slabost je nerazvijenost istraživanja na univerzitetima i nedovoljni istraživački kapaciteti u privredi, koji su gotovo potpuno nestali tokom poslednje dve decenije. Ključna spoljna slabost je hroničan manjak tražnje za istraživanjima, oslanjanje na uvoz tehnologija i drugih znanja i odsustvo razvojno usmerene specijalizacije istraživanja. Ovaj sistem je u nekoj vrsti zatišja, praktično bez ikakvog uticaja na razvoj, posebno ekonomski, zatvoren i usredsređen na sopstveno preživljavanje.
2. Sledeće okolnosti u Srbiji bitno određuju rezultate, ponašanje i uticaje ovog sistema: (a) realni sektor ekonomije, sa izuzetkom poljoprivrede, zapušten je za račun razvoja ekonomije usluga i transakcija, te su potrebe privrede Srbije za istraživanjima minimizirane, čak nestale; (b) ekonomija Srbije, sa izuzetkom nekih usluga, tipično je neinovativna, zasnovana na pribavljanju i transferu uglavnom zrelih tehnologija i niskoj ceni rada i još nekih inputa; (c) uloga znanja u društvu je neznatna; (d) politička i druga spremnost za razvoj zasnovan na znanju okončava se deklaracijama i idejama koje нико ne namerava da ostvari; (d) javno finansiranje istraživanja i razvoja najviše je motivisano željom da se ovaj sistem socijalno i politički drži pod kontrolom i održavanjem tradicije koja preferira osnovna istraživanja; (e) veća i srednja preduzeća, u najvećem broju slučajeva, koriste zrele tehnologije od kojih mnogima preti konačno zastarevanje. Ovo je pravilo u najvećem broju preduzeća nastalih direktnim stranim investiranjem, među kojima praktično ne postoji proizvođač sa sopstvenim istraživačkim, razvojnim i inovacionim politikama, kapacitetima i rezultatima.

3. Prema Eurostatu, u Srbiji ima ukupno 11.800 ekvivalentnih istraživača sa punim radnim vremenom, tako da na 10.000 stanovnika Srbije dolazi 16 istraživača<sup>60</sup>. Vrednost ovog parametra ljudskih potencijala istraživačko-razvojnog sistema za izabrane članice EU, koje su ranije bile socijalističke zemlje, jeste sledeća: Bugarska – 15,7; Češka – 32; Hrvatska – 16; Mađarska – 24; Slovenija – 43 i Slovačka – 28, što kaže da je Srbija, komparativno sa ovim zemljama, u nepoželjnom stanju. Za članice EU sa manjom populacijom, one sa kojima se ima smisla poređivati i ugledati kada je reč o razvoju, broj istraživača na 10.000 stanovnika iznosi: Danska – 67; Irska – 34; Austrija – 45; Portugal – 48; Finska – 75; Švedska – 51 i Norveška – 58. Uz nešto tačniju statistiku istraživačke populacije u Srbiji, sledilo bi da Srbija nema, komparativno sa članicama EU, zadovoljavajući obim ove populacije. Broj istraživača na 10.000 ekonomski aktivnih (zaposlenih u širem smislu) u Srbiji je 51, što je zadovoljavajuća vrednost ovog para-

metra, ali najviše zahvaljujući visokoj nezaposlenosti u Srbiji. Vrednost ovog parametra za Nemačku je 60, Francusku – 61, Norvešku – 78, Švedsku – 88, te za Finsku – oko 100.

4. Organizaciona alokacija istraživača, parametar koji kazuje kojim vrstama istraživanja se istraživači bave te i o mogućem doprinosu nacionalnom rastu i razvoju, iskazuje se procentom ukupne populacije istraživača koja je zaposlena u (a) proizvodnom sektoru – proizvodne organizacije, (b) vladinom sektoru – državni instituti i (c) u visokom obrazovanju. Vrednosti ovog parametra za Srbiju su: a – 2%; b – 26% i c – 72%. Dakle, ljudski istraživački potencijal u Srbiji je koncentrisan u visokom obrazovanju (72%), dok u privredi radi samo 2% istraživača. Struktura zaposlenosti istraživača u EU 28 je, iskazana vrednostima istog parametra, a – 46%; b – 12% i c – 40%, dok u zemljama članicama EU sa kojima ima smisla poređivati stanje u Srbiji, stvari stoje ovako – Bugarska: 19; 47; 33, Češka: 47; 18; 33, Danska: 59; 3; 37, Irska: 61; 3; 36, Hrvatska: 17; 29; 53, Mađarska: 55; 20; 25, Austrija: 62; 4; 33, Rumunija: 20: 39; 40, Slovenija: 53; 20; 26, Finska: 57; 11; 31, Norveška: 48; 17; 35, Crna Gora: 21; 27; 50. Odavde sledi nalaz da je, sa stanovišta privrednog razvoja zasnovanog

<sup>60</sup> Eurostat, *Researchers in full-time equivalents (FTE), by institutional sector, 2012 (1)*, 2012, dostupno na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/File:Researchers\\_in\\_full-time\\_equivalents\\_\(FTE\)\\_by\\_institutional\\_sector,\\_2012\\_\(1\)\\_YB14.png](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/File:Researchers_in_full-time_equivalents_(FTE)_by_institutional_sector,_2012_(1)_YB14.png)



na znanju i inovacijama, organizaciona alokacija istraživača u Srbiji veoma loša, te je za ovaj razvoj neproduktivna. Navedimo da u SAD 80% ukupnog broja istraživača radi u privredi, a u Japanu 75%, što je jedno od objašnjenja izvora inovativnosti i razvojnih kapaciteta privreda ovih zemalja.<sup>61</sup>

Ova statistika kazuje da su kapaciteti za generisanje inovacija u Srbiji, komparativno sa EU i u absolutnom smislu, veoma mali, sa izuzetkom delova nekih samostalnih instituta, pojedinih fakulteta i individualnih inovatora. Ovaj strukturalni nedostatak istraživačkog sistema Srbije ne može se kompenzovati niti povećanjem ukupnog broja istraživača niti alokacijom znatno većih ulaganja za istraživanja i razvoj. Stoga sve što treba uraditi jeste rešiti ovaj strukturalni problem, ali nikako smanjenjem broja istraživača u institutima ili u visokom obrazovanju, već isključivo povećanjem njihovog broja, i to radikalnim, u okviru proizvodnog sistema. Promena u tom smeru bi promenila i strukturu istraživačkih projekata i poduhvata ka rastu učešća primenjenih i razvojnih istraživanja i inovacionih aktivnosti.

5. Finansiranje istraživanja, razvoja i inovacija u Srbiji obavlja se, gotovo u celini, iz vladinog budžeta i iznosi oko 0,40% BDP. Ističemo da postoje veoma različite procene i tvrdnje (statistike) o procentu BDP Srbije koji se alocira na istraživanja i razvoj. Ove procene se kreću u širokom rasponu: od 0,3 do 0,96% BDP. Tako, prema Eurostatu, u Srbiji je za istraživanje i razvoj potrošeno 0,92% BDP u 2009. godini; 0,79% – 2010; 0,77% – 2011, te 0,96% u 2012. godini<sup>62</sup>. Prema našim procenama, najverovatniji iznos je oko 0,4% BDP u 2012. godini, što je, u poređenju sa EU (2,06%) – od čega oko 2/3 ulaganja potiče iz privrede, a samo 1/3 iz javnih izvora – veoma nisko ulaganje. U poređenju sa manjim zemljama članicama EU, ova ulaganja u Srbiji su primetno manja: Bugarska – 0,64%; Češka – 1,88%; Danska – 2,99%; Irska – 1,72%; Hrvatska – 0,75%; Mađarska – 1,30%; Austrija – 2,84%; Portugal – 1,50%; Slovenija – 2,80%; Slovačka – 0,82%; Finska – 3,55%; Švedska – 3,41%, te Norveška – 1,66%. Primetimo da male a naučno, tehnološki i privredno veoma razvijene

.....

<sup>61</sup> Isto.

<sup>62</sup> Eurostat, *Research and development expenditure, by sectors of performance, 2012*, dostupno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsc00001&plugin=1>

ne članice (Austrija, Danska, Finska, Švedska i druge) ulazu u istraživanja i razvoj znatno veći procenat svog BDP nego EU u celini. U uslovima tekućih problema sa javnim budžetom Srbije i očekivanim budžetskim restrikcijama, po svoj prilici će doći do smanjenja dela BDP za istraživanja i razvoj tokom bar nekoliko budućih godina.

6. U Srbiji se dominantno finansiraju naučna istraživanja – što je u redu, jer se ova istraživanja po pravilu finansiraju iz javnih izvora – i to daje rezultate ka kojima su ova istraživanja usmerena: nastavlja da raste broj objavljenih naučnih radova, broj citata domaćih istraživača i slično. Finansiranje razvojnih istraživanja i inovacija, koje po prirodi stvari treba da bude najvećim delom iz sredstava proizvodnog sektora, veoma je slabo. Podrška iz javnih izvora ovim istraživanjima ne može dati i ne daje odgovarajuće rezultate u odsustvu osnovnog finansiranja koje obavlja korisnik rezultata. Organizaciona struktura istraživačkog sistema Srbije je nepovoljna sa stanovišta razvojnih potreba privrede i društva Srbije i novog modela inovacionog procesa na koji se oslanja strategija Evropa 2020. Od ukupno 60 registrovanih naučno-istraživačkih institucija u Srbiji u 2014. godini, njih 28 se bavi pretežno osnovnim istraživanjima, dok

se preostalih 32 bave pretežno primeњenim i razvojnim istraživanjima<sup>63</sup>. Ova struktura daje veliku prednost osnovnim istraživanjima u odnosu na ostala i definitivno nije produktivna niti za one zemlje koje su ekonomski vodeće i tehnološki najnaprednije.

7. Broj prijavljenih i broj zaštićenih patenata godišnje je jedna od mera produktivnosti nacionalnog istraživačkog, razvojnog i inovacionog sistema. Broj prijavljenih patenata na milion stanovnika u Srbiji (oko 50) je znatno manji od EU u celini (230), i mnogo manji od svih malih a razvijenih zemalja članica EU: Norveška (340), Finska (330), Danska (300), Austrija (280), Švedska (280), Slovenija (150), itd.<sup>64</sup> Posebno je nepovoljna činjenica da broj patentnih prijava i zaštićenih patenata individualnih inovatora veoma nadmašuje institucionalne inovatore (univerziteti, instituti, privredne organizacije). Ovo zaostajanje Srbije u produkciji novih tehnologija još je veće u oblasti visokih tehnologija.

<sup>63</sup> Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije, *Spisak akreditovanih instituta*, 2014, dostupno na: [http://www.mpn.gov.rs/images/content/akreditacija\\_NIO/Akreditovani\\_instituti-2014\\_02.pdf](http://www.mpn.gov.rs/images/content/akreditacija_NIO/Akreditovani_instituti-2014_02.pdf)

<sup>64</sup> Eurostat, *European patent applications*, 2012, dostupno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=ts00009&plugin=1>



8. Privrede u kojima sektori i proizvodi visokih tehnologija imaju znatno učešće poseduju brojne i značajne prednosti, kao što su: (a) visoka dodatna vrednost i, otuda, osnov za viši standard stanovništva i lakše finansiranje razvoja, (b) manja podložnost kriznim stanjima, jer su sektori visokih tehnologija budućnost i ono što doprinosi sprečavanju krize i izlasku iz nje, (c) povoljniji položaj u međunarodnoj razmeni i trgovini, itd. Učešće Kine u ukupnom svetskom izvozu proizvoda visoke tehnologije, koje je 1995. iznosilo skromnih 2,1% da bi već 2006. dostiglo 16,9%, uzimamo za jedno od objašnjenja ekonomskog rasta i razvoja Kine tokom poslednje dve decenije. Učešće EU u ukupnom svetskom izvozu proizvoda visoke tehnologije 2006. iznosilo je 17% i bilo je veće od uvoza ovih proizvoda. U ukupnom izvozu EU 2012. proizvodi visoke tehnologije učestvuju sa 15,6%<sup>65</sup>. Ove proizvode najviše izvozi Nemačka, koju slede Holandija, Francuska, Velika Britanija i Belgija. Povećan je izvoz ovih proizvoda kod većine zemalja članica EU u odnosu na 2011. godinu i većina njih ima veći izvoz od uvoza ovih proizvoda. Podaci o izvozu ovih proizvoda kazuju da i sasvim mala zemlja može biti veoma konkurentna u području visokih tehnologija. Proizvodi visokih tehnologija u izvozu Srbije gotovo da ne učestvuju.
9. Suštinska karakteristika ovog sistema je nepovezanost delova koji ga čine, tako da namesto produktivnog sistema imamo neuređenu i međusobno neusaglašenu kolekciju komponenata od kojih bi trebalo da se sastoji. U odsustvu pravog inovacionog sistema zemlje, koji je ukratko a tačno definisan u uvodnom članu Zakona o inovacionoj delatnosti Srbije, svako dobrodošlo povećanje ulaza u ovaj sistem (istraživači, oprema, finansije, itd.) neće dati inače moguće doprinose razvoju Srbije.
10. Najzad i najvažnije. Inovacioni model u Srbiji je tipičan linearni model, napušten u mnogim zemljama, ali i dalje prisutan u nekim zemljama članicama EU. U tom modelu organizacijski su odvojena i u linearni odnos stavljena osnova, primenjena i razvojna istraživanja i inovacione aktivnosti. Ove odvojenosti podižu barijere između ovako klasifikovanih istraživanja, što dovodi do velikih kašnjenja u tom linearном

<sup>65</sup> Eurostat, *High-tech statistics*, 2013, dostupno na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/High-tech\\_statistics#Trade\\_in\\_high-tech\\_products](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/High-tech_statistics#Trade_in_high-tech_products)

sledu koji počinje sa osnovnim istraživanjima i ide (trebalo bi) ka inovacijama. Tako se može desiti da zemlja ima pažnje vredna osnovna istraživanja, a da se njena privreda praktično zasniva isključivo na uvozu standardizovanih tehnologija. Inovacioni model na kome se zasniva i čiji razvoj potpomaže strategija Evropa 2020 je sušta suprotnost ovome: reč je o interaktivnom ponašanju sa brzim odzivima i saradnji svih aktera, usmerenih ka razvoju naučnih znanja i njihovoj brzoj transformaciji u tehnologije proizvoda, procesa, usluga, itd. Sa ovog stanovišta posmatrano, nacionalni inovacioni sistem Srbije je veoma udaljen od inovacionog sistema koji je u osnovi strategije Evropa 2020. Ova sistemska razlika će se najteže savladavati, jer je u pitanju strukturalna različitost misija, povezanosti i ponašanja aktera istraživanja, razvoja i inovacija. To se u Srbiji očituje i odsustvom очekivanog delovanja i razvojnih efekata (a) Zakona o inovacionoj aktivnosti donesenog 2005. godine, (b) strategije i politike razvoja industrije Srbije u periodu 2011–2020. godine, (c) strategije naučnog razvoja Srbije, (d) neformalnog, ali poznatog dokumenta Srbija 2020, (e) brojnih (oko stotinu) drugih nacionalnih strategija, od kojih su mnoge formalno u vezi sa strategijom Evropa 2020.

### 3. Preporuke za približavanje Srbije ciljevima strategije Evropa 2020 u oblasti IRI

U strategiji Evropa 2020 piše sledeće: „Svaka članica Evropske unije će primenjivati ovu strategiju tako što će sama i na svoj način definisati svoje nacionalne razvojne ciljeve s obzirom na svoju polaznu poziciju i tekuće okolnosti“<sup>66</sup>. Pošto ovo važi i za buduće članice, Srbija treba da formuliše svoje ciljeve, planove, inicijative, akcije, instrumente, mehanizme, itd., koji se tiču istraživanja, razvoja i inovacija. To može učiniti tako što će se ugledati na elemente date u strategiji Evropa 2020 ili će pak, sasvim samosvojno i na svoj način sav taj posao obaviti, što bi bilo najbolje rešenje.

U formulisanju strategije za istraživanje, razvoj i inovacije, EU polazi od tvrdnje da „Evropa nije dovoljno efikasna u pretvara-

.....  
<sup>66</sup> European Commission, *EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication from the Commission, COM(2010) 2020 final, Brussels, 3. 3. 2010, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>



nju dobrih inovativnih ideja u proizvode i usluge za tržište”<sup>67</sup>. Ova tvrdnja u znatno većoj meri važi i za Srbiju, te je uzimamo kao ključnu osnovu za politička, razvojna i kulturna opredeljenja Srbije u oblasti IRI, za čiju realizaciju navodimo sledećih 14 preporuka:

1. Dosadašnji model razvoja Srbije treba ubrzano, posvećeno i pametno zamenjivati onim koji se zasniva na znanju. Srbija treba da podstiče razvoj privredne strukture koja je rastuće međunarodno konkurentna po osnovi tehnološke savremenosti i inovacionog sadržaja. Iskustvo nekoliko manjih evropskih zemalja koje su iz privredne stagnacije izrasle u društva zasnovana na znanju i inovacijama, kazuje da su za to bila potrebna sledeća tri uslova: (a) populacija, nikako samo njena elita, raspolaže znanjem i kvalitetno se obrazuje, (b) vlada i druge institucije kompetentno podržavaju razvoj zasnovan na znanju i (c) postoji dovoljno sposobnih i motivisanih preduzetnika za privređivanje zasnovano na znanju.
2. Srbija ne može proizvoditi sve što joj je potrebno, te mora postati međunarodno konkurentna u brižljivo izabranim sektorima i grupama proizvoda i usluga, ali nikako, posebno na duži rok, transferom zrelih tehnologija i po osnovi niskih cena rada i prirodnih resursa, već po osnovi znanja kao centralnog faktora kreiranja veće novostvorene vrednosti.
3. Rešenje problema visoke nezaposlenosti u Srbiji treba tražiti u novim i tehnološki modernizovanim tradicionalnim sektorima, jer samo tada nova zaposlenost obezbeđuje rast životnog standarda. U ovom smeru treba inovirati postojeću ili formulisati novu industrijsku politiku Srbije.
4. Velike regionalne razlike unutar Srbije treba smanjivati preko razvoja novih i modernizacije tradicionalnih sektora, jer se u suprotnom razlike u razvijenosti regiona ne smanjuju, već povećavaju. U ovom smeru treba, na osnovama inovirane industrijske politike, inovirati postojeću ili formulisati novu politiku regionalnog razvoja.
5. Neophodno je primetno povećanje efikasnosti upotrebe resursa, i u proizvodnji i u potrošnji, posebno energetskih resursa. Tekuća neefikasnost vodi ka znatno nižoj konkurentnosti proizvoda i usluga od moguće, ka nižim cenama rada i, na nešto duži rok,

.....

<sup>67</sup> Isto.

ka neisplativosti investiranja. Poseđovanje i korišćenje znanja i odgovarajućih tehnologija je ključni uslov za povećanje efikasnosti privrednih i neprivrednih sektora Srbije.

6. Modernizaciju obrazovanja, najkraće rečeno, obavljati doslednom primenom usvojene strategije njegovog razvoja. Visoko obrazovanje čim pre modernizovati razvojem istraživačkog rada studenata i nastavnika, tako da se obrazovni proces dominantno zasniva na istraživanjima. Prema ovoj strategiji, u starosnoj grupi 30–34 u Srbiji, oko 2020. godine, učešće visokoobrazovanih treba da iznosi 35%, dok je ovaj cilj za EU u celini 40%<sup>68</sup>. Uzet sam za sebe, ovaj cilj u Srbiji nema opravданja; u okviru budućeg a mogućeg razvoja privrede sa odgovarajućim inovacionim sistemom, ovaj cilj ima važnu i gotovo nezamenljivu svrhu.
7. Istraživanja treba da budu vođena razvojnom svrhom tj. potrebama okruženja istraživačkih organizacija. Pažljivo definisati i dosledno poštovati misiju istraživanja koja se finansiraju iz vladinog budžeta.

Bazna istraživanja treba da se obavljaju za visoko obrazovanje kao fokusiranog korisnika, u okviru njega ili u tesnoj saradnji sa njime. Strateška primenjena istraživanja fokusirati na potrebe razvoja privredne strukture ili drugih sektora, u saradnji sa potencijalnim korisnicima uz javno (su)finansiranje, ali uvek veoma ciljano. Istraživanja koja su mešavina baznih i применjenih treba obavljati isključivo za pažljivo izabrane bazne tehnologije za koje postoji razvojni interes, potrebe i mogućnosti u Srbiji. U pitanju su, u prvom redu, sledeće tehnologije: energetske tehnologije (novi izvori energije i energetska efikasnost), nove biotehnologije, nanotehnologije i informaciono-komunikacione tehnologije.

8. Podržati osnivanje istraživačkih jedinica unutar privrednih preduzeća, uključivo i administrativnim merama pri (a) privatizaciji javnih preduzeća, (b) izboru strateških partnera, (c) kod većih stranih direktnih investiranja, itd. Razvijati isključivo svrshodnu inovacionu infrastrukturu. Inovirati postojeću Strategiju naučnog i tehnološkog razvoja Srbije tako da obuhvati i razvojno usmereno reorganizovanje javnog istraživačkog sistema. Urediti međunarodnu saradnju u istraživanjima i razvoju tako da to bude razvojno

<sup>68</sup> Vlada Republike Srbije, „Strategija razvoja obrazovanja Republike Srbije do 2020. godine“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, 107/2012, dostupno na: <http://www.vtsnis.edu.rs/StrategijaObrazovanja.pdf>



ciljana saradnja na duži rok od koje se mogu ostvariti po razvoj zemlje dovoljne koristi.

9. Ustanoviti i održavati regionalnu i širu saradnju da bi se otklonile posledice fragmentacije istraživačkih resursa i kapaciteta koja sada onemogućuje veće istraživačke i inovacione poduhvate. Saradnja u okviru Evropske unije i programa i instrumenata strategije Evropa 2020 postoji i treba je jačati povećanjem predmeta i sadržaja saradnje koji su fokusirani na razvoj inovacionih preduzeća i konkurentne privrede Srbije.
10. Raskinuti sa svim mehanizmima i strukturama koji okivaju društvo i umrtvljuju napore i posvećenost za rast opšteg blagostanja. Ovde se misli, u prvom redu, na eliminisanje onih strukturnih aranžmana koji stvaraju distributivne koalicije i monopole i održavaju korupciju bilo koje vrste, jer razvoj zasnovan na znanju prepostavlja preduzetnika koji nema mogućnosti ili je destimulisan da drugim, neproizvodnim, putevima ostvaruje svoje preduzetničke ciljeve.
11. Neophodan je radikalni raskid sa tradicijom u kojoj se deklarativno uvažava znanje, dok se uistinu oslonci za

razvoj traže izvan znanja. Za taj raskid neophodan je društveni konsenzus svih aktera, u prvom redu: politike, vlade, preduzetnika, sindikata, mlade i starijih generacija, kulturnih i drugih institucija i organizacija. Srbija će se ili radikalno i posvećeno okrenuti budućem svetu zasnovanom na znanju ili će ostati na razvojnoj periferiji.

12. Tradicionalnu fokusiranost istraživačkog i obrazovnog sistema Srbije na usvajanje znanja i ispoljavanje inovativnosti i dovitljivosti treba proširiti i na korišćenje svega ovoga za stvaranje novih a konkurentnih proizvoda i usluga i za njihovu komercijalizaciju. Ta nova fokusiranost traži saradnju različitih sektora, stručnih područja i profila, delova organizacija, institucija, itd. Za uspeh složenih poduhvata – a nema iole značajnije inovacije a da proces njenog stvaranja nije složen – potrebne su odgovarajuće organizacijske procedure, menadžerske veštine, uzajamno poverenje učesnika procesa, slobodan i znatiželjan duh, znanje i veštine, sposobnost da se prihvati rizik, osiguranost nagrade onih koji su doneli uspeh, itd. Čim pre osigurati *venture* (riziko) kapital u Srbiji i institucionalne uslove za njegovo funkcionisanje, posebno za potrebe malih i srednjih preduzeća, kao

i za očekivane preduzetničke inicijative institucija visokog obrazovanja i istraživačkog sistema Srbije.

13. Razvijati kulturu evaluacije kao osnovu za vrednovanje rezultata istraživačkog, obrazovnog i inovacionog sistema u celini sa stanovišta doprinosa ukupnom razvoju zemlje (kulturnom, ekonomskom, socijalnom, itd). Za ovu svrhu koristiti, u prvom redu, *Scoreboard* metodologiju, koja je jedan od instrumenata vodeće inicijative Unije inovacija.
14. Uloga Vlade Srbije u području istraživanja i inovacija je višestruka, veoma značajna i delikatna. Neophodna je, najpre, u formulisanju opredeljenja i strategije o budućem razvoju zemlje i u onome što se naziva „pametno izabrana specijalizacija“ privrede, zatim u stvaranju uslova da nastane i da se razvija inovacioni ambijent i produktivan inovacioni sistem i, najzad, u započinjanju, ohrabrvanju i omogućavanju međunarodne saradnje u IRI, posebno na regionalnom nivou. Strategiju sopstvenog razvoja, posebno u oblasti IRI, harmonizovati sa strategijom Jugoistočna Evropa 2020: radna mesta i prosperitet u evropskoj perspektivi, koja je usaglašena sa strategijom Evropa 2020.





# KLIMATSKE PROMENE



Autor: Dragoljub Todić

1. Ciljevi i instrumenti definisani u strategiji Evropa 2020: strategija za pametan, održiv i inkluzivan razvoj

Jednim od ključnih strateških dokumenata u kojem su klimatske promene definisane kao prioritetna oblast delovanja EU smatra se strategija Evropa 2020: strategija za pametan, održiv i inkluzivan



razvoj<sup>69</sup>, pre svega, zbog sistemskog karaktera dokumenta, konteksta u koji su klimatske promene stavljenе i ambicija koje se postavljaju pred EU. Kroz tri formulisana cilja EU u oblasti klimatskih promena (smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte za najmanje 20% u odnosu na nivo iz 1990. godine,<sup>70</sup> 20%

učešća obnovljivih izvora energije u potrošnji električne energije i unapređivanje energetske efikasnosti kroz smanjenje primarne potrošnje energije za 20% u poređenju sa projektovanim nivoima) snažno je naglašen fundamentalni karakter energetskog sektora i nužnost integralnog pristupa ciljevima i instrumentima u različitim sektorskim oblastima od značaja za oblast klimatskih promena. Zbog toga je za razumevanje implikacija ovako definisanih ciljeva neophodno voditi računa o položaju EU u međunarodnim odnosima, ukupnoj politici ove organizacije u oblasti održivog razvoja, životne sredine, prirodnih resursa, industrijskog sektora, zatim poljoprivredi, saobraćaju, trgovini, itd., što zahteva znatno detaljniju analizu.<sup>71</sup> Specifičnosti stanja u pojedinim država-

<sup>69</sup> European Commission, *EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication from the Commission, COM(2010) 2020 final, Brussels, 3. 3. 2010, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF> (pristupljeno 10. 7. 2014). Za osnovu ovog dela teksta poslužio je članak: D. Todić, „Klimatske promene“, u: J. Kronja, (ur.), *Vodič kroz Strategiju EU 2020*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 64–80. U formalnom smislu, osnovni okvir delovanja EU povezan je sa činjenicom da je EU članica Okvirne konvencije UN o promeni klime od 21. marta 1994. godine a Kjoto protokola od 16. februara 2005. godine. Videti: United Nations, “Status of Ratification of the Convention”, *Framework Convention on Climate Change*, dostupno na: [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/status\\_of\\_ratification/items/2631.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php) (pristupljeno 10. 3. 2014); United Nations, “Status of Ratification of the Kyoto Protocol”, *Framework Convention on Climate Change*, dostupno na: [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/status\\_of\\_ratification/items/2613.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php) (pristupljeno: 10. 3. 2014).

<sup>70</sup> Smanjenje emisija na 30% do 2020. godine predloženo je pod uslovom da se druge, kako razvijene, tako i zemlje u razvoju, obavežu na fer udeo u budućem globalnom klimatskom sporazumu nakon isteka prvog obavezujućeg perioda po osnovu Kjoto protokola. U maju 2010. Evropska komisija je objavila Saopštenje koje sadrži analizu implikacija različitih nivoa ambicija (ciljevi od 20% i 30%) i procene rizika od curenja ugljenika. European Commission, *Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage*, Com-

munication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, {SEC(2010) 650}, COM(2010) 265 final, Brussels, 26. 5. 2010.

<sup>71</sup> Za detaljnije o relevantnosti pojedinih sektora videti, npr. u Šestoj nacionalnoj komunikaciji, naročito delove koji se odnose na: okolnosti relevantne za GHG emisije i njihovo uklanjanje, politiku i mere, procenu ranjivosti, uticaje klimatskih promena i mere adaptacije. European Union, *Sixth National Communication and First Biennial Report from the European Union under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*, (required under the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol), Technical Report – 2014 – 075, 2014, str. 4–45, 76–100, 121–149.



	EU/zemlje članice – ciljevi	CO <sub>2</sub> smanjenje emisije ciljevi*	Obnovljiva energija	Energetska efikasnost – smanjenje upotrebe energije u Mtoe
	EU – glavni cilj	-20% (u poređenju sa nivoima 1990. godine)	20%	20% uvećanje energetske efikasnosti prema 368 Mtoe
	Procena na nivou EU**	-20% (u poređenju sa nivoima 1990. godine)	20%	206,9 Mtoe
1	AT	16%	34%	7,16
2	BE	-15%	13%	9,80
3	BG	20%	16%	3,20
4	CY	-5%	13%	0,46
5	CZ	9%	13%	n.a.
6	DE	-14%	18%	38,30
7	DK	-20%	30%	0,83
8	EE	11%	25%	0,71
9	EL	-4%	18%	2,70
10	ES	-10%	20%	25,20
11	FI	-16%	38%	4,21
12	FR	-14%	23%	34,0
13	HU	10%	14.65%	2,96
14	IE	-20%	16%	2,75
15	IT	-13%	17%	27,90
16	LT	15%	23%	1,14
17	LU	-20%	11%	0,20
18	LV	17%	40%	0,67
19	MT	5%	10%	0,24
20	NL	-16%	14%	n.a.



	EU/zemlje članice – ciljevi	CO <sub>2</sub> smanjenje emisije ciljevi*	Obnovljiva energija	Energetska efikasnost – smanjenje upotrebe energije u Mtoe
21	PL	14%	15,48%	14
22	PT	1%	31%	6,00
23	RO	19%	24%	10,00
24	SE	-17%	49%	12,80
25	SI	4%	25%	n.a.
26	SK	13%	14%	1,65
27	UK	-16%	15%	n.a.

**Tabela 1:** Ciljevi strategije Evropa 2020 u delu koji se odnosi na klimatske promene<sup>72</sup>

(kako su države članice EU definisale u nacionalnim programima reforme iz aprila 2011.)

\* Nacionalni ciljevi za smanjenje emisije gasova definisani su u Odluci 2009/406/EC (Odluka o podeli napora) i odnose se na emisije koje nisu obuhvaćene Sistemom za trgovinu emisijama. Emisije pokrivene ovim sistemom će biti smanjene do 21% u poređenju sa nivoima iz 2005. godine. Ukupno smanjenje emisija u tom slučaju će biti -20% u poređenju sa nivoima iz 1990. godine.

\*\* Dodatak nacionalnim ciljevima

ma članicama EU predstavljaju poseban činilac. Sva tri opšta cilja EU (u okviru klimatskih promena) posebno su određeni za svaku državu članicu (videti Tabelu 1).<sup>72</sup>

Veći je broj različitih instrumenata za ostvarenje definisanih ciljeva, ukomponovanih u ostale šire ciljeve koje bi trebalo imati u

vidu. Oni su razvrstani u dve velike grupe koje su naslovljene sa Industrijska politika za eru globalizacije<sup>73</sup> i Resursno efikasna Evropa<sup>74</sup>. U delu koji se odnosi na industrijsku

.....

<sup>72</sup> Izvor: European Commission, Europe 2020 targets, dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf) (pristupljeno: 9. 7. 2014).

<sup>73</sup> European Commission, *An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, {SEC(2010) 1272}, {SEC(2010) 1276}, COM(2010) 614, Brussels.

<sup>74</sup> European Commission, *A resource-efficient Europe*



sku konkurentnost, aktivnosti na nivou EU obuhvataju, između ostalog, preciznu analizu svih novih propisa koji budu donošeni sa stanovišta njihovog uticaja na konkurentnost, preispitivanje postojećih propisa s ciljem smanjivanja kumulativnih efekata njihovog delovanja na konkurentnost, podršku malim i srednjim preduzećima, jačanje evropske standardizacije, unapređivanje evropske transportne, energetske i komunikacione infrastrukture, izradu nove strategije u oblasti upravljanja sirovinama radi podsticanja održivog upravljanja, podizanje efikasnosti korišćenja resursa kroz specifična sektorska unapređivanja (napredne proizvodne tehnologije, izgradnja, biogoriva, drumski i železnički saobraćaj), podršku inovacijama u energetski intenzivnim industrijama, jačanje mera u oblasti upravljanja prostorom i razvoj prostorno-industrijske politike koja obuhvata čitav lanac snabdevanja, itd.<sup>75</sup>

.....

– *Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 21 final, Brussels, 26. 1. 2011.*

<sup>75</sup> U ovoj grupi aktivnosti deo mera koji treba da se ostvari na nacionalnom nivou obuhvata sledeće: unapređivanje poslovnog okruženja naročito u odnosu na mala i srednja preduzeća, uključujući nabavke u javnom sektoru radi podrške inovativnim inicijativama, unapređivanje uslova za zaštitu intelektualnog vlasništva, smanjivanje administrativnih troškova za kompanije i unapređenje kvaliteta propisa koji regu-

U delu koji se odnosi na unapređenje efikasnosti korišćenja resursa predviđene aktivnosti na nivou EU obuhvataju, između ostalog, mobilizaciju finansijskih instrumenata (ruralni razvoj, strukturalni fondovi, istraživačko-razvojni programi, itd.), jačanje okvira za korišćenje tržišno zasnovanih instrumenata (trgovina emisijama, naknade u energetskom sektoru, politika državne pomoći, javne nabavke), modernizaciju transportnog sektora (mrežna infrastruktura, inteligentno upravljanje saobraćajem, bolja logistika, nove tehnologije u putnom, avio i pomorskom sektoru radi smanjenja CO<sub>2</sub> emisija, uključujući i „zelene“ inicijative u sektoru automobilske industrije), promovisanje obnovljivih izvora energije na jedinstvenom tržištu, unapređivanje evropskih mreža (uključujući i transevropsku energetsku mrežu, „pametne mreže“ i interkonekcije obnovljivih izvora energije na mrežu, unapređivanje infrastrukturnih projekata strateške važnosti za EU na Baltiku, Balkanu, Mediteranu i evroruskom regionu), usvajanje i reviziju Akcionog plana u oblasti energetske efikasnosti (podrška malim i srednjim preduzećima i domaćinstvima)

.....

lišu poslovanje, preuzimanje zajedničkih aktivnosti (sa različitim sektorima kao što su poslovni sektor, sindikati, akademska zajednica, nevladine organizacije, organizacije za zaštitu potrošača) na identifikaciji prepreka i razvoju zajedničkih pristupa pitanju kako održati jaku osnovu za industriju i nauku radi obezbeđivanja vodeće pozicije EU u oblasti održivog razvoja.



korišćenjem odgovarajućih strukturalnih i drugih fondova, a radi unapređenja modela proizvodnje i potrošnje, „uspostavljanje vizije strukturalnih i tehnoloških promena” radi prelaska (do 2050. godine) na ekonomiju sa niskom emisijom ugljenika koja će biti i resursno efikasna i prilagodljiva na klimu i koja će obezbediti ostvarivanje ciljeva u oblasti smanjenja emisija i biodiverziteta (uključujući mere koje se odnose na sprečavanje i odgovor na katastrofe, koristeći i doprinos kohezione, poljoprivredne, ruralne i politike u oblasti pomorstva, posebno kroz primenu mera adaptacije, zasnovanih na efikasnijem korišćenju resursa što bi, takođe, trebalo da doprine globalnoj bezbednosti u sektoru hrane).<sup>76</sup>

Ako se za širi normativni okvir zvanične politike EU u oblasti klimatskih promena uzme paket propisa za ostvarenje „20-20-20” ciljeva (Klimatski i energetski paket) dogovoren od strane EP i Saveta u decembru 2008. i u junu 2009. godine<sup>77</sup>, onda bi operacionalizaciju ciljeva EU najvećim delom trebalo tražiti u instrumentima definisanim u četiri grupe komplementarnih propisa.<sup>78</sup> To su: propisi koji se odnose na reviziju i jačanje sistema trgovine dozvolama za emisije (engl. *Emissions Trading System – ETS*), što predstavlja ključno sredstvo EU za efikasno smanjenje troškova emisija;<sup>79</sup> odluka koja se odnosi na „podele napora“ koja reguliše emisije iz sektora koji nisu pokriveni sa EU ETS, kao što su prevoz, stanovanje, poljoprivreda, otpad;<sup>80</sup> obavezujući nacionalni ciljevi za obnovljive

.....

<sup>76</sup> U okviru ove inicijative planirane aktivnosti na nivou država članica obuhvataju, između ostalog, sledeće: ukindanje subvencija koje su štetne po životnu sredinu, osim onih koje se odnose na osobe sa invaliditetom, promenu tržišnih instrumenata kao što su fiskalni podsticaji i nabavke radi prilagođavanja metodama proizvodnje i potrošnje, razvoj, unapređenje i potpuno povezivanje transportne i energetske infrastrukture, obezbeđivanje koordinisane primene infrastrukturnih projekata, što bi trebalo da doprine efektivnosti ukupnog transportnog sistema EU, fokusiranje na gradske aspekte transporta, korišćenje propisa, izgradnju standarda učinka i tržišnih instrumenata, subvencija, javnih nabavki radi smanjenja korišćenja energije i resursa, kao i korišćenje strukturalnih fondova radi investiranja u podizanje energetske efikasnosti u javnim zgradama, podsticanje instrumenata kojima se postiže štednja energije, itd.

<sup>77</sup> Videti: European Commission, *The EU climate and energy package*, dostupno: [http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/package\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/package_en.htm)

<sup>78</sup> Ovde se, zbog ograničenog prostora, ostavljaju po strani ostali brojni propisi u oblasti klimatskih promena ili od značaja za klimatske promene.

<sup>79</sup> „Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC“, u: *OJ L 275*, 25. 10. 2003, str. 32–46.

<sup>80</sup> „Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020“, u: *OJ L 140*, 5. 6. 2009, str. 136–148.



izvore energije, čiji je cilj da zajednički povećaju udeo obnovljivih izvora energije u EU za 20% do 2020. godine,<sup>81</sup> i unapređenje razvoja i bezbedno korišćenje tehnike skupljanja i skladištenja ugljenika (engl. *Carbon Capture and Storage – CCS*).<sup>82</sup>

## 2. Promene od usvajanja strategije (2010. godine) i procene rezultata

Pri razmatranju promena koje su se dogodile u EU nakon usvajanja strategije Evro-  
pa 2020, kao i procene rezultata ostvarivanja definisanih ciljeva, potrebno je imati u vidu najmanje dve grupe činilaca. Najpre, neophodno je pažljivo sagledavanje ciljeva definisanih u novim strateškim dokumentima koje je ova organizacija usvojila, a koji su od značaja (ili na različite načine mogu posredno biti od značaja) za oblast klimatskih promena. Potom, morale bi biti uzete u obzir i okolnosti u međunarodnoj politici u oblasti klimatskih promena, s obzirom na naglašene specifičnosti problema klimatskih promena kao predmeta globalnih odnosa. To znači da, pre svega, trebalo uvažavati poziciju država najvećih emitera gasova sa efektom staklene bašte.

<sup>81</sup> „Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC“, u: *OJ L 140*, 5. 6. 2009, str. 16–62.

<sup>82</sup> „Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide and amending Council Directive 85/337/EEC, European Parliament and Council Directives 2000/60/EC, 2001/80/EC, 2004/35/EC, 2006/12/EC, 2008/1/EC and Regulation (EC) No 1013/2006“, u: *OJ L 140*, 5. 6. 2009, str. 114–135.

U periodu nakon usvajanja strategije Evro-  
pa 2020, u okviru EU su preduzete razli-  
čite aktivnosti u vezi sa ostvarivanjem ci-  
ljeva ove organizacije u oblasti klimatskih  
promena. Zbog toga su pojedini ciljevi EU  
u oblasti klimatskih promena definisani i  
u različitim drugim strateškim dokumen-



timu (u oblasti životne sredine, pojedinim privrednim sektorima, itd.), koje je donela ova organizacija nakon usvajanja strategije Evropa 2020.<sup>83</sup>

Politika i prioriteti EU u oblasti životne sredine (i klimatskih promena) definisani su i u Opštem programu delovanja EU u oblasti životne sredine do 2020. godine (Živeti dobro unutar granica naše planete), koji je usvojen 2013. godine.<sup>84</sup> Na nekoliko mesta se definišu ciljevi koji se direktno odnose na oblast klimatskih promena. Prema odredbama člana 2, Sedmi program delovanja u oblasti životne sredine ima sledeće ciljeve: (a) zaštita, očuvanje i povećanje prirodnog kapitala EU; (b) pretvaranje EU u resursno efikasnu, zelenu i konkurentnu privredu s niskim nivoom emisija CO<sub>2</sub>; (c) zaštita građana EU od pritisaka i opasnosti za njihovo zdravlje i blagostanje koji su povezani sa životnom sredinom; (d) pove-

ćanje koristi od zakonodavstva EU u oblasti životne sredine njegovim boljim sprovođenjem; (e) unapređenje politike EU u oblasti životne sredine na naučnim osnovama; (f) osiguranje ulaganja u politiku životne sredine i klime, te rešavanje eksternih troškova povezanih s životnom sredinom; (g) povećanje integrisanja pitanja u vezi sa životnom sredinom i usklađenost politika; (h) poboljšanje održivosti gradova na području EU; (i) povećanje efektivnosti EU u rešavanju međunarodnih izazova u oblasti životne sredine i klime (*pod. aut.*).

U Mapi puta ka konkurentnoj niskougljeničnoj privredi za period do 2050. godine (iz 2011. godine) predviđeno je da EU smanji svoje emisije na 80% ispod nivoa iz 1990. godine, kroz domaća smanjenja (i to smanjenje od 40% do 2030. i 60% do 2040. godine).<sup>85</sup>

Predlog politike u oblasti klimatskih promena i energije za period od 2020. do 2030. godine, koji je (2014) sačinila EK, ima za cilj da privredu EU učini konkuren-

<sup>83</sup> Za relativno najsažetiji prikaz stanja i projekcija u ovoj oblasti videti: European Environment Agency, *Trends and projections in Europe 2013 – Tracking progress towards Europe's climate and energy targets until 2020*, EEA Report No 10/2013, Copenhagen, 2013.

<sup>84</sup> "Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet'", u: *OJ L 354*, 28. 12. 2013, str. 171–200, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN> (pristupljeno: 21. 4. 2014).

<sup>85</sup> European Commission, *A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 112 final, Brussels, 8. 3. 2011.



tnijom, bezbednjom i održivijom.<sup>86</sup> Predloženo je da osnovni elementi politike EU budu sadržani u sledećem: smanjivanje emisije gasova sa efektom staklene baštne (engl. *Greenhouse Gas – GHG*) za 40% u odnosu na nivo iz 1990. godine, porast udela obnovljive energije za najmanje 27%, unapređenje energetske efikasnosti (i izmene i dopune Direktive o energetskoj efikasnosti), reforma sistema trgovine emisijama, konkurentna, priuštiva i bezbedna energija, novi sistem upravljanja.

Kao što je već naznačeno, kada se raspravlja o promenama u EU, treba imati u vidu i promene u okruženju, odnosno činioce koji determinišu međunarodnu politiku u oblasti klimatskih promena drugih ključnih subjekata, odnosno dosti-

gnuća i probleme u formulisanju globalne politike i njihovom ostvarivanju u praksi. Mogućnosti i perspektive postizanja dogovora o globalnim ciljevima politike u oblasti klimatskih promena, i modalitetima njihovog ostvarivanja, opšta su okolnost koja na specifičan dinamički način utiče na politiku EU, s jedne strane, i predstavlja predmet uticaja politike EU, s druge strane. U susret poslednjoj Konferenciji država članica Okvirne konvencije UN o promeni klime (19. COP, Varšava, novembar 2013), stav EU je bio zasnovan na proceni o potrebi usmeravanja aktivnosti u pravcu jačanja sprovođenja postojećih odluka i Durbanske platforme putem što bržeg premošćavanja jaza u planovima nivoa ograničenja pre 2020. godine, kao i pripreme osnova za usvajanje novog globalnog sporazuma (do 2015. godine) za period posle 2020. godine. EU želi novi pravno obavezujući sporazum koji će biti primenjiv na sve.<sup>87</sup> Rezultati Varšavske konferencije su ocenjeni „kao korak u pravcu međunarodne borbe protiv klimatskih promena,“ i EU je pozdravila ostvarene rezultate, posebno u delu koji

<sup>86</sup> Videti: European Commission, *A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, {SWD(2014) 15 final}, {SWD(2014) 16 final}, COM(2014) 15 final, Brussels, 22. 1. 2014, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN> (pristupljeno: 20. 4. 2014). Planirano je da se najkasnije do oktobra 2014. godine donese odluka u vezi sa ovim planom. Za šire videti i *Green paper: European Commission, A 2030 framework for climate and energy policies*, COM(2013) 169 final, Brussels, 27. 3. 2013, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0169&from=EN> (pristupljeno: 20. 4. 2014).

<sup>87</sup> *Conclusions on Preparations for the 19th session of the Conference of the Parties (COP 19) to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the 9th session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (Warsaw, 11–22 November 2013)*, EVIROMET Council meeting, Luxembourg, 14 October 2013.



se odnosi na odluku da se do 2015. godine postigne novi globalni sporazum.<sup>88</sup>

Inače, liderске pozicije EU u savremenoj politici i pravu klimatskih promena različito se objašnjavaju.<sup>89</sup> Jordan *et al.* smatraju ključnim nekoliko činilaca: EU je relativno veliki GHG emiter; EU je značajan činilac u međunarodnoj politici u oblasti klimatskih promena; EU ima značajnu ulogu u nacionalnim i lokalnim politikama u oblasti klimatskih promena u Evropi; klimatske promene predstavljaju značajan problem „kolektivnog delovanja“ u svetu koji je podeljen na države sa različitim istorijskim doprinosom klimatskim promenama sa sličnom konfiguracijom odnosa i u okviru same EU, gde su dve najveće članice EU (V. Britanija i Nemačka) odgovorne za skoro jednu trećinu ukupnih emisija u okviru EU-27, a Italija i Francuska za skoro jednu četvrtinu, itd.<sup>90</sup> Neki autori liderku

poziciju EU vezuju sa međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine,<sup>91</sup> a neki sa naporima ove organizacije da upravlja globalizacijskim procesima i to kroz uticaj u regulisanju pojedinih pitanja i jačanju međunarodnih institucija,<sup>92</sup> pre svega zbog toga što se globalizacija obično doživljava kao proces koji predstavlja dvostruku opasnost po politiku životne sredine u EU.<sup>93</sup> U prvom slučaju se tvrdi da liberalizacija trgovine vrši pritisak na države članice EU da snižavaju njihove standarde prema najmanjem zajedničkom imenitelju, a u cilju održavanja konkurentnosti. Druga pretnja proizilazi iz međunarodnih institucija koje su zadužene za promovisanje ekonomski liberalizacije, a posebno Svetske trgovinske organizacije (STO). Strah je u toliko veći što napor EU da održi stroge standarde u oblasti životne sredine mogu biti poništeni od strane STO kroz nedopuštene

<sup>88</sup> Videti: European Commission, *EU welcomes progress on international climate action at Warsaw conference*, Memo, Warsaw, 23 November 2013, dostupno na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1044\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1044_en.htm) (pristupljeno: 4. 7. 2014).

<sup>89</sup> Videti: D. Todić, *Klimatske promene i reforma sistema upravljanja*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2014, str. 146 i dalje.

<sup>90</sup> A. Jordan, D. Huitema, H. van Asselt, "Climate change policy in the European union: introduction", u: A. Jordan, D. Huitema, H. van Asselt, T. Rayner, F. Berkhout, (Eds), *Climate Change Policy in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, str. 6–8.

<sup>91</sup> A. Jordan, , "An ever more environmental union amongst the peoples of Europe?", *Environmental Politics*, No. 3/2008, str. 485–491. D. Schlosberg, , S. Rinfret, , "Ecological modernisation, American style", *Environmental Politics*, No. 2/2008, str. 254–275.

<sup>92</sup> Videti npr. L. van Schaik, S. Schunz, "Explaining EU Activism and Impact in Global Climate Politics: Is the Union a Norm- or Interest-Driven Actor?", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 50. No. 1/2012, str. 169–186.

<sup>93</sup> Ovde se ostavlja po strani rasprava o drugim aspektima problema u oblasti životne sredine i njihovom uticaju na EU. Za bezbednosne aspekte videti npr. N. Robins, *Greening European Foreign Policy*, *European Environment*, Vol. 6/1996, str. 173–182.



necarinske barijere u trgovini. Bez obzira da li su ovi strahovi realni ili ne, oni su pokrenuli reakciju donosilaca političkih odluka u EU koji su pokušali, i nastoje i dalje, da upravljaju nekim aspektima globalizacijskih procesa tako što će promovisati svoje standarde širom sveta, podržavati sprovođenje multilateralnih ugovora u oblasti životne sredine i jačati EU normativnu i tržišnu moć.<sup>94</sup>

## 2.1. Procena ostvarenih rezultata<sup>95</sup>

U odnosu na prvi, u strategiji Evropa 2020, projektovani cilj (smanjenje GHG emisi-

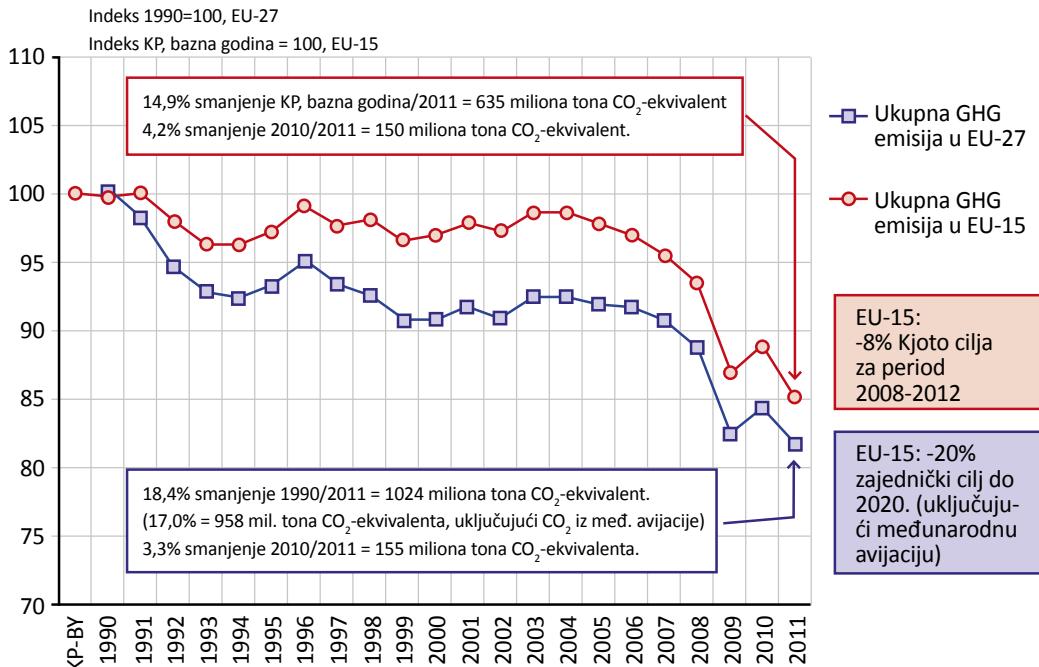
ja za najmanje 20% u odnosu na nivo iz 1990. godine), procenjuje se da je EU blizu ostvarivanja ovog cilja (Grafikon 1). Između 1990. i 2012. godine nivo emisija je smanjen za 18%. Ovakav rezultat je mnogo značajniji ima li se u vidu da je zabeležen privredni rast za 45% u odnosu na isti period. U 2012. godini evropska privreda je bila skoro dva puta manje ugljenično intenzivna (količina emisija po jedinici BDP).<sup>96</sup> Ako se ostvareni rezultati mere u odnosu na obaveze koje su proisticale iz Kjoto protokola (8% u periodu 2008–2012 u odnosu na 1990. godinu), procenjuje se da je EU-15 svoje emisije već u 2011. godini bila smanjila znatno iznad predviđene obaveze (14,6%).<sup>97</sup>

<sup>94</sup> R. D. Kelemen, *Globalizing European Union Environmental Policy*, Paper presented at The European Union Studies Association, 11th Biennial International Conference, Marina Del Rey, California, April 23rd-25th, 2009, dostupno na: [http://aei.pitt.edu/33075/1/kelemen\\_r\\_daniel.pdf](http://aei.pitt.edu/33075/1/kelemen_r_daniel.pdf). (pristupljeno: 16. 5. 2012), str. 4–5.

<sup>95</sup> Pitanje indikatora za merenje napretka u ostvarivanju definisanih ciljeva može biti posebno razmotreno. Ovde se za osnovu uzimaju osnovni indikatori koji su razvijeni u okviru Eurostata. U delu ciljeva koji se odnose na klimatske promene koristi se pet indikatora i to za prvi cilj: GHG emisije u odnosu na 1990. godinu i GHG emisije u sektورима koji nisu obuhvaćeni sistemom trgovine dozvolama za emisije; za drugi cilj: ideo obnovljive energije u ukupnoj finalnoj potrošnji energije, i za treći cilj: potrošnja primarne energije i potrošnja finalne energije. Za šire videti: European Commission, *Europe 2020 indicators*, Eurostat, dostupno na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/headline\\_indicators/data](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators/data) (pristupljeno: 13. 8. 2014).

<sup>96</sup> European Commission, *Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2014) 130 final, Brussels, 5. 3. 2014, str. 11.

<sup>97</sup> European Union, *Sustainable development in the European Union – 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy*, Eurostat, Statistical book, 2013, str. 183.



Grafikon 1: Trendovi u ukupnim GHG emisijama u poređenju sa 1990. godinom<sup>98</sup>

Projekcije razvoja situacije u vezi sa ostvarivanjem ciljeva smanjenja GHG emisija zavise od kalkulacije mogućih mera smanjenja, ili odsustva primene ovih mera. Procenjuje se da bi smanjenje GHG emisija moglo da dosegne 24% do 2020.<sup>99</sup>

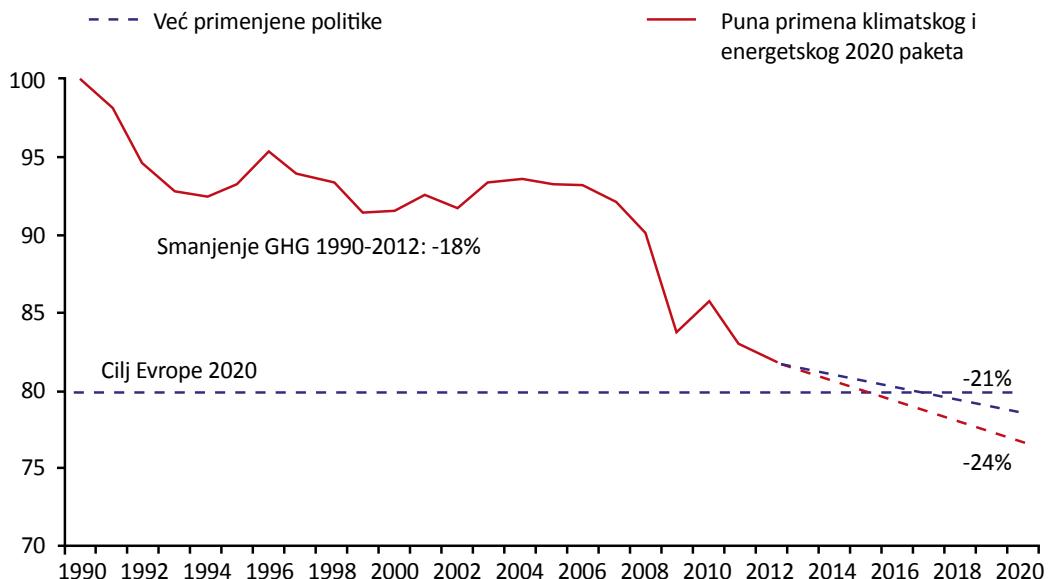
godine (videti Grafikon 2).<sup>100</sup> Prema podacima iz Šeste nacionalne komunikacije

cation from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2014) 130 final, Brussels, 5. 3. 2014, str. 11.

<sup>98</sup> European Environment Agency, Trends in EU greenhouse gas emissions compared to 1990/base year, dostupno na: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/trends-in-eu-greenhouse-gas-1> (priступljeno: 24. 7. 2014).

<sup>99</sup> European Commission, Annexes to the Communi-

<sup>100</sup> Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth, nav. delo, str. 11.



Grafikon 2: GHG emisije 1990-2020.<sup>101</sup>

(indeks 1990=100)

\* Ukoliko Klimatski i energetski paket 2020 bude u potpunosti primenjen, EU bi mogla smanjiti emisiju GHG do 24% do 2020. godine, u poređenju sa nivoima iz 1990. godine

procenjuje se da će, prema scenariju „sa postojećim merama“, ukupne GHG emisije (bez podataka koji se odnose na međunarodno vazduhoplovstvo) biti za 22% manje u 2020. godini u odnosu na 1990. godinu i 24% deset godina kasnije. Pre-

ma scenariju koji podrazumeva dodatne mere, projektovane emisije bi bile manje za 26% 2020. godine, odnosno 30% 2030. godine.<sup>102</sup>

.....

stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2014) 130 final, Brussels, 5. 3. 2014, str. 11.

<sup>101</sup> European Commission, Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Taking



Kada se radi o rezultatima koji su ostvarilepojedinačne države, procenjuje se da je skoro polovina država članica već dosegla ciljeve u sektorima koji nisu obuhvaćeni Šemom trgovine dozvolama. Nacionalni ciljevi u ovim sektorima se kreću od smanjenja za 20% do povećanja za 20%. Istovremeno, procenjuje se da predviđene mere u delu država članica EU (Nemačka, Holandija, Bugarska, Italija, Finska, Austrija, Španija, Belgija, Irska) neće biti dovoljne da obezbede ostvarivanje definisanih ciljeva.<sup>103</sup>

.....

CC), nav. delo, str. X i str. 101–120.

<sup>103</sup> *Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, nav. delo, str. 12.



* w	1990	1995	2000	2005	2007	2010	2011	2012	Cilj
<b>EU 28</b>	<b>100</b>	93,75	91,96	93,23	92,36	<b>85,73</b>	83,21	82,14	:
<b>EU 27</b>	:	:	:	:	:	:	:	:	80
<b>AT</b>	<b>100</b>	102,66	103,81	119,73	112,89	<b>110</b>	107,56	104,02	:
<b>BE</b>	<b>100</b>	104,91	103,05	99,69	94,09	<b>92,26</b>	85,27	82,56	:
<b>BG</b>	<b>100</b>	69,74	54,36	58,52	62,79	<b>55,33</b>	60,54	56,02	:
<b>CY</b>	<b>100</b>	<b>122,12</b>	<b>142,67</b>	<b>158,08</b>	<b>165,15</b>	<b>158,63</b>	<b>155,3</b>	<b>147,72</b>	:
<b>CZ</b>	<b>100</b>	77,46	74,71	74,74	75,44	<b>70,18</b>	69,29	67,32	:
<b>DK</b>	<b>100</b>	110,81	100,72	94,7	99,49	<b>90,67</b>	83,84	76,93	:
<b>DE</b>	<b>100</b>	89,91	84,12	80,76	79,51	<b>77,06</b>	75,58	76,55	:
<b>EE</b>	<b>100</b>	49,4	42,29	45,6	51,82	<b>49,13</b>	50,56	<b>47,4</b>	:
<b>EL</b>	<b>100</b>	104,61	120,21	128,23	128,11	<b>111,73</b>	108,97	105,71	:
<b>ES</b>	<b>100</b>	<b>113,83</b>	<b>134,84</b>	<b>153,24</b>	<b>153,93</b>	<b>124,41</b>	<b>124,41</b>	<b>122,48</b>	:
<b>FI</b>	<b>100</b>	100,46	98,48	98,01	112,02	<b>106,62</b>	96,49	88,13	:
<b>FR</b>	<b>100</b>	99,62	101,57	101,51	98,05	<b>94,08</b>	89,52	89,46	:
<b>HR</b>	<b>100</b>	73,38	83	95,76	102,17	<b>90,26</b>	89,21	82,65	:
<b>HU</b>	<b>100</b>	80,55	78,68	80,71	77,87	<b>69,66</b>	68,03	63,7	:
<b>IE</b>	<b>100</b>	106,64	124,35	128,15	126,86	<b>114,04</b>	106,25	107,04	:
<b>IT</b>	<b>100</b>	102,45	106,89	111,5	108,09	<b>97,25</b>	94,87	89,72	:
<b>LT</b>	<b>100</b>	<b>45,17</b>	<b>40,11</b>	<b>47,75</b>	<b>53,58</b>	<b>43,29</b>	<b>44,48</b>	<b>44,41</b>	:
<b>LU</b>	<b>100</b>	80,83	80,69	108,3	102,84	<b>101,86</b>	100,42	97,48	:
<b>LV</b>	<b>100</b>	<b>47,59</b>	<b>38,11</b>	<b>42,51</b>	<b>46,25</b>	<b>46,71</b>	<b>43,51</b>	<b>42,92</b>	:
<b>MT</b>	<b>100</b>	<b>125,44</b>	<b>131,55</b>	<b>147,75</b>	<b>153,91</b>	<b>150,5</b>	<b>152,54</b>	<b>156,9</b>	:
<b>NL</b>	<b>100</b>	106,64	102,96	101,83	99,49	<b>101,43</b>	94,98	93,26	:



* w	1990	1995	2000	2005	2007	2010	2011	2012	Cilj
<b>PL</b>	<b>100</b>	94,62	84,99	85,6	89,24	<b>87,57</b>	87,19	85,85	:
<b>PT</b>	<b>100</b>	117,32	138,32	144,53	133,04	<b>117,7</b>	115,74	114,87	:
<b>RO</b>	<b>100</b>	<b>70,79</b>	<b>54,14</b>	<b>57,03</b>	<b>57,64</b>	<b>46,81</b>	<b>49,08</b>	<b>47,96</b>	:
<b>SE</b>	<b>100</b>	102,08	95,21	92,98	91,07	<b>90,74</b>	85,13	80,73	:
<b>SI</b>	<b>100</b>	100,61	102,86	110,18	112,29	<b>105,37</b>	105,62	102,62	:
<b>SK</b>	<b>100</b>	72,69	66,85	68,71	66,19	<b>62,06</b>	61,13	58,4	:
<b>UK</b>	<b>100</b>	93,99	91,08	89,76	88,22	<b>80,55</b>	75,33	77,5	

**Tabela 2:** Trendovi u ukupnim GHG emisijama (Kjoto protokol): EU i države članice  
(u odnosu na 1990. godinu)

Kada se radi o ukupnim GHG emisijama (uključujući vazduhoplovstvo i bez podataka o korišćenju zemljišta, promenama u korišćenju zemljišta i šumarstvu), najveće smanjenje su zabeležile Letonija, Litvanija i Estonija, dok su Portugal, Španija, Kipar i Malta najdalje od projektovanog smanjenja u odnosu na 1990. godinu (Grafikon 3).<sup>104</sup>

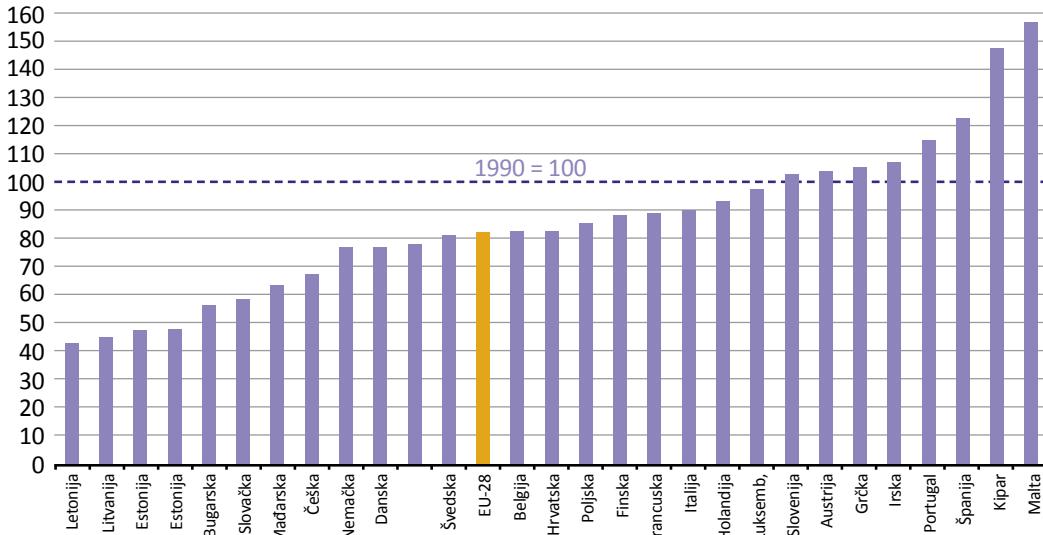
U pogledu drugog cilja (povećanje udela obnovljive energije u finalnoj potrošnji energije za 20%), procenjuje se da je od 2000. godine zabeležen „stalni porast u korišćenju

obnovljive energije na nivou EU“. Od 7,5% u 2003. godini ideo obnovljive energije u finalnoj potrošnji je porastao na 8,5% u 2005. godini, odnosno 14,4% u 2012. godini, što čini oko 5,6% ispod cilja koji je definisan za 2020. godinu. Ipak, zbog povećanja podsticaja (posebno u investicije u energiju vetr i solarnu energiju) procenjuje se da bi, ako se bude održao tempo investicija u ovoj oblasti, EU do 2020. godine mogla da dostigne 21% učešća obnovljive energije u ukupnoj finalnoj potrošnji energije.<sup>105</sup>

.....

<sup>104</sup> Eurostat, *Greenhouse Gas Emissions, base year 1990*, dostupno na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/web/\\_download/Eurostat\\_Table\\_t2020\\_30HTMLDesc\\_aa7c429f-db97-4669-9378-9fc6290ff5a9.htm](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/web/_download/Eurostat_Table_t2020_30HTMLDesc_aa7c429f-db97-4669-9378-9fc6290ff5a9.htm) (pristupljeno: 9. 7. 2014).

<sup>105</sup> Eurostat, *Total Greenhouse Gas Emission by Countries, 2012*, dostupno na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/images/9/99/Total\\_greenhouse\\_gas\\_emissions\\_by\\_countries\\_%28including\\_international\\_aviation\\_and\\_excluding\\_LULUCF%29%2C\\_012%2C\\_%28Index\\_1990\\_%3D\\_100%29\\_V2.png](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/9/99/Total_greenhouse_gas_emissions_by_countries_%28including_international_aviation_and_excluding_LULUCF%29%2C_012%2C_%28Index_1990_%3D_100%29_V2.png) (pristupljeno: 16. 7. 2014).



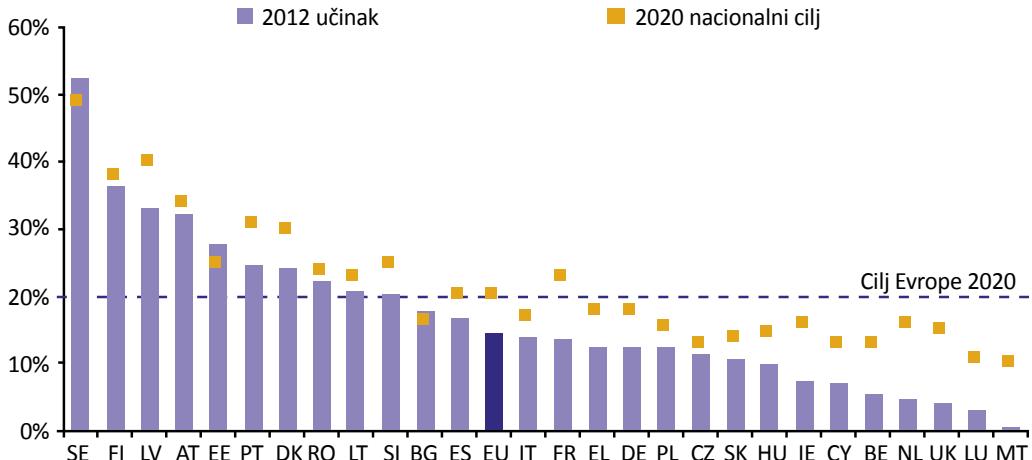
**Grafikon 3:** Ukupne GHG emisije pojedinačno po državama članicama, 2012. godine u odnosu na 1990. godinu (uključujući vazduhoplovstvo, isključujući LULUCF)

Pojedinačno posmatrano, sve države članice su od 2005. godine povećale ideo obnovljivih izvora energije, ali su samo tri (Švedska, Estonija, Bugarska) ostvarile svoje nacionalne ciljeve (videti Grafikon 4). Finska, Austrija i Češka su vrlo blizu ostvarenja ciljeva, a Francuska i Velika Britanija za oko 10% od definisanih ciljeva.<sup>106</sup>

Što se tiče trećeg cilja (unapređenje energetske efikasnosti za 20%, što odgovara potrošnji primarne energiju u iznosu od 1.483 Mtoe), procenjuje se da je u poslednjem periodu napravljen izvestan napredak (videti Grafikon 5 i Tabelu 3).<sup>107</sup> Međutim, potrebni su dodatni napori kako bi se ostvario definisani cilj predviđen za 2020. godinu, koji podrazumeva smanjenje primarne potrošnje energije za 6,3%. Iako je ekonom-ska kriza imala uticaja na potrošnju finalne

•••••  
<sup>106</sup> European Commission, *Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, nav. delo, str. 15.

•••••  
<sup>107</sup> Direktivom 2012/27/EU o energetskoj efikasnosti utvrđen je cilj EU, a od država članica je traženo da dosta-vuje svoje indikativne nacionalne ciljeve do 2020. godine.



**Grafikon 4:** Udeo obnovljivih izvora energije u državama članicama EU (% od ukupne finalne potrošnje energije)<sup>108</sup>

**Legenda:** U 2012. godini, udeo obnovljive energije EU u potrošnji energije iznosio je 14,4% u odnosu na cilj predviđen za 2020. godinu (20%).

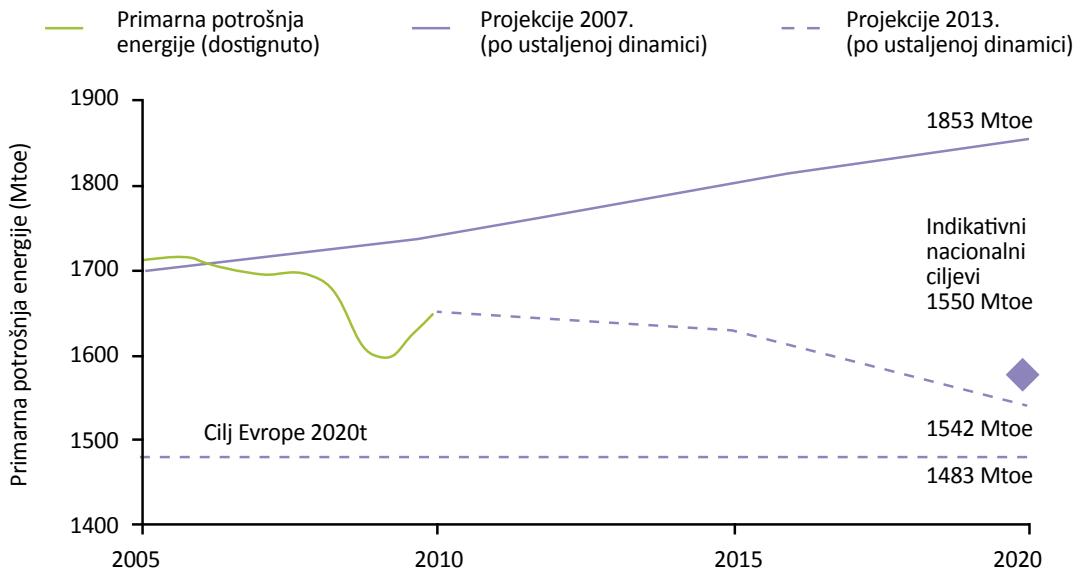
energije, prostor za značajnija unapređenja postoji posebno u sektoru saobraćaja.<sup>109</sup>

Države sa visokom energetskom intenzivnosti (potrošnja primarne energije po jedinici BDP) su učinile značajan napredak, dok je kod država sa umerenom energetskom intenzivnosti taj napredak manji. U 21 od 28 država članica smanjena je primarna potrošnja energije (2005–2011) 1–27% (u apsolutnim iznosima Nemačka, Francuska, Španija, Italija i Velika Britanija su ostvarile najveća smanjenja), dok je u ostalim dr-

<sup>108</sup> European Commission, *Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, nav. delo, str. 15.

<sup>109</sup> *Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive*

*growth*, nav. delo, str. 16.



**Grafikon 5:** EU potrošnja primarne energije - 2005-2020<sup>110</sup>

**Legenda:** U 2012. godini, udeo obnovljive energije EU u potrošnji energije iznosio je 14,4% u odnosu na cilj predviđen za 2020. godinu (20%).

žavama ona rasla 1–18%.<sup>111</sup> Sve države, osim Estonije i Malte, snizile su primarnu

energetsku intenzivnost, što znači da je proizveden veći BDP po jedinici potrošnje primarne energije.

.....

<sup>110</sup> European Commission, *Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, nav. delo, 5. 3. 2014, str. 16

<sup>111</sup> European Union, *Sustainable development in the European Union – 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy*, nav. delo, str. 192.



	1990	1995	2000	2005	2007	2010	2011	2012	Cilj
<b>EU 28</b>	1080,2	1079,0	1131,2	1189,3	1170,5	1160,0	1107,2	1103,4	1086
<b>EU 27</b>									1078
<b>AT</b>	19,3	21,4	23,7	28,2	27,7	28,4	27,5	27,3	
<b>BE</b>	31,6	34,5	37,6	36,8	34,8	37,5	37,8	36,0	
<b>BG</b>	16,4	11,4	9,1	10,1	10,3	8,8	9,3	9,2	
<b>CY</b>	1,1	1,4	1,6	1,8	1,9	1,9	1,9	1,8	
<b>CZ</b>	32,5	26,1	24,8	26,0	25,9	25,4	24,5	24,1	
<b>DK</b>	13,5	14,8	14,7	15,5	15,7	15,2	14,5	14,1	
<b>DE</b>	228,9	221,6	220,0	218,5	210,3	220,5	209,2	213,1	
<b>EE</b>	5,8	2,6	2,4	2,9	3,1	2,9	2,8	2,9	
<b>EL</b>	14,7	15,8	18,7	21,0	22,1	19,0	18,9	16,3	
<b>ES</b>	57,1	64,0	79,9	97,8	98,1	89,1	86,7	83,2	
<b>FI</b>	21,5	21,9	24,6	25,3	26,5	26,3	25,1	25,3	
<b>FR</b>	136,1	143,5	155,3	162,8	158,2	158,4	146,5	150,8	
<b>HR</b>	5,9	4,5	5,4	6,3	6,5	6,3	6,2	5,9	
<b>HU</b>	19,9	16,2	16,1	18,2	16,9	16,6	16,2	14,7	
<b>IE</b>	7,3	8,0	10,8	12,6	13,3	11,9	11,0	10,7	
<b>IT</b>	107,7	114,6	124,7	134,5	129,5	124,8	122,1	119,0	
<b>LT</b>	9,7	4,6	3,8	4,6	5,1	4,8	4,7	4,8	
<b>LU</b>	3,3	3,1	3,5	4,5	4,3	4,3	4,3	4,2	
<b>LV</b>	6,4	3,8	3,3	4,0	4,4	4,3	3,9	4,0	
<b>MT</b>	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	
<b>NL</b>	41,4	48,1	50,6	52,4	52,5	54,0	50,7	51,1	



	1990	1995	2000	2005	2007	2010	2011	2012	Cilj
PL	59,9	62,9	55,7	58,3	61,8	66,3	63,9	63,6	
PT	11,9	13,9	18,0	19,1	19,0	18,1	17,3	16,2	
RO	40,8	27,0	22,8	24,7	24,2	22,6	22,8	22,7	
SE	31,2	35,1	35,0	33,7	33,3	34,1	32,4	32,4	
SI	3,7	4,1	4,5	4,9	4,9	4,9	5,0	4,9	
SK	15,2	11,0	11,0	11,6	11,2	11,5	10,8	10,3	
UK	136,9	142,7	153,2	152,8	148,5	141,3	130,9	133,8	

**Tabela 3.** EU potrošnja finalne energije po državama (milioni t naftnog ekvivalenta), 1990–2012.<sup>112</sup>

.....

<sup>112</sup> European Commission, *Primary Energy Consumption*, Eurostat, dostupno na:  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=0&language=en&pcode=t2020\\_33&tableSelection=1](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=0&language=en&pcode=t2020_33&tableSelection=1)



### 3. Politika Republike Srbije u oblasti klimatskih promena

#### 3.1. Opšti kontekst, razlike i sličnosti sa EU

Odnose između ciljeva EU i ciljeva Republike Srbije (RS) u oblasti klimatskih promena trebalo bi posmatrati kao deo ukupnih odnosa između ove organizacije i države kandidata za članstvo u njoj, odnosno u svetu mogućnosti za usklađivanje politike i propisa države kandidata sa politikom i propisima EU. Otuda su napori RS u oblasti klimatskih promena snažno determinisani aktivnostima koje se sprovode u okviru procesa približavanja RS EU, tj. procesa usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa propisima EU.<sup>113</sup> Osim toga, jedan od elemenata nacionalne politike proističe i iz obaveza iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice (Službeni glasnik RS, broj 62/06), koji sadrži odredbe koje direktno upućuju na obaveze u vezi sa usklađivanjem nacionalnih propisa sa propisima EU.

•••••  
<sup>113</sup> Videti: Vlada Republike Srbije, *Izmenjeni i dopunjeni Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju*, Beograd, 2009, str. 571–601, dostupno na: [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/NPI/Revidirani\\_NPI\\_2009.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/NPI/Revidirani_NPI_2009.pdf). Ili: Kancelarija za evropske integracije, *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013–2016)*, februar 2013, str. 507 i dalje.

Otvaramoći pristupne pregovore, ovo je jasno konstatovano kako u poziciji EU, tako i u poziciji RS. Od Srbije se (kao od buduće države članice) očekuje „da se pridržava vrednosti na kojima Unija počiva“, budući da „pristupanje EU podrazumeva blagovremeno i delotvorno sprovođenje celokupnog korpusa zakonodavstva EU, odnosno pravnih tekovina EU u postojećem obliku u momentu pristupanja. [...] Uspostavljanje odgovarajućih administrativnih i pravosudnih kapaciteta od ključne je važnosti za ispunjavanje svih obaveza koje proističu iz članstva.“<sup>114</sup> Politika i pravo u oblasti klimatskih promena, prema postojećoj klasifikaciji predstavlja jedan deo poglavljia 27 (Životna sredina i klimatske promene)<sup>115</sup> te bi, u tom smislu, ova pitanja trebalo posmatrati zajednički uz vođenje računa o svim drugim sektorskim politikama od značaja za „životnu sredinu i klimatske promene,“ uključujući posebno oblast energetike (poglavlje 15), poljoprivredu i ruralni razvoj (poglavlje 11), transportnu politiku (poglavlje 14), itd. S druge strane, prema stavovima RS „zaštiti životne sredine i klimatske promene“ su označeni kao oblasti kojima će se posvetiti „posebna pažnja“, pored poljoprivrede

•••••

<sup>114</sup> Vlada Republike Srbije, *Opšta pozicija*, nav. delo, t. 14, str. 4, dostupno na: [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaraci\\_okvir.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaraci_okvir.pdf). (pristupljeno: 9. 2. 2014).

<sup>115</sup> Isto, str. 18.



i ruralnog razvoja, energetike, kohezione politike, industrije i transporta.<sup>116</sup> Međutim, zbog činjenice da reforma sistema u ovako kompleksnoj oblasti podrazumeva sinhronizovane sistemske promene u različitim sektorima, kao i ogromne troškove koje to sa sobom nosi, sagledavanje realnih mogućnosti da država kandidat za članstvo u EU dostigne poželjan nivo usklađivanja nacionalnih ciljeva sa ciljevima EU predstavlja jedno od prethodnih pitanja. Postojeće slabosti zakonodavne procedure u RS upućuju na zaključak da izazovi i prepreke koje stoje na tom putu nisu realno sagledane.<sup>117</sup>

.....

<sup>116</sup> Vlada Republike Srbije, *Uvodna izjava Republike Srbije, Međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, Brisel, 21. januar 2014. godine*, str. 11 i 12. dostupno na: [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracki\\_okvir.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf). (pristupljeno: 9. 2. 2014).

<sup>117</sup> Jednom od manifestacija takve slabosti mogu se smatrati one koje su povezane sa načinom usvajanja strateških dokumenata (pored metodoloških slabosti u pripremi i usvajanju zakona i podzakonskih propisa). Za ilustraciju se može navesti činjenica da u izradi Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine (Predlog), predlagач nije imao obavezu da izradu analizu efekata ovog dokumenta (čak ni analizu efekata u relativno pojednostavljenoj formi u kojoj se ona trenutno radi i na čiju primenu se može uputiti više zamerki). Videti: Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine, *Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine*, tačka V Obrazloženja uz Predlog, 15. 1. 2014, str. 17. Dakle, nije potrebna izrada analize efekata dokumenta za čije sprovođenje će u periodu do 2030. godine, prema podacima iz istog dokumenta, biti potreбно 14.366 milijardi evra!!!!

Među činiocima koji determinišu politiku RS u oblasti klimatskih promena verovatno se opštim mogu smatrati oni koji proviđaju iz nivoa ekonomske razvijenosti, zastarele privredne strukture i nasleđenih problema privrede i društva, pored geografskog položaja i karakteristika koje su povezane sa njim ili proizilaze iz njega. Kao element politike u oblasti životne sredine u celini, politika RS je određena postojećim stanjem prirodnih resursa, procenama doprinosa RS ukupnim emisijama GHG, itd. Iz Tabele 3 se mogu vidiiti podaci koji govore o razlikama između stanja u RS i prosečnih pokazatelja za EU, odnosno trendovi u poređenju sa 1990. godinom, kako u odnosu na emisije CO<sub>2</sub>, tako i u odnosu na ugljeničnu intenzivnost i energetsku intenzivnost.



	CO <sub>2</sub>		CO <sub>2</sub> /st		CO <sub>2</sub> /BDP (ugljen. intenzivnost)				TPES/BDP (energ. intenzivnost)	
	Srbija*	EU27	Srbija	EU27	Srbija		EU27		Srbija	EU27
<b>1990</b>	100	100	6,43	8,57	100	0,58	100	0,42	100	100
<b>1995</b>	72	95	4,46	8,04	102	0,80	95	0,37	136	93
<b>2000</b>	69	95	5,25	7,04	99	0,80	92	0,32	140	83
<b>2005</b>	80	95	6,61	8,07	98	0,78	90	0,30	137	79
<b>2010</b>	75	90	6,28	7,30	95	0,65	86	0,26	120	73
<b>2011</b>	81	87	6,86	7,04	99	0,70	86	0,25	123	69

**Tabela 4.** Srbija i EU: CO<sub>2</sub> emisije, CO<sub>2</sub> emisije/stanovnik, CO<sub>2</sub>/BDP, TPES/BDP (1990–2011)<sup>118</sup>

\* CO<sub>2</sub> emisije (sektorski pristup) – milioni t CO<sub>2</sub>, \*Uključujući Kosovo 1990–1999 i Crnu Goru 1990–2004. CO<sub>2</sub>/BDP (paritet kupovne snage) – kg CO<sub>2</sub>/US \$, 2005.

### 3.2. Nacionalni ciljevi i ciljevi EU – sličnosti i razlike

Ciljeve nacionalne politike RS u oblasti klimatskih promena trebalo bi posmatrati kao deo ukupne politike u oblasti životne sredine,<sup>119</sup> energetike, poljoprivrede, itd., a najpre sa stanovišta obaveza koje RS ima po osnovu članstva u relevantnim međunarodnim ugovorima. Pored Okvir-

ne konvencije UN o promeni klime, Kjoto protokola<sup>120</sup> i drugih međunarodnih ugo-

.....

<sup>118</sup> CO<sub>2</sub> Emissions from Fuel Combustion – 2013 Edition, International Energy Agency, Paris, 2013, str. 118, 120, 99, 98. Za CO<sub>2</sub>/st, str. 101, 102.

<sup>119</sup> Videti izveštaje o stanju životne sredine na sajtu Agencije za zaštitu životne sredine.

<sup>120</sup> Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije UN o promeni klime („Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, broj 2/97); Zakon o potvrđivanju Kjoto protokola uz Okvirnu konvenciju UN o promeni klime, 1997. („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 88/07). Srbija je članica Konvencije od 10. juna 2001. godine a Kjoto protokola od 17. juna 2008. godine. U vezi sa međunarodnim ugovorima od neposrednog značaja za ciljeve u oblasti klimatskih promena treba spomenuti i Zakon o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice između Evropske zajednice i Republike Albanije, Republike Bugarske, Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, BiH, Jugoslovenske Republike Makedonije, Republike Crne Gore, Rumunije, Republike Srbije i Privremene misije UN na Kosovu u skladu sa Rezolucijom 1244 SB UN („Službeni glasnik RS”, broj 62/06 od 27. jula 2006. godine).



vora koji se odnose na zaštitu atmosfere, trebalo bi imati u vidu i obaveze i prava iz više drugih međunarodnih ugovora koji imaju značaj za oblast klimatskih promena (naročito u oblasti zaštite biodiverziteta, dezertifikacije, upravljanja otpadom, upravljanja vodnim resursima, itd.).

Razlike (i sličnosti) između stanja i projektovanih ciljeva EU u oblasti klimatskih promena i stanja i projektovanih ciljeva RS nije jednostavno jasno i precizno odrediti, pre svega zbog širine i broja pitanja koja su obuhvaćena raspravom i brojnih metodoloških pitanja koja bi prethodno trebalo razjasniti, kao i zbog suštinski različitih pozicija u odnosu na pojedina prethodna pitanja koja su značajna za izvlačenje koničnih zaključaka. Pri tom bi trebalo imati u vidu ukupan položaj, pre svega, energetskog sektora RS, postojeće međunarodne i druge obaveze i realne mogućnosti pri-vrede i društva.

Strategija razvoja energetike RS do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine (Predlog) eksplicitno prepoznaje sva tri osnovna cilja definisana u okviru politike EU u oblasti klimatskih promena. Pri tom se „primena mera energetske efikasnosti, korišćenje obnovljivih izvora energije, zaštita životne sredine i smanjenje uticaja na klimatske promene“ proglašavaju za „ključne elemente tranzicije ka održivom

razvoju energetike Republike Srbije“.<sup>121</sup> Na nekoliko mesta se spominju „klimatske promene“ (ukupno 7 puta) i „gasovi sa efektom staklene bašte“. U dokumentu se polazi od stava da su ciljevi koji se odnose na „tranziciju ka održivoj energetici“ „u skladu sa politikom EU u oblasti energetike i u potpunosti u skladu sa ciljevima Regionalne energetske strategije Energetske zajednice, koji prepostavljaju stvaranje kompetitivnog, integriranog energetskog tržišta, privlačenje investicija u energetski sektor i obezbeđenje sigurnog i održivog snabdevanja energijom“.<sup>122</sup> Ciljevi uključuju: 1) Intenzivnije istraživanje energetskih potencijala; 2) Razvoj energetskog tržišta, uz primenu principa konkurenkcije, transparentnosti i nediskriminacije; 3) Izgradnju novih energetskih kapaciteta, odnosno revitalizaciju i modernizaciju postojećih; 4) Sveobuhvatan i koordiniran pristup racionalizaciji potrošnje energije i ukupnom povećanju energetske efikasnosti; 5) Stvaranje adekvatnih regulatornih i organizacionih uslova i pojednostavljinjanje i ubrzanje procedura pribavljanja saglasnosti i dozvola; 6) Intenzivno korišćenje obnovljivih izvora energije, pri čemu promovisanje obnov-

.....  
<sup>121</sup> Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine (Predlog), nav. delo, str. 25.

<sup>122</sup> Isto, str. 26.



Ijivih izvora energije treba uključiti i u energetske planove gradova i lokalnih zajednica kao deo lokalnih energetskih strategija; 7) Reorganizaciju i restrukturiranje preduzeća u energetskom sektoru; 8) Dalje usaglašavanje postojećih propisa sa propisima i standardima EU, uz međusobno usaglašavanje i razvoj nacionalnih propisa.<sup>123</sup>

Osnovna formalna razlika između položaja RS i država članica EU proističe iz njihovog statusa u Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime (ne-Aneks I, odnosno Aneks I), sa svim obavezama i pravima koji proističu iz ovih razlika. Pitanje perioda do kojeg će Srbija ostati u postojećem statusu može biti predmet rasprave, imajući naročito u vidu i činjenicu da se razlike u obavezama koje proističu iz statusa

u Konvenciji reflektuju i na odnos prema ciljevima definisanim u okviru EU.<sup>124</sup>

U pogledu konkretnijih ciljeva, koji se odnose na smanjenje emisije gasova sa efektom staklene baštne, mogu se konstatovati razlike u projekcijama koje su date za RS i to samo za deo predviđenog perioda.<sup>125</sup> Prema projekcijama iz Prvog izveštaja RS, prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime, ukupne emisije GHG u delu perioda ne bi bile smanjene, nego povećane. Tako bi prema osnovnom scenariju, 2012. godine ukupne emisije GHG dostizale nivo od 112,23%, a 2015. godine nivo od 120,41% emisija GHG 1990. godine. Prema alternativnom scenariju, ovakav trend porasta emisija bio bi ublažen, tako da bi emisije GHG 2012. godine bile na nivou od 110,56%, a 2015. godine 111,66% ukupnih emisija GHG u baznoj 1990. godini.<sup>126</sup> Poređenjem ukupne emisije GHG projektovane prema osnovnom i alternativnom scenariju, očekivano povećanje emisije

<sup>123</sup> Procenjuje se da su „svi navedeni ciljevi, aktivnosti i mera [...] u skladu sa politikom EU u oblasti energetike i u potpunosti u skladu sa ciljevima Regionalne energetske strategije Energetske zajednice, koji prepostavljaju stvaranje kompetitivnog, integrisanog energetskog tržišta, privlačenje investicija u energetski sektor i obezbeđenje sigurnog i održivog snabdevanja energijom. Međutim, oni su ključno usaglašeni sa potrebom ekonomskog razvoja i tehnološke modernizacije, odnosno održivog privrednog i socijalnog razvoja Republike Srbije. U tom smislu ovi ciljevi su usklađeni i sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja, *Službeni glasnik RS*, broj 57/08 kao dokumentom od značaja za usaglašavanje svih sektorskih, razvojnih, ekonomsko-socijalnih i ekoloških ciljeva društva.“ Isto, str. 26, 27.

<sup>124</sup> Naročito kada se radi o ciljevima koji se odnose na smanjivanje GHG emisija, ali i drugim ciljevima.

<sup>125</sup> Republika Srbija, kao ne-Aneks I ugovornica (zemlja u razvoju), nema obavezu kvantifikovanog smanjenja emisija gasova sa efektom staklene baštne u prvom obavezujućem periodu (2008–2012. godina). *Nacionalni program zaštite životne sredine*, nav. delo, str. 28.

<sup>126</sup> Vlada Republike Srbije, *Prvi izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime*, 11. 11. 2010, str. 11.



GHG u 2015. godini moglo bi se smanjiti za oko 7.000 Gg. Cilj je da se primenom dodatnih mera i u relativno kratkom predstojećem periodu do 2015. godine uspori očekivani trend porasta GHG.

Što se tiče ciljeva koji se odnose na obnovljive izvore energije, postojeći strateški dokumenti i propisi koji se odnose na ova pitanje sadrže elemente koji se na opšti način uklapaju u trendove EU.<sup>127</sup> Srbija je usvojila Nacionalni akcioni plan za obnovljive izvore energije (OIE) „kao okvir za promociju energije proizvedene iz obnovljivih izvora i postavila je obavezne nacionalne ciljeve za učešće energije iz obnovljivih izvora u bruto finalnoj potrošnji energije (27%), kao i učešću energije iz obnovljivih izvora u transportu (10%) do 2020. godine.“<sup>128</sup>

Unapređenje energetske efikasnosti definisano je kao cilj RS u nekoliko strateških dokumenata i nekim nacionalnim propisima, ali pitanje sistemskog pristupa, primene i ukupnih efekata postojećih i pla-

niranih mera zасlužuje posebnu analizu. „Postojeći pokazatelji potrošnje energije u odnosu na vrednost BDP imaju vrednosti uporedive sa zemljama u regionu, ali značajno iznad prosečnih vrednosti za zemlje EU, bez obzira na činjenicu da je potrošnja energije po stanovniku niža od proseka EU“.<sup>129</sup> „Srednji indikativni cilj za nastupajući period od 2013. do 2015. godine utvrđen je na nivou od 3,5% domaće potrošnje finalne energije u 2008. godini (0,2952 Mtoe), tako da se u periodu od 2010. do 2015. godine ostvare ukupne uštede od 0,3975 Mtoe (4,7%), odnosno ukupan cilj od najmanje 9% potrošnje finalne energije u devetoj godini primene (misli se na Direktivu 2006/32/ES o energetskoj efikasnosti kod krajnjih korisnika i energetskim uslugama, *prim. aut.*) od 0,7524 Mtoe.“<sup>130</sup>

•••••  
<sup>127</sup> Udeo obnovljivih izvora energije u potrošnji finalne energije u 2008. godini iznosio je 14%. Videti u: Vlada Republike Srbije, *Odgovori na upitnik EU – poglavlje 15 Energetika*, Beograd, 2010, str. 54, dostupno na: <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=2>

<sup>128</sup> Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine (Predlog), nav. delo, str. 41.

•••••  
<sup>129</sup> Isto, str. 50.

<sup>130</sup> Vlada Republike Srbije, „Drugi akcioni plan za energetsku efikasnost Republike Srbije za period od 2013. do 2015. godine“, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2013, Beograd, 2013, str. 4.



## 4. Preporuke i buduće aktivnosti radi ostvarivanja definisanih ciljeva

Kako je već naznačeno, osnovni elementi položaja RS određeni su, pored ostalog i najvećim delom, ukupnim položajem države koja se nalazi u fazi pregovora o članstvu u međunarodnoj organizaciji kakva je EU, odnosno različitim činiocima koji uslovjavaju dinamiku i sadržaj pregovaračkog procesa (nivo ekonomske razvijenosti, karakteristike stanja životne sredine, itd.). Ovome bi trebalo dodati i činjenicu da je RS članica Okvirne konvencije UN o promeni klime i Kjoto protokola.<sup>131</sup> Prema Uvodnoj izjavi RS, datoј na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju RS EU (21. januar 2014. godine), „među prioritetima u ovoj oblasti (misli se na oblast životne sredine, nap. aut.) su i aktivnosti koje se tiču borbe protiv klimatskih promena.“<sup>132</sup>

Usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima EU predstavlja jednu od osnovnih komponenti procesa pridruživanja. „Na svom putu ka pristupanju, Srbija će morati da nastavi da ulaže napore u usklađivanje svog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i da obezbedi potpuno sprovođenje ključnih reformi i propisa...“<sup>133</sup> Lista propisa EU u oblasti klimatskih promena, osim propisa koji po klasifikaciji same organizacije spadaju u ovu grupu u najužem smislu reči, obuhvata širu grupu propisa u različitim oblastima od posrednog značaja za oblast klimatskih promena. Inače, sekundarni propisi EU u oblasti klimatskih promena predstavljaju deo celine koja se u metodologiji same organizacije označava kao grupa propisa koja se odnosi na „monitoring atmosferskog zagađenja“ i koja u celini obuhvata 169 različitih akata.<sup>134</sup> Budući da se samo jedan deo njih neposredno odnosi na pojedina pitanja u vezi sa klimatskim promenama, uža klasifikacija propisa u oblasti klimatskih promena može biti predmet posebne rasprave. Prema klasifikaciji propisa EU, koja se daje na sajtu

<sup>131</sup> Za šire videti: D. Todić, „Klimatske promene i Srbija: između ciljeva EU i nacionalnih prioriteta i mogućnosti“, Evropski pokret u Srbiji, u: D. Todić, A. Macura, *Radna grupa Životna sredina: analiza i preporuke*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2014, str. 153–179.

<sup>132</sup> Vlada Republike Srbije, *Uvodna izjava Republike Srbije*, nav. delo, str. 12.

<sup>133</sup> Vlada Republike Srbije, *Opšta pozicija EU*, nav. delo, t. 14.

<sup>134</sup> European Commission, *Directory of European Union legislation, Environment, Consumers and Health Protection*, 6/09/2014. Za šire videti: <http://eur-lex.europa.eu/browse/pdf/directories/legislation.html?file=chapter%202015.pdf&classification=in-force> (pristupljeno: 10. 8. 2014).



Direktorata za klimu, svi sekundarni propisi u ovoj oblasti (ukupno 58) su grupisani u osam posebnih grupa i to: monitoring i izveštavanje o gasovima sa efektom staklene bašte (6 odluka i 1 uredba), šema (sistem) trgovine dozvolama za emisije (4 direktive, 12 uredbi i 7 odluka), 2 odluke koje se odnose na „raspodelu napora“ vezanih za smanjenje emisija između država članica do 2020. godine, skupljanje i odlaganje ugljenika (1 direktiva i 1 odluka), saobraćaj i kvalitet goriva (4 direktive i 3 uredbe), zaštita ozonskog omotača (4 uredbe i 1 odluka), fluorovani gasovi (11 uredbi) i šume i poljoprivreda (1 odluka).<sup>135</sup>

Procenjuje se da će „troškovi aproksimacije u ovom sektoru (misli se na kvalitet vazduha i klimatske promene, *prim. aut.*) iznositi 652 miliona evra, što predstavlja 6% ukupnog troška aproksimacije u sektoru životne sredine.“<sup>136</sup> To upućuje na potrebu da se

odgovarajuće aktivnosti od značaja za klimatske promene preduzmu blagovremeno i tako da se uključi što širi krug subjekata, posebno u poslovnom sektoru, i građana. Pitanje načina obezbeđivanja procenjenih sredstava i izgradnje odgovarajućih instrumenata potrebnih za ostvarivanje definisanih nacionalnih ciljeva u celini, kao i njihova sinhronizovana primena u različitim sektorima privrede, mogu se smatrati izazovom fundamentalnog karaktera.

Procene stanja usklađenosti nacionalne politike i propisa sa politikom i propisima EU mogu se dati sa stanovišta različitih kriterijuma. Ipak, na opšti način se može konstatovati da je ovaj proces na početku. Takva procena je sadržana i u Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU (2013–2016), gde se konstatiše da se „usklađivanje sa EU propisima [...] nalazi na početnom nivou, osim u delu pravnih tekovina koje se odnose na supstance koje oštećuju ozonski omotač i fluorovane gasove sa efektom staklene bašte“.<sup>137</sup>

.....  
<sup>135</sup> European Commission, *The EU climate and energy package*, Climate Action, dostupno na: [http://ec.europa.eu/clima/about-us/climate-law/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/about-us/climate-law/index_en.htm) (pristupljeno: 23. 7. 2014). Za detaljnije videti i: D. Todić, *Klimatske promene i reforma sistema upravljanja*, nav. delo, str. 154–161. Za sažeti presek propisa EU u oblasti klimatskih promena videti i: T. Townshend (sa saradnicima), *GLOBE Climate legislation study*, Grantham Research Institute on Climate Change and Environment, April 2011., str. 45–76. U istoj publikaciji se daje i prikaz nacionalnih propisa pojedinih zemalja EU i drugih država.

<sup>136</sup> Vlada Republike Srbije, *Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine*, Beograd, 2011, str. 37.

.....  
<sup>137</sup> „Usklađivanje sa EU propisima [...] nalazi na početnom nivou, osim u delu pravnih tekovina koje se odnose na supstance koje oštećuju ozonski omotač i fluorovane gasove sa efektom staklene bašte.“ Kancelarija za evropske integracije, *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013–2016)*, nav. delo, str. 507. i dalje.



U Izveštaju EK za 2013. godinu se uočava da „država i dalje nema sveobuhvatnu nacionalnu politiku ili strategiju u vezi sa klimom“. Istovremeno, konstatuje se da se „Srbija [...] redovno pridruživala stavovima EU u međunarodnom kontekstu. Iako se ranije takođe pridružila Sporazumu iz Kopenhagena i podnela procenu svog potencijala za smanjenje emisija Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime, Srbija ipak još uvek nije pokazala svoju namjeru da smanji emisije do 2020. godine. Srbija bi trebalo da svoju obavezu u pogledu smanjenja emisija uskladi sa smanjenjem emisija EU i njenih država članica sa ciljem da do 2015. bude realizovan sporazum o klimi nakon 2020. godine. Osim toga, u skladu sa Zelenom knjigom EU Okvir za klimatsku i energetsku politiku do 2030. godine, Srbiji se preporučuje da preispita okvir za svoju politiku u oblasti klime i energetike do 2030. godine“<sup>138</sup> (pod. aut.).

Međutim, u Izjavi o usklađenosti propisa sa propisima EU (koja se daje u prilogu dokumenta, misli se na Strategiju razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine) navodi se da je dokument „potpuno usklađen“ sa ukupno devet sekundarnih propisa EU i to: 1) Direktivom EP i ES 2001/77/EZ od 27. 9. 2001. o pospešivanju električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije na internom tržištu električne energije, 2) Direktivom 2009/28/EZ EP i ES od 23. 4. 2009. o promociji korišćenja energije iz obnovljivih izvora i izmenama i potom ukidanju Direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ, 3) Direktivom 2006/32/EZ EP i ES od 5. 4. 2006. o energetskoj efikasnosti korišćenja krajnje energije i energetskim uslugama kojom se ukida Direktiva Saveta 93/76/EEZ, 4) Direktivom 2010/31/EU EP i ES

.....

<sup>138</sup> Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu*, SWD (2013) 412 konačni, Brisel, 16. 10. 2013, str. 66. U vezi sa ovim, verovatno bi detaljnija analiza Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine (Predlog) pokazala do koje mere je uvažena ova preporuka. Osim navedenog, u Izveštaju o napretku se konstatiše i to da je Srbija „što se tiče usklađivanja sa pravnim tekovinama EU koje se tiču klime, [...] usvojila podzakonske akte u vezi sa kvalitetom benzina i dizel goriva. Identifikovano je 157 stacionarnih postrojenja za buduću implementaciju sistema trgovine emisijama. Neophodan je značajan napor da se ojačaju kapaciteti države za monitoring,

izveštavanje i verifikaciju. Srbija redovno učestvuje u radu Regionalne mreže za pristupanje u oblasti zaštite životne sredine (RENA) koji se tiče promene klime. Potrebno je dodatno intenzivirati podizanje svesti na svim nivoima, kao i relevantne inicijative. Tek treba uspostaviti administrativnu strukturu za pitanje klimatskih promena, sa adekvatnim ljudskim i finansijskim resursima i jasno definisanim odgovornostima. Potrebno je poboljšati međuinstitucionalnu saradnju i koordinaciju, kao i kapacitet u toj oblasti. Za detaljnije o proceni učinjenog i planova usklađivanja nacionalnih propisa do 2016. videti: Kancelarija za evropske integracije, *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013–2016)*, nav. delo, str. 507–524.



od 19. 5. 2010. o energetskoj efikasnosti zgrada, 5) Direktivom 2010/30/EU EP i ES od 19. 5. 2010. o navođenju potrošnje energije i drugih resursa kod proizvoda koji utiču na potrošnju energije pomoću označavanja i standardnih informacija o proizvodu, 6) Direktivom 2009/72/EZ EP i ES od 13. 7. 2009. o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije i ukidanje Direktive 2003/54/EZ, 7) Direktivom 2009/73/EZ EP i ES od 13. 7. 2009. o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište prirodnog gasa i ukidanju Direktive 2003/55/EZ, 8) Direktivom 2005/32/EZ EP i ES od 6. 7. 2005. koja uspostavlja okvir za zahteve eko dizajna za proizvode koji koriste energiju i dopunjuje Direktivu saveta 92/42/EEZ i Direktivu 96/57/EZ i 2000/55/EZ EP i ES, i 9) Direktivom 2004/8/EZ EP i ES od 11. 2. 2004. o promociji kogeneracije zasnovano na visokoj potražnji toplotne energije na unutrašnjem energetskom tržištu i dopuni Direktive 92/42/EEZ.





# ENERGIJA



## 1. Energija u kontekstu strategije Evropa 2020

Autor: Aleksandar Kovačević

Energija čini okosnicu strategije Evropa 2020. Pitanja pribavljanja, proizvodnje, prenosa, prodaje i kupovine, kao i pitanje korišćenja energije prožimaju prioritetne oblasti (Pametan rast, Održiv rast, Inkluzivni rast, Izlazak iz krize), glavne ciljeve, vodeće inicijative, Opšte smernice ekonomске politike i posebnu smernicu o unapređenju socijalne politike i smanjenju siromaštva. Pored vodećih inicijativa, strategija Evropa 2020 podrazumeva i



korišćenje postojećih strateških instrumenata (jedinstveno tržište, investicije u rast i instrumenti spoljne politike), gde je energija uključena u još većoj meri i praktično čini ključni sadržaj primene ovih instrumenata.

Pored okolnosti da je energija uključena u celu strukturu strategije Evropa 2020, odgovarajući organi EK preduzimaju aktivnosti za izradu specifičnih razvojnih dokumenata u oblasti energetike kojima se operacionalizuju mnogobrojni i različiti aspekti odnosa energetike u strategiji Evropa 2020 i stavljuju na raspolaganje strateški alati specifični za sektor energetike. Najznačajniji dokumenti su:

- Energija 2020 – Energetska strategija za Evropu 2011–2020 (doneta 2010. godine);
- Paket energetske infrastrukture (2010), kao i Komunikacija o prioritetima energetske infrastrukture za 2020 koja se i dalje očekuje;
- Akcioni plan za energetsku efikasnost (2011);
- 2050 – Mapa puta (2011);
- Komunikacija u vezi sa spoljnim dimenzijama energetske politike (2011).

Međutim, razvoj energetske politike u EU je na izvestan način prethodio ili išao u susret razvoja strateškog programa Evropa

2020. Počev od januara 2007. godine EK je objavila više paketa mera i dokumenata koji se na sveobuhvatan način bave energijom. Ovo naročito uključuje:

- Treći paket liberalizacije energetskog tržišta;
- Klimatsko-energetski paket;
- Paket energetske bezbednosti i efikasnosti;
- Program finansijske pomoći za prioritetne projekte u energetskom sektoru u okviru Evropskog oporavka (koji je usvojen posle krize u snabdevanju prirodnim gasom iz januara 2009. godine).

Propisi iz okvira ovih paketa su već u primeni, ali se paralelno menjaju i dopunjavaju. Pravni okvir EU u oblasti energije evoluirala u kontekstu razvoja strategije Evropa 2020, s jedne strane, i učestalih strateških kriza koje se dešavaju na energetskom tržištu, s druge strane. Sada se priprema dalja ekstenzija ovog programa za period 2020 – 2030<sup>139</sup>, a razvija se i sveobuhvatniji pristup problemu sigurnosti snabdevanja.



<sup>139</sup> European Commision, *A Policy Framework for Climate and Energy in the Period from 2020 to 2030*, Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Region, COM(2014) 15 final, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN>



Ovi paketi propisa i očekivani razvoj Evropske energetske politike imaju dalekosežan značaj za međunarodne odnose EU. Oni utiču na zemlje koje su pristupile Ugovoru o Energetskoj zajednici (UEnZ) sa EU tako što se kroz mehanizam ovog Ugovora prenose i primenjuju i u tim zemljama. Pored toga, brza evolucija energetske politike u EU vrši uticaj na odnose EU i zemalja snabdevača energentima: Ruskom Federacijom, mediteranskim zemljama i zemljama OPEC (Organizacije zemalja izvoznica nafte), Kinom i Sjedinjenim Američkim Državama, kao i zemljama centralne Azije. Ruska Federacija smatra da razvoj i liberalizacija evropskog energetskog tržista sa naglaskom na energetsку efikasnost i razvoj unutrašnje infrastrukture dovodi u rizik postojeće, započete ili planirane projekte izgradnje infrastrukture, jer uvodi element neizvesnosti u procenu i predviđanje platežno sposobne tražnje za energijom. U kontekstu saradnje EU–Rusija, usvojena je zajednička Mapa puta EU–Rusija do 2050. godine, koja, za sada, nije obavezujući dokument.

Ovaj proces je nedavno proširen pregovorima sa Sjedinjenim Američkim Državama o zaključenju Transatlantskog trgovinskog i investicionog partnerstva (engl. *Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP*), što je, u stvari, složeni i sveobuhvatni ugovor o slobodnoj trgovini.

Ovaj ugovor ima potencijal da značajno utiče na odnose u oblasti energetike, energetsku politiku EU, pa tako i strategiju do 2020. godine.

U ovom kontekstu, smatra se da je UEnZ sa zemljama JEE jedan od uspeha spoljne energetske politike EU. Tokom 2012. i 2013. godine, većina ključnih aspekata programa EU, Energija 2020, uneta je u UEnZ, a sam UEnZ je proširen učlanjenjem novih članica (Ukrajina).

U međuvremenu je došlo do razvoja novih kriznih situacija i komplikovanja poznatih kriza u oblasti sigurnosti snabdevanja energijom, uključujući krize u Ukrajini, Palestini, Iraku, Libiji, Egiptu i drugde. EU različitim mehanizmima iz okvira zajedničke spoljne politike, sigurnosti snabdevanja, razvoja energetskih tehnologija i energetske infrastrukture aktivno deluje u ovim krizama.



## 2. Plan strateških energetskih tehnologija (SET plan)

Nasuprot velikoj kompleksnosti energetske politike EU i vrlo kompleksnom okviru u kome se ta energetska politika sprovodi u odnosu na druge sektore razvoja, smatra se da energetska politika sadrži svega četiri osnovne obaveze ili četiri osnovna procesa koji se na različite načine prepliću u pomenutim mnogobrojnim dokumentima. Ta četiri kompleksa mogu se sumirati na sledeći način:

1. Kompletiranje unutrašnjeg energetskog tržišta do 2014. godine;
2. Nijedna država članica ne može ostati energetsko ostrvo posle 2015. godine;
3. Snažno poboljšanje energetske efikasnosti;
4. Uvođenje koordinacije spoljne energetske politike Evropske unije.

### 2.1. Kompletiranje unutrašnjeg energetskog tržišta do 2014. godine

Energetsko tržište u Evropi je za sada i dalje visoko koncentrisano. Potrebno je podstići uključenje novih učesnika na tržište i nezavisnih snabdevača energijom. Isto tako, potrebno je podstići potrošače da biraju najpovoljnijeg isporučioca. Smatra se da su ove dve komponente ključne za razvoj energetskog tržišta. Bez obzira na bitno poboljšanje kvaliteta regulacije, uvođenje nezavisnih regulatora i poboljšanje ukupnog pravnog okvira za razvoj energetskog tržišta, i dalje, finalno poboljšanje, stvarno poboljšanje strukture energetskog tržišta potiče od novih ulaganja, uvođenja novih učesnika na tržište i uopšte snižavanja brana za ulazak na tržište. Ovo je prepoznato u energetskoj politici EU i praktično se provlači kroz sve dokumente koji tu energetsku politiku opisuju ili čine.

Najveći deo planova za razvoj iz okvira Energija 2020 se temelji na očekivanju privatnih investicija. Bez obzira na okolnost da EK predviđa značajne finansijske podsticaje za investicije u infrastrukturu i izgradnju novih energetskih objekata, obnovljive izvore energije i energetsku efikasnost, i dalje najveći deo investicionih sredstava treba da stigne od privatnih in-



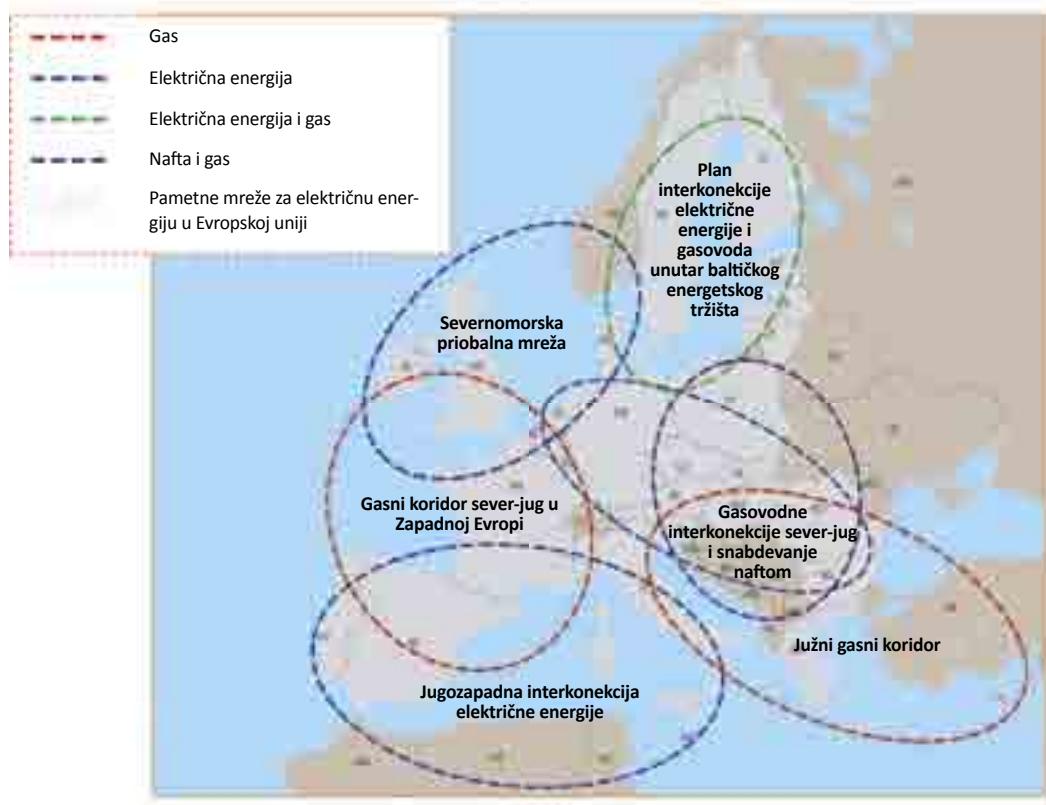
vestitora. Očekuje se masovno angažovanje privatnih investitora kako bi se ostvarili kvantitativni ciljevi energetske politike EU. Shodno tome, potreban je odgovarajući pravni okvir koji će omogućiti privavnim učesnicima da imaju izvesnu pravnu sigurnost radi planiranja i investiranja u oblast energetike. Isto tako, očekuje se i od neenergetskih investitora, počev od domaćinstava, industrije, javnih objekata, javnih ustanova, opština, gradova, regionala i državnih uprava, da investiraju u energetsku efikasnost, distribuiranu proizvodnju energije, obnovljive izvore energije i tome slično. U najkraćem, potreban je takav pravni okvir koji će omogućiti i podstići sve ove subjekte na povećano investiranje u narednom periodu.

Da bi ovo investiranje imalo dodatni podsticaj i da bi se energetska tržišta mogla razviti, potreban je takođe razvoj ne samo integrisane nego i inteligentne infrastrukture. Počev od intelligentnih mreža do intelligentnih uređaja za proizvodnju energije, takozvana intelligentna infrastruktura čini okosnicu razvoja energetskog tržišta. U kombinaciji otvorenih komercijalnih i kompetitivnih energetskih tržišta, intelligentne infrastrukture i sniženih barijera za ulazak na tržište, smatra se da će EU do kraja 2014. godine ostvariti kompletno unutrašnje energetsко tržište.

## 2.2. Nijedna država članica ne može ostati energetsko ostrvo posle 2015. godine

U ovom trenutku se sa svega 3% električne energije u EU trguje preko državnih granica. Ovo je neobično mali procenat i smatra se da tako mali obim trgovine u odnosu na ukupan obim proizvodnje i isporuke električne energije nije dovoljan da izvrši odgovarajuće cenovne uticaje i formiranje jedinstvenog energetskog tržišta. Bez obzira što se nalaze na kontinentu i što su tehnički povezane u zajedničku električnu mrežu, većina članica EU su u stvari energetska ostrva i u velikoj meri se njihovo funkcionisanje temelji na njihovom unutrašnjem separatnom energetskom tržištu. Postoji intencija da se integracija tržišta na nivou EU značajno poveća i da, kao posledica toga, veći obim energije prelazi unutrašnje državne granice.

U ovom trenutku veliki broj regiona je efektivno isključen od glavnine tržišta EU. Bilo da se radi o ostrvskim državama ili o regionima koji nemaju dovoljan kapacitet infrastrukture ili dovoljnu funkcionalnost infrastrukture koja ih povezuje sa ostatkom EU, postoje teritorije koje nisu u potpunosti integrisane u EU u energetskom



**Slika 1:** Prioriteti razvoja energetske infrastrukture u Evropi do 2020. godine<sup>140</sup>

smislu. Jedan od ciljeva nove energetske politike EU je da svi ovi regioni budu uključeni u jedinstveno energetsko tržište.

Ključni uslovi za potpunu interkonektivnost su:

- Izvesnost u vezi sa budućom potrošnjom energije i tehnološkim potrebama;
- Obećanje značajne komercijalne stope povrata;
- Poboljšana regulacija tarifa i cena, i

<sup>140</sup> J. M. Barroso, *Energy Priorities for Europe*, Presentation, President of the European Commission to the European Council of 04. February 2011, dostupno na: [ec.europa.eu/europe2020/pdf/energy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/energy_en.pdf)



- Smanjenje dužine raznih procesa dobijanja dozvola, donošenja odluka, itd.

U ovom kontekstu EU je u prilici da interveniše i pomogne u sledećem:

- Ustanovi dugoročnu viziju prioriteta i koridora za razvoj energetske infrastrukture;
- Osigura da će proces dobijanja dozvole i donošenja odluke biti pojednostavljen;
- Kanališe finansiranje u pravcu prekograničnih projekata od ukupnog evropskog interesa.

- Otvaranje do dva miliona novih radnih mesta do 2020. godine.

Međutim, smatra se da EU zaostaje u temperatu ostvarivanja ovog cilja. Ukoliko se postojeći trendovi nastave, do 2020. godine će biti ostvareno svega 10% poboljšanja energetske efikasnosti, odnosno svega polovina od strateškog cilja koji je postavljen na 20% uštede. Smatra se da postoji veliki neiskorišćeni potencijal energetske efikasnosti u transportu i zgradarstvu. Shodno tome, najnoviji dokumenti iz konteksta evropske energetske politike usmereni su na to da pojačaju delovanje i podsticaje za primenu mera energetske efikasnosti, kao i za dalje investicije u energetsku efikasnost.

### 3. Značajno uvećanje energetske efikasnosti

Efikasna upotreba energije može pomoći u sledećem:

- Smanjenje ukupnog godišnjeg računa za energiju u Evropi za preko 200 milijardi evra u 2020. godini,
- Smanjenje prosečnog godišnjeg računa za energiju krajnjih potrošača za oko 1.000 evra po domaćinstvu,
- Redukovanje emisije ugljendioksida za oko 740 miliona tona u 2020. godini,

Smatra se da javni sektor može da obezbedi vođstvo i pruži primer primene mera energetske efikasnosti. U EU javni objekti čine negde oko 12% ukupnih zgrada u zemljama EU. Smanjenje potrošnje energije u ovim zgradama ne samo da može da obezbedi značajno smanjenje ukupne potrošnje u EU, već može da bude i dobar primer ostalim privatnim investorima. Pored toga, napor za poboljšanje energetske efikasnosti ovih objekata daje dovoljan podsticaj za tehnološki razvoj i uvođenje novih tehnologija energetske efikasnosti u primenu. Nadalje, poboljšanje energetske efikasnosti javnih objekata omogućava



va razvoj i uspostavljanje boljih standarda energetske efikasnosti koji se onda mogu primeniti na nove objekte i obnovu postojećih objekata u privatnom vlasništvu.

#### 4. Poboljšanje koordinacije spoljne energetske politike EU

U ovom trenutku EU čini oko 20% ukupne potrošnje energije u svetu. Kao veliki potrošač, EU je i jedan od najznačajnijih učešnika na svetskom energetskom tržištu. Preduzeća iz EU trguju energijom na svetskom tržištu u mnogo većem obimu i njihov uticaj na ukupno svetsko energetsko tržište je veći od ovih 20% koliko se energije troši u samoj EU. Isto tako, preduzeća iz EU ostvaruju značajan uticaj na svetski razvoj energetskih tehnologija, otvaranje novih izvora energije, primenu obnovljivih izvora energije i mera energetske efikasnosti u mnogim zemljama u svetu i van EU. Evropski tehnički standardi su osnov za razvoj i primenu tehničkih standarda u mnogim zemljama i van EU. Pored toga što je najveći svetski uvoznik energije, EU je i značajan izvoznik znanja, tehnologije, iskustva i standarda.

Kao takva, EU je strateški partner za mnoge izvoznike energije, omogućava im odgovarajući ekonomiju obima i omogućava

va im razvoj pojedinih izvora energije koji bi inače ostali nerazvijeni.

Osnovni ciljevi EU u smislu bolje koordinacije spoljne energetske politike su:

- Integrисат susedne zemlje na jugu i istoku u zajedničko energetsko tržište i značajno poboljšati kosaradnju sa ključnim isporučiocima energije;
- Dalja diversifikacija izvora i puteva snabdevanja. Ovo se naročito odnosi na usmereni razvoj gasne infrastrukture i transporta gasa, kao što je na primer takozvani Južni koridor;
- Očekuje se odgovarajući progres u uspostavljanju jedinstvenog evropskog interfejsa za pregovaranje ugovora o kupovini energije sa zemljama proizvođačima energije.
- Očekuje se uspostavljanje zajedničkog informativnog mehanizma EU koji bi obuhvatio sve energetske ugovore zaključene sa trećim zemljama do 1. januara 2012. godine<sup>141</sup>.

.....

<sup>141</sup> Ovaj mehanizam je uspostavljen na temelju Odluke 994/2012/EU koja je stupila na snagu 17. novembra 2012. godine.



Ovaj zajednički pristup uključuje i koordinirani nastup EU i zemalja članica u međunarodnim organizacijama u oblasti energetike kao što su: Međunarodna agencija za energetiku (eng. *International Energy Agency – IEA*), Međunarodna agencija za atomsku energiju (eng. *International Atomic Energy Agency – IAEA*), Energetska povelja, i druge.

## 5. Stanje u Republici Srbiji

Razvoj energetskog sektora i, u vezi sa tim, smanjenje siromaštva, preka je potreba RS. Teritorija Republike je izložena delovanju klimatskih promena i natprosečnom zagađenju iz energetske industrije. Sigurnost snabdevanja energijom je niža od proseka u EU, što pokazuju i događaji iz perioda krize u snabdevanju prirodnim gasom iz januara 2009. godine.

Srbija nema izlaz na more niti ekvivalentan pristup međunarodnom energetskom tržištu. Za ovu zemlju, napredna regulacija prava pristupa energetskoj infrastrukturi na teritoriji trećih zemalja je od veće važnosti nego za mnoge zemlje EU.

Energetska efikasnost u Srbiji je niža od proseka EU, što implicira viši nivo siromaštva i slabiju sigurnost snabdevanja energijom od proseka EU. Pored toga, osetljivost energetskog sistema na meteorološke uticaje je neobično velika, što dalje komplikuje probleme sigurnosti snabdevanja i implicira nisku utilizaciju infrastrukture.

Priroda (skromnih) energetskih resursa Srbije je takva da upućuje na regionalnu integraciju i na potrebu da regionalno tr-



žište bude što je moguće razvijenije radi bolje valorizacije skromnih i ekonomski vrlo sofisticiranih resursa.

Srbija je potpisnik UEnZ od samog osnivanja 2005. godine. Odlukama Ministarskog saveta UEnZ (2012,<sup>142</sup> i 2013<sup>143</sup>) u okvir ovog Ugovora uneti su ključni aspekti strategije Evropa/Energija 2020. Tako je Srbija preuzela obavezu da uveća upotrebu obnovljivih izvora energije do 27% primarne energije u 2020.<sup>144</sup> godini i poboljša energetsku efikasnost za 9% do 2018. godine. Isto tako, usvojena je i regionalna Energetska strategija<sup>145</sup> uz spisak projekata od zajedničkog (regionalnog) interesa. Mada bi ova strategija trebalo da predstavlja re-

fleksiju strategija Evropa/Energija 2020 u regionu JIE, njeno usvajanje i izbor projekata su izazvale dosta diskusija,<sup>146</sup> naročito na temu načina izrade i usvajanja same strategije, učešća javnosti u tom procesu i usklađenosti strategije i izabranih projekata sa ciljevima strategije Evropa 2020. Srbija se u istom procesu obavezala da uspostavi strateške rezerve tečnih goriva<sup>147</sup>.

Imajući u vidu ograničene resurse, za naučni i tehnološki razvoj u Srbiji postoji očigledna potreba za saradnjom sa tehnološki naprednim partnerima u kontekstu naprednog okvira saradnje. Srbija je sada u prilici da se uključi u ove programe u EU.

Najznačajniji isporučilac energije u Srbiju je sada Ruska Federacija, sa kojom EU ima razvijen energetski dijalog. Učešće u ovom dijalu moglo bi pomoći Srbiji da bolje postavi svoje trgovinske odnose sa tom zemljom.

<sup>142</sup> Energy Community, *Meeting Conclusions*, 10<sup>th</sup> Energy Community Ministerial Council, Budva, 18·October 2012, dostupno na: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1766216.PDF>

<sup>143</sup> Energy Community, *Meeting Conclusions*, 11<sup>th</sup> Energy Community Ministerial Council, Belgrade, 24·October 2013, dostupno na: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/2388178.PDF>

<sup>144</sup> Energy Community, *Decision of the Ministerial Council of the Energy Community*, Annex 18, Decision of the implementation of Directive 2009/28/EC and amending A Article 20 of the Energy Community Treaty, dostupno na: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1766219.PDF>

<sup>145</sup> Energy Community, *Energy Strategy of the Energy Community*, Annex 19, 27. 7. 2012, dostupno na: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1810178.PDF>

<sup>146</sup> Zanimljiva diskusija vođena je u Evropskom parlamentu: European Parliament, *Policy Department External Policies, Committee on Foreign Affairs*, dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20130221-0900-COMMITTEE-AFET>

<sup>147</sup> Energy Community, *Decision of the Ministerial Council of the Energy Community*, Annex 17, On the implementation of Council Directive 2009/119/EC in the Energy Community, 9. 7. 2012, dostupno na: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1766178.PDF>



Međutim, Srbiji nedostaju osnovne okolnosti neophodne da izradi nacionalne strategije slične po obuhvatu strategiji Evropa 2020, odnosno Energija 2020, kao i da joj se stvarno i svrshishodno priključi. Može se zamisliti mogućnost da se mnogi pravni instrumenti EU nominalno usvoje u Srbiji, ali će oni imati potpuno različite stvarne efekte i u mnogim slučajevima mogu biti upotrebljeni potpuno suprotno temeljnim tekovinama strategije Evropa 2020/Energija 2020<sup>148</sup>.

Može se izdvojiti najmanje pet značajnih okolnosti (što ne umanjuje značaj mnogih drugih okolnosti) koje, stavljene u kontekst naprednog pravnog okvira koji proizlazi iz strategije Evropa 2020/Energija 2020, otežavaju stvarnu primenu osnovnih tekovina ovog programa ili, u slučaju primene, dovode do neočekivanih stvarnih rezultata. Te okolnosti se mogu sagledati na način koji sledi:

- Priroda državne uprave i odnos državne uprave prema javnom dobru,
- Imovina i imovinski odnosi,

- Karakter energetskog preduzeća u Srbiji,
- Odnosi sa inostranim partnerima u oblasti energetike i
- Sposobnost donošenja investicijskih, reformskih i razvojnih odluka uz učešće kvalifikovane javnosti.

Modernu državnu upravu karakteriše jasno razdvajanje pet osnovnih vrsta vlasti:

- Zakonodavna vlast koja se stara o razvoju nacionalne politike i dostupnih javnih dobara,
- Sudska vlast koja obezbeđuje sigurnost ugovora i ostvarenje prava,
- Regulatorna vlast koja reguliše pristup i očuvanje javnog dobra,
- Izvršna vlast koja se stara o izvršenju akata ostalih organa vlasti,
- Privatno-pravna vlast države nad državnom komercijalnom imovinom koja se bavi komercijalnim poslovima poverenim državi.

Svaka od ovih vrsta vlasti ima jasno određen odnos prema javnom dobru. Prihode državne uprave čine porezi i komercijalni prihodi iz poslova – komercijalne imovine koja je poverena na upravu državi. Prihodi od korišćenja javnih dobara namenjeni su razvoju javnih dobara i njima državna

.....  
<sup>148</sup> U vezi sa unošenjem inostranih pravnih normi u nerazvijenu privrednu uporediti: *Making Development Work: Legislative Reform for Institutional Transformation and Good Governance*, A. Seidman, R. B. Seidman, T. W. Walde, (ur.), Kluwer Law, London, 1999.



uprava upravlja u ime i za račun javnosti. Ukoliko prihodi od korišćenja javnih dobara stupe u celini ili delimično na mestu porezkih prihoda i budu dovedeni u vezu sa komercijalnim prihodima, uzajamna nezavisnost pomenutih vrsta vlasti se dovodi u pitanje. Kao posledica toga, može doći do mešanja nadležnosti i formulisanja nacionalne politike u kontekstu maksimiranja budžetskih prihoda. Selektivno prihvatanje i primena međunarodnih propisa će biti logična posledica takvog stanja.

EU očekuje da se najveći deo strategije Evropa 2020/ Energija 2020 ostvaruje komercijalnim investicijama. Ključna uloga u tome pripada preduzećima. Stoga su odredbe programa namenjene preduzećima i imaju u vidu izvestan karakter preduzeća. Ukoliko karakter preduzeća u nekoj zemlji ne odgovara modelski karakteru preduzeća u EU, iste odredbe pravnog okvira mogu, u toj zemlji, dati potpuno neočekivane rezultate. Energetsko preduzeće u Srbiji je osobeno preduzeće<sup>149</sup>.

Glavne osobine tog preduzeća možemo porebiti sa standardnim evropskim karakterom preduzeća shodno sledećoj tabeli:

.....  
<sup>149</sup> Fiskalni savet Republike Srbije je nedavno objavio analizu preduzeća u javnom vlasništvu u Srbiji. Mada ova analiza ne obuhvata u potpunosti sve obaveze i aspekte članstva Srbije u UEnZ, ona daje izvestan pregled zatečenih problema sa nominalno-finansijskog i fiskalnog stanovišta:

Fiskalni savet RS, *Analiza preduzeća u državnom vlasništvu: fiskalni aspekt*, Beograd, 31. 7. 2014, dostupno na:

.....  
[http://fiskalnisavet.rs/images/izvestaji/analiza\\_drzavnih\\_preduzeca-fiskalni\\_aspekt.pdf](http://fiskalnisavet.rs/images/izvestaji/analiza_drzavnih_preduzeca-fiskalni_aspekt.pdf)

# EVROPA 2020



Osobina	Energetsko preduzeće u Srbiji	Energetsko preduzeće u EU
Imovina	U vlasništvu države data na korišćenje preduzeću. Može biti oduzeta u svakom trenutku. Stečena imovina i prava prelaze u vlasništvo države.	U vlasništvu preduzeća. Jasno razgraničena od imovine države ili lokalne samouprave
Razgraničenje imovine	Nije jasno. Popis državne imovine nije javno dostupan.	Popis i javni registri.
Forma preduzeća	Javno preduzeće ili akcionarsko društvo u zajedničkom vlasništvu države i stranog partnera uz minimalno učešće malih akcionara.	Acionarsko društvo najčešće kotirano na javnoj berzi. Akcije mogu biti i u državnom vlasništvu.
Delatnost	Najčešće delatnost od opšteg interesa.	Komercijalna delatnost. Neka javna ovlašćenja
Delatnosti od javnog interesa	Skoro sve energetske delatnosti.	Samo delatnosti kod kojih je propisano pravo pristupa treće strane.
Pribavljanje prava obavljanja delatnosti od javnog interesa	Predato preduzeću poveravanjem najčešće prilikom osnivanja.	Stečeno na javnom tenderu u konkurentnom postupku
Javno dobro	U vlasništvu države.	U javnom vlasništvu. Država upravlja javnim dobrom u ime i za račun javnosti.
Pravo preduzeća da se koristi javnim dobrom	Dato na korišćenje od strane države uz malu ili nikakvu naknadu.	Stečeno u koncesionom postupku uz tržišnu naknadu.
Pribavljanje zemljišta iz privatnog vlasništva	Priznato opšte pravo eksproprijacije radi obavljanja delatnosti od opšteg interesa.	Kupovina na tržištu.
Tržišni položaj	Monopol ili semi-monopol. Visoki troškovi ulaza u granu.	Oligopol uz niske troškove ulaska u granu.
Upravljanje	Upravni odbor donosi odluke uz saglasnost odgovarajućih državnih organa	Upravni odbor. Znatno učešće javnosti.



Osobina	Energetsko preduzeće u Srbiji	Energetsko preduzeće u EU
Rukovođenje	Državna uprava (osnivač) imenuje direktore često do nižih nivoa rukovođenja. Dužina mandata nije jasno određena.	Upravni odbor imenuje direktora. Trajanje mandata određeno ugovorom
Cene	Pod državnom kontrolom	Komercijalno formiranje cena uz minimalnu državnu intervenciju u jasno definisanim slučajevima
Kreditna sposobnost preduzeća	Minimalna ili nikakva	Apsolutna u skladu sa komercijalnom sposobnošću
Investicije	Uz državnu garanciju ili direktno iz javnog budžeta	Komercijalno finansiranje
Odobrenje investicije	U skladu sa nacionalnom energetskom strategijom i prostornim planom, što su propisi jednake pravne snage kao propisi o zaštiti privatne imovine ili životne sredine.	Prema zahtevu komercijalnog investitora uz zadovoljenje propisa o prostornom uređenju i uticaju na životnu sredinu
Kredit	Od međunarodnih finansijskih organizacija ili iz međudržavnih aranžmana. Motivisan monetarnim potrebama državne uprave. (Minimalno korišćenje raspoložive infrastrukture kreira dodatnu tražnju za infrastrukturom.)	Iz komercijalnih izvora
Korišćenje raspoložive imovine i infrastrukture	Minimalno. Optimizovano radi dobijanja dodatne državne pomoći, očuvanja monopolskog položaja i minimiziranja troškova održavanja.	Maksimalno
Državna pomoć	U mnogim oblicima. Nepotpuno evidentirana	Minimalna i jasno ograničena
Naplata prodate robe ili usluge	Poverena državnom organu ili povezana na drugi način	Direktna
Uticaj na životnu sredinu	Značajan	Minimalan
Merenje uticaja na životnu sredinu.	Povereno samom preduzeću ili državnom organu. Malo učešće javnosti.	Od strane javne uprave. Dostupno mnogim privatnim i nevladinim ustanovama



Osobina	Energetsko preduzeće u Srbiji	Energetsko preduzeće u EU
Princip „zagađivač plaća“	Da, državnom organu i u dogovorenom obimu. Retki primeri sudske zaštite.	Da, oštećenim licima. Sudska zaštita
Učešće javnosti u donošenju odluka i poslovnoj praksi	Minimalno i najčešće <i>ex-post</i> .	Maksimalno u skladu sa komercijalnim interesom preduzeća, naročito zainteresovane grupe i akcionari
Nezavisna regulacija	Da, uz saglasnost državne uprave i za najveći deo delatnosti.	Da. Ograničeno na delatnosti u kojima je propisano pravo pristupa treće strane ili očuvanje javnog interesa
Poreski tretman	Diskrecioni. Ukoliko postoji strani partner, stvarni poreski tretman može biti dogovoren između države i tog stranog partnera.	U skladu sa zakonom i bez diskriminacije/diskrecije poreskog organa

**Tabela 1:** Uporedni pregled karakteristika energetskog preduzeća u Srbiji i Evropskoj uniji.

Društvena sposobnost donošenja odluka koje se odnose na budućnost od suštinskog je značaja za razvoj energetskog sektora uopšte. Imajući u vidu dugi životni vek energetske infrastrukture i uticaj koji njena struktura ima ili može imati na kvalitet uprave, razvoj siromaštva, održivost i privredni razvoj u budućnosti, treba uočiti značaj odluka koje se danas donose za budućnost. Korisno je da se krupne odluke čije će se posledice osećati dugo u budućnosti donešu na temelju najboljih raspoloživih informacija i uz široku društvenu saglasnost.

Potrebno je da su detaljne informacije o raspoloživoj infrastrukturi, proizvodnji i

potrošnji energije, uticajima na životnu sredinu, društvenim uticajima, i druge, prikupljene, obrađene i dostupne javnosti. Bilo bi dobro da postoji zainteresovana, kvalifikovana i obaveštena javnost koja može da učestvuje u procesu donošenja odluka. Konačno, potrebno je da problemi budu izneti pred takvu javnost kada su sve ili mnoge opcije za rešenje na raspolaganju i kada je učešće javnosti u ovom procesu svrshishodno. Isto tako, potrebno je da postoje društveni mehanizmi za postizanje konsenzusa i donošenje odluka u jasno definisanom vremenu. Strategija Evropa 2020/Energija 2020 podrazumeva ove okolnosti, a ostvarenje tih okolnosti u Srbiji je tek u povoju.



## 6. Preporuke za približavanje Srbije modelu razvoja strategije Evropa 2020

Strategija Evropa 2020/Energija 2020 sadrži promene u upravljanju energetskim tokovima, stvarne ciljeve ili kvantitativne obaveze koje treba ostvariti u zadatim rokovima i sredstva iz javnih izvora namenjena ostvarenju tih ciljeva. Kako je već ranije pomenuto, stvarno ostvarenje takvih ciljeva moglo bi biti od izuzetne koristi za razvoj Srbije. Pored toga, Slika 1 pokazuje da se najmanje tri kompleksa nove Evropske energetske infrastrukture dotiču teritorije Srbije. Energetski sektor u Srbiji shodno tome ima ili može imati i specifične odgovornosti u kontekstu ostvarenja strategije Evropa 2020/Energija 2020 na nivou celog kontinenta.

Ukoliko postoji volja da se ovakav program zaista ostvaruje u Srbiji, potrebna je kompleksna reforma energetskog preduzeća koja je, kao što se vidi u Tabeli 1, potpuno nezavisna od strukture vlasništva nad tim preduzećem koje može ostati i u potpunom ili delimičnom državnom vlasništvu. Potrebna je, međutim, promena karaktera preduzeća i njegova potpuna korporati-

vizacija, kao i potpuno novi pristup njegovom razvoju i novim investicijama.

Isto tako treba nastaviti napore da se poboljša kvalitet energetske statistike i izveštavanja o uticajima na životnu sredinu, kao i pravni položaj izveštajnih institucija, te njihova nezavisnost od izvršne vlasti. Da bi ovi naporci imali svrhu, bilo bi potrebno razviti sistem podrške aktivnostiima profesionalnih organizacija, organizacija potrošača i zainteresovane javnosti u nevladinim organizacijama.

Treba imati u vidu dubinu i sveobuhvatnost promena koje su potrebne, kao i okolnost da ove promene treba da pretvore eventualnoj primeni naprednih Evropskih razvojnih instrumenata. Lako se uočava da potrebne promene zahvataju veći deo domaćeg pravnog sistema i najveći deo sada funkcionalne privredne aktivnosti.



## OBRAZOVANJE



*Autorka: Jelena Radišić<sup>150</sup>*

Obrazovanje predstavlja jednu od centralnih tema strategije Evropa 2020. Od ukupno sedam inicijativa, obrazovanje se direktno odnosi na tri (Mladi u pokretu, Nove veštine za nova radna mesta, Evropska platforma protiv siromaštva), a indirektno je povezano i sa ostale četiri (Inovativna Unija, Digitalna agenda za Evropu, Efikasno korišćenje resursa u Evropi, Industrijske politike u eri globalizacije), imajući u vidu da je znanje jedan od osnovnih resursa napretka i razvoja.

.....  
<sup>150</sup> Tekst koji se odnosi na obrazovanje u prethodnom izdanju Vodiča kroz strategiju Evropa 2020 napisala je Jelena Branković. Struktura te verzije je delimično korišćena kao osnov za izradu poglavљa o obrazovanju u ovom izdanju Vodiča.



## 1. Evropska unija i obrazovanje

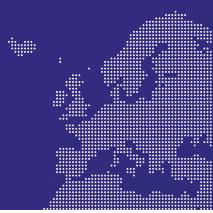
Sveopšta potražnja za veštinama i razvojem ljudskog kapitala, globalni tehnološki napredak, uticaj informaciono-komunikacionih tehnologija na zapošljavanje i učenje i sve veća različitost društava savremenog sveta stvaraju potrebu za menjanjem i neminovno utiču na obrazovne sisteme. Tržište dvadeset prvog veka svakodnevno nameće potrebu za novim znanjima i veština uz neophodnu adaptibilnost radne snage i time podstiče konkurenčiju među kontinentima, pa i samim državama. U isto vreme u zemljama EU jača svest o vezi obrazovanja i ekonomskog napretka, društvene i lične dobrobiti. Tako je još 2006. godine EU usvojila Evropski referentni okvir ključnih kompetencija za celoživotno učenje, neophodnih za lični razvoj, aktivno građanstvo, socijalnu koheziju i zapošljivost u društvu zasnovanom na znanju, čime se propagira učenje tokom celog života, doprinosi se demokratizaciji društava i uspehu na današnjem, ali i budućem globalnom tržištu rada, koje zahteva visoke kvalifikacije u kombinaciji sa kreativnošću i inovativnošću.

Iako je oblast obrazovanja i obučavanja u nadležnosti država članica, EU kontinuirano podstiče saradnju država članica na

tom polju, i ujedno pomaže i dopunjuje njihove aktivnosti tako što, poštujući nadležnost članica u pogledu organizacije nacionalnih sistema obrazovanja i obučavanja, ostavlja prostor za preporuke EK koje mogu biti specifične za svaku od zemalja.

Smernice za unapređenje kvaliteta sistema obrazovanja i obučavanja u zemljama EU zasnovane su na ciljevima sistema obrazovanja i obučavanja koji su potvrđeni još 2001, Kopenhaškim procesom za stručno obrazovanje i Bolonjskim procesom za visoko obrazovanje. Program Obrazovanje i obučavanje 2010, kao i strateški okvir Obrazovanje i obučavanje 2020 integrišu sve aktivnosti na EU nivou, a zajednički ciljevi za politike mladih EU definisani su i u Strategiji Evropske unije za mlade (2010–2018).

EK koristi različite podsticaje zarad stimulisanja saradnje među zemljama članicama u okviru ciljeva EU tako što ostvaruje različite programe poput Programa za celoživotno učenje sa svojih šest subdomena (Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci, Grundtvig, Transverzalni i Žan Mone), što je imalo za cilj direktni doprinos kvalitetu celoživotnog učenja i pomoći zemljama članicama da razviju sopstvene sisteme obrazovanja i obučavanja i uvodi OMK kao set oruđa koji ima za cilj približavanje nacionalnih politika ostvarivanju zajedničkih ciljeva unutar EU prostora.



OMK u domenu obrazovanja predstavlja instrument namenjen procesu uzajamnog učenja politika i mera između vlada država članica, odnosno njihovih predstavnika u konkretnoj tematskoj grupi (npr. za finansiranje obrazovanja). Ovim putem države razmenjuju primere dobre prakse i usmeravaju jedni druge u pravcu efikasnijih i efektivnijih politika i mera. Ovo učenje je neretko praćeno izvesnim neformalnim „pritiskom“ na države, ako imamo u vidu da se ostvareni rezultati često prikazuju u kvantitativnom obliku (npr. broj visokooobrazovanih) radi lakšeg poređenja. Tako je očekivano da će zemlje članice EU biti manje ili više uspešne u odnosu jedna na drugu, odnosno da će EU biti manje ili više uspešna u poređenju sa SAD ili Japanom. Na taj način se globalna utakmica prenosi i na intraevropski plan. Ovo, naravno, kreira posebnu dinamiku u pogledu toga kako se pristupa merama koje dolaze iz Brisela kod svake članice ponaosob.

Sve pomenute programe i mehanizme EU ostvaruje tako da oni sežu i šire od zemalja članica, jer su, između ostalog, namenjeni i zemljama u neposrednom okruženju EU pa i šire, kao što je to slučaj sa TEMPUS

programom (RS je učestvovala u većini ovih inicijativa<sup>151</sup>).

Jedna od sedam inicijativa pod zastavom strategije Evropa 2020 odnosi se direktno na obrazovanje, a način funkcionisanja OMK i programa namenjenih obrazovanju su usklađeni sa osnovnim idejama ove inicijative pod nazivom Mladi u pokretu (eng. *Youth on the Move*).

.....

<sup>151</sup> U periodu 2008–2013 ukupno je prijavljeno 432 projekta, od čega su u 152 projekta institucije iz Republike Srbije prijavljene kao koordinatori predloženih projekata, European Commission, *Number of applications submitted by country, (Tempus IV – Sixth Call for proposals 2013)*, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, dostupno na: [http://eacea.ec.europa.eu/tempus/results\\_compendia/documents/statistics-selection-sixth-call-2013-website.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/tempus/results_compendia/documents/statistics-selection-sixth-call-2013-website.pdf)



## 2. Evropa 2020: Mladi u pokretu i Erazmus+

Inicijativa Mladi u pokretu, započeta 2010. godine i deo strategije Evropa 2020: Strategija pametnog, održivog i inkluzivnog razvoja (u daljem tekstu Evropa 2020)<sup>152</sup>, predstavlja sveobuhvatni set politika i inicijativa koja ima za cilj da unapredi obrazovanje i zapošljavanje mladih u skladu sa širom grupom ciljeva unutar EU i referentnom vrednošću od barem 75% zaposlenih lica u uzrasnoj grupi 20 do 64 godine. Predviđeno je da se ovaj cilj ostvari tako što će se obrazovanje i obučavanje učiniti relevantnijim za potrebe mladih ljudi; podsticanjem da što veći broj mladih koristi EU stipendije za obrazovanje i obučavanje u drugoj zemlji; te podsticanjem zemalja EU da razviju mere koje doprinose pojednostavljenju tranzicije iz sistema obrazovanja na tržište rada.

Stoga je, kada je obrazovanje u pitanju, EU je pred sobom postavila još dva cilja u strategiji Evropa 2020:

- smanjiti procenat osoba koje su ranije napustile školovanje na 10%<sup>153</sup>;
- povećati udeo visokoobrazovanih u populaciji starosne dobi od 30 do 34 godina na najmanje 40%.

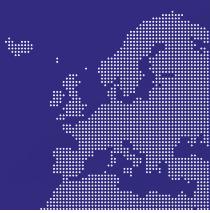
U periodu 2007–2012. godina procenat osoba koje su napustile školovanje u populaciji 18–24 godine, u zemljama EU, smanjen je sa 15% na 12,7 % (odnosno 14,4 % mladići i 10,9 % devojke)<sup>154</sup>. Kada je reč o udelu visokoobrazovanih u populaciji 30–34 godine, ovaj procenat je u 2012. iznosio 35,7%, ali treba napomenuti da i dalje postoje značajne razlike između pojedinih zemalja članica EU (Tabela 1).

.....

<sup>153</sup> Na nivou EU rano napuštanje školovanja je definisano proporcijom stanovništva uzrasta 18–24 sa nižim srednjim obrazovanjem ili niže (korespondira završetku osnovne škole u našem sistemu obrazovanja). Mladi ljudi koji su ostvarili obrazovanje samo na nivou predškolskog, osnovnog, niže srednje ili kratkih programa srednjeg obrazovanja za manje od 2 godine (ISCED 0, 1, 2 ili 3C kratko) nalaze se u ovoj grupi. U grupi onih koji rano napuštaju proces obrazovanja nalaze se i oni mladi ljudi koji imaju samo predstručno ili stručno obrazovanje, a koje nije dovelo do diplome koja je ekvivalentna bar ISCED 3B nivou.

<sup>154</sup> EUROSTAT, podaci za 2012. godinu.

<sup>152</sup> European Commission, *Europe 2020*, dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)



Ciljevi	Rano napuštanje škole	Udeo visokoobrazovanih u populaciji od 30 do 34 godine
EU	10%	40%
Austrija	9.5%	38%
Belgija	9.5%	47%
Bugarska	11%	36%
Kipar	10%	46%
Češka	5.5%	32%
Nemačka	<10%	42%
Danska	<10%	Najmanje 40%
Estonija	9.5%	40%
Grčka	9.7%	32%
Španija	15%	44%
Finska	8%	42%
Francuska	9.5%	50%
Mađarska	10%	30.3%
Irska	8%	60%
Italija	15%-16%	26-27%
Litvanija	<9%	40%
Luksemburg	<10%	40%
Letonija	13.4%	34-36%
Malta	29%	33%
Holandija	<8%	45%
Poljska	4.5%	45%

Portugal	10%	40%
Rumunija	11.3%	26.7%
Švedska	<10%	40-45%
Slovenija	5%	40%
Slovačka	6%	40%
Velika Britanija	Nema definisan cilj	Nema definisan cilj
Srbija	15%	30%

**Tabela 1:** Ciljevi zemalja članica EU u domenu obrazovanja prema EU 2020, uključujući i Srbiju.

Generalni direktorat za obrazovanje i kulturu (eng. akronim *DG EAC*) predstavlja izvršno telo EU zaduženo za implementaciju politika u oblasti obrazovanja, kulture, mladih, jezika i sporta. Direktorat podržava ove oblasti kroz različite projekte i programe, a kada je reč o oblasti obrazovanja, to čini u okviru programa Erasmus+.

Za period 2014–2020 program Erasmus+ predstavlja instrument i novi program definisan sa ciljem unapređivanja procesa obrazovanja i obučavanja. Erasmus+ ima za cilj da unapredi veštine i zapošljivost mladih ljudi, uz unapređenje obrazovanja i obučavanja. Program u trajanju od sedam godina (period 2014–2020) imaće budžet od 14,7 milijardi evra i predviđeno je da ponudi različite mogućnosti obra-



zovanja, obučavanja, rada i volontiranja za preko 4 miliona mladih u Evropi. Erasmus+ će naročito imati za cilj da podrži partnerstvo između zemalja u domenu obrazovanja i obučavanja. Program okuplja sedam postojećih EU inicijativa u domenu obrazovanja, obučavanja i sektora mlađi, a po prvi put će to učiniti i u oblasti sporta, sa ciljem pospešivanja razmena, kako unutar, tako i između ovih oblasti.

U domenu obrazovanja Erasmus+ će staviti naglasak na mogućnosti učenja u inostranstvu i mogućnosti za razmenu između osoblja visokoškolskih institucija različitih zemalja. U ovom trenutku Erasmus+ pokriva nekoliko oblasti kada je reč o obrazovanju i obučavanju. To su:

- obrazovanje i razmena (za osoblje i institucije);
- stručno obrazovanje i obuka (za studente, pripravnike, zaposlene, institucije i preduzeća);
- visoko obrazovanje (za studente, zaposlene, ustanove i preduzeća);
- obrazovanje odraslih (za osoblje, ustanove i preduzeća);
- evropske integracije (za akademski i istraživački kadar i institucije).

Od ove godine RS će učestvovati u programu Erasmus+.

### 3. Obrazovanje u Srbiji

Obrazovanje predstavlja jednu od značajnijih tema kada god je reč o razvoju bilo koje države. Međutim, „mera“ prepoznavanja ove oblasti kao osnova za sveukupni društveni napredak varira od zemlje do zemlje, odnosno u zavisnosti od različitih političkih i socio-ekonomskih činilaca. Ipak, treba napomenuti da kada govorimo o obrazovanju u ovoj sekciji, razmatramo njenu eksplicitnu zastupljenost u javnim politikama, kao i nivo do koga donosioci odluka prepoznavaju relevantnost obrazovanja kao jedan od značajnih instrumenata društvenog i/ili ekonomskog napretka.

U periodu od 2000. godine skoro u svim delovima i nivoima obrazovnog sistema započet je i preduzet čitav niz reformskih inicijativa. Ipak, ovaj tranzicioni period obeležen je diskontinuitetom u oblasti kreiranja i implementacije nacionalnih obrazovnih politika<sup>155</sup>, a promene unutar



<sup>155</sup> R. Đević, S. Anđelković, i M. Marušić, Projekat „Predstave o obrazovnim promenama u Srbiji – Refleksije o prošlosti, vizije budućnosti“, u: M. Vujačić, i saradnici (ur.), *Predstave o obrazovnim promenama u Srbiji, Refleksije o prošlosti, vizije budućnosti*, Institut za pedagoška istraživanja, Beograd, 2011, str. 11–23. D. Stanković, „Obrazovne promene u Srbiji“, u: M. Vujačić, i saradnici (ur.), *Predstave o obrazovnim*



sistema odvijale su se segmentirano. Reforma osnovnog i srednjeg obrazovanja se sprovodila (i još uvek se sprovodi) odvojeno od reforme visokog obrazovanja. Dok se reforma osnovnog i srednjeg obrazovanja sprovodi više centralistički, visokim obrazovanjem se u velikoj meri upravlja „odozdo“, tj. ovim procesom upravljaju visokoškolske ustanove.

S druge strane, kada je reč o obrazovanju izvan formalnog sektora, pa čak i dublje razumevanje i primena koncepta celoživotnog učenja i pomeranje težišta ka ishodima učenja na svim nivoima, bez obzira na sektor u kome se učenje događa, čine da se obrazovni sistem u Srbiji i dalje nalazi pred velikim izazovima. Ovo je od posebne važnosti kada se govorи o privrednom rastu, zapošljavanju i razvoju ljudskog kapitala uopšte.

Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine<sup>156</sup> doneta je tokom 2012. godine i predstavlja direktni odgovor Srbije na strategiju Evropa 2020, odnosno omogućava da strateško planiranje Srbije u

.....  
promenama u Srbiji, Refleksije o prošlosti, vizije budućnosti, Institut za pedagoška istraživanja, Beograd, 2011., str. 41–62.

<sup>156</sup> Vlada Republike Srbije, Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine, *Službeni glasnik RS*, broj 107/2012.

oblasti obrazovanja bude u skladu sa ciljevima navedenim u strategiji Evropa 2020. Ovaj dokument propisuje svrhu, ciljeve, pravce, instrumente i mehanizme razvoja sistema obrazovanja. *Povećanje kvaliteta procesa i ishoda na svim nivoima obrazovanja, povećanje obuhvata stanovništva Republike Srbije na svim nivoima obrazovanja, dostizanje i održavanje relevantnosti obrazovanja i povećanje efikasnosti sistema obrazovanja* prepoznati su kao strateški ciljevi RS. Do kraja ove godine očekuje se usvajanje akcionog plana za realizaciju ciljeva definisanih Strategijom razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine..

Niz zakona kojima se regulišu različita pitanja iz oblasti obrazovanja i vaspitanja, učeničkog i studentskog standarda usvojen je tokom 2013. godine. To su Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja<sup>157</sup>, Zakon o osnovnom obrazovanju



<sup>157</sup> Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja donet je 2009. godine, s prepostavkom o postavljanju temelja modernijem sistemu predškolskog, osnovnog i srednjeg vaspitanja i obrazovanja. Ovim zakonom je regulisan inkluzivni pristup i predviđeni su mehanizmi podrške za decu iz socijalno ugroženih grupa. Takođe, sam zakon je predviđao novine u zahtevanim kompetencijama nastavnika u školama, dok su procedure evaluacije i nadzora škola, kao i procedure zaštite prava deteta i učenika ugrađene u sam dokument.



i vaspitanju<sup>158</sup>, Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju<sup>159</sup>, Zakon o obrazovanju odraslih<sup>160</sup>, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o učeničkom i studentskom standardu<sup>161</sup>. Zakoni usvojeni 2013. godine pripremljeni su u skladu sa ciljevima Strategije razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine. U pripremi je i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju<sup>162</sup>.

U cilju obezbeđivanja i unapređivanja kvaliteta sistema obrazovanja i vaspitanja u prethodnom periodu doneti su i opšti standardi postignuća za kraj obaveznog obrazovanja<sup>163</sup>, obrazovni standardi za kraj

prvog ciklusa obaveznog obrazovanja<sup>164</sup>, standardi kvaliteta udžbenika<sup>165</sup>, standardi kompetencija za profesiju nastavnika i njihovog profesionalnog razvoja<sup>166</sup>, standardi kvaliteta rada ustanova<sup>167</sup> i standardi kompetencija direktora ustanova obrazovanja i vaspitanja<sup>168</sup>. U novembru 2013. godine Nacionalni prosvetni savet je usvojio i standarde postignuća u delu opšteobrazovnih

.....

ulogu u sistemu obrazovanja i vaspitanja. Oni su preduслов за obezbeđivanje kvaliteta obrazovanja, mera kvaliteta obrazovanja, osnov za izradu nastavnih programa i osnov za završni ispit i maturu. Pored toga, njihovim uvođenjem menja se filozofija rada nastavnika u učionici. Cilj nije više realizacija sadržaja programa, već ostvarivanje standarda. Trenutno se radi na reviziji standarda postignuća za kraj osnovnog obrazovanja i vaspitanja.

<sup>164</sup> Nacionalni prosvetni savet, Standardi postignuća – obrazovni standardi za kraj prvog ciklusa obaveznog obrazovanja i vaspitanja, *Službeni glasnik RS – Prosvetni glasnik*, broj 5/11.

<sup>165</sup> Nacionalni prosvetni savet, Standardi kvaliteta udžbenika, *Službeni glasnik RS – Prosvetni glasnik* broj 1/10.

<sup>166</sup> Nacionalni prosvetni savet, Pravilnik o standardima kompetencija za profesiju nastavnika i njihovog profesionalnog razvoja, *Službeni glasnik RS – Prosvetni glasnik* broj 5/11 i *Službeni glasnik RS – Prosvetni glasnik* 7/11 i 68/12.

<sup>167</sup> Nacionalni prosvetni savet, Pravilnik o standardima kvaliteta rada ustanove *Službeni glasnik RS – Prosvetni glasnik* broj. 7/11 i 68/12.

<sup>168</sup> Nacionalni prosvetni savet, Standardi kompetencija direktora ustanova obrazovanja i vaspitanja, *Službeni glasnik RS – Prosvetni glasnik* broj 38/13.

<sup>158</sup> Vlada Republike Srbije, *Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju*, Službeni glasnik Republike Srbije, 55/13.

<sup>159</sup> Vlada Republike Srbije, *Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju*, Službeni glasnik Republike Srbije, 55/13.

<sup>160</sup> Vlada Republike Srbije, *Zakon o obrazovanju odraslih*, Službeni glasnik Republike Srbije, 55/13.

<sup>161</sup> Vlada Republike Srbije, *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o učeničkom i studentskom standardu*, Službeni glasnik Republike Srbije, 55/13.

<sup>162</sup> Na osnovu Zaključka Odbora za javne službe Vlade Republike Srbije 05 Broj 011-6471/2014 od 25. 6. 2014. godine, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je u periodu od 25. juna do 16. jula 2014. godine sprovelo javnu raspravu o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju.

<sup>163</sup> Nacionalni prosvetni savet, *Pravilnik o opštim standardima postignuća – obrazovni standardi za kraj obaveznog obrazovanja*, Službeni glasnik RS – Prosvetni glasnik, broj 5/10. Standardi postignuća imaju višestruku



predmeta za kraj srednjeg obrazovanja<sup>169</sup> za osam opšteobrazovnih nastavnih predmeta u srednjem obrazovanju, kao i međupredmetne kompetencije (zasnovane na evropskom okviru ključnih kompetencija).

Prema Popisu stanovništva iz 2011. godine, 2% stanovnika starijih od deset godina je nepismeno<sup>170</sup>, 11% stanovništva starijeg od 15 godina ima nepotpuno osnovno obrazovanje; 20,8% samo osnovno i 48,9% stanovništva srednje obrazovanje. 16,2% stanovništva ima završeno više ili visoko obrazovanje. Popis iz 2011. godine ukazuje i na značajne regionalne i socijalne razlike u pogledu nivoa obrazovanja (u gradskim sredinama je daleko veći procenat stanovništva sa višim ili visokim obrazovanjem, dok je odnos obrnut u pogledu procenta osoba sa osnovnim obrazovanjem i niže od toga)<sup>171</sup>.

Kada je reč o obuhvatu dece i mlađih, obuhvat četvorogodišnjaka u školskoj 2012/2013. iznosio je 49,7%, a obuhvat dece od 3 godine do polaska u školu 58,1%.<sup>172</sup> Obuhvat dece obaveznim pri-

premnim predškolskim programom u školskoj 2012/2013. iznosio je 92,65%. Obuhvat učenika osnovnim obrazovanjem i vaspitanjem u školskoj 2011/2012. godini je iznosio 95,25%<sup>173</sup>. Uprkos činjenici da je osnovno obrazovanje obavezno, obuhvat osnovnim obrazovanjem i vaspitanjem dece starosti 7 godina u školskoj 2012/2013. godini je 95,7%<sup>174</sup>.

Nema preciznih podataka o ranom napuštanju školovanja u Srbiji<sup>175</sup>. U Strategiji razvoja obrazovanja Republike Srbije 2020, navodi se da se opseg osipanja iz osnovnog obrazovanja kreće između 10 i 15 odsto generacije, uz napomenu da je ono značajno veće kod dece iz osjetljivih grupa. Podaci za srednje obrazovanje su

.....  
<sup>173</sup> Obuhvat osnovnim obrazovanjem i vaspitanjem dece osnovnoškolskog uzrasta predstavlja odnos broja dece starosti 7–14 godina koja pohađaju osnovnu školu i procenjenog broja dece uzrasta 7–14 godina.

<sup>174</sup> Obuhvat osnovnim obrazovanjem dece starosti 7 godina predstavlja odnos broja dece starosti 7 godina koja pohađaju osnovnu školu i procenjenog broja dece starosti 7 godina.

<sup>175</sup> Osobe koje su rano prekinule obrazovanje su osobe uzrasta od 18 do 24 godina koje su završile osnovno obrazovanje (ISCED 1 ili ISCED 2) ili kratke (u trajanju do 2 godine) programe srednjeg obrazovanja (ISCED 3c) i nisu uključene u obrazovanje i sistem obuke. Definicija data u skladu sa preporukom Evropske komisije, videti: European Commission, *Early school leaving in Europe – questions and answers*, memo/11/52, Brussels, 31 January 2011, dostupno na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-52\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-52_en.htm?locale=en)

.....  
<sup>169</sup> Nacionalni prosvetni savet Republike Srbije, *Standardi postignuća u delu opšteobrazovnih predmeta za kraj srednje škole*, dostupno na: <http://www.nps.gov.rs/arhiva> (pristupljeno 10. 7. 2014).

<sup>170</sup> Od čega je žena pet puta više nego muškaraca.

<sup>171</sup> Republički zavod za statistiku, *Popis 2011*, 2012.

<sup>172</sup> Republički zavod za statistiku (baza).



daleko neprecizniji i kreću se u opsegu od 8 do čak 30 odsto.

Podaci Ankete o radnoj snazi pokazuju da je ova stopa za uzrast od 15 do 24 godina u 2013. godini iznosila 25,1%<sup>176</sup>. Rezultati Ankete o obrazovanju odraslih govore u prilog tome da je u 2011. godini 16,5% odraslih starosti 25–64 godina učestvovalo u programima obrazovanja, što je značajno niže u odnosu na prosek zemalja EU, koji iznosi 41%.<sup>177</sup> U poređenju sa evropskim prosekom od 12,7% onih koji su prevremeno prekinuli školovanje, Srbija je sa svojih „brojkama“ pred ozbilnjim izazovom. Međutim, Srbija je sebi zadala da do 2020. dostigne brojku od maksimalno 15% onih koji su prevremeno prekinuli školovanje, umesto ambicioznijih 10%,<sup>178</sup> kako predviđa EU 2020, što se može ostvariti ukoliko se već započete reforme preduniverzitetskog obrazovanja nastave, sprovode dosledno i uz redovnu evaluaciju stanja koju sprovode relevantni akteri (npr. resorna ministarstva, školske uprave, Nacionalni prosvetni savet, Nacional-

ni savet za visoko obrazovanje, opštine, đaci/studenti, nastavnici, poslodavci, itd., na osnovu uspostavljenog sistema indikatora za praćenje stanja u sistemu, ali i pokazatelja postignuća u međunarodnim studijama poput TIMSS i PISA), odnosno adekvatnu reakciju na nalaze evaluacija. S druge strane, sam procenat koji pokazuje obuhvat i uspešnost u sticanju obrazovanja na bilo kom nivou ne sme biti jedini cilj, budući da se pitanje kvaliteta, adekvatnosti i drugih aspekata obrazovanja nužno ne mora odraziti ovim indikatorima.

S tim u vezi, analiza obrazovnih postignuća petnaestogodišnjaka u RS na osnovu ispitivanja PISA<sup>179</sup> pokazala je da su rezultati naših učenika značajno niži u odnosu na OECD prosek, kao i u odnosu na mnoge druge evropske zemlje. Ipak, treba imati na umu i da su se u periodu od 2006. do 2012. godine obrazovna postignuća učenika značajno popravila. U domenu čitalačke pismenosti prosečna postignuća nakon ciklusa u 2012. godini su bila viša

<sup>176</sup> Republički zavod za statistiku Republike Srbije, „Anketa o radnoj snazi, 2013“, u: *Bilten 578*, Beograd, 2014.

<sup>177</sup> Republički zavod za statistiku Republike Srbije, *Anketa o obrazovanju odraslih 2011*, Beograd, 2013.

<sup>178</sup> Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020, *Službeni glasnik RS*, br. 107/2012.

<sup>179</sup> PISA (*Programme For International Student Assessment*) je jedan od instrumenata kojim se na nivou EU prati ostvarenje lisabonskih ciljeva, a njegovi rezultati su pokazatelji kvaliteta obrazovanja koji su predviđeni Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU, strategijom za smanjenje siromaštva u Srbiji, kao i nacionalno specifičnim pokazateljima socijalne isključenosti.



za 45 poena u odnosu na ciklus iz 2006. godine, dok je manji napredak ostvaren u domenima naučne i matematičke pismenosti (14 poena iz matematike i devet u domenu nauke). Dalje, napredak je ostvaren i u smanjenju procenata učenika koji nisu dostigli nivo funkcionalne pismenosti barem kada je reč o čitalačkoj pismenosti – sa 52% (2006. godine) na 33% (2012. godina<sup>180</sup>). Rezultati ispitivanja *TIMSS*<sup>181</sup> iz 2011. godine pokazuju da je prosečno postignuće naših učenika iz matematike, u četvrtom razredu, iznosilo 516 poena, što je u rangu postignuća nešto iznad proseka. Deset odsto učenika četvrtog razreda nije dostiglo granicu najnižeg nivoa znanja iz matematike, dok je njih 9% do- stiglo nivo naprednog postignuća (što se poklapa sa međunarodnom medijanom). U oblasti prirodnih nauka, prosečno po- stignuće iznosilo je takođe 516 poena, a na naprednom nivou našlo se 8% učenika, dok njih 9% nije dostiglo granicu najnižeg nivoa znanja<sup>182</sup>.

.....

<sup>180</sup> OECD, *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do Student Performance in Mathematics, Reading and Science, Volume I*, PISA, OECD Publishing, 2013.

<sup>181</sup> eng. *Trends in International and Mathematics Study*.

<sup>182</sup> S. Gašić-Pavišić, D. Stanković, Obrazovna postignuća učenika iz Srbije u istraživanju TIMSS 2011”, *Zbornik Instituta za pedagoška istraživanja*, 44(2), 2012, str. 243–265.

U poslednjoj deceniji dosta se pričalo o visokom obrazovanju i njegovoj reformi, ali na način koji često celokupnu reformu svodi na priču o Bolonjskom procesu. Iako Bolonjski proces nije inicijativa EU, bez njene podrške, što institucionalne, što finansijske, proces formiranja Evropske zone visokog obrazovanja do danas možda ne bi daleko odmakao. Srbija je procesu pristupila 2003. godine i time postala deo evropske visokoobrazovne porodice, sa mogućnošću da učestvuje u kreiranju njene budućnosti. Pristupanje Bolonjskom procesu podrazumevalo je i promenu domaće legislative, pre svega tadašnjeg Zakona o univerzitetu, kao i niz drugih sistemskih poteza. Zakon o visokom obrazovanju donet je 2005. godine, a prema Komisiji za akreditaciju i proveru kvaliteta, sve akreditovane visokoškolske ustanove imaju reformisane studijske programe. Međutim, slaba efikasnost studiranja (npr. nizak procenat studenata koji u toku akademске godine prikupi 60 EPSP bodova) u novonastalom sistemu sugeriše da reforme nisu sprovedeno temeljno i srazmerno opterećenju prosečnog studenta, kako to nalaže pravila „Bolonje“. S druge strane, razvoj kurikuluma prema ishodima učenja, a ne prema raspoloživom nastavnom kadru i njihovim kapacitetima i preferencijama, i dalje predstavlja izazov za mnoge fakultete i visoke škole. Sprovođenje Bolonjskog procesa je ocenjeno



kao slabo i na ministarskoj konferenciji u Bukureštu 2012. godine<sup>183</sup>; a na isti način ga procenjuju i studenti, profesori i tržište rada<sup>184</sup>.

S druge strane, sistem visokog obrazovanja predstavlja daleko širu kategoriju od pomenutog međuvladinog ugovora, što donosioci odluka i relevantni akteri često zanemaruju; pa tako u javnosti često imamo pripisivanje pojedinih pojava u sistemu (npr. izuzetno visoke školarine) samoj primeni „Bolonje“. Međutim, teško je i dati odgovor na pitanja o stvarnim uzrocima problema koji mogu nastati i usled primene „Bolonje“ ili pak njene loše primene, usled okolnosti koje su i starije ili „veće“ od ovog procesa, odnosno, usled nekih nedovoljno sagledanih specifičnosti našeg sistema visokog obrazovanja, ili usled novonastalih okolnosti na evropskom ili globalnom nivou koji utiču na dinamiku u Srbiji, a na koje se nije reagovalo na pravi način ili nije se reagovalo uopšte

(npr. svetska ekonomска kriza, promene u zahtevima tržišta rada, itd.). Upravo je iz ovog razloga važno da politike i instrumenti implementacije budu međusobno usaglašeni i pre svega zasnovani na pouzdanim analizama stanja. Prema podacima studije nastale u okviru CONGRAD TEMPUS<sup>185</sup> projekta, diplomirani studenti univerziteta u Srbiji obuhvaćeni ovim istraživanjem su na skali od 1 do 5, od elemenata kvaliteta i uslova studiranja, najbolje ocenili saradnju sa kolegama studentima (prosečna ocena 4,2) i stručnost nastavnog osoblja (prosečna ocena 3,9). Studijski programi su najlošije ocenjeni u odnosu na prisutnost praktičnih sadržaja u okviru predavanja i vežbi (prosečna ocena 2,6) i u domenu upotrebe savremenih pristupa u nastavi (prosečna ocena 2,9). Diplomirani studenti visokih tehničkih škola strukovnih studija iz Srbije obuhva-



<sup>183</sup> Na ministarskoj konferenciji u Bukureštu 2012. godine, prema skali od 1 do 5, sprovedenje Bolonjskog procesa u Srbiji ocenjeno je ocenom 3,11.

<sup>184</sup> Istraživanje sprovedeno u okviru TEMPUS Careers projekta. Videti: Tempus Careers, *Istraživanje: Kako uskladiti potrebe tržišta rada i sistema visokog obrazovanja u Srbiji?*, dostupno na: <http://www.careers.ac.rs/documents-download/finish/80-univerzitet-u-beogradu/195-careers-istrazivanje-info-za-javnost.html>

<sup>185</sup> CONGRAD – Sprovedenje istraživanja o diplomiranim studentima i unapređenje ALUMNI organizacija u cilju poboljšanja strateškog menadžmenta i povećanja kvaliteta se finansira sredstvima TEMPUS programa Evropske unije. Projekat okuplja četrnaest visokoobrazovnih ustanova i jednu nezavisnu istraživačku organizaciju iz sedam zemalja. U Srbiji je obuhvatilo četiri univerziteta i tri visoke škole strukovnih studija, odnosno njihove diplomirane studente svih nivoa studija koji su diplomirali tokom 2007. i 2012. godine. Više detalja o istraživanju se može naći na: Congrad, *Evaluacija studija i karijerni uspeh diplomiranih studenata u Srbiji i regionu*, dostupno na: <http://www.congrad.org/media/files/CONGRAD%20izvodi%20iz%20rezultata.pdf>



ćenih istraživanjem vrlo slično su ocenili kvalitet svojih studijskih programa i uslova studiranja. Ponovo, najbolje ocenjeni elementi su saradnja sa kolegama studentima (prosečna ocena 4,3) i mogućnost ispunjavanja studentskih obaveza na vreme (prosečna ocena 4). Prisutnost savremenih pristupa u nastavi i prisutnost praktičnih sadržaja i kod ove grupe diplomiranih najlošije su ocenjeni (prosečne ocene 3,4 i 3).

U školskoj 2013/2014. godini, prvi put u prvu godinu akademskih ili strukovnih studija<sup>186</sup> upisano je oko 62% od broja rođenih 1995. godine koji u toj školskoj godini stasavaju za upis u visoko obrazovanje. Od navedenog broja 49,5% se finansira sredstvima iz budžeta. Na državne fakultete upisano je oko 60% studenata, a na državne visoke škole oko 24% studenata. Na privatne fakultete upisano je oko 13% studenata, a na privatne visoke škole oko 3% studenata. Uzimajući u obzir sve nivoe i vrste studija, 44% studenata je finansirano iz budžeta RS.

Trenutni udio visokoobrazovanih u populaciji od 30 do 34 godine je 18%<sup>187</sup>, dok je Strategijom razvoja obrazovanja u Srbiji

do 2020. godine predviđen cilj od 38,5% za narednih deset godina, što je skromnije od EU cilja koji iznosi 40%. Međutim, imajući u vidu trenutna ulaganja u visoko obrazovanje, sistem finansiranja uopšte, kao i kapacitete samih visokoškolskih ustanova u Srbiji, ovo predstavlja veći izazov nego što to na prvi pogled može izgledati, te se ovom cilju mora pristupiti sistemski. S druge strane, kao što je slučaj i sa preduniverzitetskim obrazovanjem, povećan broj visokoobrazovanih nije sam po sebi indikator kvalitetnog visokog obrazovanja, visokokvalifikovane radne snage (ili sa kvalifikacijama koje bar nominalno odgovaraju zahtevima tržista rada) ili adekvatne socijalne mobilnosti. U tom smislu, i ovom cilju se mora prići uz sagledavanje što većeg broja implikacija do kojih preduzete mere, zarad njegovog ostvarivanja, mogu dovesti.

Republika Srbija je dobila poziv da učeštuje, kao ravnopravni član, u tematskim grupama za OMK, a Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja imenovalo je predstavnike Srbije za učešće u radu šest tematskih grupa u aprilu mesecu 2014. godine. Do kraja juna 2014. godine naši predstavnici su učestvovali na sastancima tri tematske grupe koje su u ovom periodu održale svoje sastanke.

.....

<sup>186</sup> RZS, *Popis 2011*, nav. delo.

<sup>187</sup> RZS, *Popis 2011*, nav. delo.



## 4. Preporuke za kvalitetnije dostizanje evropskih ciljeva

Stanje ljudskog kapitala i veština u RS ne odgovara u potpunosti društvenim i ekonomskim potrebama naše zemlje<sup>188</sup>. U izveštaju EK o napretku Srbije za 2013. godinu istaknuto je da postoji značajan napredak, ali i da su evidentne oblasti na kojima još treba raditi. Kako EK navodi, ostvaren je napredak u postizanju veće socijalne uključenosti u obrazovnom sistemu i uvođenju standarda osiguranja kvaliteta u osnovnom obrazovanju. I dalje su vidljivi problemi u sprovođenju reformi visokog obrazovanja, dok je reforme srednjeg stručnog obrazovanja potrebno ubrzati i uskladiti sa potrebama tržišta rada.<sup>189</sup>

Na prethodnim stranama je sugerisano da ciljevima EU treba pristupiti sa svešću o tome da svaka njena članica, u svakom sektoru pa i obrazovanju, ima određene posebnosti koje su manje ili više vidljive i mogu pozitivno ili negativno uticati na uspeh implementacije određene politike. S druge strane, stavljanje akcenta na

dostizanje određenih ciljeva može ugroziti druge neretko podjednako relevantne aspekte obrazovnog sistema i ne mora nužno značiti napredak. Preporuke se pre svega tiču unapređenja obrazovanja uopšte, njegove veće pravičnosti i efikasnosti.

### 4.1. Povećanje obuhvata sistema i kontinuirani tok reformi

Primarni cilj svakog sistema obrazovanja je svakako unapređenje kvaliteta procesa i ishoda istog, ali je značajno sistemski planirati i dosledno sprovoditi sve mere – od predškolskog vaspitanja i obrazovanja, do doktorskih studija, odnosno obrazovanja odraslih i celoživotnog učenja.

Kada je reč o našem sistemu obrazovanja, potrebno je osigurati povećanje obuhvata i pravednosti unutar sistema predškolskog obrazovanja. Preporuke Strategije razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine se odnose na potpuni obuhvat dece obaveznim predškolskim programom, besplatan predškolski program za svu decu u trajanju od četiri sata dnevno u godini pre obveznog predškolskog programa,

.....

<sup>188</sup> RZS, *Anketa o radnoj snazi*, 2013, nav. delo.

<sup>189</sup> Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Republike Srbije*, 2013.



povećan obuhvat dece mlađih uzrasta sa posebnim naglaskom na povećanu uključenost dece iz osetljivih društvenih grupa, uz razvoj dodatnih kapaciteta i diversifikovanih programa predškolskog obrazovanja. Potrebno je osnažiti i lokalne samouprave za planiranje i ostvarivanje ovih preporuka.

Drugi preduslov za unapređenje kvaliteta sistema obrazovanja odnosi se na razvoj ključnih kompetencija učenika i studenata, kvalitet nastavnih programa koji doprinose razvoju i kvalitetu ishoda učenja i povećanje kvaliteta rada nastavnog osoblja na svim nivoima. Sistem obrazovanja nastavnika zahteva unapređivanje u više segmenata. S jedne strane treba ga organizovati tako da doprinosi stručnosti nastavnika u domenu znanja relevantnih za disciplinu, ali je podjednako važno unapređivati i stvoriti uslove da naši nastavnici poseduju stručnost u domenu psihološko-pedagoških i metodičko-didaktičkih znanja. Stoga je neophodno dalje razvijanje inicijalnog obrazovanja nastavnika, sistema kontinuiranog stručnog usavršavanja nastavnika u školama, ali i praćenje efekata stručnog usavršavanja.

Reformu srednjeg stručnog obrazovanja je neophodno nastaviti i dodatno ubrzati, naročito imajući u vidu potrebe tržista rada, ali nikako se ne sme zaboraviti ni reforma gimnazijskog obrazovanja, koja

je tokom prethodne decenije naročito bila zanemarena. Dodatno, potrebno je raditi na kontinuiranom povećanju broja učenika koji nastavljaju i završavaju obrazovanje na visokoškolskim institucijama u predviđenom roku, a da bi se sprečilo osipanje dece iz obrazovnog sistema, ključno je razvijanje mehanizama za rano prepoznavanje dece koja su pod rizikom da napuste sistem školovanja, uz kreiranje sistema podrške roditeljima i deci kako bi ostali u sistemu.

Na kraju, treba imati i na umu da u ovom trenutku naš sistem nema funkcionalan sistem za priznavanje neformalnog obrazovanja i informalnog učenja, a koji je predviđen Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i Zakonom o obrazovanju odraslih. Ukoliko imamo u vidu ključnu preporuku o podsticanju celoživotnog učenja, ali i potrebe tržista rada koje upravo zahtevaju kontinuirano usavršavanje, uspostavljanje jednog ovakvog sistema je od ključne važnosti. Dalje treba nastaviti napore usmerene na uspostavljanje nacionalnog okvira kvalifikacija koji integriše sve nivoe obrazovanja.



## 4.2. Politike zasnovane na podacima i učenje iz iskustva drugih

Jedan od osnovnih preduslova za kreiranje i primenu određene politike jesu podaci o sistemu u kome se vrše intervencije. Kada govorimo o obrazovanju, to podrazumeva neophodnost postojanja jedinstvenog sistema prikupljanja pouzdanih uporedivih podataka na svim nivoima obrazovanja koji bi obuhvatili sve relevantne aspekte sistema, pre svega socijalne i ekonomiske. Jedino bi ovako prikupljeni i dalje obrađivani podaci omogućili celovito sagledavanje sistema i adekvatnu primenu željene politike. U tom smislu, svaka politika bi i morala biti zasnovana na analizi i evaluaciji zatečenog stanja, a njena implementacija, zajedno sa pratećim instrumentima koje ta politika podrazumeva, pravovremenom i kontinuiranom evaluacijom.

Konačno, uspostavljanje Jedinstvenog informacionog sistema prosvete (JISP) je preduslov za unapređenje procesa planiranja i realizacije mera u obrazovanju, kao i za praćenje ostvarenosti ciljeva, koji su definisani Strategijom razvoja obrazovanja (odnosno, kako Srbija sada ima postavljene strateške ciljeve, važno je imati podatke na osnovu kojih bi se procenjivalo dokle

smo stigli i šta nam još predstoji). Dodatno, uspostavljanjem informacionog sistema se unapređuje proces izveštavanja, koji predstavlja osnov za proces planiranja zasnovan na podacima i činjenicama.

Ipak, postojanje JISP nije dovoljan sam po sebi da se promeni način kreiranja politika i mera u obrazovanju, to jest da omogući kreiranje obrazovnih politika zasnovanih na dokazima. Uključivanje relevantnih aktera u ovaj proces je od podjednakog značaja za razumevanje i legitimitet politike i za uspeh njene implementacije.

Takođe, u ovom procesu bi se posebno morala obratiti pažnja na efekte koje promene i inovacije u sistemu imaju na poнаšanje aktera na svim nivoima unutar sistema, kao i na društvo uopšte. Bez obzira na činjenicu da svaka zemlja obiluje specifičnostima u svim segmentima društva, praksa je pokazala (npr. OMK) da zemlje mogu uspešno učiti jedne od drugih i koristiti iskustvo koje druge zemlje imaju u implementaciji politika i primeni dobrih praksi, ali je neophodno da se „učenje“ zasniva na ideji o specifičnosti pojedinih sistema i „neprenošenja“ direktnih akcija iz jednog sistema u drugi. Tek onda učenje od drugih u punom smislu može biti učenje, a ne puko kopiranje. Ovaj resurs može biti od izuzetnog značaja za Srbiju, kako za dostizanje nacionalnih, tako i evropskih



ciljeva, pa je stoga neophodno obezbediti kontinuirano učešće predstavnika Srbije u otvorenom metodu koordinacije, Erasmus+ i Horizont 2020. Preporuke zasnovane na učešću Srbije u evropskim programima u periodu 2007–2012 naročito naglašavaju potrebu za pojačanom političkom podrškom u vezi sa učešćem RS u ovim programima, pojačanom vidljivošću EU programa i učešćem Kancelarije za evropske integracije RS u ovom procesu. Na kraju, naročito je naglašena poteba za „cost analizom“ pre ulaska u novu generaciju evropskih programa.<sup>190</sup>

### 4.3. Finansiranje obrazovanja

Kada govorimo o visini ulaganja, nedvosmisleno je da se za obrazovanje mora izdvajati više iz državnog budžeta nego što se to za sada čini. Preporuka je da se procenat javnog finansiranja obrazovanja poveća sa tekućih 4,5% na 6,0% bruto domaćeg proizvoda, ali i unapredi efikasnost tekućeg sistema raspodele i trošenja raspoloživih sredstava.

.....

<sup>190</sup> Evaluation of Participation of The Republic of Serbia in The EU Programmes in The Period from 2007-2012 Report.

Naime, trenutni način raspodele budžetskih sredstava na svim nivoima obrazovanja je takav da on čini sam sistem manje efikasnim nego što bi on mogao biti ukoliko bi došlo do promene mehanizma alokacije. Trenutni sistem finansiranja obrazovanja na svim nivoima je usmeren ka održavanju mreža obrazovnih ustanova, a ne ka potrebama đaka/studenata, odnosno, zasnovan je na ulaznim parametrima (npr. broj učenika i školskih objekata), dok se izlazni parametri ne uzimaju u obzir (npr. ovladanost kompetencijama). Neophodno je povećati vidljivost izlaznih parametara u mehanizmu alokacije, kao i osetljivost na društvene prilike đaka/studenata, a u cilju pristupačnijeg obrazovanja na svim nivoima. U tom pogledu, potrebna je redefinicija sistema potpora i subvencija (domovi, ishrana, stipendije, krediti, itd.), uvođenje finansiranja po učeniku/studentu, u kombinaciji sa finansiranjem po izlaznim parametrima (npr. po diplomiranom studentu ili ostvarenim rezultatima visokoškolskih ustanova na domaćem i međunarodnom nivou). Na taj način perspektiva na makronivou može biti praćena analizama raspodele raspoloživih sredstava i na mikronivou (celokupan sistem spram pojedinih nivoa sistema, opština i sl.).

Značajno je napomenuti i da se značajan procenat našeg obrazovanja finansira i



iz nebudžetskih izvora (tzv. „finansiranje iz džepa“) i to posebno kada govorimo o visokom obrazovanju. Stoga se priča o različitim izvorima finansiranja mora užeti u obzir i to posebno kada govorimo o jednakopravnosti u obrazovanju, društvenoj inkluziji, društvenoj reprodukciji i mobilnosti, itd. Dok se u preduniverzitetskom obrazovanju krenulo sa reformama u domenu društvene inkluzije i pristupu obrazovanju, visoko obrazovanje nije zahvaćeno ovim talasom mera. Štaviše, socijalna dimenzija u visokom obrazovanju je tek nedavno postala tema rasprave među akterima i još uvek je nedovoljno zastupljena u našem sistemu (npr. dodela studentskih stipendija i kredita je i dalje dominantno zasnovana na sistemu zasluge, čime se u nepovoljan položaj stavlaju studenti iz socijalno nestimulativnih sredina). Od izuzetnog je značaja, za dostupnost visokog obrazovanja, njegov doprinos socijalnoj koheziji i efikasnost studiranja, da se ovom pitanju prida veći značaj, ali i da se u proces rešavanja istog uključe svi relevantni akteri<sup>191</sup>.

Iz navedenog, direktno ili indirektno, mogu se pročitati i preporuke koje je EK dala zemljama članicama EU<sup>192</sup>. U nekim segmentima preporuke date ovde (npr. finansiranje ili dostupnost obrazovanja) delom izlaze iz okvira preporuka država-ma članicama, ali to ne umanjuje njihovu relevantnost. Kao što je ranije navedeno, važno je sagledati problem i okolnosti što je celovitije moguće i u odnosu na njih postaviti kvantitativne ili kvalitativne ciljeve. Iako su ciljevi postavljeni u strategiji Evropa 2020 (te shodno tome i u Strategiji razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine) i više nego relevantni, njihovo dostizanje ne mora nužno ukazivati na to da će 2020. obrazovanje u EU biti kvalitetnije i efikasnije u svim segmentima ili da će bolje odgovarati potrebama njenog stanovništva i njegovog blagostanja. Tek pravovremeno praćenje ovog procesa može odgovoriti na to pitanje, što bi jednim delom trebalo da omogući i Akcioni plan o razvoju obrazovanja u Srbiji do 2020., čije usvajanje je najavljeno za kraj 2014. godine.

Obrazovni sistem svake zemlje (i ne samo obrazovni) je sam za sebe dovoljno kompleksan, te njegova dinamika i razvoj zavi-

.....  
<sup>191</sup> EQUIED - TEMPUS EQUI-ED, *Socijalna dimenzija visokog obrazovanja – studija zatečenog stanja, 2013*, dostupno na: [http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/193/Evaluacija%20EU%20programa%202007\\_2012\\_Final.pdf](http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/193/Evaluacija%20EU%20programa%202007_2012_Final.pdf), (pristupljeno 11. 8. 2014).

.....  
<sup>192</sup> Ovde se konkretno misli na dva cilja EU: smanjiti broj osoba koje su prevremeno napustile školovanje i povećati broj visokoobrazovanih.



se od niza često (ne)merljivih, pa i teško sagledivih faktora, i u tom smislu kvantitativni prikaz jednog njegovog aspekta svakako daje u najmanju ruku nepotpun prikaz stanja. Kako je obrazovanje i dalje specifična kompetencija zemalja članica, ne možemo ni govoriti o obrazovnom sistemu EU. Radije treba govoriti o specifičnostima 28 obrazovnih sistema (plus jedan: Srbija) i pravcima delovanja unutar istih, u skladu sa trendovima zasnovanim na relevantnim dokazima. Tek onda možemo celishodnije sagledati kompleksnost obrazovnog procesa i prostora unutar raznorodne EU zone.





## SOCIJALNO UKLJUČIVANJE I SMANJENJE SIROMAŠTVA



Autorke: Jelena Milovanović i  
Dina Rakin<sup>193</sup>

.....

<sup>193</sup> Tekst koji se odnosi na Socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva u prethodnom izdanju Vodiča kroz strategiju Evropa 2020, a koji je osnov za izradu u novom izdanju, napisala je Sonja Avlijas.

Siromaštvo predstavlja nemogućnost zadovoljenja osnovnih životnih potreba. Dok se ekstremno siromaštvo u zemljama u razvoju definiše kao nemogućnost pristupa adekvatnoj ishrani, čistoj vodi ili primarnoj zdravstvenoj zaštiti, u Evropi siromaštvo ukazuje na različite oblike uskraćenosti pojedinaca u odnosu na prosečan standard života. Siromašni u Evropi su lica koja nemaju adekvatne prihode niti dovoljno materijalnih resursa za dostojanstven život, koja nemaju odgovarajući pristup osnovnim uslugama poput zdravstvene zaštite, stanovanja i obrazovanja, te ona lica koja su isključena sa tržišta rada ili rade na poslovima niskog kvaliteta.



Siromaštvo vodi u socijalnu isključenost, odnosno društvenu marginalizaciju, koja siromašne pojedince sve više udaljuje od izbavljenja iz začaranog kruga siromaštva i različitih dimenzija uskraćenosti. Nedopustivo je da jedna zemlja koja se zalaže za evropske vrednosti očekuje da se uz ekonomski rast siromaštvo može smanjiti samo po sebi. Ovakva pogrešna pretpostavka može da zaustavi društveni napredak, naročito preko povećanja socio-ekonomskih razlika između određenih grupa stanovništva i bespovratnog gubitka ljudskog kapitala. Iako je rast BDP-a neophodan zarad povećanja ukupnih resursa kojima raspolaže jedna država, od izuzetne je važnosti i da svi građani imaju pristup koristima kao posledice ekonomskog napretka. Da bi ekonomski rast bio inkluzivan, cilj borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti mora biti uveden u kreiranje svih javnih politika.

## 1. Socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva u Evropi: 2010–2020.

Strategija Evropa 2020 ukazuje na zabrinjavajuću činjenicu da je u 2008. godini više od 80 miliona ljudi širom EU živilo u riziku od siromaštva<sup>194</sup>. Ovo predstavlja više od ukupnog broja stanovnika najveće zemlje članice, odnosno 16,5% ukupnog broja stanovnika EU<sup>195</sup>. Jedan od osnovnih ciljeva strategije Evropa 2020 jeste da se broj lica koji žive ispod nacionalne linije siromaštva u zemljama članicama smanji za 25% u narednoj deceniji. Ovo smanjenje podrazumeva izlazak preko 20 miliona ljudi iz siromaštva.

Ipak, postizanje predviđenog cilja izmiče državama članicama. Prema podacima iz

•••••  
<sup>194</sup> Lica čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici niži od 60% medijane nacionalnog dohotka.

<sup>195</sup> Rizik od siromaštva u EU u 2009. godini ostao je na istom nivou, tj. iznosio je 16,3%. Uprkos produbljivanju ekonomske krize, ovakvi rezultati su očekivani, jer je indikator „rizik od siromaštva“ relativan, odnosno izražava se u odnosu na medijanu (najčešću vrednost) dohotka u svakoj zemlji članici ponaosob, te se prilagođava varijacijama u standardu života. To znači da se rizik od siromaštva neće povećati ukoliko opadne ukupni standard života u zemlji, osim ako najsiromašniji nisu bili proporcionalno više ugroženi ovim padom standarda u odnosu na najveći deo populacije.



2011. godine, riziku od siromaštva ili socijalnoj isključenosti bilo je izloženo preko 119 miliona ljudi, odnosno 24,1%. Zabrinjava činjenica da je 8,9% zaposlenih bilo izloženo riziku od siromaštva. To znači da je i dalje 16,9% građana EU u riziku od siromaštva, 8,7% domaćinstava ozbiljno materijalno deprivirano i da 10% EU populacije do 60 godina živi u domaćinstvima sa niskom radnom aktivnošću.<sup>196</sup>

Evropa 2020 je pokrenula inicijativu „**Evropska platforma za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti: evropski okvir za socijalnu i teritorijalnu koheziju**“, u kojoj ističe da borba protiv siromaštva i isključenosti podrazumeva multisektorski pristup koji se oslanja na rast i zapošljavanje, kao i na modernu i efikasnu socijalnu zaštitu. Strategija preporučuje da se inovativne mere socijalne zaštite kombinuju sa velikim brojem različitih socijalnih politika, uključujući specifične mere u oblastima obrazovanja, stanovanja, zdravstva i porodične politike. Za stvarni učinak reformi, predlaže

se bolja upotreba i iskoristivost evropskih fondova, monitoring politika i programa, posebno u domenu socijalnih inovacija, bolja koordinacija između država članica i evropskih institucija. Socijalno preduzetništvo je jedan od instrumenata za koji se prepostavlja da bi dao značajan doprinos ostvarenju ciljeva Strategije, posebno koristeći i proizvodeći socijalne inovacije. Strategija pridaje veliki značaj izgradnji i jačanju partnerstva između institucija i organizacija civilnog društva, kako bi reforme bile efikasnije, prevashodno zbog činjenice da je civilno društvo posrednik i glasnogovornik isključenih grupa stanovništva, bez čijih inputa reforme nije moguće sprovoditi.

Koraci koji treba da dovedu do postizanja cilja smanjenja siromaštva za 25% do 2020. godine definisani su kroz nekoliko strateških pravaca delovanja, od kojih se **zapošljavanje** prepoznaje kao najvažniji i najodrživiji način izlaska iz siromaštva (više pogledati u odeljku o zapošljavanju). Drugi pravac delovanja jeste **unapređenje socijalne zaštite i adekvatniji pristup socijalnim uslugama**, uključujući i ravноправan pristup penzijama i zdravstvenoj zaštiti za sve stanovnike Evrope.

<sup>196</sup> European Commission, *Europe 2020 targets: poverty and social exclusion active inclusion strategies*, Annual Growth Survey, 2013, dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/33\\_poverty\\_and\\_social\\_inclusion.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/33_poverty_and_social_inclusion.pdf). Rizik siromaštva ili socijalna isključenost predstavlja tri različita faktora rizika (stopa rizika siromaštva, nizak intenzitet rada i izrazita materijalna deprivacija).



Paket socijalnih investicija (PSI, engl. *Social Investment Package – SIP*)<sup>197</sup> kao integriran okvir politika usmeren je na objedinjavanje pravaca delovanja država članica u cilju smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti, prevashodno u sektoru socijalne zaštite. Istaknut je značaj uspostavljanja integrisanog sistema socijalne zaštite koji odgovara potrebama ljudi. PSI je usmeren na prevenciju i kao takav bi trebalo da utiče na sprečavanje sklizavanja u siromaštvo ili isključenost, paralelno s tim i na smanjenje troškova socijalne zaštite u budućnosti. Na nivou politika cilj je da sistem socijalne zaštite bude adekvatan i održiv. Unapređenje strategija za aktivno uključivanje treba da rezultira pristupačnim i kvalitetnim uslugama dečije zaštite, obrazovanja, sprečavanjem ranog napuštanja škole, obukom i pomoći u traženju posla, stambenom podrškom i pristupačnom stambenom zaštitom<sup>198</sup>. Kako bi se smanjilo opterećenje državnih budžeta, PSI podstiče razvoj socijalnih inovacija i eksperimentisanje u oblasti socijalnih politika i razvoj socijalnog preduzetništva.



<sup>197</sup> Više o socijalnim investicijama videti na: European Commission, *Social Investment*, dostupno na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044>

<sup>198</sup> European Commission, *Social investment: Commission urges Member States to focus on growth and social cohesion*, 20. 2. 2013, dostupno na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1044&newsId=1807&furtherNews=yes>

Socijalne inovacije i eksperimentisanje u oblasti socijalnih politika zauzimaju centralno mesto u strategiji Evropa 2020 za oblasti smanjenja siromaštva i socijalnog uključivanja. Ovaj sistemski pristup omogućava identifikovanje uspešnih inovativnih inicijativa sa ciljem da se one unaprede i da se stvore povoljniji uslovi za odgovor na različite potrebe koje postoje u društvu. Socijalne inovacije su suštinski element za politiku socijalnih investicija koji omogućava da se socijalne politike prilagode reformama.<sup>199</sup>

Značaj socijalnog preduzetništva se ogleda na dva nivoa. Socijalno preduzetništvo je izvor socijalnih inovacija, kao što je i alatka socijalnog uključivanja. Kako bi podstakla razvoj ovog sektora, EK je pokrenula Inicijativu za socijalno poslovanje (engl. *Social Business Initiative – SBI*). Ovim dokumentom se predlaže regulisanje sektora socijalnog preduzetništva na nivou EU kroz unapređenje kvaliteta propisa, reformu sistema javnih nabavki, pri-



<sup>199</sup> European Commission, *Social Investment Package, Social investment through the European Social Fund, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Including Implementing the European Social Fund 2014–2020*, Commission Staff Working Document, Brussels, 20. 2. 2013.



stupačnost evropskih fondova za socijalna preduzeća, kao i promociju sektora.<sup>200</sup>

Ostali podjednako važni stubovi za povećanje socijalne uključenosti i smanjenje siromaštva jesu obrazovanje i omladinska politika, integracija migranata, kao i borba protiv diskriminacije, koja podrazumeva unapređenje rodne ravnopravnosti, prava osoba sa fizičkim i mentalnim invaliditetom, kao i Roma kao posebno ugrožene i marginalizovane kategorije stanovništva. Kao najekstremniji oblik socijalne isključenosti se prepoznaće beskućništvo i isključenost iz stanovanja, te Evropska platforma za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti takođe predviđa mere za borbu protiv ovih dimenzija siromaštva.

Borba protiv siromaštva dece je jedan od prioriteta unutar Platforme. Posebna pažnja je posvećena sprečavanju i uklanjanju siromaštva dece u ranom uzrastu. EK je 2013. godine usvojila preporuke o siromaštvu dece, uobličavajući zajedničke principe za efektivni nadzor nad mehanizmima usmerenih na borbu protiv siromaštva dece u ranom uzrastu<sup>201</sup>.

.....  
<sup>200</sup> Više o SBI videti na: European Commission, *Social Business Initiative*, 25. 10. 2011, dostupno na: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/social\\_business/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/index_en.htm)

<sup>201</sup> European Commission, *Investing in Children: Break-*

Kao komplementarne osnovnim pravcima delovanja, definisane su i sektorske politike, koje su usmerene ka povećanju dostupnosti i upotrebe informacionih i komunikacionih tehnologija, uklanjanju rizika od energetskog siromaštva i pristupu finansijskim uslugama za najugroženije (npr. mikrokreditiranje).

Vrlo značajan aspekt pristupu problemima jeste uspostavljanje komplementarnih politika, gde socijalnu prati regionalna, a sve u cilju postizanja što veće kohezije na nivou EU. Ovo je posebno značajno ukoliko se uzme u obzir različit nivo razvijenosti država članica, ali i regionala unutar EU. Taj pristup je posebno vidljiv na nivou planiranja evropskih fondova.

Evropa 2020 ističe i važnost obimnijeg i adekvatnijeg korišćenja EU fondova za podršku socijalnom uključivanju, praćenja uticaja javnih politika na društvo, te promovisanja socijalnih inovacija zasnovanih na podacima i poboljšanja koordinacije javnih politika između zemalja članica. Osnovni instrument koji će služiti za reforme u ovoj oblasti u periodu 2014–2020 je Evropski socijalni fond (ESF), kao i Evropski strukturalni i investicioni fond (ESI),

.....  
*ing the Cycle of Disadvantage*, Commission Recommendation, 20. 2. 2013, dostupno na: [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/c\\_2013\\_778\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/c_2013_778_en.pdf)



Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF), Fond solidarnosti EU (EUSF), Evropski fond za najugroženije (FEAD) i Program za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI).

Iako zemlje članice nose najveću odgovornost za siromaštvo u svojim sredinama, postizanje zajedničkog evropskog cilja smanjenja siromaštva za 25% zahteva zajedničke napore i aktivnu saradnju između EK i zemalja članica.

EK je planirala da transformiše OMK u platformu za saradnju i razmenu dobrih praksi, kao i u instrument koji će da stimuliše javne i privatne subjekte. Uz podršku ESF i reformisane instrumente, države članice je trebalo da preuzmu konkretnе korake u pravcu povećanja socijalne uključenosti u svojim sredinama, što se nije dogodilo. Uprkos tome što i dalje postoje zamerke da je OMK nedovoljno efikasan i efektivan kada je reč o pojedinim politikama na koje se odnosi, do sada su OMK i Komitet za socijalnu zaštitu jedina osnova za političku saradnju i koordinaciju javnih politika u oblasti smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti na nivou EU. Iako rad EESK nije direktno vezan za implementaciju strategije Evropa 2020, aktivnosti ovog tela kroz savetovanja pri doношењу različitih dokumenata su od velikog značaja za artikulaciju mišljenja i stavova različitih subjekata na nivou EU, iznad svega civilnog društva, sindikata i poslodavaca.

Komisija se takođe obavezuje da implementira programe koji će da promovišu socijalne inovacije za najugroženije, naročito kroz inovativno obrazovanje, treninge, prilike za zapošljavanje u siromašnim sredinama, borbu protiv diskriminacije (npr. osoba sa invaliditetom), kao i potkušaje integracije imigranata. Jedan od takvih programa je i EaSI za period 2014-2020, nastao redizajnjiranjem tri programa PROGRESS, EURES i PROGRESS mikrofinansiranje (engl. *European Progress Micro-finance Facility*). Njegov značaj se ogleda u promociji saradnje različitih aktera, uspostavljanju višestepenog sistema upravljanja i razvoju različitih inovativnih usluga u zajednici, koje s jedne strane utiču na povećanje zaposlenosti, a sa druge direktno utiču na smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti. Uspostavljanje jednog ovakvog programa motivisano je činjenicom da je sektor usluga jedini koji je od vremena ekonomske i finansijske krize zabeležio rast u generaciji novih poslova od 1/3 ukupno novih poslova, a time je i uticao na smanjenje nezaposlenosti.

EK je planirala da analizira adekvatnost i održivost socijalnih i penzionih sistema zemalja članica i da identifikuje modele univerzalnijeg pristupa zdravstvenom sistemu. Cilj je da penzioni sistem počiva na penzijama koje su adekvatne, da obezbeđuje sigurnost, da odgovara potrebama



pojedinaca u modernom društvu nakon završetka radnog veka i da omogući održivost privatnih i javnih penzionih fonda, koji su pod posebnim pritiscima usled demografskih trendova u EU. Beli papir o penzijama, donesen 2012. godine, daje smernice državama članicama za uspostavljanje ovakvog penzionog sistema koji utiče na prevenciju siromaštva i isključenosti među penzionerima.<sup>202</sup>

Bitan element za borbu protiv socijalne isključenosti i smanjenje siromaštva je i uspostavljanje transparentnog i dostupnog sistema bankarskih usluga. S tim ciljem, u 2011. godini predstavljena je inicijativa EK za pravnu regulaciju u ovoj oblasti.<sup>203</sup>

Kako bi se dala podrška državama članicama u implementaciji programa koji se odnose na integrisano stanovanje posebno osetljivih kategorija stanovništva (Romi,

migranti), 2012. godine su usvojene smernice za korišćenje sredstava iz ERDF za ovu namenu.<sup>204</sup>

Od država članica se očekuje da promovišu kolektivnu i individualnu odgovornost u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti, da definišu mere za konkretnе ugrožene grupe kao što su samohrani roditelji, starije žene, manjine, Romi, osobe sa invaliditetom i beskućnici, kao i da optimizuju svoje penzione i socijalne sisteme tako da obezbede adekvatnu novčanu podršku i pristup zdravstvenoj zaštiti onima kojima su potrebni.

Izazovi sa kojima se suočavaju države članice, a koji će biti prioriteti u narednom periodu, prema poslednjoj GPR su sledeći:

- *unapređenje efikasnosti i efektivnosti novčanih davanja namenjenih siromašnjima* podrazumeva da su poreski sistem i sistem socijalne zaštite najvažniji instrumenti za prevenciju i rešavanje siromaštva. Jedan od načina je praćenje rasho-

.....  
<sup>202</sup> White Paper on Pensions, Brussels, 16. 2. 2012, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0055&from=EN>

.....  
<sup>203</sup> European Commission, *Commission Recommendation on Access to a Basic Payment Account, (text with EEA relevance)*, Commission Staff Working Paper, XXX SEC(2011) 906, Brussels, dostupno na: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/inservices-retail/docs/inclusion/sec\\_2011\\_906\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/inservices-retail/docs/inclusion/sec_2011_906_en.pdf) Official Journal of the European Union, L 190, Legislation, Volume 54, 21 July 2011, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2011:190:TOC>

.....  
<sup>204</sup> European Commission, *Guidance Note on the Implementation of Integrated Housing Interventions in Favour of Marginalised Communities under the ERDF*, COCOF 10/0024/01, dostupno na: [http://www.euro-manet.eu/upload/86/94/Guidance\\_note\\_Housing\\_interventions\\_art\\_7\\_2\\_ERDF.pdf](http://www.euro-manet.eu/upload/86/94/Guidance_note_Housing_interventions_art_7_2_ERDF.pdf)



da za socijalnu zaštitu (bez penzija) i njihovog uticaja na smanjenje siromaštva. Važna uloga socijalne zaštite jeste da utiče na prevenciju siromaštva (osiguranje od nezaposlenosti, šeme minimalnih prihoda, podrška za porodice i decu, itd.). Na ovom nivou postoje velike razlike između država članica.

- *uticanje na smanjenje siromaštva među zaposlenima i na sprečavanje isključenosti sa tržišta<sup>205</sup> rada* kroz uspostavljanje zaštitnih mera, kao što je minimalna zarada. U nedostatku odgovarajućih servisa podrške, struktura domaćinstva ima veliki uticaj na nisku radnu intenzivnost i siromaštvo zaposlenih (npr. samohrani roditelji, osobe sa invaliditetom, stariji, penzioneri, itd.).
- *omogućavanje pristupa kvalitetnim uslugama* (zaštita dece, stanovanje, zdravstvena zaštita, obrazovanje, transport, itd.) koje doprinose smanjivanju nejednakosti i borbi protiv siromaštva i ujedno omogućavaju pristup tržištu rada i participaciju u društvu generalno.

Smanjeni državni budžeti će najverovatnije nastaviti da budu obeležje kapaciteta država da se nose sa izazovima i u narednom periodu. Započete reforme upućuju na to da evropske institucije i države članice nastoje da se posvete ciljevima koje su postavile, bar načelno. Treba imati u vidu da problem siromaštva i socijalne isključenosti nije posledica samo ekonomске i finansijske krize, već i drugih strukturalnih problema sa kojima su se države i ranije suočavale, ali da će reforme i u drugim oblastima uticati na uspešno smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti.

.....  
<sup>205</sup> European Commission, *Europe 2020 targets: poverty and social exclusion active inclusion strategies*, Annual Growth Survey, nav. delo.



## 2. Socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva u Srbiji: 2010-2020.

Pored apsolutnog siromaštva, koje predstavlja broj lica čiji se dohodak nalazi ispod nacionalne linije siromaštva<sup>206</sup>, u Srbiji se od 2006. godine prati i relativno siromaštvo, preko EU indikatora „stopa rizika od siromaštva“. Ovu stopu čine sva lica čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici niži od 60% medijane (najčešće vrednosti) nacionalnog dohotka. Dok je apsolutno siromaštvo u 2010. godini bilo 9,2%, stopa rizika od siromaštva iznosila je 18,3%, odnosno 1.396.000 lica bilo je u riziku od siromaštva. Dodatno, siromaštvo je za vreme krize povećano, i došlo je do rasta stope rizika od siromaštva u 2012. godini u odnosu na 2010. godinu. Takođe, u 2012. godini došlo je i do značajnijeg rasta stope apsolutnog siromaštva u odnosu na 2011. godinu (sa 6,8% na 8,8%). Najugroženije je stanovništvo koje živi izvan urbanih područja, posebno u centralnoj Srbiji, deca i mladi, neobrazovani, nezaposleni i neaktivni nosioci domaćinstva<sup>207</sup>.

.....

<sup>206</sup> Linija siromaštva se određuje u odnosu na osnovnu potrošačku korpu.

<sup>207</sup> Vlada Republike Srbije, *Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva*, 2014.

Prema podacima SILC istraživanja, 42,1% (3 miliona) stanovništva u Srbiji izloženo je riziku od siromaštva ili socijalnoj isključenosti<sup>208</sup>. Posmatrano prema faktorima rizika, 24,6% stanovništva je u riziku od siromaštva u 2012. godini i ovo je najveća stopa rizika od siromaštva kada se poređi sa prosečnom stopom rizika od siromaštva u 28 zemalja EU (16,9%)<sup>209</sup>. Ova vrednost je iznad prosečne stope rizika od siromaštva u zemljama novim članicama EU-12 (bez Hrvatske) – 17,3%, ali i iznad proseka zemalja sa najvećim stopama: Grčke i Rumunije (23%) i Španije (22%). Takođe, 27% stanovništva je *izrazito materijalno deprivirano*, a 13,6% živi u *domaćinstvima sa niskim radnim intenzitetom*<sup>210</sup>.

Gini koeficijent kao mera nejednakosti dohotka iznosi 38 za Srbiju u 2012. godini, što je znatno veća vrednost od proseka EU-28 (30,6), kao i u odnosu na zemlje sa

.....

<sup>208</sup> Osnovni pokazatelj *Izloženost riziku od siromaštva ili socijalnoj isključenosti* predstavlja skup tri različita faktora rizika, a najugroženijim smatra se stanovništvo koje je izloženo svim faktorima: stopa rizika od siromaštva, izrazita materijalna deprivacija, nizak intenzitet rada.

<sup>209</sup> Prema podacima istraživanja SILC 2012 (*Survey of Income and Living Conditions*).

<sup>210</sup> Vlada Republike Srbije, *Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva*, nav. delo, 2014.



najvećom nejednakosti: Letonija (35,7), Portugalija (34,5), Grčka (34,3)<sup>211</sup>. Takođe, nejednakost se povećala od početka ekonomске krize.

U odnosu na status na tržištu rada, u Srbiji su nezaposleni u najnepovoljnijem položaju, posebno muškarci, i skoro svako drugo nezaposleno lice (48,7%) izloženo je riziku od siromaštva. Samozaposleni su takođe veoma ugroženi, i njihova stopa rizika od siromaštva iznosi 38,3%, ukazujući na to da se samozaposlenost u Srbiji često svodi na „poslove poslednjeg utočišta“. Oni imaju veću stopu rizika od siromaštva u odnosu na zaposlene kod poslodavaca (6,4%), a jedan deo samozaposlenih se bavi sivom ekonomijom u kojoj su zarade niže<sup>212</sup>. I među zaposlenima je značajan broj lica u riziku od siromaštva (14,9%), ali su oni manje ugroženi od proseka populacije. Penzioneri su u najpovoljnijem položaju, posle zaposlenih kod poslodavaca (14,5%), sa rizikom od siromaštva na nivou ukupno zaposlenih<sup>213</sup>.

.....

<sup>211</sup> Isto.

<sup>212</sup> Samozaposleni obuhvataju i poljoprivrednike i pomažuće članove domaćinstva koji nemaju prihode po definiciji.

<sup>213</sup> Vlada Republike Srbije, *Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva*, nav. delo.

Posmatrano po strukturi domaćinstava, porodice od dvoje odraslih sa troje i više dece imaju najveći rizik od siromaštva u 2012. godini (44,4%), kao i jedna odrasla osoba sa izdržavanom decom (36,2%). Ova domaćinstva su najviše ugrožena i u 28 zemalja članica EU (25,7% i 34,2%). Deca (do 18 godina starosti) i mladi (18 do 24 godine starosti) najviše su izloženi riziku od siromaštva posle socijalnih transfera u odnosu na ostale starosne grupe (30% i 27,3%). Iako nema značajnijih razlika u riziku od siromaštva između muškaraca i žena, kod pojedinih starosnih grupa javljaju se razlike: muškarci 55–64 godine bili su ugroženiji od žena, a starije žene (65 godina i više) su ugroženije od starijih muškaraca. Takođe, niže obrazovani su veoma izloženi riziku od siromaštva. Najveću stopu rizika od siromaštva ima stanovništvo sa osnovnom školom i nižim obrazovanjem od toga (41,8%), a najmanje je bilo ugroženo stanovništvo sa višom školom ili fakultetom – 7,1%.<sup>214</sup>

Na osnovu Strategije proširenja EU 2013–2014, EK je pokrenula novi proces kojim će za zemlje u procesu pristupanja biti utvrđeni i praćeni prioriteti u oblasti zapošljavanja i socijalne politike – **Program**

.....

<sup>214</sup> Isto.



**reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (Employment and Social Reform Programme – ESRP).** Primena ESRP će biti strateški proces, strukturiran po modelu strategije Evropa 2020, koju primenjuju države članice i koji će pratiti proces evropskih integracija kao glavni mehanizam za dijalog o prioritetima RS u oblasti socijalne politike i zapošljavanja u procesu pristupanja EU<sup>215</sup>.

ESRP obuhvata pre svega tržište rada i zapošljavanje, ljudski kapital i veštine, kao i socijalno uključivanje i socijalnu zaštitu, kao i izazove u sistemu penzija i zdravlja. Poseban fokus je na zapošljavanju mladih, zbog izuzetno visoke stope nezaposlenosti mladih. U sprovođenje ovog programa biće potrebno uložiti dodatne resurse u odnosu na sredstva iz budžeta.

Neophodno je obezbediti međusobnu usklađenost prioriteta i rešenja sadržanih u ovom i u drugim zajedničkim strateškim dokumentima RS i EU, kao što su IPA Strateški dokument za Srbiju (eng. *Country Strategy Paper*), Prepristupni ekonomski program (eng. *Pre-accession Economic Programme*) i novi dokumenti u okviru procesa dobrog ekonomskog

upravljanja (eng. *Good Economic Governance*).

Proces izrade ESRP u Republici Srbiji zvanično je započet u septembru 2013. godine i njegovo usvajanje od strane Vlade Republike Srbije očekuje se krajem 2014. godine.

## 2.1. Preporuke za približavanje Srbije ciljevima strategije Evropa 2020 u oblasti socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva

Imajući u vidu da su ciljevi smanjenja siromaštva i povećanja socijalne uključenosti povezani sa velikim brojem javnih politika, za detaljne preporuke u oblastima preko kojih može da se unapredi socijalna uključenost potrebno je osloniti se na izveštaje o socijalnoj isključenosti i ostale resorne strategije Vlade Republike Srbije.

- Povećanje BDP-a u prethodnom periodu bilo je praćeno opadanjem zapošlenosti, a novi podaci pokazuju suprotan trend – stagnacija privrede sa

<sup>215</sup> Vlada Republike Srbije, *Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva*, nav. delo.



visokom stopom zaposlenosti<sup>216</sup>. Ovo su odlike tržišta rada u Srbiji i ključnih faktora koji ga određuju. Pozitivna strana jeste što je stanovništvo počelo da odgovara na ekonomsku krizu tako što povećava svoju aktivnost i više ulaže u obrazovanje. Međutim, u periodu od početka krize pogoršanje položaja na tržištu rada bilo je za skoro sve ranjive grupe, a naročito su pogodjeni mлади, stariji radnici i lica sa nižim stepenom obrazovanja.

- Osnovne pretpostavke za dostizanje cilja smanjenja siromaštva moraju biti da se obezbedi rast životnog standarda, odnosno da se u narednom periodu prihodne nejednakosti neće povećavati i da će se i najugroženiji zapošljavati. Pored toga što neko ima posao, za izlazak iz siromaštva važan je i kvalitet zaposlenja.
- Potrebno je da socijalni transferi koji su usmereni ka najugroženijim kategorijama stanovništva budu dobro targetirani. U narednom periodu pomoći države stanovništvu u riziku od siromaštva treba da ide u pravcu ublažavanja nastanka novog siromaš-

tva, kao i da utiče na popravljanje položaja najranjivijih grupa u društvu. Efekti socijalnih transfera na smanjenje rizika siromaštva su nedovoljni i značajno manji od onih u Evropi.

- Za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva od ključnog značaja jeste da treba delovati širokom lepezom javnih politika koje su upravljene ka najugroženijima. Treba dalje raditi na jačanju međuresorne saradnje i uvođenju integrisanih usluga iz oblasti obrazovanja, socijalne zaštite, zapošljavanja i brige o mladima. Na primer, da bi se aktivirali najsironašniji i dostigao cilj njihovog većeg zapošljavanja ili omogućilo mladima da se vrate u proces obrazovanja, aktivacija predstavlja dobar metod za povećanje socijalnog uključivanja.
- Takođe, deo rešenja jeste i kreiranje posebnih programa i mera za teže zapošljive kategorije stanovništva na tržištu rada koja imaju višestrukе faktore ranjivosti. Za radno sposobne moguća rešenja predstavljaju zapošljavanje preko povećanja njihove mobilnosti, odnosno selidbe u veće centre u potrazi za poslom (preko, npr., unapređenja politike stanovanja) ili preko približavanja poslova putem njihovog

<sup>216</sup> Vlada Republike Srbije, *Nacrt Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP)*, 2014.



kompjuterskog opismenjavanja i digitalizacije udaljenih oblasti (npr. rad na daljinu, uz pomoć interneta).

- Socijalno preduzetništvo se prepoznaće kao jedan od mehanizama za održivo rešavanje izazova u društvu, kreiranjem novih vrednosti i inovacija. I u ovoj oblasti, neophodno je pored unapređivanja strateškog i zakonodavnog okvira, raditi na koordinisanim akcijama naročito u oblasti jačanja kapaciteta svih aktera, pristupa finansijama i tržištima. Analize su pokazale da mere treba povezivati sa ciljevima i pravnim formama socijalnih preduzeća (zadruge, udruženja i fondacije, preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom)<sup>217</sup>.
- Ulaganje u obrazovanje jedan je od osnovnih načina da se nejednakosti u društvu ne povećaju, i ovde ističemo važnost obrazovne politike u narednom periodu. Neophodno je da se obezbede mere podrške za siromašne učenike i porodice, kao i različite mere za podršku deci da se uključe i ostanu u sistemu obrazova-

nja. Inkluzivno društvo podrazumeva i inkluzivno obrazovanje, pa u narednom periodu treba raditi na kreiranju inkluzivnog okruženja u školama, kao i na unapređivanju resursa za njihovu realizaciju poput prilagođenog fizičkog okruženja, asistivnih tehnologija, prilagođenih udžbenika, i dr.

- Evropa 2020 ističe da je smanjenje dečijeg siromaštva od izuzetne važnosti za smanjenje socijalne isključenosti, naročito u budućnosti, jer se ulaganjem u decu stvara kvalitetnija i fleksibilnija radna snaga koja može da odgovori potrebama visoko produktivne privrede. Evropa 2020 takođe napominje da je predškolsko obrazovanje verovatno najpresudniji faktor za izlazak iz začaranog kruga međugeneracijskog siromaštva i da je ono najisplativija socio-ekonom-ska investicija.
- Osim toga što će povećanje zapošlenosti smanjiti broj lica u riziku od siromaštva, zapošljavanje je takođe neophodno da bi se finansirale podrška primanjima i socijalne usluge za lica koja su zavisna od različitih oblika socijalne zaštite, naročito imajući u vidu fiskalna ograničenja i karakteristike domaćeg tržišta rada. S tim u vezi, potrebno je nastaviti

<sup>217</sup> Republički zavod za statistiku, *Ekonomski uticaj socijalnih preduzeća u Srbiji*, 2014.



procese decentralizacije, deinstitucionalizacije i diversifikacije socijalnih usluga, koji imaju za cilj da povećaju kvalitet socijalnih usluga i njihovo prilagođavanje potrebama korisnika. Kada je reč o novčanim davanjima, naročito onim koja su usmerena na siromašne (novčana socijalna pomoć i dečiji dodatak), treba ići u pravcu povećanja obuhvata i unapređivanja njihove adekvatnosti u skladu sa budžetskim mogućnostima. Kao što se navodi u preporukama Evrope 2020, javne politike treba da sadrže komponentu rane intervencije, da bi se izbeglo da ljudi koji padnu u siromaštvo ostanu zatrbljeni u sve težim socio-ekonomskim uslovima.

- U oblasti zdravstvene zaštite, takođe je neophodno primeniti programe i mere usmerene na ranjive grupe, a partnerstvo sa nevladnim sektorom može da značajno doprinese rešavanju problema. Da bi korisnik bio u centru zdravstvenog sistema, potrebne su aktivnosti usmerene ka boljoj informisanosti stanovništva, a naročito ranjivih grupa o njihovim pravima i zaštiti prava. Ako uzmemo u obzir demografsko starenje stanovništva u Srbiji, jedan od izazova sa kojim ćemo se suočiti jeste pove-

ćana potreba starijih za uslugama socijalne i zdravstvene zaštite. Naročitu pažnju treba posvetiti programima i meraima za lica starija od 65 godina i onima koji žive u ruralnim oblastima, van velikih gradskih centara.

- Teritorijalna dimenzija siromaštva i socijalne isključenosti posebno je važna, s obzirom na činjenicu da su siromašni često koncentrisani u manje razvijenim i ruralnim oblastima, što potvrđuju i podaci o siromaštvu. Ruralna područja u prethodnom periodu bila su više izložena riziku od siromaštva od gradskih područja, a najveće stope beleži centralna Srbija.
- Kao poseban i zabrinjavajući oblik ekstremnog siromaštva javlja se problem beskućništva. U narednom periodu pored programa i mera za prevenciju beskućništva i njihovo osnaživanje, treba raditi i na efikasnijem sistemu pružanja podrške ovoj ranjivoj kategoriji stanovništva.
- Strategiju aktivnog uključivanja Evrope je donela još 2008. godine i ima za cilj da pruži podršku ranjivim grupama da bi imali dostojanstven život kao i odgovarajuće poslove, odnosno da ih osnaži veštinama kako bi mogli da učestvuju aktivno u lokalnim



zajednicama. Za one koji su najudaljeniji od tržišta rada preporučuje se sveobuhvatna strategija aktivnog uključivanja koja kombinuje odgovarajući minimalan prihod, inkluzivno tržište rada i pristup kvalitetnim uslugama<sup>218</sup>.

- U procesu decentralizacije javnih usluga na lokalni nivo, izuzetno je važno lokalnim samoupravama obezbediti izvore finansiranja za sve usluge koje lokalni nivo preuzima na sebe. Međutim, povećanje potrošnje na javne usluge neće nužno dovesti do poboljšanja standarda života niti povećati pristup zdravstvu, obrazovanju i drugim javnim uslugama, već se istovremeno mora raditi na unapređenju njihovog kvaliteta i pristupačnosti najugroženijima.

- Istovremeno sa merama javnih politika, potrebno je raditi na podizanju svesti svih učesnika u društvu o diskriminaciji pojedinih marginalizovanih grupa, kao što su žene, osobe sa invaliditetom, Romi, izbeglice, interni raseljeni i azilanti. Takođe, pravac delovanja jeste i sprečavanje diskriminatornih praksi, kao i stvaranje podsticaja za njihovu integraciju.
- U cilju efikasnijeg trošenja sredstava za mere i programe namenjene podršci ranjivim grupama, predlaže se formiranje Fonda za socijalno uključivanje koji će doprineti i boljem korišćenju evropskih fondova za ove namene.
- Kao što je navedeno, da bi politike socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva bile delotvorne, od ključnog značaja jeste dalje razvijanje institucionalnog okvira i koordinacije procesa socijalnog uključivanja. S tim u vezi, biće potrebno da se uspostavi efikasan mehanizam za sprovođenje i praćenje ESRP. Kada je reč o učešću u OMK u oblasti socijalnog uključivanja i socijalne zaštite, neophodno je da Republika Srbija nastavi da učestvuje u programu razmene primera dobre prakse (eng. *Peer Review*), kao i da pristupi programima i telima

.....  
<sup>218</sup> European Anti-Poverty Network (EAPN), *Arguments to support Active Inclusion*, 2014, dostupno na: <http://www.eapn.eu/en/news-and-publications/publications/eapn-position-papers-and-reports/eapn-releases-its-10-arguments-in-support-of-active-inclusion>



koji su sastavni deo OMK, poput EaSI programa i Komiteta za socijalnu zaštitu EK.

- Konačno, kako Evropa 2020 ističe, od izuzetne je važnosti praćenje indikatora socijalne isključenosti kao i doношење политика засновано на подацима. С тим у вези, једна од кљуčних димензија процеса социјалног укључивања јесте прикупљање података и олакшање приступа подацима за истраживачку заједницу.



# III „Lokalizacija“ strategije Evropa 2020 u Srbiji







## 1. Značaj lokalnog održivog razvoja za širu razvojnu viziju

Autor: Milan Aleksić

Definisanje dugoročnih razvojnih ciljeva EU, razvrstanih u pet prioritetnih oblasti (posebno onih u oblasti ekonomskog i društvenog razvoja), treba pozitivno da utiče i na lokalni razvoj. U strategiji Evropa 2020 naglašava se značaj razvoja različitih oblasti kao što su, recimo, informacione i komunikacione tehnologije, za unapređe-

### III „Lokalizacija“ strategije Evropa 2020 u Srbiji

nje lokalnog razvoja: internet, na primer, u najširem smislu omogućava razvoj lokalne ekonomije, dok, sa druge strane, stvaranje virtuelnih zajednica inspiriše lokalne grupe na aktivizam i pokretanje različitih inicijativa. U evropskoj strategiji takođe se podvlači važnost učešća i lokalnih samouprava u svim ovim procesima. Sa jedne strane, budući najbliže građanima, one su pravopozvane da artikulišu ekonomiske i društvene zahteve lokalne zajednice i upgrade ih u dugoročnu stratešku viziju razvoja tog područja; sa druge, one predstavljaju „najniži“ nivo na kojem se sprovodi evropska razvojna vizija, odnosno nacionalne i sektorske strategije koje iz nje proishode. Zbog toga je potrebno dobro proceniti i potrebe i mogućnosti lokalnih zajednica i njihovih samouprava, te pažljivo osmisliti sve one strateške planove koje bi trebalo sprovoditi i na lokalnom nivou.

Važnost lokalnog razvoja, odnosno potreba za novim i sadržajnjim pristupom opštem razvoju koji je pre svega zasnovan na jačanju razvoja lokalnih zajednica, u poslednjih nekoliko decenija je, zapravo, prepoznata na globalnom nivou. Preporuke o planiranju lokalnog razvoja, odnosno o osmišljavanju i donošenju lokalnih razvojnih strategija (LRS) nalazimo u nizu dokumenata UN, recimo Agendi 21, do neto 1992. godine, ili Milenijumskim ci-

ljevima razvoja iz 2000. godine, a koje su prihvatile i koje sprovode i mnoge evropske zemlje. Planiranje, a potom i uspešno sprovođenje lokalnog održivog razvoja polazi od niza načela<sup>219</sup> koja predstavljaju polazište za definisanje lokalne razvojne politike. Ova politika se artikuliše i razrađuje, odnosno dobija svoj konkretan oblik u različitim razvojnim dokumentima, od kojih je LRS u poslednje vreme postala dominantan okvir za njeno izlaganje, odnosno za definisanje vizije, prioriteta, aktivnosti i modaliteta razvoja lokalne sredine. Isto tako, da bi se lokalna strategija uspešno realizovala, potrebno je da postoji i određena institucionalna podrška. S tim u vezi, lokalna samouprava u okviru administracije mora da uspostavi decentralizovanu, efikasnu i fleksibilnu upravljačku strukturu koja će pokrivati sve prioritetne oblasti definisane strategijom, pratiti tok implementacije, vršiti njenu evaluaciju i dr.

Za valjano planiranje razvoja lokalnog područja takođe je neophodno da lokalne zajednice, odnosno samouprave budu upoznate i sa razvojnim planovima države, pa i da učestvuju u njihovom kreiranju. Jasno je da osnovni razvojni principi i pravci ra-

.....  
<sup>219</sup> Marjorie Jouen, *Local development in Europe Assessment and prospects after the economic crisis (BRIEF)*, No. 11, Notre Europe, 2011, str. 6.

zvoja moraju biti zacrtani na centralnom nivou, no njihova se dalja razrada, razvijanje planova implementacije i kontrola njenog toka mora izvoditi uz konsultacije sa drugim, decentralizovanim nivoima vlasti<sup>220</sup>, s obzirom da oni predstavljaju nezaobilazne, a vrlo često i ključne činioce u sprovođenju nacionalnih razvojnih politika. U Agendi 21, na primer, lokalne samouprave se označavaju kao „opredeljujući faktor“ u dostizanju ciljeva razvoja zacrtanih tim dokumentom. Ovakav stav ne proizlazi samo iz uverenja da lokalne aktivnosti koje ove samouprave oblikuju, predstavljaju izvoriste većine i problema i rešenja, već i zato što lokalne samouprave *izgrađuju, upravljaju i održavaju ekonomsku, društvenu i ekološku infrastrukturu, nadgledaju proces planiranja, definišu lokalne politike zaštite životne sredine i doneose pripadajuću regulativu, i pomažu u sprovođenju nacionalnih i podnacionalnih politika zaštite životne sredine.*<sup>221</sup> Mnogo

ge zemlje, da pomenemo samo Francusku i Portugal<sup>222</sup>, već su se opredelile da se lokalne i regionalne vlasti u potpunosti uključe u proces donošenja razvojnih strategija na nacionalnom nivou. Time su osigurale da lokalna zajednica ne ostane uskraćena za mogućnost da zna šta se planira na najvišem nivou vlasti, odnosno da utiče na nacionalne razvojne politike, te da izbegne situaciju u kojoj bi donosila lokalne strategije koje nisu u saglasnosti sa nacionalnim, i koje je zbog toga možda i nemoguće ostvariti. Ovo pitanje je danas od posebnog značaja za EU, ali i za Srbiju, s obzirom da se strateško planiranje na različitim nivoima vlasti u Republici dosad odvijalo na jedan nekohherentan, i moglo bi se čak reći, proizvoljan način, a o tome će kasnije biti više reči.

<sup>220</sup> U Lokalnoj agenci 21, navodi se sedam ključnih principa na kojima počiva uspešno planiranje lokalnog održivog razvoja: *saradnja/izgradnja partnerstva; participacija i transparentnost; sistemski pristup; briga za budućnost; odgovornost; jednakost i pravičnost; ekološka ograničenja*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Local Agenda 21*, dostupno na: <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&nr=23&type=400&menu=35>

<sup>221</sup> OECD, *Good Practices in the National Sustainable Development Strategies of OECD Countries*, 2006, str. 23.

<sup>222</sup> *Agenda 21 - United Nations Conference on Environment & Development*, Rio de Janerio, Brazil, 3 to 14 June 1992, str. 15, dostupno na: <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

### 2. Lokalni razvoj u evropskim okvirima

Lokalni održivi razvoj doživeo je tokom osamdesetih i devedesetih značajnu afirmaciju u nizu evropskih zemalja. Lokalne i druge subregionalne zajednice pristupile su ozbilnjom promišljanju definisanja svojih dugoročnih razvojnih ciljeva, doношења мера и спровођења активности са превашодним zadatkom да унапреде lokalnu економију. Više siromašnih и неразвијених обlasti и lokalnih самонадевају, у, речима, Ирској (Balihura), Шпанији (Herez da la Frontera u oblasti Kadiz) и Португалу (Sera do Kaldeirao), постали су примери доброг стратешког планирања и успешног развоја. Упориšна тачка у планирању и спровођењу локалног одрживог развоја у овим срединама била је и остала стварање нових радних места, па су и све ове локалне заједнице са посебном паžnjom приступиле решавању проблема незапослености. С тим у вези, на пример, власти општине Herez u Шпанији спровеле су читав низ мера и активности (финансијска помоћ, start-up кредити, разне обuke) које су подстакле отварање малих и средњих предузећа и креирали око 4.600 нових радних места. То је, коначно, за последицу имало пад незапослености од чак 40% у периоду 1991–1998. у овој ло-

kalnoj zajednici<sup>223</sup>.

Полазећи од поменутih индивидуалних успеха, али имајући у виду и глобалне тежње према jačanju svesti o održivom razvoju i „локализацији“ развојних политика, EU у целини је у последњих неколико decenija почела интензивније да се бави пitanjima локалног развоја, те да га финансијски помаже. С тим у вези, ЕК је још 1994. у оквиру своје кохезионе политичке definisala tri glavna циља локалног развоја:

- Podizanje свести код доносилача оdluka o потреби и значају malih investicija i nematerijalnih faktora za regionalni razvoj (čime bi se rastrelili zajednički evropski fondovi);
- Подршка локалним актерима и njihova emancipacija u preuzimanju odgovornosti za sopstvenu будућност i učestvovanje u procesu evropskih integracija;
- Pospešivanje učenja o održivom razvoju na najnižem (локалном) нивоу власти подстicanjem jednobraznosti u planiranju održivog razvoja на drugim, višim нivoima (regionalnom i nacionalnom);<sup>224</sup>

.....  
<sup>223</sup> European Commission, *Best Practices in Local Development*, str. 21, dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/innovation/innovating/pacts/pdf/leed\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/innovation/innovating/pacts/pdf/leed_en.pdf)

<sup>224</sup> Marjorie Jouen, nav. delo, str. 3.

Imajući, dakle, u vidu značaj podizanja lokalne ekonomije i smanjenja nezaposlenosti, EK je u više navrata (1995, 1997. i 1998) označavala razne oblasti kao izuzetno pogodne za kreiranje radnih mesta na lokalnom nivou. Ove oblasti, odnosno njihove delatnosti, mogle bi se uopšteno razvrstati u tri celine: *delatnosti od koristi za zajednicu* (transport, male radnje, upravljanje smećem, vodom i dr.), *delatnosti vezane za kulturu i razonodu* (turizam, promovisanje kulturnog nasleđa, sport), kao i *personalne delatnosti* (briga o deci, pomoć ljudima sa posebnim potrebama, itd.).<sup>225</sup> Usledilo je zatim definisanje i konkretnih programa podrške koje je EU namenila razvoju lokalnih zajedница. Tako su, počevši od 2000, osmišljena tri dugoročna EU programa sa zadatkom da podstaknu i pomognu lokalni razvoj: *URBAN* za regionalnu politiku, *EQUAL* za socijalnu politiku i *LEADER* za politiku ruralnog razvoja.

Ovde je posebno značajan *LEADER* program (fr. *Liaisons entre actions de développement de l'économie rurale*), čija je eksperimentalna faza započela još tokom 1991–1993. (do kraja te decenije on se fokusirao na 217 siromašnih regiona širom

EU), ali je on svoju punu afirmaciju doživeo tek nakon 2000. Tokom trećeg (2000–2006) i četvrtog produženja (2007–2013), *LEADER* program je bio proširen na sve vrste ruralnih područja, odnosno postao je sastavni deo evropske ruralne politike. Nakon 2013. godine, EU je pitanje lokalnog razvoja polako počela da vraća u ruke nacionalnim i regionalnim vlastima, iako su mnogi smatrali da je to bila greška. U svakom slučaju, u okviru *LEADER* programa, posebna pažnja posvećena je podizanju lokalne ekonomije i smanjenju siromaštva kroz *pospešivanje saradnje (partnerstva) javnog, privatnog i civilnog sektora*, ali i kroz *donošenje LRS*<sup>226</sup>.

Učešće civilnih aktera i lokalnih vlasti u „dizajniranju“ razvoja jedne zajednice postao je temeljni princip i evropske politike razvoja, shodno čemu je EK u više navrata i u okviru različitih programa podvukla značaj i potrebu njihovog jačanja. U poslednjih nekoliko godina doneto je više dokumenata u kojima se naglašava značaj urbanog i ruralnog razvoja, kao što su Lajpciška povelja o održivim evropskim gradovima (2006), Zaključci iz



<sup>225</sup> European Commission, *Best Practices in Local Development*, nav. delo, str. 24.

<sup>226</sup> Local Development Strategies in the EU – the Case of LEADER in Rural Development, , str. 3, dostupno na: [http://www.eurolocaldevelopment.org/wp-content/uploads/2013/03/local\\_development\\_strategies\\_in\\_the\\_eu-.pdf](http://www.eurolocaldevelopment.org/wp-content/uploads/2013/03/local_development_strategies_in_the_eu-.pdf)

### III „Lokalizacija“ strategije Evropa 2020 u Srbiji

Marselja (2008), Deklaracija o urbanom razvoju iz Toledo (2010) ili Agenda o lokalnom razvoju iz Barselone (2010). U ovim dokumentima se, između ostalog, ističe potreba za holističkim strateškim pristupom (zajedničke i koordinisane aktivnosti svih zainteresovanih pojedinaca i institucija) u planiranju i sprovođenju lokalnog razvoja<sup>227</sup>, kao i za proaktivnijim politikama usmerenim ka lokalnom tržištu rada, obrazovanju mlađih i sl. Sa druge strane, u tim dokumentima se izražava i uverenje da će proaktivne ekonomski strategije koje uzimaju u obzir potencijale lokalnih i širih teritorijalnih zajednica postati osnov buduće evropske ekonomije, te pospešiti njenu konkurentnost.

U Lisabonskoj strategiji, koja je predstavljala osnovni okvir politike razvoja EU u prethodnoj deceniji (2000–2010), pitanja lokalnog razvoja posvećeno je, zapravo, vrlo malo pažnje. Pa ipak, moguće je identifikovati nekoliko mesta za koja bi se mogao „vezati“ lokalni razvoj. U strategiji se, na primer, potrtava značaj decentralizovanog pristupa u planiranju razvoja, a, shodno tome, i značaj lokalne zajednice (lokalnih samouprava, civilnog sektora i drugih društvenih grupa) u sprovođenju

tog procesa. Dalje se naglašava i potreba za boljom saradnjom unutar same lokalne zajednice, na primer, između škola, preduzeća i istraživačkih ustanova u cilju razvoja „višenamenskih“ lokalnih centara za učenje, kao jednog od osnova ukupnog razvoja te zajednice.<sup>228</sup> Posredno se ističe važnost lokalnih vlasti u osmišljavanju i primeni „reformskih programa“ zacrtanih Lisabonskom strategijom, odnosno pozivaju se autoriteti na nacionalnom i regionalnom nivou da ovaj najniži nivo vlasti uključe u taj proces.<sup>229</sup> Saradnja između različitih nivoa vlasti bio je, zapravo, dodatni razlog za uvođenje OMK, no ipak se čini da je u oblastima sa jasnom nadležnošću lokalnog nivoa vlasti, procedura konsultovanja sa vlastima na nacionalnom nivou potpuno iščezla. Imajući u vidu da je ovaku situaciju u budućnosti valjalo preduprediti, strategija Evropa 2020, koja je nasledila Lisabonsku, prema lokalnom razvoju postavila se nešto drugačije.

<sup>227</sup> Leipzig Charter on Sustainable European Cities, str. 2, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/themes/urban/leipzig\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf)

<sup>228</sup> European Council, *Lisbon Strategy*, Presidency Conclusions, 2000, tač. 25 i 26, dostupno na: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm)

<sup>229</sup> *Agenda Barcelona: Towards a European Local Agenda*, str. 10, dostupno na: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:cE6enPXEtXAJ:www.lg-action.eu/fileadmin/template/projects/lg-action/scripts/lgaction\\_events/\\_tools/put\\_file.php%3Fuid%3D4f5df752+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=rs](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:cE6enPXEtXAJ:www.lg-action.eu/fileadmin/template/projects/lg-action/scripts/lgaction_events/_tools/put_file.php%3Fuid%3D4f5df752+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=rs)

## 3. Šta Evropa 2020 kaže o lokalnom razvoju?

Iako je EU dokumentom Evropa 2020 prevashodno želela da postavi temelj ukupnog razvoja, te razvoja na nivou pojedinačnih država članica, sasvim sigurno je ona njime postala i okvir za razvoj drugih, manjih teritorijalnih celina: pokrajina, regiona, gradova i opština. Takođe, EU je ovim dokumentom pozvala i jedinice lokalne samouprave, druge vidove teritorijalne samouprave (pokrajine, regione), kao i različite sektore na nacionalnom nivou (ministarstva i uprave nadležne za različite oblasti), da doprinesu zajedničkim evropskim ciljevima razvoja. S tim u vezi, u dokumentu se ističe značaj izgradnje partnerskih odnosa između različitih odbora EP (npr. za razvoj, regionalni razvoj, poljoprivrednu i ruralni razvoj, itd.), nacionalnih parlamenta, nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti, i širokog spektra društvenih aktera, kako bi svako imao priliku da se uključi u „ostvarivanje zajedničke vizije“.<sup>230</sup> U tom smislu, naglašava se

uloga EP kao pokretača mobilizacije građana i usmeravanja njihovih inicijativa.<sup>231</sup> U evropskoj strategiji razvoja zagovara se i čvrsto partnerstvo između nacionalnih, regionalnih i lokalnih organa vlasti (pre svega parlamenta na svim tim nivoima, a zatim i predstavnika civilnog sektora i drugih društvenih aktera), u osmišljavanju i sprovođenju nacionalnih reformskih programa. U strategiji Evropa 2020 pozivaju se zapravo svi, od nacionalnih institucija, preko lokalne samouprave do građana, da u svom delokrugu rada, kao i kroz međusobnu saradnju, pomognu u ostvarivanju ciljeva iz ove strategije.

Donošenje aktivnih lokalnih strategija još jedna je aktivnost na koju se upućuje u dokumentu Evropa 2020. Zadatak ovih strategija jeste da promovišu inovativnost i kreativnost u okviru lokalne zajednice, te da otvore put za uspostavljanje novih društvenih mreža, na primer, između obrazovnih ustanova i preduzeća. Vodeći računa o raspoloživosti svojih resursa, lokalne samouprave imaju, dalje, zadatku da označe sektore u koje treba ulagati, odnosno da prepoznaju okosnice i priori-

.....  
<sup>230</sup> European Commission, *Non-state actors and local authorities in development 2011–2013 Strategy Paper*, str. 5, dostupno na, [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/documents/nsa-la\\_strategy\\_2011-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/documents/nsa-la_strategy_2011-2013_en.pdf)

.....  
<sup>231</sup> European Commission, *Europe 2020 - A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, str. 4, dostupno na: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303\\_1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_en.pdf)

### III „Lokalizacija“ strategije Evropa 2020 u Srbiji

tete sopstvenog endogenog razvoja, a potom da posebnim merama i aktivnostima stimulišu njihov razvoj. Na taj način bi se pozitivno uticalo na rešavanje pitanja nezaposlenosti u lokalnoj zajednici, kao i na njenu opštu ekonomsku i društvenu dinamiku. U strategiji Evropa 2020 prepoznaje se, recimo, značaj organske proizvodnje i obnovljive energije kao sektora sa, inače, ogromnim potencijalom, čime se pozivaju i lokalne samouprave da porazmisle o razvoju ovih oblasti.<sup>232</sup> Konačno, budući da EU u lokalnim samoupravama vidi pokretnice društvenog i ekonomskog rasta, ali i ključne činioce „evropske uprave“, evropskom razvojnom strategijom poziva se na njihovo dalje osnaživanje.<sup>233</sup>

Kako je već naglašeno, razvojni ciljevi definisani u dokumentu Evropa 2020 preslikavaju se preko država članica, koje su u skladu sa ovom strategijom postavile svoje (kvantitativne) razvojne ciljeve, sve do najnižeg, lokalnog nivoa vlasti. Pa ipak, imajući u vidu različite mogućnosti, ali i potrebe evropskih teritorijalnih jedinica

– pokrajina, regiona, gradova ili opština, dinamika u ostvarivanju postavljenih ciljeva u okviru ovih samouprava takođe se razlikuje, što je u prethodne četiri godine postalo i te kako evidentno. Ciljevi između različitih nivoa vlasti u određenim slučajevima se inače potpuno poklapaju, dok se u nekim drugim oblastima oni u značajnoj meri razlikuju. Neujednačena situacija prisutna je, zapravo, u svim prioritetnim oblastima razvoja, i zbog toga je, za uspešno sprovođenje strategije „Evropa 2020“, neophodno definisati okvir i prioritete i lokalnog razvoja. Upravo iz tog razloga se u Teritorijalnoj agendi Evropske unije 2020<sup>234</sup>, dokumentu koji su ministri država članica EU nadležni za planiranje i regionalni razvoj usvojili 2011. godine, predlaže šest takvih prioriteta:

- Promovisanje uravnoteženog teritorijalnog (lokalnog i regionalnog) razvoja;
- Podsticanje integrisanog razvoja gradova, ruralnih i drugih područja;
- Funkcionalno integrisanje prekograničnih i transnacionalnih regija;

.....  
<sup>232</sup> *Agenda Barcelona*, nav. delo, str. 9.

<sup>233</sup> Council of the European Union, *Empowering Local Authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes*, 9806/13, str. 2, dostupno na: [http://www.parlament.gov.at/PAKT/EU/XXIV/EU/11/51/EU\\_115182/imfna-me\\_10403809.pdf](http://www.parlament.gov.at/PAKT/EU/XXIV/EU/11/51/EU_115182/imfna-me_10403809.pdf)

.....  
<sup>234</sup> Teritorijalna agenda Evropske unije 2020, u skladu sa strategijom Evropa 2020, ima za cilj da osnaži ujednačen razvoj evropskih regiona u tekućoj deceniji, i ona je zamenila raniju Teritorijalnu agendu EU iz 2007. godine.

- Obezbeđivanje konkurentnosti na globalnom nivou, zasnovane na jakinim lokalnim ekonomijama;
- Unapređenje teritorijalne povezanosti pojedinaca, zajednica i preduzeća;
- Definisanje i povezivanje ekoloških, pejzažnih i kulturnih vrednosti regiona.

Ključni instrumenti koje EU koristi (i na koje će se verovatno oslanjati do kraja tekuće decenije) da bi postigla ravnomerni regionalni razvoj jesu kohezivna i ruralna politika, i upravo njih treba da imaju u vidu i nacionalne i regionalne i lokalne vlasti kada planiraju sopstveni razvoj. Mere koje EU planira i sprovodi kao vid podrške lokalnom razvoju vuku svega oko 5% sredstava iz evropskih fondova namenjenih regionalnom razvoju, pa se zbog toga čini da je potrebna bolja koordinacija između onih programa EU koji su namenjeni lokalnom razvoju, ali i između programa i institucija EU i država članica, odnosno kandidata za članstvo za one programe za koje su kompatibilni. Štaviše, evropski strateški dokumenti podstiču same države da teritorijalnu koheziju kao princip upgrade u svoje razvojne politike i nacionalne sektorske strategije. Države

su takođe pozvane da ohrabre svoje lokalne samouprave da međusobno sarađuju i integrišu sopstvene razvojne strategije kako bi se umanjile geografske i druge razlike koje generišu neujednačeni lokalni i regionalni razvoj.<sup>235</sup> Savet EU je u više navrata podvukao značaj lokalnih samouprava u teritorijalnom pristupu razvoju, navodeći da one pozitivno utiču na političke procese na lokalnom nivou, na planiranje lokalnog razvoja i na demokratičnost tog procesa<sup>236</sup>, i to se ne odnosi samo na lokalne samouprave na teritoriji država članica EU, već i na lokalne samouprave zemalja kandidata za članstvo, kao i drugih, partnerskih zemalja EU.



<sup>235</sup> Council of the European Union, *Contribution of culture to regional and local development - Adoption of Council conclusions*, 8800/10, str. 5, dostupno na: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%208800%202010%20INIT>

<sup>236</sup> Council of the European Union, *Local Authorities in Development – Council Conclusions*, 12459/13, str. 4, dostupno na: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012459%202013%20INIT>

## 4. Lokalni razvoj u Srbiji u kontekstu razvojne strategije EU

Jasno je, dakle, da se smernice iz strategije Evropa 2020 odnose i na Srbiju kao zemlju kandidata za članstvo u EU. No, Srbija se već ranije sama opredelila da strateški pristupi sopstvenom razvoju, te da svoje razvojne politike uskladi sa EU. Krovni i trenutno važeći strateški razvojni dokument jeste Nacionalna strategija održivog razvoja RS, doneta 2008. godine za period do 2017. Ova strategija nastala je na temelju više međunarodnih dokumenata (pre svega Milenijumske deklaracije UN), te u svetlu njenog (trajnog) političkog opredeljenja da postane punopravna članica EU. Ne nužno u vezi sa donošenjem nacionalne razvojne strategije, u RS je donet i čitav niz sektorskih strategija npr. u oblasti obrazovanja, zaštite životne sredine, industrije, poljoprivrede i dr., od kojih su se neke, doneće nakon 2010. godine, direktno pozvale na dokument Evropa 2020 u definisanju svojih razvojnih prioriteta i ciljeva (recimo, Strategija obrazovanja, Strategija razvoja intelektualne svojine, itd.).

Jednako kao i država, i lokalne samouprave u Srbiji (24 grada i preko 150 opština),

opredelile su se za strateško planiranje sopstvenog razvoja i u poslednjih petnaest godina izradile ne samo opšta strateška dokumenta, već i niz pojedinačnih dokumenata strateškog karaktera za oblasti od značaja za lokalnu zajednicu – zaštitu životne sredine, upravljanje otpadom, socijalnu zaštitu i dr. Moglo bi se, zapravo, reći da se u godinama nakon 2000. izrade lokalnih strategija odvijala manje-više stihijski i mestimično, dok danas velika većina lokalnih samouprava ima izgrađen proces donošenja ovih dokumenata, odnosno strategiju održivog lokalnog razvoja usvajala je i više puta.

Razlozi zbog kojih opštine i gradovi u Srbiji donose ove dokumente jesu različiti: sa jedne strane, postojanje strategija razvoja jeste preduslov da bi lokalne samouprave mogле konkurisati za određena finansijska sredstva, pre svega za prepristupna *Instrument za prepristupnu pomoć* (eng. *Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA*) sredstva EU, dok su, sa druge, ona izraz potrebe da se optimalno i sistematski koriste potencijali, odnosno rešavaju problemi lokalne zajednice. Postojanje ne samo strateških već i planskih dokumenata čini da se eliminišu eventualne problematične situacije u različitim oblastima.<sup>237</sup>

.....  
<sup>237</sup> Tatjana Pavlović Križanić i Radomir Šovljanski,

Na primer, postojanje urbanističkih ili planova komunalnog i drugog uređenja predstavlja pozitivan signal za potencijalne investitore, čime se posredno utiče na smanjenje nezaposlenosti i sl. Isto tako, strateško planiranje na lokalnom nivou potrebno je i kao vid pripreme za ostvarivanje razvojnih ciljeva zacrtanih na višim političkim nivoima, posebno ako se ima u vidu, recimo, da su Aktionim planom za implementaciju Nacionalne strategije održivog razvoja Srbije (usvojenim marta 2009. godine), upravo lokalne samouprave označene kao ključni nosioci realizacije Strategije.<sup>238</sup>

Pored izrade strategija održivog razvoja, planskih i drugih strateških dokumenata, lokalne samouprave u Srbiji pristupile su poslednjih godina i izgradnji institucionalnih kapaciteta u nameri da olakšaju, ubrzaju i kontrolisu ispunjavanje zacrtanih razvojnih ciljeva. S tim u vezi, u mnogim gradovima i opštinama u Srbiji otvorene su kancelarije za mlade, kancelarije brzih odgovora, a jednu od najvažnijih predstavlja KLER, čiji je primarni zadatak da stvara okruženje koje će privlačiti investicije i pogodovati privređivanju. Uloga

KLER-a još je i važnija ako se zna da se čak 30% investitora koji žele da ulaze u Srbiju, prvo obrati lokalnim samoupravama za informacije o mogućnostima za ulaganje<sup>239</sup>. Iako praksa pokazuje da institucionalizacija lokalnog ekonomskog razvoja ne znači nužno i njegovo unapređenje (delovanje ovih kancelarija još uvek nije ni jednoobrazno, niti oslobođeno od raznih partikularnih — političkih i drugih — interesa), samo postojanje KLER-a u velikoj većini opština i gradova predstavlja jasan pokazatelj da lokalne samouprave uviđaju opredeljujući značaj ekonomskog razvoja za svoj ukupni razvoj.

Postojeće LRS u Srbiji uglavnom se pozivaju (obično u svojim uvodnim delovima) na različite opštije strategije, te nacionalne i međunarodne dokumente od značaja za održivi razvoj. Većina trenutno važećih lokalnih strategija u Srbiji doneta je pre 2010. godine, odnosno pre usvajanja dokumenta Evropa 2020, shodno čemu se one pozivaju na neke druge dokumente, pre svega Milenijumske nacionalne ciljeve i Nacionalnu strategiju održivog razvoja, čije donošenje je dalo i svojevrsni zamajac strateškom planiranju na lokalnom nivou,

.....  
*Priručnik za strateško planiranje i upravljanje lokalnim razvojem u Republici Srbiji*, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2010, str. 6.

<sup>238</sup> Isto, str. 14.

.....  
<sup>239</sup> *Lokalni ekonomski razvoj u Srbiji – priručnik za praktičare*, NALED, 2010, str. 13, dostupno na: [http://www.naled-serbia.org/upload/Document/File/2014\\_01/LED\\_Guidebook2.pdf](http://www.naled-serbia.org/upload/Document/File/2014_01/LED_Guidebook2.pdf)

s obzirom da su nakon njega izradi LRS priступile i one lokalne samouprave koje ih ranije nisu imale. Međutim, određeni broj gradova i opština koje su svoje strateške dokumente donele nakon 2010. godine među dokumente od značaja za izradu lokalne strategije uvrstio je i strategiju Evrope 2020. Tako se u više lokalnih strategija kaže da one uvažavaju ciljeve Strategije održivog razvoja EU (u uvodnim delovima strategija razvoja Crne Trave, Priboja, Vladičinog Hana i dr.), dok se u nekima, u strategiji grada Užica, na primer, Evropa 2020 pominje se kao prvi činilac strateškog okvira za razvoj grada, a u drugima, u strategiji opštine Kanjiža, recimo, daje se i sažet pregled najvažnijih ciljeva i politika iz Evrope 2020. Pa ipak, samo pominjanje ovog dokumenta ili navođenje njegovih delova ne znači i da su te samouprave suštinski i planirale sopstveni razvoj na temelju evropske strategije, njenih prioriteta i ciljeva, odnosno da su uopšte u mogućnosti da to urade.

## 5. Problemi lokalnog strateškog okvira u Srbiji

Štura suštinska veza LRS u Srbiji sa strategijom Evropa 2020, iako je nemali broj od trenutno važećih donet nakon 2010. godine, sama po себи pokazuje da je realizacija lokalnog razvoja u Srbiji u poslednjih 4-5 godina, bila na marginama onoga što je zacrtano evropskom strategijom. Slaba veza, a onda i slaba realizacija, pre svega su posledica nekoherentne razvojne politike na nacionalnom nivou, odnosno neusklađenosti Nacionalne strategije održivog razvoja Srbije sa evropskom. Iako je postojala namera da se nacionalna strategija revidira i uskladi, to se ipak nije dogodilo. Štavioš, 2010. godine napravljen je nacrt nove strategije pod nazivom Srbija 2020, koja je u potpunosti bila na tragu evropskog dokumenta, međutim, ovaj nacrt nikada nije usvojen. Tako je nacionalna strategija, neusklađena sa evropskom, ostala i dalje na snazi, dok su, sa druge strane, mnoge sektorske strategije počele da se pozivaju upravo na strategiju Evropa 2020. Imajući u vidu da se sve ovo preslikava i na planiranje razvoja na lokalnom nivou, to planiranje je sada opterećeno brojnim problemima, što za posledicu ima i vrlo neujednačeno stanje strategija razvoja koje se proizvode na lokalnom nivou.

Važeći Zakon o lokalnoj samoupravi daje u nadležnost opštinama i gradovima da donose lokalne razvojne dokumente<sup>240</sup>, ali ne definije nikakve okvire niti procedure za to, što dovodi do različite prakse u projektovanju perioda razvoja, određivanju bitnih delova koje jedna strategija mora da sadrži, izostanak finansijske projekcije ili akcionog plana, itd. Mnoge lokalne samouprave uopšte ne znaju na koji način da se postave prema sopstvenom razvoju, recimo, da li svoju razvojnu politiku da planiraju srednjoročno ili dugoročno (5 ili 10 godina, što je najčešća dilema), ili na neki drugi rok (grad Pančevo i opština Požega, na primer, doneli su LRS za period od preko 15 godina), ko treba da bude odgovoran za implementaciju, kako i kada vršiti njenu evaluaciju i sl.

Ovakva praksa takođe upućuje na zaključak da ni između gradova i opština, čak i onih susednih, ne postoji bilo kakva koordinacija u strateškom planiranju razvoja na lokalnom nivou, što se onda negativno odražava i na širi, regionalni razvoj. Dodatnu otežavajuću okolnost ovde predstavlja činjenica da niti upravni okruzi niti novouspostavljeni statistički regioni u Srbiji nisu

oblik decentralizovane teritorijalne uprave, te da onda nemaju ni pravni subjektivitet. Zbog nepostojanja srednjeg nivoa vlasti (s jasnim izuzetkom Vojvodine), regionalni razvoj je gotovo nemoguće planirati, iako su u Srbiji uspostavljeni određeni institucionalni kapaciteti (pre svega regionalne razvojne agencije) koji upravo to imaju u svojoj nadležnosti, a da su za pojedine (proizvoljno određene?!) teritorijalne celine i donete strategije razvoja (npr. za Timočku Krajinu, Šumadiju i Pomoravlje i sl.). Ovakvo stanje, dakle, osujeće (susedne) jedinice lokalne samouprave da međusobno usklađuju LRS i zajednički nastupaju, čime bi zasigurno moglo da privuku i značajnija finansijska sredstva. No, s obzirom da ni država nema koherentan okvir za planiranje sopstvene politike razvoja (nacionalne strategije za pojedine oblasti se ne usklađuju niti vremenski niti sadržajno), teško je, zapravo, i bilo očekivati da ovaj okvir bude usklađen na nivou pojedinačnih lokalnih samouprava, odnosno da bude usaglašen između nacionalnog i lokalnog nivoa.

Kada je reč o samom procesu izrade pojedinačnih LRS, nedostatak angažmana, ali i želje lokalne zajednice da u tom procesu učestvuje predstavlja jedan od osnovnih problema. Izrada ovih dokumenata do sada je najčešće podsticana sa strane, i bila je rezultat zahteva koji su dolazili sa viših nivoa vlasti, odnosno trenutka u ko-

<sup>240</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srbije, Sl. glasnik RS, br. 129/2007, član 20, dostupno na: [http://www.mrrls.gov.rs/sites/default/files/attachment/zakon\\_o\\_lokalnoj\\_samoupravi.pdf](http://www.mrrls.gov.rs/sites/default/files/attachment/zakon_o_lokalnoj_samoupravi.pdf)

### III „Lokalizacija“ strategije Evropa 2020 u Srbiji

jem je postojala mogućnost da lokalna samouprava privuče određena finansijska sredstva, a za šta je bilo neophodno da ima usvojenu LRS. Ova mogućnost je takođe uticala na opštine i gradove da donose i druge, sektorske dokumente, tako da su mnogi od njih doneli strategije i planove u oblasti upravljanja otpadom, zaštite životne sredine, položaja mlađih, odnosno drugih društvenih grupa, itd. Međutim, svi dokumenti doneti na ovakav način – kao izraz trenutnog zahteva ili mogućnosti – pate od istog nedostatka: slabo artikulisanih potreba lokalne zajednice i samih građana, te njihove nedovoljne podrške realizaciji strategije, što je nesumnjivo posledica i njihovog neadekvatnog učešća u samom procesu izrade.

Činjenica da je donošenje lokalnih strategija u Srbiji u velikoj meri bilo podsticano spolja, a ne od same lokalne zajednice, delimično je odgovorna i za loš kvalitet samih dokumenata. U mnogim strategijama daje se samo površinska slika stanja u pojedinim oblastima, koja pre odgovara deskriptivnom pregledu nego temeljnoj socio-ekonomskoj analizi, kao i okvirni spisak aktivnosti koje bi često trebalo sprovesti u neodređenom vremenskom periodu. Moglo bi se reći da se u strukturi većine ovih dokumenata prate tri opšte teme, odnosno strateška prioriteta (shodno podeli iz Nacionalne strategije održivog razvoja):

*ekonomski razvoj; društveni razvoj; zaštita životne sredine.* Ipak se u nekim slučajevima jednaka pažnja posvećuje i drugim posebnim oblastima – izgradnji infrastrukture, obrazovanju, zapošljavanju, razvoju poljoprivrede, turizmu, itd. Nesistematičnost u razvrstavanju strateških prioriteta razvoja opet je, čini se, delimično rezultat nekoherentnosti šireg strateškog okvira, odnosno pozivanja na različita nacionalna i nadnacionalna dokumenta koja različito postavljaju svoje prioritete. Ova nekoherentnost, nažalost, za rezultat ima i da se lokalne samouprave u svojim strategijama katkad pozivaju i na nepostojeće dokumente, na primer, Milenijumske ciljeve EU (umesto UN), sve sa tvrdnjom kako su ove strategije sa njima usklađene. Konačno, evidentno je i da su mnogi delovi teksta strategija identični onima iz strategija drugih lokalnih samouprava (prepisani su), što sve govori o površnom pristupu izradi ovih dokumenata, odnosno o nerazumevanju njihovog značaja.

Pomenuti način na koji su mnoge od ovih strategija donete, generiše i probleme u njihovoj implementaciji. U dokumentima se retko navode organi, ustanove, javna preduzeća ili drugi politički i privredni subjekti koji bi trebalo da budu odgovorni za sprovođenje određenih strateških aktivnosti. S tim u vezi, manjkaju i kontrolni mehanizmi za realizaciju zacrtanih ciljeva, što znači da

se njihovo ostvarivanje može i prolongirati (što nije redak slučaj), to jest da za njihovu nerealizaciju možda niko neće ni biti odgovoran. Da je nerealizacija zacrtanih ciljeva realna opcija govori i slabo projektovanje potrebnih finansijskih sredstava: za mnoge planirane aktivnosti, izvore finansiranja bi, kako stoji u nemalom broju lokalnih strategija, odnosno akcionalih planova, tek trebalo naći, dok bi se druge finansirale iz redovnih lokalnih prihoda, pa se postavlja pitanje da li se ovde uopšte radi o razvoju.

Kako je više puta naznačeno, lokalne samouprave nisu važne samo za planiranje i realizaciju lokalnog, već i šireg razvoja. S tim u vezi, uloga lokalnih samouprava u dugoročnom razvoju RS prepoznata je u raznim sektorskim dokumentima koje je država donela u poslednjih nekoliko godina. Tako Strategija zapošljavanja (2011–2020) navodi da je zadatak lokalnih samouprava da identifikuju lokalne probleme, formulisu i obezbede mere za njihovo prevazilaženje, kao i da osmisle lokalne planove zapošljavanja u cilju operacionalizacije nacionalne Strategije zapošljavanja.<sup>241</sup> Druge nacionalne stra-

tegije za određene oblasti (recimo Strategija razvoja industrije ili Strategija razvoja slobodnih zona) takođe podvlače značaj i predviđaju odgovornosti lokalnih samouprava u ostvarivanju ciljeva zacrtanih u tim dokumentima. Ovde, međutim, u oči upada jedan drugi, vrlo ozbiljan problem. Radi se o razlici u kapacitetima, odnosno nepostojanju adekvatnih kapaciteta u mnogim lokalnim samoupravama u Srbiji, potrebnih da bi one uopšte mogle da izađu u susret ovakvim planovima države.

## 5.1 Neujednačeni kapaciteti lokalnih samouprava: osnovni problem za dostizanje ciljeva preuzetih iz strategije Evropa 2020?

O neujednačenosti lokalnih kapaciteta, zbog čega je gotovo potpuno neizvodljivo da se zacrtani razvojni ciljevi na nacionalnom, ravnomerno i adekvatno realizuju na lokalnom nivou, možda najslikovitije govori podela gradova i opština u Srbiji na osnovu ekonomske razvijenosti (koju je inače sačinila Vlada). Prema ovoj podeli, 40 jedinica lokalne samouprave (što je više od  $\frac{1}{4}$ ) smatra se devastiranim po-



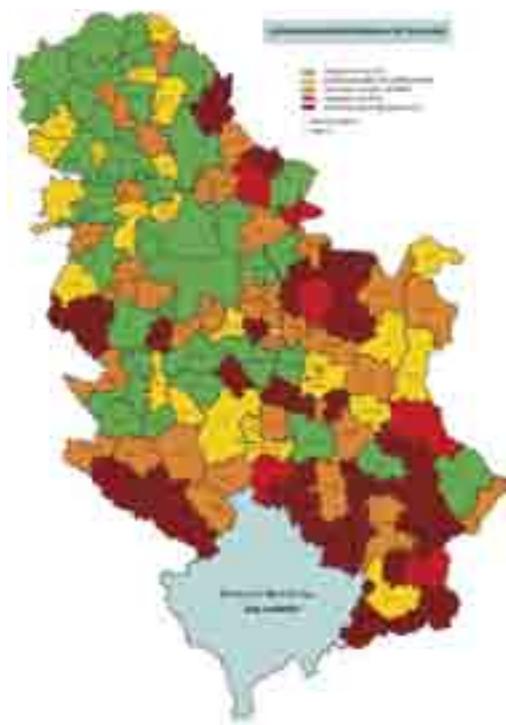
<sup>241</sup> Nacionalna strategija zapošljavanja RS za period 2011–2020. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 37/2011, str. 52, dostupno na: [http://www.ombudsman.osobesavinadiditetom.rs/attachments/016\\_Nacionalna%20strategija%20za%20zaposljavanje.pdf](http://www.ombudsman.osobesavinadiditetom.rs/attachments/016_Nacionalna%20strategija%20za%20zaposljavanje.pdf)

### III „Lokalizacija“ strategije Evropa 2020 u Srbiji

dručjem, odnosno nivo razvoja u ovim lokalnim samoupravama ne prelazi 50% republičkog proseka. Situacija nije mnogo bolja ni u ostalim opštinama i gradovima, jer se više od polovine njih (56%) nalazi u kategoriji nedovoljno razvijenih ili nerazvijenih. Na osnovu razmeštaja ekonomске razvijenosti (Karta 1), jasno se vidi da se osa razvijenosti kreće od severozapada (gde je najveći broj natprosečno razvijenih) ka jugoistoku zemlje (gde je najveći broj nerazvijenih i devastiranih opština).

Međutim, mnogo zanimljiviji podaci dobijaju se ukrštanjem ekonomске razvijenosti i broja stanovnika (Karte 1 i 2). Iz ovog poređenja jasno se vidi da oko  $\frac{3}{4}$  (72,5%) devastiranih područja čine male opštine, odnosno lokalne samouprave sa manje od 20.000 stanovnika. Zbog izrazite depopulacije koja je na sceni poslednjih decenija, u Srbiji prema poslednjem popisu (2011) ima i 9 „ekstremno“ malih opština, sa manje od 10.000 stanovnika<sup>242</sup>, i sve one, osim jedne (Sremski Karlovci), pripadaju kategoriji nedovoljno razvijenih ili nerazvijenih i devastiranih opština. Sa druge strane, uporedni podaci pokazuju da oko  $\frac{3}{4}$  (73,9%) gradova, odnosno lokalnih samouprava sa preko 80.000 stanov-

nika, pripada kategoriji natprosečno razvijenih, a kada njoj pridodamo i kategoriju prosečno razvijenih, ideo među njima se penje na preko 90%.



Karta 1: Ekonomski razvijenost u Srbiji<sup>243</sup>

.....  
<sup>242</sup> Zakonom o lokalnoj samoupravi u članu 18 definisano je da opština ima najmanje 10.000 stanovnika.

.....  
<sup>243</sup> Autor, na osnovu podele Vlade o ekonomskoj razvijenosti lokalnih samouprava u Srbiji.



**Karta 2:** Broj stanovnika u Srbiji<sup>244</sup>

Ovakva situacija jasno upućuje na potrebu revidiranja Vladinog pristupa prema lokalnim sredinama, odnosno njegovoj diversifikaciji u makar dva pravca: prema malim

i devastiranim opštinama, i prema ostalima, i da shodno tome razvija i prilagođava sopstvene politike. U suprotnom, razvojni ciljevi zacrtani na nacionalnom nivou, zahtevni i za velike i bogate samouprave u Srbiji, ostaće samo slovo na papiru, odnosno insistiranje na njihovom sprovođenju na lokalnu može samo još više da produbi neravnomernost u razvoju i poveća ionako velike razlike unutar Srbije.<sup>245</sup>

.....

<sup>245</sup> Situacija je zapravo toliko alarmantna da se pojedine samouprave bore za goli opstanak, pa je iluzorno очekivati da one slede okvire i rokove za ostvarivanje nacionalno zacrtanih ciljeva: opština Gadžin Han u prethodne dve decenije izgubila je oko 1/3 svog stanovništva, opština Medveđa oko 40%, dok je najmanja opština u Srbiji, Crna Trava, oko 30% svog stanovništva izgubila samo u toku prethodnih deset godina.

.....

<sup>244</sup> Autor, na osnovu podataka o popisu stanovništva u Srbiji 2011. godine.

## 6. Učenje iz evropskih iskustava – preporuke

Nalazimo se gotovo na polovini perioda za koji je projektovana strategija Evro- pa 2020. Bez obzira na to što su lokalne samouprave u Srbiji u ovom trenutku nespremne da u planiranju sopstvenog razvoja isprate ciljeve, rokove i aktivnosti koje je EU zadala, odnosno preporučila u svojoj razvojnoj strategiji, evropska isku- stva svakako mogu biti korisna, a određeni mehanizmi i instrumenti razvojne politike primenjivi i u slučaju Srbije. S tim u vezi, preporuke vezane za njenu „lokali- ciju“ u Srbiji bi se svele na sledeće: odgo- vorniji pristup razvoju, bolja usklađenost, zajednički nastup. Ovo su stvari na kojima bi moralo odmah da se radi ukoliko se želi hvatanje koraka sa evropskim zemljama i uopšte strateško planiranje koje rezultira ostvarivanjem zacrtanih ciljeva. Ne samo da je potrebna promena pristupa države prema lokalnim samoupravama i njihovom razvoju, već, dakle, i uopšte prema razvoju, jer bi se time afirmativno uticalo i na lokalni razvoj. Pre svega je potrebno uskladiti nacionalnu razvojnu strategiju sa evropskom, posebno imajući u vidu da one ističu u različito vreme, te da je mo- guće da i naredne dugoročne strategije EU i Srbije budu u vremenskom raskora-

ku. Ovo je samo po sebi jasno s obzirom da se Srbija obvezala na usklađivanje sopstvenih politika sa evropskim, te da je prema važećoj Nacionalnoj strategiji održivog razvoja, integracija u EU njen prvi strateški prioritet.<sup>246</sup>

- ***Veća uključenost lokalnog nivoa vlasti u kreiranje nacionalnih razvojnih politika***

Jednako kao što je potrebno da se poveća interes države za pitanje lokalnog razvoja, za razlike u administrativnim i drugim kapacitetima opština i gradova, takođe je potrebno i da lokalni nivo vlasti bude više uključen u kreiranje nacionalnih razvojnih politika. Iako između ovih različitih nivoa vlasti postoje određeni kanali komuni- kacije, očigledno je da oni nisu dovoljni, te da je potrebno njihovo revidiranje, a možda i uspostavljanje dodatnih.<sup>247</sup> Uklju-

.....  
<sup>246</sup> Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 57/2008, str. 12.

<sup>247</sup> Potrebu prenošenja glasa „lokalnog“ centralnom nivou, kao i sopstvenu ulogu u tome, Stalna konferencija gradova i opština prepoznala je u više strateških planova donetih u prethodnom periodu. Pa ipak, čini se da ovaj kanal do sada nije doneo odgovarajuće rezultate, u svetu činjenice da je krajem 2013. godine preko 30 lokalnih samouprava u Srbiji (predviđenih Jagodinom) podržalo tzv. Vranjski sporazum, na osnovu kojeg se predviđa formiranje novog Udruženja gradova i opština, čiji bi jedan od zadataka bio artikulisanje i kanalisa- nje zahteva sa lokalnog prema centralnom nivou.

čivanje predstavnika opština i gradova u osmišljavanje, recimo, nacionalnih politika zapošljavanja, obrazovanja, razvoja industrije ili poljoprivrede, kao i nacionalnih strategija za ove oblasti, u skladu sa najboljim evropskim iskustvima, svakako bi pozitivno uticalo i na razvoj ovih oblasti na lokalnom nivou.

- ***Jačanje mehanizama kontrole u sprovođenju LRS***

Evropska praksa može biti vrlo korisna i za unapređenje mehanizama kontrole u implementaciji zacrtanih strateških aktivnosti, posebno na lokalnom nivou. Opštine i gradovi se ne moraju zadržavati samo na sopstvenom institucionalnom okviru, već mogu razvijati i nešto nalik OMK, shodno kojem bi se lokalne samouprave obavezale na međusobni monitoring i/ili evaluaciju razvojnih strategija, nivoa ispunjenosti ciljeva i davanje preporuka za njihovu eventualnu reviziju. Ovo bi posebno bilo korisno za susedne opštine koje dele slične potrebe i izazove, odnosno za opštine slične veličine i kapaciteta. Time bi se stvorio i svojevrsni takmičarski duh koji bi podstakao lokalne samouprave sa slabijim ocenama da uhvate korak sa ostalima.

- ***Usklađivanje lokalnih razvojnih politika i novi pristup politici regionalnog razvoja***

Bolja saradnja između lokalnih samouprava očigledno bi dovela do pomaka i u planiranju i sprovođenju regionalnog razvoja. Ponovo, osnovni problem ovde predstavlja nepostojanje odnosno neregulisanost ovog nivoa vlasti. Regionalna i koheziona politika predstavljaju osnovne politike razvoja EU, pa je zato neophodno da se Srbija što pre uskladi sa EU u ovoj oblasti; ona predstavlja i zasebno poglavlje u pregovaračkom procesu o članstvu (poglavlje 22), pa će se pitanja vezana za planiranje i sprovođenje ovih politika neminovno otvoriti u najskorije vreme. Konačno, bolja usklađenost razvojnih politika susednih lokalnih samouprava u Srbiji otvorila bi veće mogućnosti i za finansiranje različitih projekata iz evropskih fonda. Jasno je da bi se, dakle, tek nakon svega ovoga, mogla procenjivati i uspešnost „lokalizacije“ sadašnje ili neke buduće razvojne strategije EU u Srbiji.





# Pojmovnik

**Aktivne mere tržišta rada** – mere koje država sprovodi preko Nacionalne službe za zapošljavanje kako bi pomogla nezaposlenima da se zaposle (npr. treninzi i obuke, subvencije pri zapošljavanju, i sl.);

**Apsolutno siromaštvo** – mera broja lica čija su primanja ili potrošnja ispod linije siromaštva;

**Celoživotno učenje (eng. *lifelong learning*)** – koncept koji se odnosi na usvajanje znanja, sposobnosti i veština tokom čitavog života, bez obzira na uslove u kojima se učenje dešava, metod ili nameru. Celoživotno učenje se često pogrešno poistovećuje sa obrazovanjem odraslih.

**Decentralizacija** – prenošenje nadležnosti na niže nivoe vlasti zarad što većeg približavanja procesa odlučivanja građanima;

**Deinstitucionalizacija socijalnih usluga** – zamena institucionalne nege nerezidencijalnom negom u okviru zajednice u kojoj korisnik živi (npr. geronto-pomoć u kući, dnevni boravci za decu sa smetnjama u razvoju, življenje sa invaliditetom uz podršku);

**Diversifikacija pružaoca socijalnih usluga** – uključivanje nevladinog i privatnog sektora u pružanje socijalnih usluga;

**Država blagostanja** – koncept upravljanja državom karakterističan za Evropu u kom država ima glavnu ulogu u zaštiti i unapređenju ekonomskih i socijalnih prava svojih građana;

**Dugoročno nezaposleni** – lica koja su nezaposlena preko godinu dana;

**Ekonomija zasnovana na znanju** – privredovanje koje se obavlja na većini resursa i na tehnologijama koje su proistekle iz naučnog znanja. Za nacionalnu privrodu koja se dominantno zasniva na „*intimnoj vezi tehnologija i nauke*“ kažemo da je naučno zasnovana, jer je u njoj naučno znanje ključni faktor privređivanja;

**Evropski sistem prenosa i akumulacije bodova, ESPB (eng. European Credit Transfer and Accumulation System – ECTS)**

– predstavlja numerički sistem kvalitativnog vrednovanja rada studenta u visokom obrazovanju u procesu sticanja znanja, veština i kompetencija predviđenih programom studiranja, odnosno konkretnim predmetom. ESPB sistem predstavlja jedan od sastavnih elemenata Bolonjskog procesa, dok je sam princip vrednovanja u nekim zemljama postojao od ranije;

**Fleksigurnost** – kombinacija fleksibilnosti tržišta rada u tržišnoj ekonomiji sa odgovarajućom zaštitom radnika;

**Gasovi staklene bašte** – označavaju one gasne sastojke atmosfere, kako prirodne, tako i antropogene, koji apsorbuju i ponovo emituju infracrveno zračenje (član 1, t. 5 Okvirne konvencije UN o promeni klime); ugljen-dioksid ( $\text{CO}_2$ ); metan ( $\text{CH}_4$ ); azot-suboksid ( $\text{N}_2\text{O}$ ); vodonik-fluorugljovodonici (HFCs); perfluor-ugljovodonici (PFCs); sumpor-heksafluorid ( $\text{SF}_6$ ) –Aneks A Kjoto protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime;

**Gini (Džini) koeficijent** – mera nejednakosti distribucije (najčešće potrošnje ili prihoda) među stanovništvom, gde vrednost 0 predstavlja punu jednakost, a 1 punu nejednakost;



**Inovacija** – nov ili veoma poboljšan proizvod, usluga odnosno proces koji je uspešno proizveden, plasiran na tržište i doneo je koristi svom kreatoru;

**Inovacioni sistem** – načelno, skup organizacija i institucija i njihovih veza za stvaranje, difuziju i primenu naučnih i tehnoloških znanja. Detaljnije, inovacioni sistem je kompleksna mreža preduzeća, univerziteta, instituta, profesionalnih društava, finansijskih institucija, obrazovne i informacione infrastrukture, državnih agencija i javnih resursa za stvaranje, difuziju o primenu naučnih i tehnoloških znanja;

**Invencija** – ideja, skica ili model nove ili poboljšane naprave, proizvoda, procesa ili sistema. Invencije ne vode nužno ka tehničkim inovacijama;

**Ishodi učenja (engl. *learning outcomes*)** – skup znanja, veština i kompetencija stečenih nakon procesa učenja, u formalnom ili neformalnom okruženju, ili u situacijama informalnog učenja;

**Informalno učenje (engl. *informal learning*)** – proces učenja koji se događa u svakodnevnim životnim situacijama, kod kuće, na poslu ili kroz interakciju i odnose među članovima društva. Ovaj oblik učenja je često spontan i ne mora biti svestran niti nameran;

**Kjoto protokol** – Međunarodni ugovor zaključen 1997. godine (kao protokol uz Okvirnu konvenciju UN o promeni klime) radi ostvarivanja ciljeva Konvencije definisanih u članu 2 (ciljevi se odnose na postizanje stabilizacije koncentracije gasova staklene baštne atmosferi na nivou koji bi sprečavao opasne antropogene uticaje na klimatski sistem. Takav nivo trebalo bi da se postigne u vremenskom periodu koji bi omogućio eko-sistemima da se prirodno prilagode promeni klime, obezbedio da ne bude ugrožena proizvodnja hrane i omogućio dalji održiv ekonomski razvoj).

**Klimatski sistem** – označava celinu koja obuhvata atmosferu, hidrosferu, biosferu i geosferu i njihove interakcije (član 1, tačka 3 Okvirne konvencije UN o promeni klime);

**Ključne kompetencije (za celoživotno učenje, engl. *key competences for life-long learning*)** – set znanja, veština i stavova definisanih od strane Evropske unije, a koji odgovaraju svakom kontekstu i predstavljaju osnovu za svakog pojedinca u društvu zasnovanom na znanju;

**Konkurentnost** – mera tekuće i buduće sposobnosti proizvođača da konstruiše, proizvede i proda dobra čija cena i drugi atributi formiraju takvu predstavu o proizvodu da on postaje privlačniji za kupca

nego kod drugog proizvođača. Međunarodna konkurentnost otvorene ekonomije je sposobnost da se osvoji, poveća i zadrži deo stranog tržišta, da se spreči ekscesna penetracija uvoza – sve bez neekonomskih činilaca i uz rast profita firme, standarda uposlenih i atraktivnost za investiranje;

**Linija siromaštva** – minimalan nivo prihoda koji je potreban za adekvatan standard života na određenoj lokaciji;

**Naučno istraživanje** – ljudska aktivnost koja izgrađuje sopstveni put za shvatanje i rešavanje zagonetki koje postavljaju priroda i društvo. Naučno razumevanje realnosti je radikalno drugačije i potpuno neuporedivo sa znanjem koje potiče od tradicija, kontemplacija, religioznih dogmi, metafizičkih zaključivanja i sl. Rezultat naučnog rada je naučno znanje koje može da sadrži i neposredna i uočljiva obećanja za rešavanje praktičnih problema čovekovog življenja. Tehnologija koja se zasniva na principima i rezultatima dobijenih naučnim radom je aktualizacija praktičnih obećanja sadržanih u rezultatima naučnih istraživanja;

**Neformalno obrazovanje** (engl. *non-formal education*) – obrazovanje koje pružaju organizacije, institucije, poslodavci i ostale strukture koje nisu obrazovne in-

stitucije u konvencionalnom smislu. Po- red okruženja, karakterišu ga fleksibilne i prilagođene metode učenja, fokusirane na ishode učenja, kao i postojanje svesti i jasne namere ka usvajanju određenih veština i kompetencija. Neformalno obrazovanje se često uzima kao suprotnost formalnom obrazovanju koje karakteriše učenje u formalnim obrazovnim institucijama (školama, univerzitetima).

**Otvoreni metod koordinacije, OMK** (engl. *Open Method of Coordination – OMC*) – instrument upravljanja u Evropskoj uniji koji se zasniva na dobrovoljnoj saradnji između zemalja članica i predstavlja okvir za razmenu politika, mera i dobrih praksi. OMK se primenjuje u oblastima poput socijalne politike, javnog zdravlja, obrazovanja, tj. u onima u kojima nadležnost imaju države članice;

**Politika zapošljavanja** – šira ekomska politika koja direktno ili indirektno utiče na ishode na tržištu rada;

**Politika tržišta rada** – sektorska politika kojom se direktno utiče na tržište rada;

**Promena klime** – označava promenu klime koja je direktno ili indirektno uslovljena ljudskim aktivnostima koje izazivaju promene u sastavu globalne atmosfere i koja je superponirana na prirodna koleba-



nja klime, osmotrena tokom uporedivih vremenskih perioda (Okvirna konvencija UN o promeni klime, član 1, tačka 2);

**Ranjiva zaposlenost** – predstavlja samozaposlenost i rad u poljoprivredi, obično bez adekvatne pokrivenosti radnim zakonodavstvom;

**Razvoj** – proces koji integriše korišćenje postojećih i razvoj novih duhovnih i materijalnih resursa ka dostizanju humanih ciljeva;

**Relativno siromaštvo** – mera koja svrstava lica u siromašna, poredeći ih sa prosekom populacije koja se posmatra, umesto u odnosu na unapred definisani liniju siromaštva;

**Socijalna isključenost** – na nivou Evropske unije predstavlja proces kojim su određeni pojedinci gurnuti na ivicu društva i sprečeni da potpuno učestvuju u društvenim procesima zbog svog siromaštva ili nedostatka osnovnih znanja i mogućnosti za doživotno učenje i/ili zbog diskriminacije;

**Socijalni dijalog** – najčešće tripartitna komunikacija i dogovor između socijalnih partnera, tj. predstavnika sindikata, unija poslodavaca i vlade, o temama važnim za funkcionisanje tržista rada;

**Stopa rizika od siromaštva** – mera relativnog siromaštva Evropske unije koja klasificuje, kao u riziku od siromaštva, ona domaćinstva čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici manji od 60% medijane (najčešće vrednosti) nacionalnog dohotka;

**Tehnologija** – formalizovano i uređeno znanje rešavanja praktičnih problema, dato u raznim formama i ugrađeno u različite nosioce. Tehnologija je dobro, kao i svako drugo, koje se pribavlja u formi gotovoj za korišćenje. Nešto drugačije rečeno, tehnologija je sistem čiji su delovi standardizovana znanja, procedure i recepti za obavljanje bilo koje ljudske aktivnosti;

**Tranziciono restrukturiranje** – privatizacija i/ili restrukturiranje društvenih i javnih preduzeća zarad njihovog prilagođavanja uslovima tržišne ekonomije;

**Venture kapital** (kapital rizičnih poduhvata) – odnosi se na investiranje u vlasništvo za lansiranje nove poslovne ideje, rani razvoj proizvoda i drugo što nosi veće rizike, ali i potencijalno veće buduće prinose. Investira se u različite faze razvoja, te se razlikuju *seed* (seme) kapital – za istraživanja, procenjivanja i razvoj nekog inicijalnog koncepta odnosno proizvoda, zatim start-up finansiranje lansiranja proizvoda i inicijalni marketing, itd. Venture kapital

## Pojmovnik

je u tesnoj vezi sa razvojem ekonomije zasnovane na znanju;

**Visoke tehnologije** – tehnologije za čiji razvoj je potreban istraživački napor znatno iznad prosečnog i istraživačka oprema, instrumentacija i uređaji značajni po obimu i izuzetni po mogućnostima. Grane visoke tehnologije su (a) one koje se zasnivaju na naučnim istraživanjima i razvoju i koje obično angažuju ekstenzivan istraživački napor, (b) inkorporiraju u svoj rad najnovije raspoložive naučne i industrijske metode, materijale i komponente, (c) u većini slučajeva su u nascentnom stanju i obično imaju potencijal da rastu tokom dužeg vremenskog perioda, (d) zbog strogih zahteva u toku razvoja obično traže veliki kapital i sadrže veliki rizik u svim fazama svog razvoja, (e) zahtevaju veoma savremeno rukovođenje proizvodnim procesom i (f) mogu biti, u nekim slučajevima, ograničene samo na veoma specijalizovana tržišta.



# Literatura

## OPŠTI PREGLED

1. Council of the EU, *Council Regulation (EU, EURATOM) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014–2020*, OJL 347/884, 20. 12. 2013, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0884:0891:EN:PDF>
2. Commission, *Europe 2020 indicators*, Eurostat, dostupno na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/headline\\_indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators)
3. Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, *Srbija da ubrza fiskalnu konsolidaciju, reformu javnog sektora: EU ministri ekonomije i finansija*, dostupno na: <http://www.europa.rs/mediji/najnovije-vesti/4102/Srbija+da+ubrza+fiskalnu+konsolidaciju%2C+riformu+javnog+sektora%3A+EU+ministri+ekonomije+i+finansija.html>
4. European Commission, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2013–2014*, Brussels, 16. 10. 2013 COM(2013) 700 final, str. 3–4.
5. European Commission, *Europe 2020 – Background Information for the Informal European Council*, 11. 2. 2010, dostupno na: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/statements/pdf/20100210\\_3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/statements/pdf/20100210_3_en.pdf)

## Literatura

6. European Commission, *Europe 2020 – Integrated guidelines for the economic and employment policies of the Member States*, dostupno na: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/Brochure%20Integrated%20Guidelines.pdf>
7. European Commission, *Europe 2020, Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 3. 3. 2010 COM(2010) 2020 final, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PD>
8. European Commission, *EUR-lex, OJ L140*, Official Journal of the European Union, 27 May 2013, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2013:140:TOC>,
9. European Commission, *EUR-lex OJ L306*, Official Journal of the European Union, 23 November 2011, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2011:306:TOC>
10. European Commission, *Lisbon Strategy Evaluation Document*. SEC (2010) 114 final, Brussels. 2. 2. 2010.
11. European Commission, *A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030*, Brussels, 22. 1. 2014 COM(2014) 15 final
12. European Commission, *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 19. 3. 2014 COM(2014) 130 final/2, dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_en.pdf)
13. European Commission, *Q&A: Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, MEMO, Brussels, 5 March 2014, dostupno na: [http://ec.europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-149\\_en.htm?locale=FR](http://ec.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-149_en.htm?locale=FR)
14. European Council, *Conclusions*, Brussels, 17 June 2010, dostupno na: [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council\\_conclusion\\_17\\_june\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf)
15. European Council, *Presidency conclusions*, Brussels, 13/14 March 2008.



16. European Council, *Presidency Conclusions*, Lisbon, 23–24 March, 2000, dostupno na: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1\\_en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1_en0.htm)
17. Ministarstvo finansija Republike Hrvatske, *Ekonomski program Republike Hrvatske 2013*, april 2013, dostupno na: <http://www.mfin.hr/hr/ekonomski-program-republike-hrvatske-2013>
18. *Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II)*, Official Journal of the European Union, L77/11, 15. 3. 2014 23, dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/ipa/2014/231-2014\\_ipa-2-reg.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf)
19. Regional Cooperation Council, *South East Europe 2020 Strategy - Jobs and Prosperity in a European Perspective*, Sarajevo, November 2013, dostupno na: <http://www.rcc.int/files/user/docs/reports/SEE2020-Strategy.pdf> detaljnije informacije na sajtu: <http://www.rcc.int/pages/62/south-east-europe-2020-strategy>
20. Republika Hrvatska, *Nacionalni program reformi*, Zagreb, april 2014, dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014\\_croatia\\_hr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_croatia_hr.pdf)
21. Republic of Croatia, *The National Reform Programme of the Republic of Croatia*, Zagreb, April 2014, dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014\\_croatia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_croatia_en.pdf)
22. Štefan Füle, European Commissioner for Enlargement and European Neighbourhood Policy, “Investments in Western Balkans – a new approach”, speech at the European Bank for Reconstruction and Development Conference of Prime Ministers from the Western Balkans and Croatia, *Investing in the Western Balkans*, London, UK, 24 February 2014, dostupno na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-156\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-156_en.htm)
23. Tilfordand, S., Whyte, P., *The Lisbon Scorecard X: The Road to 2020*, Centre for European Reform, London, 2010, dostupno na: [http://www.cer.org.uk/pdf/rp\\_967.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/rp_967.pdf)

### POLITIKA ZAPOŠLJAVANJA

1. Avlijaš, S., "Devastating floods in Bosnia and Serbia call for implementation of EU supported extreme weather adaptation policies in the region", u: *LSE Research on SouthEast Europe (LSEE) blog*, 19. maj. (2014), dostupno na: <http://blogs.lse.ac.uk/lsee/2014/05/19/devastating-floods-in-bosnia-and-serbia-call-for-implementation-of-eu-supported-extreme-weather-adaptation-policies-in-the-region/> (pristupljeno 28. 7. 2014).
2. EUISS, "Global Trends 2030 – Citizens in an Interconnected and PolycentricWorld", u: *European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS)*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), mart 2012, dostupno na: [http://europa.eu/espas/pdf/espas\\_report\\_ii\\_01\\_en.pdf](http://europa.eu/espas/pdf/espas_report_ii_01_en.pdf) (pristupljeno 29. 7. 2014).
3. EurActiv, "*Commission spells out reforms to move EU beyond the crisis*", 30. maj. 2013, dostupno na: <http://www.euractiv.com/priorities/move-crisis-commission-tells-mem-news-528135>, (pristupljeno 27. 7. 2014).
4. EurActiv, "*The next European Commission: Whatchallenges?*", 14. april 2014, dostupno na: <http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/next-european-commission-what-challenges-301140> (pristupljeno 27. 7. 2014).
5. European Commission, *Assessment of the 2013 economic programme for Croatia*, Commission Staff Working Document, European Commission, Brussels, 29. maj 2013, dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013\\_croatia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_croatia_en.pdf) (pristupljeno 26. 7. 2014).
6. European Commission, *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communicationfrom the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committeeand the Committee of the Regions, European Commission, Brussels, 19. mart 2014, dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_en.pdf) (pristupljeno 25. 7. 2014).
7. European Council, *Conclusions*, EUCO 79/14, European Council, Brussels, 26–27. jun. 2014, dostupno na: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/press-data/en/ec/143478.pdf#page=15](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press-data/en/ec/143478.pdf#page=15), (pristupljeno 2. 8. 2014).



8. European Parliament, *The General Secretariat of the Council of the European Union*, The Bureau of European Policy Advisers (BEPA) of the European Commission and the European External Action Service (EEAS).
9. Fondacija za razvoj ekonomski nauke (FREN), „Zaposlenost i zarade“, u: *Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji*, br. 35, oktobar-decembar 2013.
10. Gros, D., “Europe’s Recurrent Employment Problems”, u: *CEPS PolicyBrief No. 271*, 22. maj 2012, dostupno na: <http://ceps.eu/book/europe%25E2%2580%2599s-recurrent-employment-problems>, (pristupljeno 1. 8. 2014).
11. Monzón, J. L. i Chaves, R., *The Social Economy in the European Union*, Report drawn up for the European Economic and Social Committee by the International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC), European Social and Economic Committee, 2012, dostupno na: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-en-c.pdf> (pristupljeno 10. 9. 2014).
12. Rickhuss, R., “Trade unions in the new economy”, u: *Policy Network Observatory*, 26. avgust 2014, dostupno na:  
[http://www.policy-network.net/pno\\_detail.aspx?ID=4718&title=Trade-unions-in-the-new-economy&utm\\_content=bufferbc84b&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=4718&title=Trade-unions-in-the-new-economy&utm_content=bufferbc84b&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer) (pristupljeno 27. 8. 2014).
13. Vlada Republike Srbije, *Nacrt Drugog nacionalnog izveštaja o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*, jul 2014, dostupno na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/07/Nacrt-drugog-nacionalnog-izvestaja-o-socijalnom-ukljcivanju-i-smanjenju-siromastva.pdf>, (pristupljeno 30. 8. 2014).
14. Vladisavljević, M., “Is employment in Serbia decreasing or increasing?”, u: *Patchwork Balkan*, The Balkan Trust for Democracy and Jefferson Institute, 21. maj 2014, dostupno na: <http://www.patchworkbalkan.org/node/121> (pristupljeno 27. 8. 2014).

### ISTRAŽIVANJE, RAZVOJ I INOVACIJE

1. Commission des Communautés Européennes, *Plus De Recherche Pour L'europe*, Objectif : 3 % Du Pib, COM(2002) 499 final, odnosno Com (2002) 714, Final 2002), Communication de la Commission, dostupno na: <http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/499/fr.pdf>
2. European Commission, *EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication from the Commission, COM(2010) 2020 final, Brussels, 3. 3. 2010, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>
3. Eurostat, *European patent applications*, 2012, dostupno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsc00009&plugin=1>
4. Eurostat, *High-tech statistics*, 2013, dostupno na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/High-tech\\_statistics#Trade\\_in\\_high-tech\\_products](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/High-tech_statistics#Trade_in_high-tech_products)
5. Eurostat, *Researchers in full-time equivalents (FTE), by institutional sector, 2012 (1)*, 2012, dostupno na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/images/1/1e/Researchers\\_in\\_full-time\\_equivalents\\_%28FTE%29%2C\\_by\\_institutional\\_sector%2C\\_2012\\_%281%29\\_YB14.png](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/1/1e/Researchers_in_full-time_equivalents_%28FTE%29%2C_by_institutional_sector%2C_2012_%281%29_YB14.png)
6. Eurostat, *Research and development expenditure, by sectors of performance*, 2012, dostupno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsc00001&plugin=1>
7. Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije, *Spisak akreditovanih instituta*, 2014, dostupno na: [http://www.mpn.gov.rs/images/content/akreditacija\\_NIO/Akreditovani\\_instituti-2014\\_02.pdf](http://www.mpn.gov.rs/images/content/akreditacija_NIO/Akreditovani_instituti-2014_02.pdf)
8. Presidency Conclusions, *Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000*, dostupno na: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1\\_en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1_en0.htm)



9. Vlada Republike Srbije, Strategija razvoja obrazovanja Republike Srbije do 2020. godine, *Službeni glasnik Republike Srbije*, 107/2012, dostupno na: <http://www.vtsnis.edu.rs/StrategijaObrazovanja.pdf>

## KLIMATSKE PROMENE

Dokumenti

Evropska unija

1. Commission of the European Communities, *Adapting to climate change: Towards a European framework for action*, White paper, Brussels, COM(2009) 147/4
2. European Commission, *A 2030 framework for climate and energy policies*, Green paper, COM(2013) 169 final, Brussels, 27. 3. 2013, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0169&from=EN> (pristupljeno 20. 4. 2014).
3. European Commission, *Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2014) 130 final, Brussels, 5. 3. 2014.
4. European Commission, *A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, {SWD(2014) 15 final}, {SWD(2014) 16 final}, COM(2014) 15 final Brussels, 22. 1. 2014, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN> (pristupljeno 20. 4. 2014).
5. European Commission, *A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 112 final, Brussels, 8. 3. 2011.

## Literatura

6. European Commission, *Europe 2020 – a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020, Brussels, 3 March 2010.
7. European Council, *Presidency Conclusions*, Lisbon, 23-24 March 2000.
8. European Commission, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*, Eurostat, 2013.
9. European Environment Agency, *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2012 and inventory report 2014*, Technical report No 09/2014, Submission to the UNFCCC Secretariat, 27 May 2014.
10. European Environment Agency, *Trends and projections in Europe 2013 – Tracking progress towards Europe's climate and energy targets until 2020*, EEA Report No 10/2013, Copenhagen, 2013.
11. European Parliament, *Resolution of 16 June 2010 on EU 2020*, 2010, dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0223+0+DOC+XML+V0//EN>
12. European Union, *Sixth National Communication and First Biennial Report from the European Union under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*, (required under the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol), Technical Report - 2014 – 075, 2014.
13. European Union, *Sustainable development in the European Union – 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy*, Eurostat, Statistical book, 2013.
14. *Opšta pozicija EU*, Sastanak na nivou ministara na kom se otvara međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, 2014, dostupno na: [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracki\\_okvir.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf). (pristupljeno: 9. 2. 2014).



## Republika Srbija

15. „Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije održivog razvoja za period od 2011. do 2017. godine“, tačka 3.2.1. „Klimatske promene i zaštita ozonskog omotača“; „*Službeni glasnik RS*“, br.62/2011.
16. *Energija i klima u Srbiji, izazovi i mogućnosti*, Održivi razvoj u energetskom sektoru, (euroPeaid/129767/C/ser/rs), Informativna brošura, dostupno na: <http://www.sudes.rs/wp-content/uploads/2011/06/Informativna-bro%C5%A1ura-energija-i-klima-u-Srbiji1.pdf> (pristupljeno 20. 6. 2014).
17. *Energy efficiency roadmap 2011 for the transposition of the Energy Efficiency Directives updated template, „Republic of Serbia“*, 5. 3. 2011, dostupno na: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1016182.PDF> (pristupljeno 8. 8. 2014)
18. *Forecast by the Republic of Serbia on the measures of cooperation between EU-MS and EnC-CPs*, dostupno na: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/2144183.PDF> (pristupljeno: 7. 8. 2014)
19. *Initial National Communication of the Republic of Serbia under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, The Ministry of Environment and Spatial Planning, Belgrade, 2010, dostupno na: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/srbnc1.pdf>
20. Kancelarija za evropske integracije, *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013–2016)*, februar 2013, str. 507. i dalje, dostupno na: [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npi\\_usvajanje\\_pravnih%20tekovina.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf) (pristupljeno: 16. 3. 2014).
21. Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine, *Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2012. godinu*, Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd, 2013.
22. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije, *Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije – Nacrt*, 2013.

## Literatura

23. Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, *Nacionalna strategija za uključivanje Republike Srbije u mehanizam čistog razvoja Kjoto protokola za sektore upravljanja otpadom, poljoprivrede i šumarstva*, Beograd, 2010, dostupno na: [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678) (pristupljeno: 3. 6. 2013).
24. *Nacionalni akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije Republike Srbije* (U skladu sa obrascem predviđenim Direktivom 2009/28/EZ – Odluka 2009/548/EZ), Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine, Beograd, 2013.
25. Nacionalna strategija zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama, *Službeni glasnik RS*, br. 86/2011.
26. Predsednik Vlade Republike Srbije, *Okvirni ekspoze*, 27. april 2014, dostupno na: <http://www.srbija.gov.rs/> (pristupljeno: 10. 5. 2014).
27. Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 88/2010, dostupno na: [http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Zakon\\_o\\_prostornom\\_planu\\_RS-cir.pdf](http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Zakon_o_prostornom_planu_RS-cir.pdf);
28. *Strategija aproksimacije za sektor kvaliteta vazduha i klimatske promene*, EAS, Eptisa, PM Group, Beograd, april 2012.
29. *Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine (Predlog)*, 15. 1. 2014, dostupno na: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archieve/files/cir/pdf/akta\\_procedura/2014/113-14.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archieve/files/cir/pdf/akta_procedura/2014/113-14.pdf) (20. 4. 2014), ili [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678) (pristupljeno: 20. 4. 2014).
30. Vlada Republike Srbije, Drugi akcioni plan za energetsku efikasnost Republike Srbije za period od 2013. do 2015. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2013, Beograd, 2013.
31. Vlada Republike Srbije, Nacionalni program zaštite životne sredine, *Službeni glasnik RS*, broj 12/2010, Beograd, 2010, dostupno na: <http://www.ekoplan.gov.rs/src/7-Ostala-dokumenta-127-document.htm>. (pristupljeno: 9. 3. 2012)



32. Vlada Republike Srbije, *Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara*, Beograd, dostupno na: [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678) (pristupljeno 9. 6. 2013).
33. Vlada Republike Srbije, *Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine*, Beograd, 2011.
34. Vlada Republike Srbije, Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2015. godine, *Službeni glasnik RS* br. 44/2005, Beograd, 2005, dostupno na: [http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/60775/strategija\\_energetika\\_lat.zip](http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/60775/strategija_energetika_lat.zip)
35. Vlada Republike Srbije, *Strategija razvoja poljoprivrede Srbije*, Beograd, 2006.
36. Vlada Republike Srbije, *Strategija uvođenja čistije proizvodnje u Republici Srbiji*, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Beograd. 2009, *Službeni glasnik RS*, broj 17/09, dostupno na: [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678) (4. 3. 2013).
37. Vlada Republike Srbije, *Uvodna izjava Republike Srbije*, Međuvladina konferencija o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Brisel, 21. januar 2014. godine, dostupno na: [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracki\\_okvir.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf). (pristupljeno: 9. 2. 2014).

## OSTALI DOKUMENTI

38. Energy Community, *Study on the potential for climate change combating in power generation in the Energy Community*, South East Europe Consultants, March 2011.
39. Energy Community Secretariat, *Annual Implementation Report, 2012/2013*, 1 September 2013.
40. International Energy Agency, *CO<sub>2</sub> Emissions from Fuel Combustion – 2013 Edition*, Paris, 2013.

## Literatura

41. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, *4° Turn Down the Heat: Climate Extremes, Regional Impacts, and the Case for Resilience*, Washington DC, 2013.

### Prezentacije, članci i monografije

42. Božanić, D., „Usklađenost nacionalnih aktivnosti sa zahtevima EU i UN politika u oblasti klimatskih promena“, Odsek za klimatske promene u oblasti životne sredine, Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine, *Adaptacija na klimatske promene*, Beograd, 28. oktobar, 2013, dostupno na: [http://awsassets.panda.org/downloads/danijela\\_bozanic\\_beograd.pdf](http://awsassets.panda.org/downloads/danijela_bozanic_beograd.pdf) (pristupljeno: 20. 6. 2014).
43. Kalmar Z., *Klimatske promene i Srbija: između ciljeva Evropske unije i nacionalnih prioriteta i mogućnosti*, prezentacija na sastanku NKEU, Beograd, 5. 5. 2014.
44. Pešić, R., *Posledice klimatskih promena – štete u poljoprivredi Srbije*, prezentacija na sastanku NKEU, Beograd, 5. 5. 2014.
45. Rietig, K., “Sustainable Climate Policy Integration in the European Union”, *Environmental Policy and Governance*, Vol. 23/2013, str. 297–310. DOI: 10.1002/eet.1616
46. Savova, I., *Europe 2020 Strategy – towards a smarter, greener and more inclusive EU economy?* Eurostat, Statistics in focus, 39/2012.
47. Todić, D., Božanić D., “Elements of the climate change policy in South-East Europe (Serbia, Montenegro, Bosnia and Herzegovina and Croatia) and EU climate change policy”, u: Dimitrijević, D., Lađevac, I. (Eds) *Challenges of the 21st Century and the Region*, Institute of International Politics and Economics, Beograde, 2013.
48. Todić, D., “Klimatske promene”, u: Kronja, J. (ur), *Vodič kroz Strategiju EU 2020*, Evropski pokret u Srbiji, Fond za otvoreno društvo, Srbija, 2011.
49. Todić, D., *Klimatske promene i reforma sistema upravljanja*, Institut za međunarodnu politiku i privrodu, Beograd, 2014.



50. Todić, D., Macura, A., *Radna grupa životna sredina: analize i preporuke*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2014.
51. Vukasović, V., Todić, D., *Environmental Law in Serbia*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012.

## ENERGIJA

1. Barroso, J. M., *Energy Priorities for Europe*, Presentation, President of the European Commission to the European Council of 04. February 2011.
2. Energy Community, *Decision of the Ministerial Council of the Energy Community, Energy Community*, Annex 18, Decision of the implementation of Directive 2009/28/EC and amending Article 20 of the Energy Community Treaty, dostupno na: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1766219.PDF>
3. Energy Community, *Decision of the Ministerial Council of the Energy Community*, Annex 17, On the implementation of Council Directive 2009/119/EC in the Energy Community, 9. 7. 2012, dostupno na: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1766178.PDF>
4. European Commission, *Energy 2020 – A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 10. 11. 2010.
5. European Commission, *Energy Efficiency Plan 2011*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 8. 3. 2011.

## Literatura

6. European Commission, *Energy Infrastructure Priorities, for 2020 and beyond – a Blue print for an Integrated European Energy Network*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 17. 11. 2010.
7. Energy Community, *Energy Strategy of the Energy Community*, Annex 19, 27. 7. 2012, dostupno na: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1810178.PDF>
8. European Commission, *Europe 2020 – a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020, Brussels, 3 March 2010.
9. European Commission, *EU Energy Projects Funded Under the European Economic Recovery Programme*, Brussels, 2010.
10. European Commission, *The European Platform Against Poverty and Social Exclusion: A European Framework for Social and Territorial Cohesion*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 16. 12. 2010.
11. European Commission, *An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, December 2010.
12. Energy Community, *Meeting Conclusions*, 10<sup>th</sup> Energy Community Ministerial Council, Budva, 18 October 2012, dostupno na: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1766216.PDF>
13. Energy Community, *Meeting Conclusions*, 11<sup>th</sup> Energy Community Ministerial Council, Belgrade, 24 October 2013, dostupno na: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/2388178.PDF>
14. European Commision, *A Policy Framework for Climate and Energy in the Period from 2020 to 2030*, Communication from The Commission to The European Parliament, The



Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Region, COM(2014) 15 final, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN>

15. European Commission, *A Resource Efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 26. 1. 2011.
16. European Commission, *A Roadmap for Moving to a Competitive Low Carbon Economy in 2050*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 8. 3. 2011.
17. European Commission, *Serbia 2010 Progress Report*, Commission Staff Working Document, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and main challenges 2010-2011, Brussels, 9. 11. 2011.
18. European Commission, “Stocktaking Document towards a New Energy Strategy for Europe 2011–2020”, Commission Staff Working Document Results of the Public Consultation , accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Energy 2020 – A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy*, Brussels, 10. 11. 2010.
19. European Commission, *Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 2. 2. 2011.
20. European Parliament, *Policy Department External Policies*, Committee on Foreign Affairs, dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20130221-0900-COMMITTEE-AFET>

## Literatura

21. Fiskalni savet RS, *Analiza preduzeća u državnom vlasništvu: fiskalni aspekt*, Beograd, 31. 7. 2014, dostupno na: [http://fiskalnisavet.rs/images/izvestaji/analiza\\_drzavnih\\_preduzeca-fiskalni\\_aspekt.pdf](http://fiskalnisavet.rs/images/izvestaji/analiza_drzavnih_preduzeca-fiskalni_aspekt.pdf)
22. *Initial National Communication of the Republic of Serbia under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, The Ministry of Environment and Spatial Planning, Belgrade, 2010, dostupno na: (<http://unfccc.int/resource/docs/natc/srbnc1.pdf> ili na: [http://www.ekoplan.gov.rs/en/upload-centar/dokumenti/zakoni-i-nacrti-zakona/propisi/serbia\\_inc\\_english\\_version.pdf](http://www.ekoplan.gov.rs/en/upload-centar/dokumenti/zakoni-i-nacrti-zakona/propisi/serbia_inc_english_version.pdf))
23. Legge, T., *Rival Visions of Trans-Atlantic Energy Security*, Paper, Brussels Forum, March 2011.
24. *Making Development Work: Legislative reform for Institutional Transformation and Good Governance*, A. Seidman, R. B. Seidman, T.W. Walde, (ur.), Kluwer Law, London, 1999.
25. Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, *Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2009. godinu*, Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd, 2010.
26. Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, *Nacionalna strategija za uključivanje Republike Srbije u mehanizam čistog razvoja Kjoto protokola za sektore upravljanja otpadom, poljoprivrede i šumarstva*, Beograd, 2010, dostupno na: [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678)
27. „Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 88/2010.
28. Vlada Republike Srbije, „Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2015. godine“, *Službeni glasnik RS*, broj 44/2005, Beograd, 2005, dostupno na: [http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/60775/strategija\\_energetika\\_lat.zip](http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/60775/strategija_energetika_lat.zip)
29. Vlada Republike Srbije, *Nacionalna strategija održivog razvoja*, Beograd, 2008, dostupno na: <http://www.odrzivi-razvoj.gov.rs/cir/strategija-odrzivog-razvoja/>
30. Vlada Republike Srbije, *Odgovori na upitnik EU – poglavlje 15 Energetika*, Beograd, 2010, dostupno na: <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=2>



## OBRAZOVANJE

1. Congrad, *Evaluacija studija i karijerni uspeh diplomiranih studenata u Srbiji i regionu*, dostupno na: <http://www.congrad.org/media/files/CONGRAD%20izvodi%20iz%20rezultata.pdf>
2. Gašić-Pavišić, S., Stanković, D. *Obrazovna postignuća učenika iz Srbije u istraživanju TIMSS 2011*, Zbornik Instituta za pedagoška istraživanja, 44(2), 2012.
3. Đević, R. Andelković, S. i Marušić, M., Projekat „Predstave o obrazovnim promenama u Srbiji – Refleksije o prošlosti, vizije budućnosti“, projekat, u: Vujačić, M. i saradnici (ur.), *Predstave o obrazovnim promenama u Srbiji, Refleksije o prošlosti, vizije budućnosti*, Institut za pedagoška istraživanja, Beograd, 2011.
4. Evropska komisija, *Socijalna dimenzija visokog obrazovanja – studija zatečenog stanja*, EQUIED - TEMPUS EQUI-ED, Izveštaj o napretku Srbije, 2013, dostupno na [http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/193/Evaluacija%20EU%20programa%202007\\_2012\\_Final.pdf](http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/193/Evaluacija%20EU%20programa%202007_2012_Final.pdf), (pristupljeno 11. 8. 2014).
5. European Commission, *Early school leaving in Europe – questions and answers*, memo/11/52, Brussels, 31 January 2011, dostupno na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-52\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-52_en.htm?locale=en)
6. European Commission, *Europe 2020*, dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)
7. European Commission, *Number of applications submitted by country, (Tempus IV – Sixth Call for proposals 2013)*, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, dostupno na: [http://eacea.ec.europa.eu/tempus/results\\_compendia/documents/statistics-selection-sixth-call-2013-website.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/tempus/results_compendia/documents/statistics-selection-sixth-call-2013-website.pdf)
8. European Commission, *School enrolment and early leavers from education and training*, EU-ROSTAT, dostupno na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/School\\_enrolment\\_and\\_early\\_leavers\\_from\\_education\\_and\\_training](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/School_enrolment_and_early_leavers_from_education_and_training) (pristupljeno 11. 8. 2014).

## Literatura

9. *Evaluation Of Participation Of The Republic Of Serbia In The EU Programmes In The Period From 2007-2012 Report*, dostupno na <http://www.equied.ni.ac.rs/radni-paketi/radni-paket-1/radni-paket-1-clanci/108-dostupna-studija-zatecenog-stanja.html> (pristupljeno 11. 8. 2014).
10. Nacionalni prosvetni savet Republike Srbije, *Standardi postignuća u delu opšteobrazovnih predmeta za kraj srednje škole*, dostupno na: <http://www.nps.gov.rs/arhiva> (pristupljeno 10. 7. 2014).
11. Nacionalni prosvetni savet, Pravilnik o standardima kvaliteta rada ustanove, *Službeni glasnik RS – Prosvetni glasnik*, broj. 7/11 i 68/12.
12. Nacionalni prosvetni savet, Standardi kvaliteta udžbenika, *Službeni glasnik RS – Prosvetni glasnik* broj 1/10.
13. Nacionalni prosvetni savet, Pravilnik o opštim standardima postignuća – obrazovni standardi za kraj obaveznog obrazovanja, *Službeni glasnik RS – Prosvetni glasnik*, broj 5/10.
14. Nacionalni prosvetni savet, Standardi kompetencija direktora ustanova obrazovanja i vaspitanja, *Službeni glasnik RS – Prosvetni glasnik* broj 38/13.
15. Nacionalni prosvetni savet, Pravilnik o standardima kompetencija za profesiju nastavnika i njihovog profesionalnog razvoja, *Službeni glasnik RS – Prosvetni glasnik* broj 5/11 i *Službeni glasnik RS – Prosvetni glasnik* 7/11 i 68/12.
16. Nacionalni prosvetni savet, Standardi postignuća – obrazovni standardi za kraj prvog ciklusa obaveznog obrazovanja i vaspitanja, *Službeni glasnik RS – Prosvetni glasnik*, broj 5/11.
17. OECD (2013), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do Student Performance in Mathematics, Reading and Science*, Volume I, PISA, OECD Publishing.
18. Popis u Srbiji 2011, dostupno na: <http://popis2011.stat.rs> (pristupljeno 10. 7. 2014).



19. Republički zavod za statistiku Republike Srbije, *Anketa o radnoj snazi 2013*, Beograd, 2014.
20. Republički zavod za statistiku Republike Srbije, *Anketa o obrazovanju odraslih 2011*, Beograd, 2013.
21. Republički zavod za statistiku, dostupno na: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/public/ReportView.aspx> (pristupljeno 9. 7. 2014).
22. Stanković, D. „Obrazovne promene u Srbiji“ u: Vujačić, M. i saradnici (ur.), *Predstave o obrazovnim promenama u Srbiji, Refleksije o prošlosti, vizije budućnosti*, Institut za pedagoška istraživanja, Beograd, 2011.
23. Tempus Careers, *Istraživanje: Kako uskladiti potrebe tržišta rada i sistema visokog obrazovanja u Srbiji?*, dostupno na: <http://www.careers.ac.rs/documents-download/finish/80-univerzitet-u-beogradu/195-careers-istrazivanje-info-za-javnost.html>
24. Vlada Republike Srbije, Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine, *Službeni glasnik RS*, broj 107/2012.
25. Vlada Republike Srbije, Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, *Službeni glasnik Republike Srbije*, 55/13.
26. Vlada Republike Srbije, Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, *Službeni glasnik Republike Srbije*, 55/13.
27. Vlada Republike Srbije, Zakon o obrazovanju odraslih, *Službeni glasnik Republike Srbije*, 55/13.
28. Vlada Republike Srbije, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o učeničkom i studentskom standardu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, 55/13.

### SOCIJALNO UKLJUČIVANJE I SMANJENJE SIROMAŠTVA

1. European Anti-Poverty Network (EAPN), *Arguments to support Active Inclusion*, 2014.
2. EUR-lex, L 190, Legislation, Volume 54, u: *Official Journal of the European Union*, 21 July 2011, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2011:190:TOC>
3. European Commission, *Commission Recommendation on Access to a Basic Payment Account, (text with EEA relevance)*, Commission Staff Working Paper, XXX SEC(2011) 906, Brussels, dostupno na: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/docs/inclusion/sec\\_2011\\_906\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/inclusion/sec_2011_906_en.pdf)
4. European Commission, *Europe 2020 targets: poverty and social exclusion active inclusion strategies*, Annual Growth Survey, 2013, dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/33\\_poverty\\_and\\_social\\_inclusion.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/33_poverty_and_social_inclusion.pdf)
5. European Commission, *Guidance Note on the Implementation of Integrated Housing Interventions in Favour of Marginalised Communities under the ERDF*, COCOF 10/0024/01, dostupno na: [http://www.euromonet.eu/upload/86/94/Guidance\\_note\\_Housing\\_interventions\\_art\\_7\\_2\\_ERDF.pdf](http://www.euromonet.eu/upload/86/94/Guidance_note_Housing_interventions_art_7_2_ERDF.pdf)
6. European Commission, *Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage*, Commission Recommendation, 20. 2. 2013, dostupno na: [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/c\\_2013\\_778\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/c_2013_778_en.pdf)
7. European Commission, *Social Business Initiative*, 25.10. 2011, dostupno na: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/social\\_business/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/index_en.htm)
8. European Commission, *Social Investment*, dostupno na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044>
9. European Commission, *Social investment: Commission urges Member States to focus on growth and social cohesion*, 20. 2. 2013, dostupno na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1044&newsId=1807&furtherNews=yes>



10. European Commission, *Social Investment Package, Social investment through the European Social Fund, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Including Implementing the European Social Fund 2014-2020*, Commission Staff Working Document, Brussels, 20. 2. 2013.
11. Republički zavod za statistiku, *Ekonomski uticaj socijalnih preduzeća u Srbiji*, 2014.
12. Vlada Republike Srbije, *Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva*, 2014.
13. Vlada Republike Srbije, *Nacrt Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP)*, 2014.
14. White Paper on Pensions, Brussels, 16. 2. 2012, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0055&from=EN>

## LOKALIZACIJA STRATEGIJE EVROPA 2020 U SRBIJI

1. *Agenda Barcelona: Towards a European Local Agenda*, dostupno na: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:cE6enPXEtXAJ:www.lg-action.eu/fileadmin/template/projects/lg-action/scripts/lgaction\\_events/\\_tools/put\\_file.php%3Fuid%3D4f5df752+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=rs](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:cE6enPXEtXAJ:www.lg-action.eu/fileadmin/template/projects/lg-action/scripts/lgaction_events/_tools/put_file.php%3Fuid%3D4f5df752+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=rs)
2. *Agenda 21 - United Nations Conference on Environment & Development*, Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, dostupno na: <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>
3. Council of the European Union, *Contribution of culture to regional and local development - Adoption of Council conclusions*, 8800/10, dostupno na: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%208800%202010%20INIT>
4. Council of the European Union, *Empowering Local Authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes*, 9806/13, dostupno na: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/11/51/EU\\_115182/imfna-me\\_10403809.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/11/51/EU_115182/imfna-me_10403809.pdf)

## Literatura

5. Council of the European Union, *Local Authorities in Development – Council Conclusions*, 12459/13, dostupno na: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?I=EN&f=ST%2012459%202013%20INIT>
6. European Commission, *Best Practices in Local Development*, dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/innovation/innovating/pacts/pdf/leed\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/innovation/innovating/pacts/pdf/leed_en.pdf)
7. European Commission, *Europe 2020 - A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, dostupno na: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303\\_1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_en.pdf)
8. European Commission, *Non-state actors and local authorities in development 2011–2013 Strategy Paper*, dostupno na: [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/documents/nsa-la\\_strategy\\_2011-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/documents/nsa-la_strategy_2011-2013_en.pdf)
9. European Council, *Lisbon Strategy*, Presidency Conclusions, 2000, dostupno na: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm)
10. Jouen, M., *Local development in Europe Assessment and prospects after the economic crisis (BRIEF)*, No. 11, Notre Europe, 2011, dostupno na: <http://www.notre-europe.eu/media/bref21-mj-en.pdf?pdf=ok>
11. *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/themes/urban/leipzig\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf)
12. Local Development Strategies in the EU – the Case of LEADER in Rural Development, dostupno na: [http://www.eurolocaldevelopment.org/wp-content/uploads/2013/03/local\\_development\\_strategies\\_in\\_the\\_eu\\_.pdf](http://www.eurolocaldevelopment.org/wp-content/uploads/2013/03/local_development_strategies_in_the_eu_.pdf)
13. *Lokalni ekonomski razvoj u Srbiji – priručnik za praktičare*, NALED, 2010, dostupno na: [http://www.naled-serbia.org/upload/Document/File/2014\\_01/LED\\_Guidebook2.pdf](http://www.naled-serbia.org/upload/Document/File/2014_01/LED_Guidebook2.pdf)



14. Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 57/2008, dostupno na: <http://www.merz.gov.rs/sites/default/files/%D0%9D%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%BE%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D0%B3%20%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D1%98%D0%B0%20%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B5%20%D0%A1%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5.pdf>
15. Nacionalna strategija zapošljavanja RS za period 2011–2020. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 37/2011, dostupno na: [http://www.ombudsman.osobesainvaliditetom.rs/attachments/016\\_Nacionalna%20strategija%20za%20zaposljavanje.pdf](http://www.ombudsman.osobesainvaliditetom.rs/attachments/016_Nacionalna%20strategija%20za%20zaposljavanje.pdf)
16. OECD, *Good Practices in the National Sustainable Development Strategies of OECD Countries*, 2006, dostupno na: <http://www.oecd.org/greengrowth/36655769.pdf>
17. Pavlović Križanić, T., Šovljanski, R., *Priručnik za strateško planiranje i upravljanje lokalnim razvojem u Republici Srbiji*, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2010, dostupno na: <http://www.centarzaregionalizam.org.rs/prilozi/prirucnik.pdf>
18. *Territorial Agenda of the European Union 2020*, agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary, dostupno na: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>
19. Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 129/2007, dostupno na: [http://www.mrrls.gov.rs/sites/default/files/attachment/zakon\\_o\\_lokalnoj\\_samoupravi.pdf](http://www.mrrls.gov.rs/sites/default/files/attachment/zakon_o_lokalnoj_samoupravi.pdf)

### LOKALNE RAZVOJNE STRATEGIJE:

20. Grad Užice – *Strategija lokalnog održivog razvoja 2012–2020*, dostupno na: [http://www.graduzice.org/documents/Strategija\\_lokalnog\\_odrzivog\\_razvoja\\_2012-2020\\_sa\\_acionim\\_planom\\_1073.pdf](http://www.graduzice.org/documents/Strategija_lokalnog_odrzivog_razvoja_2012-2020_sa_acionim_planom_1073.pdf)
21. *Opština koja privlači i zadržava – gde i mladi imaju sigurnu budućnost* – Strategija razvoja opštine Kanjiža 2011–2020, dostupno na: [http://www.kanjiza.rs/dokumenti/2012/strategija\\_kanjiza2020.pdf](http://www.kanjiza.rs/dokumenti/2012/strategija_kanjiza2020.pdf)
22. *Strategija održivog razvoja 2013-2018 opštine Crna Trava*, dostupno na: [http://www.centzarazvoj.org/dokumenti/sr/3\\_248\\_CrnaTrava\\_SP\\_srpski.pdf](http://www.centzarazvoj.org/dokumenti/sr/3_248_CrnaTrava_SP_srpski.pdf)
23. *Strategija održivog razvoja opštine Pribor za period 2012–2017*, dostupno na: [http://www.pribor.rs/docs/razvoj\\_opstine/sl0r%20opstine%20pribor%20130212.pdf](http://www.pribor.rs/docs/razvoj_opstine/sl0r%20opstine%20pribor%20130212.pdf)
24. *Strategija održivog razvoja opštine Vladičin Han 2013–2018*, dostupno na: <http://www.vladicinhan.org.rs/Opstine3/uploads/noviProjekti/StrategijaRazvoja/Strategija%20odrzivog%20Razvoja%20VH%202013%202018%20Nacrt.pdf>



## **IMPRESUM**

### **STRATEGIJA EVROPA 2020**

### **ČETIRI GODINE KASNIJE**

### **VODIĆ**

*drugo dopunjeno izdanje*

#### **Izdavač**

Evropski pokret u Srbiji  
Kralja Milana 31  
Beograd  
[www.emins.org](http://www.emins.org)

#### **Za izdavača**

Maja Bobić

#### **Projektni tim**

Ivan Knežević  
Dina Rakin

#### **Autori:**

Jasminka Kronja  
Sonja Avljaš  
Vlastimir Matejić  
Dragoljub Todić  
Aleksandar Kovačević  
Jelena Radišić  
Jelena Milovanović  
Dina Rakin  
Milan Aleksić

#### **Lektura i korektura**

Vesna Pravdić

#### **Dizajn**

ISSstudioDesign  
[igor.sandic@issstudiodesign.com](mailto:igor.sandic@issstudiodesign.com)  
ISBN 978-86-82391-97-5

#### **Tiraž**

2.400

#### **Štampa**

Grafolik

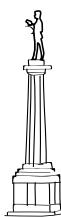
2015. godina

*Prvo dopunjeno izdanje štampano uz finansijsku podršku Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji.*

Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno zvanične stavove Evropskog pokreta u Srbiji (EPuS), Fondacije za otvoreno društvo (FOD), niti Evropske unije.

## EVROPSKA UNIJA U SRBIJI

EU info centar u Beogradu i dva EU info kutka su mesta gde građani mogu da dobiju informacije o Evropskoj uniji kao i da učestvuju u raznovrsnim događajima u oblasti kulture i obrazovanja. Informacije se pružaju na licu mesta, telefonom i-ili putem elektronske pošte.



### EU Info centar

Dečanska 1, 11000 Beograd

**Telefon:** 011/3229922

[info@euinfo.rs](mailto:info@euinfo.rs)

[www.euinfo.rs](http://www.euinfo.rs)



euinfo.rs



@eEUICBG



euicbg



### EU Info kutak Novi Sad

Dimitrija Tucovića 14, 21000 Novi Sad\*

**Telefon:** 021/422253

[officens@euinfo.rs](mailto:officens@euinfo.rs)



euipnovisad



@EUinfoNS

\*privremena adresa, do otvaranja javnog prostora



### EU Info kutak Niš

Obrenovićeva bb, TPC Kalča Bl-42, 18000 Niš\*

**Telefon:** 066/8386821

[officens@euinfo.rs](mailto:officens@euinfo.rs)



euipnis



@EUinfoNis

\*privremena adresa, do otvaranja javnog prostora

СИР - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд



341.217.02(4-672EU:497.11)(035)  
341.176(4-672EU)(035)  
341.232(4-672EU)(035)

STRATEGIJA Evropa 2020 : četiri godine kasnije : vodič / [Jasminka Kronja ... et al.]. - 2. dopunjeno izd. - Beograd : Evropski pokret u Srbiji, 2015 (Beograd : Grafolik). - 224 str. : ilustr. ; 24 cm

Podatak o autorima preuzet iz kolofona. - Tiraž 2.400. - Str. 9-10:  
Uvodnik / Ivan Knežević. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.  
- Bibliografija: str. 199-222.

ISBN 978-86-82391-97-5

1. Кроња, Јасминка, 1950- [автор]
- a) Европска унија - Придруживање - Србија - Приручници
- b) Европске интеграције - Приручници

COBISS.SR-ID 212073740