



Vodič kroz strategiju  
**Evropa**  
**2020**



**Evropski pokret**  
Srbija



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





Vodič kroz strategiju  
**Evropa**  
**2020**



# Sadržaj



<b>Predgovor</b>	7
<b>I Opšti pregled</b>	11
Put od Lisabonske strategije do strategije Evropa 2020	11
<b>II Tematski pregled</b>	31
Evropa 2020 i Srbija	31
Zapošljavanje	32
Istraživanja, razvoj i inovacije	44
Klimatske promene	64
Energija	81
Obrazovanje	96
Socijalna inkluzija i smanjenje siromaštva	112
<b>III Pojmovnik</b>	125
<b>IV Literatura</b>	133



# Predgovor



Poštovani čitaoci pred vama se nalazi *Vodič kroz strategiju Evropa 2020* koji ima za cilj da poboljša informisanost i razumevanje prioriteta strategije Evropa 2020 kao i da doprinese unapređenju procesa planiranja i sprovođenja neophodnih reformi u procesu evropske integracije Republike Srbije.

Ekonomska situacija u državama članicama EU jasno pokazuje da Evropska unija nije izuzetak u odnosu na ostatak sveta. Usled posledica Svetske ekonomske krize, u poslednje dve godine, milioni građana širom Evrope su ostali bez posla. Ono što je sigurno jeste da će soci-

jalne posledice krize trajati duže od same ekonomske krize. Da bi se obezbedio održiv razvoj i bezbedna budućnost, potrebno je tražiti rešenja koja prevazilaze kratkoročne mere. Strategija Evropske unije Evropa 2020 upravo predstavlja viziju kako obezbediti nova i sigurna radna mesta i bolji život za građane. Strategija Evropa 2020 ima za cilj ekonomski razvoj EU zasnovan na znanju uz očuvanje životne sredine, visok nivo zaposlenosti, produktivnosti i socijalne kohezije.

Od država članica EU se očekuje da, uzimajući u obzir okvir strategije Evropa 2020, precizno definišu sopstvene ciljeve i rezultate, kao i mere koje će biti sprovedene u narednom finansijskom periodu (posle 2013. godine) kroz nacionalne budžete, strukturne fondove i ostale izvore finansiranja kako bi se dostigli utvrđeni dugoročni zajednički ciljevi. Pored centralnog nivoa vlasti veoma veliku ulogu u postizanju definisanih ciljeva strategije EU 2020 imaju i regionalne i lokalne vlasti. Stoga veoma je važno da svi nivoi vlasti budu svesni potrebe za efikasnim sprovođenjem strategije Evropa 2020 na terenu kako bi se postigao sveobuhvatan i održiv ekonomski rast i da svaki nivo vlasti ima svoju ulogu u sprovođenju neophodnih promena. Pored

svih nivoa vlasti za uspešno sprovođenje predviđenih aktivnosti strategije Evropa 2020 neophodno je da se u njenu implementaciju uključe i 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 za usmeravanje njihovih reformskih procesa. Ako dublje analiziramo formulisane ciljeve strategije Evropa 2020 videćemo da su formulisani prioritati istovremeno i prioritati razvoja Republike Srbije i ostalih država Zapadnog Balkana, međutim, makroekonomska stabilnost, nerazvijena infrastruktura, neadekvatno obrazovanje, nedovoljna ulaganja u životnu sredinu, tehnološka zavisnost, izraženo siromaštvo, korupcija i organizovani kriminal, neefikasno pravosuđe i druge specifičnosti „našeg regiona“, zahtevaju da se uzmu u obzir i posebnosti ovog dela Evrope. U suprotnom, ukoliko prioritati budu formulisani tako da više odgovaraju razvijenim državama članicama EU, konkurentnost Evrope će možda biti postignuta na globalnom planu, ali to nije garancija da će biti ostvarena i konkurentnost i napredak država Zapadnog Balkana.



Korisno bi bilo kada bi svaka država Zapadnog Balkana na odgovarajući način predstavila svoje ciljeve koji doprinose ostvarenju okvira definisanog u strategiji Evropa 2020, kao i jasan plan kako ostvariti utvrđene ciljeve. Predstavljanjem nacrtu strategije Srbija 2020, na dobrom smo putu da konačno pripremimo dokument koji će definisati jasan plan razvoja Srbije. Ono što je još bitnije jeste da ovaj dokument ne ostane mrtvo slovo na papiru, kao što je to bio slučaj sa mnogim strategijama u prošlosti. A da bismo promenili Srbiju moramo da mislimo, učimo i radimo za XXI vek.

**Ognjen Mirić**

Zamenik direktora Kancelarije  
za evropske integracije  
Koordinator za fondove EU



# I Opšti pregled



## **Put od Lisabonske strategije do strategije Evropa 2020**

Jasminka Kronja

# 1. Lisabonska strategija

## 1.1. Istorijat – osnovne informacije

Evropska unija je 2000. godine, u Lisabonu usvojila strategiju razvoja poznatu kao Lisabonska strategija sa strateškim ciljevima *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>

Inovacije kao rezultat transformacije znanja u dodatnu vrednost, u rast i nove poslove bili su u centru nove agende koja je zahtevala više preduzetničkih i inovativnih preduzeća, jače povezivanje između poslovnih firmi i istraživačkih i obrazovnih institucija, infrastrukturu za unapređenje

znanja, podsticajni kapital i više kreativnih pojedinaca.

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 kako da obezbedi konkurentnost u izmenjenim uslovima i poboljša standard 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 od 3% BDP, od toga dve trećine sredstava treba da bude iz privatnog sektora; obezbediti da 30% evropskog stanovništva koristi brzi internet.

Imajući u vidu da je realizacija većine ciljeva gotovo u potpunosti bila u nadležnosti država članica, utvrđen je novi

.....  
<sup>1</sup> European Council, Presidency conclusions, Lisbon, 23-24 March, 2000, internet: [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm). Detaljne informacije o celom Lisabonskom procesu na: [http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/)

mehanizam za sprovođenje strategije Otvoreni metod koordinacije (OMK) koji se zasniva na saradnji među državama članicama čije se nacionalne politike time usmeravaju prema zajedničkim ciljevima. Otvoreni metod koordinacije podrazumeva zajedničko utvrđivanje ciljeva, zajednički izbor indikatora za praćenje i komparaciju rezultata u državama članicama i razmenu informacija o primenjenim rešenjima.

Svake godine, na proleće, održavao se poseban samit EU na kome je razmatrana realizacija postavljenih ciljeva gde su se vršile korekcije i dopune (prolećni Evropski savet). Lisabonska strategija je postepeno prerasla u vrlo složen program s brojnim ciljevima i nejasnom podelom odgovornosti između EU i zemalja članica. Realizacija postavljenih ciljeva nije se odvijala predviđenim tempom, delimično zbog pogoršane globalne ekonomske situacije i sve veće konkurencije novih ekonomskih sila, ali i zbog sporog napretka reformi u samim zemljama EU. Slabosti su posebno bile uočljive na tržištu rada.

Ne odustajući od svog osnovnog cilja, Evropski savet je, marta 2005. godine, redefinisao široko postavljene ciljeve iz

Lisabona i fokusirao prioritete na **rast i zapošljavanje**. Potvrđeno je da su znanje, inovacije i optimizacija ljudskog kapitala ključni za razvoj. Definisana su tri prioriteta pravca delovanja:

- 1) snažna podrška razvoju znanja i inovacija;
- 2) stvaranje boljih uslova za investiranje i rad u Evropi i
- 3) više posla, to jest jača socijalna kohezija.

Ranije postavljeni ambiciozni kvantitativni ciljevi svedeni su na dva: **stopa zaposlenosti 70%**, pri tom veći procenat zaposlenih žena i **ulaganje u istraživanja i razvoj od 3% BDP**.

Usvojen je set novih mehanizama za ostvarivanje ciljeva druge faze Lisabonske strategije na nivou EU i posebno u zemljama članicama: integrisane smernice za rast i zapošljavanje; nacionalni programi reformi; konkretne preporuke za svaku zemlju članicu; Lisabonski program Zajednice; godišnji izveštaji Komisije o napretku, a Otvoreni metod koordinacije zadržan je kao međuvladin metod „meke koordinacije.” Istovremeno zemlje članice su imenovalе nacionalne koordinate za Lisabonsku agendu.

**Integrisane smernice za rast i zapošljavanje**, koje je Savet EU usvojio 2005. i revidirao 2008. godine, bile su centralni instrument kreiranja politika za razvoj i realizaciju revidirane Lisabonske strategije. Smernice su se odnosile na makroekonomska, mikroekonomska i pitanja zapošljavanja u okviru navedena tri prioriteta pravca delovanja. Na osnovu dvadeset četiri smernice svaka zemlja članica napravila je svoj nacionalni program reformi.

Veći deo sektorskih politika EU kao i veći deo budžeta za period 2007-2013. god. (strukturni fondovi i programi EU) bili su usmereni na ostvarivanje ciljeva Lisabonske strategije.

## 1.2. Rezultati lisabonske strategije

Iako nije ostvaren primarni cilj Lisabonske strategije da transformiše EU u najdinamičniju i najkonkurentniju privredu sveta, ne može se reći da je ona neuspeo projekat, već da su ostvareni različito uspešni rezultati kada se radi o dostizanju kvantitativnih ciljeva, a slabiji na polju implementacije. Kada je reč o ciljevima, rezultati su bolji u oblasti rasta i zapošljavanja, a lošiji

na polju istraživanja i razvoja. U implementaciji Strategije problem je bio u otvorenom metodu koordinacije koji nije imao pravno obavezujuću snagu. Pored toga, među zemljama članicama postojale su znatne strukturne razlike, pa se primena integrisanih smernica po principu „jedna mera za sve” pokazala neadekvatnom.<sup>2</sup>

Prema dokumentu Evropske komisije o evaluaciji rezultata Lisabonske strategije, generalna ocena je pozitivna iako nisu dostignuta dva osnovna cilja (stopa zaposlenosti – 70% i ulaganje u naučno-tehnološka istraživanja od 3% BDP).<sup>3</sup> Stopa zaposlenosti na nivou EU dostigla je u 2008. godini, 66% (u odnosu na 62% u 2000. godini) pre nego što je ponovo znatno pala usled svetske ekonomske i finansijske krize. Ukupna ulaganja u I&R marginalno su povećana, sa 1,82% u 2000. godini, na 1,9% od BDP u 2008. godini.<sup>4</sup>

2 V. Samardžija, H. Butković, *From the Lisbon strategy to Europe 2020*, prilog M. Mrak, IMO, Zagreb, 2010, str. 78

3 European Commission, *Lisbon Strategy Evaluation Document*. SEC (2010) 114 final, Brussels. 2 2. 2010.

4 Radi se o proseku za celu EU, iako su neke države kao Danska, Finska, Švedska premašile 3%, a druge su bile blizu (Austrija, Nemačka), Eurostat.

Nažalost, finansijska i ekonomska kriza je tokom 2008-2009. godine dovela 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>5</sup> Ipak, pokazalo se da su zemlje članice EU koje su najviše poodmakle u ostvarivanju lisabonskih reformi najspremnije dočekale krizna vremena.<sup>6</sup>

---

5 European Commission, Europe 2020 – *Background Information for the Informal European Council*, 11.2. 2010, [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)

6 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, Tilford, S. and Whyte, P. *The Lisbon Scorecard X: The Road to 2020*. Centre for European Reform. 2010, [http://www.cer.org.uk/pdf/rp\\_967.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/rp_967.pdf)

## 2. Evropa 2020

Neostvareni strateški ciljevi EU postavljeni 2000. godine i dalje su odražavali glavne izazove s kojima se suočavaju kako Evropska unija u celini tako i njene članice, pa je još 2008. godine, na nivou EU počeo proces stvaranja novog strateškog okvira za razvoj u periodu od 2010. do 2020. godine. Proces je rezultirao dokumentom Evropske komisije „Evropa 2020: strategija za pametni, održivi i inkluzivni rast” u kojoj su na sveobuhvatan način prikazani najvažniji elementi novog programa (mart, 2010).<sup>7</sup> Evropski savet postigao je dogovor o novoj strategiji 25. i 26. marta, a odluka je službeno usvojena na Evropskom samitu 17. juna 2010. godine.<sup>8</sup>

---

7 European Commission, EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM (2010) 2020 final, Brussels, 3.3.2010, internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

8 European Council, Brussels, 17 June 2010, Conclusions, internet: [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council\\_conclusion\\_17\\_june\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf)

## 2.1. Proces donošenja strategije

Potreba da se definiše novi strateški razvojni okvir EU za period posle 2010. godine, zvanično je izražena na sastanku Evropskog saveta<sup>9</sup>, u martu 2008. godine. Lideri zemalja članica zaključili su da će biti neophodno da se nastave strukturne reforme, održivi razvoj i jačanje socijalne kohezije i posle 2010. godine, oslanjajući se na dobre rezultate Lisabonske strategije. Evropski savet je pozvao Komisiju, Savet EU i nacionalne koordinateure za Lisabonsku strategiju da počnu da razmišljaju o pravcima nove strategije za period posle 2010. godine. To je motivisalo mnoge organizacije i pojedince da formiraju ideje o novoj strategiji na osnovu analize i ocene postignuća Lisabonske strategije. Zvanična javna rasprava je počela 24. novembra 2009. godine, kada je Komisija objavila dokument **Konsultacije o budućoj strategiji EU 2020** u kojem je dala opšte karakteristike buduće strategije i pozvala sve zainteresovane da do 15. januara 2010. godine

9 European Council, 13/14 March 2008, Presidency conclusions, Brussels.

dostave svoje predloge.<sup>10</sup> Rezultate javne rasprave Komisija je objavila 4. marta 2010. godine u posebnom dokumentu<sup>11</sup>. Široki krug aktera iz skoro svih zemalja EU, ali i organizacije i države van EU dostavili su oko 1400 priloga.<sup>12</sup> Konačno, Komisija je izradila dokument „Evropa 2020: strategija za pametni, održivi i inkluzivni rast” u kojoj su na sveobuhvatan način prikazani najvažniji elementi novog programa (mart, 2010).

10 Consultation on the future "EU 2020" strategy, COM (2009)647 final, Brussels, 24.11.2009.

11 Europe 2020 – public consultation. Overview of responses, SEC (2010) 246 final, Brussels, 4.3.2010.

12 Odgovore su dostavile vlade svih zemalja članica EU, 2 nacionalna parlamenta, 8 evropskih i nacionalnih političkih partija, 30 ministarstava ili vladinih agencija, 148 regionalnih organa i tela, 10 tela na nivou EU, 45 evropskih i nacionalnih sindikalnih organizacija, 232 evropske i nacionalne poslovne i stručne federacije, 51 kompanija, 190 NVO, 54 'think tank' organizacije, 32 predstavnika akademske zajednice, 10 organizacija potrošača i oko 500 građana. Svi prilozi su dostupni na [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/eu2020/contributions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/contributions_en.htm) (pristupljeno 8. 2. 2011).



## 2.2. Osnovne karakteristike programa Evropa 2020

Nova strategija ima kratkoročni cilj da obezbedi uspešan izlazak iz aktuelne ekonomske 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 ekonomske 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 mehanizmi za sprovođenje; jači instrumenti evropskog ekonomskog upravljanja i jačanje konkurentnosti na evropskom nivou.

Osnovni međusobno povezani elementi nove strategije su: tri povezane prioritetne oblasti, pet glavnih kvantitativnih ciljeva, sedam vodećih inicijativa, deset integrisanih smernica, koordinacija ekonomskih politika, čvršći instrumenti praćenja ostvarivanja Strategije, jasna podela nadležnosti i relevantnost za zemlje koje žele da postanu članice EU. Treba naglasiti eksternu dimenziju nove strategije, koja je nedostajala Lisabonskoj. 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. Evropa 2020 nije relevantna samo u okvirima EU nego i za zemlje kandidate i zemlje susedstva kao katalizator njihovih reformi.

### 2.2.1. Tri prioritetne oblasti

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

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

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

## 2.2.2. Pet glavnih ciljeva

Nova strategija kroz pet kvantitativnih ciljeva definiše gde bi EU trebalo da bude kroz 10 godina:

### 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 i bolju integraciju legalnih migranata.**
- \* **Povećati procenat BDP koji se izdvaja za istraživanje i razvoj sa 1,9 na 3%.**
- \* **Ostvariti „20/20/20“ klimatsko-energetski cilj – 20% smanjenja emisije gasova koji izazivaju efekat staklene bašte 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 trenutnih 15%, uz istovremeno povećanje procenta stanovništva sa diplomom visokoškolske ustanove sa 31% na 40%.**
- \* **Smanjiti broj ljudi koji žive ispod linije siromaštva za 25%, što će predstavljati 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, razvoj i inovacije u svim sektorima privrede kombinovani sa efikasnijim korišćenjem resursa povećavaju konkurentnost i stvaraju nove poslove. Investiranje u čiste, nisko-ugljenične tehnologije štiti životnu sredinu, doprinosi borbi sa klimatskim promjenama i kreiranju novih poslovnih i radnih mogućnosti.

Svaka država članica EU u obavezi je da do aprila 2011. godine, izradi nacionalni program reformi u kome treba ove ciljeve da prilagodi svojim mogućnostima i uslovima. **Nacionalni ciljevi** biće mjerilo napretka u ostvarivanju ciljeva Strategije.

## 2.2.3. Sedam „vodećih“ inicijativa

Da bi se ispunili navedeni ciljevi Evropska unija je lansirala sedam vodećih inicijativa (engl. *flagship initiatives*) koje razrađuju specifične akcije koje treba da se ostvare kako na nivou EU tako i na nivou zemalja članica.

Pametan rast	Održivi rast	Inkluzivan rast
<p><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.</p> <p><b>Inicijativa Mladi u pokretu</b> Unapređuje performanse obrazovnih sistema i stimuliše uključivanje mladih ljudi na tržište rada.</p> <p><b>Inicijativa Evropska digitalna agenda</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.</p>	<p><b>Inicijativa Resursno efikasna Evropa</b> Stimuliše prelaz na resursno efikasnu, nisko-ugljeničnu ekonomiju uz veći stepen korišćenja obnovljivih izvora energije, modernizaciju transportnog sektora, unapređenje konkurentnosti i energetske bezbednost.</p> <p><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.</p>	<p><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.</p> <p><b>Inicijativa Evropska platforma protiv siromaštva</b> Obezbeđuje ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju; jača svest i unapređuje osnovna ljudska prava osoba suočenih sa siromaštvom i socijalnom isključenosti, obezbeđuje njihovo aktivno učešće u društvu.</p>

## 2.2.4. Deset integrisanih smernica

U drugoj polovini 2010. godine, Savet EU usvojio je deset integrisanih smernica koje treba da obezbede realizaciju 5 strateških ciljeva do 2020. godine.<sup>13</sup>

13 Prvo je 13. jula, u Briselu Savet EU u formaciji ministara za ekonomska i finansijska pitanja usvojio Opšte smernice ekonomskih politika država članica, a zatim je 21. oktobra, u Luksemburgu Savet u formaciji ministara za zapošljavanje, socijalnu politiku, potrošače i zdravlje usvojio Smernice za zapošljavanje. Internet: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/Brochure%20Integrated%20Guidelines.pdf>

Kao i u drugoj fazi Lisabonske strategije, Integrisane smernice objedinjuju Opšte smernice ekonomskih politika država članica (engl. *Broad Economic Policy Guidelines – BEPG*) i Smernice za zapošljavanje (engl. *Employment guidelines – EGs*) sada u skladu sa određenim članovima novog Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Prvih šest smernica se odnosi na probleme ekonomske 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.

Nove smernice daju precizna uputstva zemljama članicama EU u definisanju njihovih programa i implementaciji. Takođe, odražavaju međuzavisnost programa Evropa 2020 i Pakta za stabilnost i rast.<sup>14</sup> Integrisane smernice neće se bitnije menjati do 2014. godine, kako bi težište bilo na implementaciji.

.....  
<sup>14</sup> Pakt za stabilnost i rast sporazum je između zemalja članica EU koji se odnosi na vođenje fiskalne politike, tj. na treću fazu Ekonomske i monetarne unije, koja je počela 1. januara, 1999. godine. Namera je bila da se u zemljama članicama EMU nakon uvođenja jedinstvene valute obezbedi budžetska disciplina.

#### Deset integrisanih smernica strategije Evropa 2020

1. **Obezbeđivanje kvaliteta i održivosti javnih finansija.**
  2. **Rešavanje makroekonomskih debalansa.**
  3. **Smanjivanje debalansa disproporcija u evro zoni.**
  4. **Optimizovanje podrške za istraživanje & razvoj i inovacije, jačanje trougla znanja i oslobađanje potencijala digitalne ekonomije.**
  5. **Poboljšanje efikasnosti resursa i smanjenja emisije gasova staklene bašte.**
  6. **Poboljšanje poslovnog i potrošačkog okruženja i modernizacija industrijske baze.**
- 
7. **Povećanje participacije – učešća na tržištu rada i smanjenje strukturne nezaposlenosti – (usled raskoraka između ponude i potražnje).**
  8. **Razvijanje kvalifikovane radne snage odgovarajući na potrebe 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.**

#### 2.2.5. Jačanje koordinacije ekonomske politike

Kao što je već rečeno, prilikom usvajanja nove strategije lideri EU su se dogovorili o merama za čvršću koordinaciju ekonomskih politika svih država članica, ne samo

onih u evrozoni, sa ciljem što bržeg savladavanja posledica ekonomske i finansijske krize. Novo ekonomsko upravljanje podrazumeva jačanje postojećih pravila u pogledu budžetske discipline, usklađivanje s pravilima Pakta za stabilnost i rast, dublju koordinaciju u oblasti fiskalne politike, nadziranje makroekonomskih debalansa i konkurentnosti, kao i proceduru za krizno upravljanje evrozonom.

Bitna novina je uvođenje „**evropskog semestra**” - nove inicijative za koordinaciju makroekonomskih i fiskalnih politika koju mnogi ocenjuju mini-revolucijom u evropskim integracijama. Evropski semestar počinje u januaru, kada Evropska komisija objavljuje Godišnji pregled ekonomskog rasta, a u martu-aprilu taj dokument potvrđuje Evropski savet. U dokumentu se ocenjuje ekonomska situacija u Evropskoj uniji i daju preporuke državama članicama o budžetskoj i ekonomskoj politici. U aprilu države članice predstavljaju Komisiji svoje budžetske planove i ekonomsku strategiju, koje Komisija zatim ocenjuje i predlaže Savetu EU preporuke za države članice. Bitna novina je da se nacionalne ekonomske i fiskalne politike ocenjuju prvo u Briselu pre usvajanja u državama članicama. Novi sistem koordinacije evropske fiskal-

ne politike počeo je 12. januara 2011. godine objavljivanjem Godišnjeg pregleda rasta<sup>15</sup>.

Sada se više pažnje posvećuje nivou zaduženosti zemalja članica, paralelno s praćenjem budžetskih deficita. U budućuće bi zemlje članice mogle biti kažnjene ako im dug prelazi 60% BDP, čak i ako je budžetski deficit manji od dozvoljenih 3%.

Pakt za stabilnost i rast pruža odgovarajući okvir za sprovođenje fiskalnih izlaznih strategija koje zemlje članice ugrađuju u svoje programe o stabilnosti i konvergenciji. Za većinu zemalja, fiskalna konsolidacija treba da počne 2011. godine, a proces smanjivanja budžetskog deficita na ispod 3% BDP treba da bude završen do 2013. godine.

.....  
15 Annual Growth Survey: advancing the EU's comprehensive response to the crisis, COM (2011) 11 final, Brussels, 12.1.2011. [http://ec.europa.eu/europe2020/tools/monitoring/annual\\_growth\\_survey\\_2011/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/tools/monitoring/annual_growth_survey_2011/index_en.htm)

## 2.3. Instrumenti za implementaciju strategije

Za svaku strategiju posebno je važno predvideti efikasne instrumente za njeno ostvarivanje, pa je tako i u strategiji Evropa 2020 razrađen set novih instrumenata koji treba da obezbede efikasno sprovođenje dogovorenih mera. Predviđeno je strože praćenje nacionalnih reformskih programa i jasnije je definisana podela zaduženja između Unije i država članica.

Treba dodati da će sve politike EU, instrumenti i pravni akti, kao i finansijski instrumenti biti u funkciji ostvarivanja ciljeva Strategije. Komisija će u tom kontekstu posebno ojačati glavne politike i instrumente kao što su jedinstveno tržište, budžet i spoljna ekonomska agenda EU.

Institucije Evropske unije prate ostvarivanje Strategije u tri pravca:

■ **Makroekonomski faktori** – Da li je makroekonomsko okruženje stabilno i povoljno za povećanje rasta i zaposlenosti? Da li su politike u stanju da rešavaju makroekonomske debalanse, makrofinansijske disproporcije i pitanja

vezana za makroekonomsku dimenziju konkurentnosti? Da li postoje *spill-over* efekti (negativni i pozitivni) iz nacionalnih ekonomija, posebno u evrozoni?

■ **Reforme za jačanje rasta** – Kako strukturne reforme stimulišu I&R i inovacije, efikasno korišćenje resursa, zdravo poslovno okruženje, zapošljavanje, obrazovanje i socijalnu inkluziju? Kakav je napredak ostvaren u pravcu pet glavnih EU ciljeva i ciljeva na nacionalnom nivou?

■ **Javne finansije** (stroži fiskalni nadzor u okviru Pakta za stabilnost i rast) – Šta je učinjeno da se smanji dug države i budžetski deficit (fiskalna konsolidacija) u pravcu održivih javnih finansija? Kakva su fiskalna ograničenja u sprovođenju državne politike za povećanje rasta?

Ostvarivanje Strategije se prati uz pomoć sledećih instrumenata:

■ **Komisija objavljuje** početkom svake godine u januaru, **Godišnji pregled ekonomskog rasta** (engl. *Annual Growth Survey*) koji sadrži mere za makroekonomsku stabilnost država članica Evrozone kako bi uravnotežile državne budžete i povećale ekonomski rast. Vlade zemalja članica treba da imaju

ove mere u vidu prilikom izrade nacrtu budžeta za sledeću godinu, koji u aprilu tekuće godine predstavljaju Komisiji i Savetu EU. Obe institucije treba do jula da procene i predlože moguće promene. To je prvi korak prema zajedničkom ekonomskom upravljanju u EU u okviru evropskog semestra.

■ **Prolećni sastanak Evropskog saveta** – razmatra i usvaja Godišnji pregled ekonomskog rasta 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.

■ **Nacionalni programi reformi i programi stabilnosti/konvergenije**<sup>16</sup> koje zemlje članice podnose svakog aprila za narednu godinu i koji služe za praćenje napretka prema zacrtanim

.....  
<sup>16</sup> U okviru Pakta za stabilnost i rast, odnosno ekonomske i monetarne unije, zemlje članice Evrozona su u obavezi da pripremaju programe stabilnosti ili programe konvergenije. Članice EU koje su uvele evro pripremaju programe stabilnosti, a članice koje nisu uvele zajedničku valutu pripremaju programe konvergenije.

ciljevima. Novina je istovremeno podnošenje oba programa.

■ **Preporuke i/ili mišljenja Komisije** za svaku zemlju posebno se daju svakog juna na osnovu ocene nacionalnih programa.

■ **Upozorenja** – ukoliko preporuke Komisije nisu ispunjene u određenom roku, moguće su sankcije u slučaju prekomernog debalansa. Preporuke i mišljenja Komisije treba da budu ugrađeni u finalnu verziju nacionalnog budžeta za narednu godinu. Na osnovu ocena Komisije Evropski savet i Savet EU početkom jula mogu uputiti pojedininim zemljama konkretna uputstva za vođenje određenih politika. Nakon toga u drugoj polovini godine zemlje članice finaliziraju i usvajaju budžet.

■ **Ministarski sastanci (Savet EU u različitim formacijama)** razmatraju određena pitanja iz politika za koje je Savet nadležan.

## 2.4. Podela zadataka i odgovornosti

Sve institucije EU, zemlje članice, kao i sektor civilnog društva imaju svoju ulogu u usmeravanju i praćenju realizacije ciljeva strategije Evropa 2020.

Ukratko institucije EU zadužene su za strateško usmeravanje - horizontalno i vertikalno, za godišnje praćenje realizacije i ocenu napretka pomoću dogovorenih indikatora,<sup>17</sup> zatim za izradu Godišnjeg pregleda rasta, kao i za davanje mišljenja i preporuka (preporuke, upozorenja, sankcije).

Zemlje članice su zadužene za izradu svojih programa stabilnosti i konvergencije, kao i nacionalnih reformskih programa, zatim za ostvarivanje politika vezanih za Strategiju na regionalnom i lokalnom nivou.

.....  
 17 Statistički zavod EU (Eurostat) razradio je osam indikatora za praćenje ostvarivanja 5 glavnih ciljeva. Indikatori i relevantni statistički podaci mogu se videti na Internet adresi: [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)

Pregled zaduženja	
Evropske institucije i tela	
Evropski savet	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Godišnja sveukupna ocena napretka i ocena ukupne makroekonomske situacije (prolećno zasedanje).</li> <li>* Horizontalno usmeravanje politika EU i evrozona u celini.</li> <li>* Rasprava o ekonomskim kretanjima i tematskim prioritetima u okviru Strategije.</li> </ul>
Savet EU (ministri)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Monitoring i uzajamno ocenjivanje – ministri zaduženi za pojedine oblasti (konkurentnost, zapošljavanje i obrazovanje) diskutuju o napretku u odnosu na 5 ciljeva i 7 inicijativa.</li> </ul>
Evropska komisija	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Godišnji pregled situacije na osnovu indikatora za ocenu ukupnog napretka.</li> <li>* Izrada godišnjeg pregleda rasta i ocena izveštaja zemalja članica, kao i njihovih programa za stabilnost/ konvergenciju.</li> <li>* Objavljivanje preporuka i kada je to potrebno, upozorenja zemljama članicama.</li> </ul>
Evropski parlament	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Učestvuje u svakoj fazi procesa kao zakonodavac i kao mobilizator građana i nacionalnih parlamenata. Daje svoj prilog za prolećni sastanak Evropskog saveta.</li> </ul>



Pregled zaduženja	
Evropske institucije i tela	
Ostale institucije	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Evropski ekonomski socijalni komitet i Komitet regiona su važni forumi za razmenu dobre prakse, vrednovanje i umrežavanje u ostvarivanju ciljeva reformi.</li> <li>* Evropska investiciona banka i Evropski investicioni fond pružaju nove finansijske instrumente za podsticaj inovacija i preduzetništva.</li> </ul>

Pregled zaduženja	
Zemlje članice EU	
Državni organi	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Presentovanje programa stabilnosti i konvergencije institucijama EU pre usvajanja na nacionalnom nivou.</li> <li>* Izrada nacionalnih programa na osnovu kojih se prati ostvarivanje nacionalnih ciljeva strategije (podsticaj rasta kroz ulaganja u obrazovanje, istraživanja, inovacije i energetska efikasnost).</li> </ul>
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>

Pregled zaduženja	
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, akademska zajednica, nevladine organizacije, lokalne vlasti i građani.</li> <li>* Na evropskom nivou Evropski ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona kroz svoje Monitoring platforme i mreže nacionalnih komiteta doprinose ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji.</li> </ul>

#### 2.4.1. Primer: Nacionalni program reformi u skladu sa strategijom Evropa 2020 – Republika Mađarska

Predstavljamo ukratko nacrt nacionalnog programa reformi Mađarske kako bi se stekao utisak kako izgledaju ovi programi. Program Mađarske (novembar, 2010) definiše nacionalne ciljeve na osnovu pet glavnih ciljeva na evropskom nivou i sadrži ključne mere mađarske vla-

de za ostvarivanje ciljeva.<sup>18</sup> Program prvo daje srednjoročni ekonomski scenario, opisuje glavne strukturne probleme koji su prepreka za ekonomski razvoj i mere koje Vlada namerava da preduzme da se te prepreke otklone. Zatim utvrđuje svoje ciljeve po oblastima i kratkoročne i srednjoročne mere koje će preduzeti. Za svaki cilj razrađen je akcioni plan kako će se određena mera realizovati, rokovi, koji ministar je odgovoran za to, kakve su implikacije na budžet i koja je relacija sa realizacijom odgovarajuće vodeće inicijative iz strategije Evropa 2020. Posebna pažnja je posvećena implementaciji i monitoringu nacionalnog programa. Ministarstvo nacionalne ekonomije (MNE) je određeno za nacionalnog koordinatora Mađarske za ostvarivanje strategije Evropa 2020 i Nacionalnog programa reformi.

Nacrt Programa dat je na javnu debatu nakon koje će biti usvojen finalni Program (april, 2011) i podnet institucijama EU. U proces konsultacija na organizovan način uključen je najširi krug organizacija civilnog sektora (NVO, profesionalna i nauč-

.....

18 Nacrt Programa dostupan na internetu: [http://www.ngm.gov.hu/data/cms2088603/ENIT\\_FINAL\\_EN.pdf](http://www.ngm.gov.hu/data/cms2088603/ENIT_FINAL_EN.pdf)

na udruženja, predstavnici manjina, akademska zajednica, predstavnici konfesija i drugi).

Kako se navodi u Programu **najvažniji cilj Mađarske je povećanje stope zaposlenosti**.

Nacionalni ciljevi Mađarske do 2020. godine su sledeći:

1. Podići stopu zaposlenosti populacije starosti od 20. do 64. godine na 75%, što znači milion novih poslova (stopa zaposlenosti u 2009. godini u Mađarskoj je bila među najnižim u Evropi - 60,5%). Mađarski cilj korespondira sa evropskim ciljem.
2. Povećati ulaganja u I&R na 1,8% BDP (u 2009. godini procenat je bio 1,15% BDP). Evropski cilj je 3% ulaganja u I&R.
3. Povećati udeo obnovljivih izvora energije za 14,6%, povećati emisiju gasova staklene bašte maksimalno za 10% u odnosu na 2005. godinu i smanjiti potrošnju energije za 10%.
4. Povećati procenat stanovništva sa fakultetskom diplomom na 30,3%

u odnosu na 23,9% u 2009. godini (evropski cilj je 40%) i smanjiti stopu ranog napuštanja škole na 10% u odnosu na 11,4% u 2009. godini. Evropski cilj je ispod 10%.

5. Smanjiti za 20% siromaštvo u svakoj od sledećih kategorija stanovništva: u porodicama sa decom; broj ljudi koji žive u vrlo teškim materijalnim uslovima i broj ljudi koji žive u domaćinstvima sa niskim primanjima.

Treba da se naglasi da je za svaki cilj dat tabelarni prikaz predviđenih konkretnih mera, rokovi za njihovo postizanje i nadležno ministarstvo.

### 3. Relevantnost strategije Evropa 2020 za zemlje kandidate

Ciljevi Lisabonske strategije nisu predstavljali neke dodatne kriterijume za države na putu prema članstvu u Uniji, iako su politike EU prema tim državama odražavale sadržaj Strategije u sklopu kratkoročnih i srednjoročnih prioriteta. Za razliku od Lisabonske strategije, u strategiji Evropa 2020 izričito se ističe važnost ovog programa za države kandidate i države susedstva, koji ima značajan potencijal kao putokaz za ubrzanje i kompatibilnost reformskih procesa u budućim državama članicama. „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>19</sup>

19 Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, p. 23.

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 instrumentima za implementaciju.
- Usvajanje dobre prakse drugih zemalja: strateški dokumenti, predlozi praktičnih politika, akcijski planovi, **implementacija**; unapređivanje sistema prikupljanja i praćenja kvalitativnih i kvantitativnih indikatora, usklađenih sa strukturnim indikatorima EU (EURO-STAT).
- Izgradnja administrativnih i apsorpcijskih kapaciteta za korišćenje programa i fondova Evropske unije.
- Unapređivanje prakse učešća u implementacionim mehanizmima (OMK).

Uspeh strategije Evropa 2020 najviše će zavisiti od spremnosti sadašnjih država članica, ali i budućih članica, da je prihvate i sprovode kao svoj nacionalni program. Zemlje kandidati za članstvo u EU, što Srbija planira da postane što pre, imaju obavezu da izrade nekoliko strateških dokumenata koji treba da budu usklađeni sa prioritetima EU, a koji predstavljaju pripremu za primenu ciljeva strategije Evropa 2020. To su sledeća dokumenta:

### **Pretpristupni ekonomski program**

(engl. *Pre-accession economic programme - PEP*) – jedan je od ključnih dokumenata pretpristupnog fiskalnog nadzora i koordinacije ekonomske politike koji država kandidat izrađuje u okviru multilateralnog fiskalnog nadzora. Program treba da utvrdi odgovarajuću ekonomsku politiku i strukturne reforme i da razvije institucionalne i analitičke kapacitete za učešće u procedurama multilateralnog nadzora Ekonomske i monetarne unije (EMU). Nakon pristupanja Evropskoj uniji zemlje kandidati će umesto ovog programa pripremati Nacionalni program reformi i Program konvergencije.

### **Nacionalni strateški referentni okvir**

(engl. *National Strategic Reference Fra-*

mework - NSRF) – je krovni strateški dokument za programiranje korišćenja strukturnih fondova EU i Kohezionog fonda po stupanju u punopravno članstvo Evropske unije. Ovaj dokument je tesno povezan sa Prepristupnim ekonomskim programom i drugim strateškim dokumentima. Predstavlja važan kriterijum za zatvaranje poglavlja 22. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata u pregovorima sa EU o pristupanju.

**Strateški koherentni okvir** (engl. *Strategic Coherence Framework - SCF*) – je osnovni strateški dokument za korišćenje III i IV komponente IPA instrumenta (regionalni razvoj i razvoj ljudskih resursa).<sup>20</sup> Dokument uključuje tematske prioritete, definiciju tematskih oblasti u kojima određena zemlja namera da koncentriše pomoć, opis ciljeva, spisak programa i budžetski okvir za sprovođenje tih programa za period od tri godine. U skladu sa SCF relevantne institucije (tzv. operativne strukture) izrađuju višegodišnje operativne programe

.....  
<sup>20</sup> Za detaljnije informacije videti publikaciju grupe autora Instrument za prepristupnu pomoć EU 2007-2013, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2009, <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/09-ipa.pdf>

po oblastima, na primer, za životnu sredinu, saobraćaj, regionalnu konkurentnost i druge na osnovu kojih se predlažu projekti.

**Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju** (engl. *Joint Inclusion Memorandum - JIM*) – je dokument koji potpisuju država kandidat i Evropska komisija. Memorandum prikazuje glavne izazove koji se odnose na rešavanje siromaštva i socijalne isključenosti i mere koje će država preduzeti. Dokument služi kao okvir za programiranje prepristupne pomoći u okviru prepristupnog programa IPA (engl. *Instrument for Pre-Accession Assistance*).

**Zajednički memorandum o prioritetima politike zapošljavanja** (engl. *Joint Assessment of the Employment Policy Priorities - JAP*) – priprema se u okviru prepristupne strategije Evropske unije za državu u pristupanju. Značajan dokument za pripremu učešća u otvorenom metodi koordinacije u oblasti politike zapošljavanja i predstavlja osnovu za korišćenje finansijske pomoći u komponenti IV IPA programa), a nakon pristupanja EU za korišćenje strukturnih fondova. Memorandum, a posebno njegova efikasna implementacija, predstavlja jedan

od važnih koraka za zatvaranje poglavlja 19 - Socijalna politika i zapošljavanje u pretpristupnim pregovorima.

Važno je naglasiti da će i finansijski instrumenti EU za članice i one koji su na putu da to postanu biti u funkciji ostvarivanja ciljeva strategije Evropa 2020, pa će se to odraziti u određenom smislu i na instrument IPA, programe prekogranične saradnje Srbije sa članicama EU, kao i učešće Srbije u programima EU, kao što su PROGRES, FP 7, CIP i drugi.<sup>21</sup>

Kao što je rečeno, strategija Evropa 2020 može da bude značajan putokaz i za programiranje regionalne saradnje, pa je Savet za regionalnu saradnju (Sarajevo) inicirao februara 2010. godine, projekat Zapadni Balkan 2020 koji treba da izgradi zajedničku viziju razvoja regiona u skladu sa ciljevima EU. Iako je stepen razvijenosti zemalja regiona različit, problemi i ciljevi u oblasti ekonomskog i socijalnog razvoja, obrazovanja i nauke su slični. I za region su ključne oblasti konkurentnost, zapošljavanje, obrazovanje,

naučno-tehnološka istraživanja, inovacije. Veliki broj tematskih regionalnih inicijativa parcijalno se bavi pitanjima koja su obuhvaćena strategijom Evropa 2020, ali nedostaje koherentan, integrisan strateški pristup koji se očekuje od projekta Zapadni Balkan 2020.

.....  
<sup>21</sup> Detaljnije o internim programima EU sa podacima o učešću Srbije videti u publikaciji Programi Evropske zajednice, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2009.

## II Tematski pregled



### Evropa 2020 i Srbija



## Zapošljavanje

Sonja Avlijaš

Nivo zaposlenosti stanovništva umnogome utiče na ukupno socio-ekonomsko ustrojstvo jedne države. Aktivacija stanovništva radnog uzrasta i visoka zaposlenost osiguravaju održivost države blagostanja, jer se iz poreza i doprinosa zaposlenih, između ostalog, finansiraju i javni rashodi za penzije, socijalne naknade i zdravstvo, dok se sa rastom zaposlenosti broj korisnika sistema socijalne zaštite umanjuje. Sa druge strane, visok nivo zaposlenosti stanovništva je pokazatelj optimalnog funkcionisanja privrednog sistema i makroekonomske politike jedne zemlje, te je za rast zaposlenosti potrebno reformisati veliki broj javnih politika koje, direktno ili indirektno, utiču na unapređenje i uravnoteženje ponude i potražnje na tržištu rada.



# 1. Politika zapošljavanja u Evropi: 2010-2020.

Svetska ekonomska kriza koja je počela 2008. godine, otkrila je strukturne slabosti evropskih ekonomija i u velikim razmerama uticala na smanjenje zaposlenosti i rast nezaposlenosti u svim zemljama EU. Pored drugih ekonomskih faktora, pogoršanje indikatora tržišta rada dovelo je u pitanje održivost postojećih sistema države blagostanja, a Evropa 2020 se pojavila kao strategija „pametnog, održivog i inkluzivnog rasta” od koje se očekuje da revidira i reformiše javne politike, kako na nivou Evropske unije, tako i na nivou zemalja članica. Pošto će se reforme i inicijative sprovoditi u velikom broju oblasti, za očekivati je da će one direktno i indirektno uticati na evropsko tržište rada.

Jedan od osnovnih ciljeva strategije Evropa 2020 jeste da se stopa zaposlenosti stanovništva između 20. i 64. godine starosti poveća sa trenutnih 69% na barem 75% do 2020. godine. Ovaj cilj zasnovan je na pretpostavkama da će se negativni

trendovi na tržištu rada zaustaviti tokom 2010-2011. godine i da će se rast zaposlenosti u narednoj deceniji u proseku kretati nešto iznad 1% godišnje.

Povećanje zaposlenosti u Evropi u narednoj deceniji prvenstveno je planirano preko većeg uključivanja žena, mladih, starijih radnika i migranata u radnu snagu. Konkretni koraci koji treba da doprinesu ovom cilju su definisani kroz inicijativu Evropske komisije „Agenda za nove veštine i poslove: evropski doprinos punoj zaposlenosti.” Od ove inicijative se očekuje da uspostavi mehanizme za modernizaciju tržišta rada širom Evrope.

Prvi cilj „Agende za nove veštine i poslove” jeste bolje funkcionisanje tržišta rada usled unapređenja tzv. politika fleksibilnosti (engl. *flexicurity*), to jest uspostavljanjem novog post-kriznog balansa između fleksibilnosti radnog zakonodavstva i garantovanja sigurnosti radnicima.

Drugi cilj ove inicijative jeste povećanje veština i znanja radne snage, da bi se ona uspešno prilagođavala novim tehnologijama i bržoj dinamici radnog okruženja. Ovaj cilj je usko povezan sa reformom obrazovne politike i njenom boljom povezanošću sa zahtevima tržišta rada (kao

što ističemo u odeljku ovog Vodiča koji se odnosi na oblast obrazovanja), ali je takođe u vezi i sa predviđanjem budućih potreba tržišta rada i sprovođenjem aktivnih mera, koje imaju za cilj da što bolje uparuju poslodavce sa licima koja traže zaposlenje. Povećanje mobilnosti radne snage unutar Evropske unije i oslanjanje na imigraciju iz trećih zemalja su takođe prepoznati kao ciljevi koji mogu unaprediti efikasnost evropskih tržišta rada i dovesti do boljeg uparivanja ponude i potražnje za radnom snagom.

Kao treći cilj identifikovano je unapređenje kvaliteta poslova i uslova rada, s tim da se očekuje da će samo povećanje zaposlenosti dovesti do povećanja kvaliteta poslova, usled manjeg broja nezaposlenih i većeg izbora poslova. Unapređenje uslova rada važno je jer osigurava bolje psiho-fizičko zdravlje stanovništva i duži radni vek, što, dugoročno gledano, rasterećuje sistem socijalne zaštite.

Konačno, potrebno je da se primene „agresivnije” politike koje imaju za cilj stvaranje radnih mesta i povećanje potražnje za radnom snagom. Evropa 2020 ističe da nije dovoljno osigurati da lica radnog uzrasta aktivno traže posao i usvajaju veštine koje im mogu pomoći

pri zapošljavanju, već da sveobuhvatan put ekonomskog oporavka iz krize mora da bude zasnovan na kreiranju novih radnih mesta. Aktivne mere tržišta rada, kao što su selektivne i dobro targetirane subvencije pri zapošljavanju, te politike koje dovode do smanjenja jediničnih troškova rada, mogu da budu od pomoći pri zapošljavanju teže zapošljivih kategorija, kao što su dugoročno nezaposleni i neaktivni. Međutim, od presudne važnosti za stvaranje novih poslova je i paralelna implementacija politika i mera koje unapređuju poslovno okruženje, te promovišu preduzetništvo i samozapošljavanje.

Uloga Evropske komisije u implementaciji „Agende za nove veštine i poslove” jeste da nadgleda i prati napredak zemalja članica po zadatim ciljevima, kao i da facilitira razmenu iskustava između institucija zemalja članica koje učestvuju u kreiranju i implementaciji politike zapošljavanja (npr. nacionalnih službi za zapošljavanje). Evropska komisija je takođe preuzela na sebe izradu krovnih strateških i zakonskih dokumenata koji će unaprediti fleksibilnost i mobilnost radne snage na nivou Unije, kao i jačanje kapaciteta socijalnih partnera da koriste instrument socijalnog dijaloga za unapređenje efikasnosti tržišta

šta rada. Konačno, Komisija se obavezala i na praćenje i predviđanje potreba za radnom snagom na nivou Unije.

Uloga zemalja članica jeste da izrade sopstvene planove i ciljeve kojima će doprineti ukupnom cilju Evrope 2020 da se zaposlenost na nivou Unije poveća do barem 75% stanovništva između 20. i 64. godine starosti. Od njih se takođe očekuje da optimizuju nacionalne politike fleksibilnosti i revidiraju politike oporezivanja zarada, te da ujedno jačaju socijalne partnere kroz pospešivanje socijalnog dijaloga. Konačno, od zemalja članica se očekuje i da unaprede integraciju formalnog i neformalnog obrazovanja sa tržištem rada.

Uspešna implementacija „Agende za nove veštine i poslove” zahteva kombinovanje instrumenata za sprovođenje javnih politika na svim nivoima vlasti, a za očekivati je i da će druge inicijative u okviru strategije Evropa 2020 direktno i indirektno doprineti rastu zaposlenosti u Uniji. Imajući u vidu karakteristike evropskog tržišta rada, najveći dodatni pozitivni efekti na zaposlenost mogu se očekivati usled uspešne implementacije inicijativa „Industrijska politika za eru globalizacije”, „Unija inovacija” i „Mladi u pokretu.”

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

Ekonomska kriza se izuzetno nepovoljno odrazila na tržište rada u Srbiji. Stopa zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta (između 15. i 64. godine starosti) je u 2010. godini dostigla svoj istorijski minimum od 47% (sa 54% u 2008). U istom periodu je stopa nezaposlenosti stanovništva radnog uzrasta dostigla izuzetno visokih 20%.<sup>22</sup>

Srbija je doživela drastično veći pad zaposlenosti nego BDP za vreme krize, što nije bio slučaj ni u jednoj od zemalja u okruženju. Naime, u Srbiji je za vreme krize BDP ukupno opao za 4,7%, dok je zaposlenost ukupno opala za 12,5%, što daje elasticitet zaposlenosti od 2,6. U drugim zemljama Centralne i Istočne Evrope elasticitet zaposlenosti nije prešao 1. U Hrvatskoj je, na primer, uprkos mnogo većem padu BDP nego u Srbiji,

.....  
<sup>22</sup> Anketa o radnoj snazi, oktobar, 2010. Republički zavod za statistiku.

zaposlenost samo blago opala, te je njen elasticitet iznosio 0,2 (Kvartalni monitor, 2010).

Kriza je otkrila lošu strukturu zaposlenosti u Srbiji i zapostavljenost politike zapošljavanja u prethodnoj deceniji. Tržište rada je podeljeno na primarno (sa visokom sigurnošću zaposlenja) i sekundarno (sa niskom sigurnošću zaposlenja), a četvrtina ukupno zaposlenih radi u javnom sektoru, koji pripada primarnom tržištu rada. Procenjuje se da neformalna zaposlenost čini oko 20% ukupne, dok oko 22% stanovništva radi u poljoprivredi.<sup>23</sup> Visok udeo ranjive zaposlenosti<sup>24</sup> pre krize doveo je do toga da odmah na početku krize veliki broj lica izgubi zaposlenje. Potom je usledilo zatvaranje radnih mesta u onim delovima ekonomije koji još uvek nisu bili prošli tranzicijom restrukturiranja, čime objašnjavamo tako visok ukupan pad zaposlenosti u poslednje dve godine. Posmatrano po starosnim grupama, kriza je najviše uticala na zaposlenost mladih između 20 i 29 godina starosti (koja je bila niska i pre

23 Anketa o radnoj snazi, oktobar, 2010. Republički zavod za statistiku

24 Samozaposlenost i rad u poljoprivredi, obično bez adekvatne pokrivenosti radnim zakonodavstvom.

krize). Njihova stopa zaposlenosti je između 2008. i 2010. godine pala sa 45% na 36,6%.<sup>25</sup>

Visoka nezaposlenost, dualni karakter tržišta rada, loš institucionalni ambijent za razvoj privatnih preduzeća i visoko opozivanje niskih zarada samo su neki od faktora koji su onemogućili stvaranje održivih radnih mesta u poslednjoj deceniji. Kada je 2001. godine, počela tranzicija, nije bila definisana jasna strategija zaposlenosti, već je očekivano da će privredni rast sam po sebi obezbediti nova radna mesta, što se nije dogodilo (Kvartalni monitor, 2011).

Vlada Republike Srbije je krajem 2010. godine, objavila strategiju Srbija 2020 u kojoj prepoznaje problem visoke nezaposlenosti kao veoma važan prioritet i predviđa da će zaposlenost stanovništva između 20. i 64. godine do 2020. godine, sa sadašnjih 49% dostići 66% (MAT i FREN, 2010)<sup>26</sup> što predstavlja porast bro-

25 Anketa o radnoj snazi, oktobar 2010. Republički zavod za statistiku.

26 Ovi ciljevi su preuzeti iz projekcija MAT i FREN (2010). Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2010-2020, koji je izradio tim ekonomskih stručnjaka za potrebe Vlade Republike Srbije.

ja zaposlenih za oko 440.000 lica i nešto je ispod stope koju je EU imala u 2010. godini. Time bi se razlika između stopa zaposlenosti stanovništva uzrasta između 20. i 64. godine starosti u Evropskoj uniji i Srbiji sa sadašnjih 19 procentnih poena smanjila na 9 procentnih poena. Ova procena je zasnovana na pretpostavkama da će Srbija imati veću stopu privrednog rasta od prosečne evropske, kao i da će taj rast biti više, ili barem isto, radno intenzivan kao rast BDP u Evropi (MAT i FREN, 2010).

Iako je Nacionalna strategija zapošljavanja 2011-2020 još uvek u izradi, Srbija 2020 daje pregled osnovnih smernica u kojima će se kretati politika tržišta rada u narednoj deceniji. Srbija 2020 najavljuje izmene Zakona o radu, kojima će se unaprediti politika fleksigurnosti, a samim tim i konkurentnost privrede. Ona takođe predviđa veća izdvajanja za aktivne mere tržišta rada, te moguću reviziju trenutnog poreskog opterećenja na zarade. Jedan od osnovnih fokusa strategije Srbija 2020 u oblasti zapošljavanja jeste zapošljavanje ranjivih i teže zapošljivih kategorija uz pomoć aktivnih mera. Izdvajanja za aktivne mere tržišta rada gotovo su udvostručena već u 2011. godini i iznose 55.500.000 evra, odnosno 0,17% BDP,

što predstavlja pozitivan primer implementacije nekih planova predstavljenih u Srbija 2020.

Strategija takođe optimistično ocenjuje da je cilj zaposlenosti od 66% u 2020. godini, za stanovništvo uzrasta između 20. i 64. godine uz adekvatne napore moguće dostići. Strategija ističe da će sa jedne strane demografsko starenje stanovništva, to jest odliv teže zapošljivih starijih radnika sa tržišta rada, pozitivno uticati na ukupnu stopu zaposlenosti, dok će do 2020. godine, mladi sa novim veštinama, koji će biti lakše upošljivi, izaći iz obrazovnog sistema. Naime, procenjuje se da će, usled demografskog pražnjenja, stanovništvo radnog uzrasta (između 15. i 64. godine starosti) u Srbiji opasti za oko 420.000 lica između 2010. i 2020. godine što će, *ceteris paribus*, doprineti povećanju njihove stope zaposlenosti za oko 4 do 5 procentnih poena (MAT i FREN, 2010).

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

Imajući u vidu opšte teškoće koje pogađaju tržište rada u postkriznom periodu, planove i inicijative strategije Evropa 2020, kao i empirijske dokaze o kretanjima na tržištima rada zemalja u tranziciji, dajemo sledeće preporuke za politiku zapošljavanja u Srbiji koje je potrebno usvojiti da bi se Srbija približila cilju znatnog povećanja zaposlenosti u narednoj deceniji koji je sebi postavila Evropska unija.

1. Pošto je teško govoriti o prosečnoj evropskoj stopi zaposlenosti, uzimajući u obzir velike razlike u nacionalnim i regionalnim tržištima rada širom Evropske unije, potrebno je analizirati i pratiti izvršenje akcionih planova za povećanje zaposlenosti u narednoj deceniji zemalja članica koje imaju slične karakteristike tržišta rada kao

Srbija, zarad razmene iskustava i dobrih praksi (npr. Baltičke zemlje ili Španija).

2. Kako ističe Arandarenko (2011), potrebno je revidirati politike fleksibilnosti, uz pronalaženje optimalnog odnosa između sigurnosti radnika i fleksibilnosti zapošljavanja i otpuštanja, istovremeno vodeći računa o ravnoteži između rada i privatnog života (engl. *work and life balance*). Između ostalog, potrebno je izmeniti Zakon o radu koji propisuje isplate visokih otpremnina u slučaju prekida radnog odnosa koje su vezane za ukupno radno iskustvo zaposlenog, a ne za dužinu radnog staža kod tog poslodavca. Takođe, potrebno je revidirati naknade za odsustva i godišnje odmone. Konačno, veća fleksibilnost pri zapošljavanju se može realizovati kroz uvođenje zakonske mogućnosti rada sa nepunim radnim vremenom (engl. *part-time work*).
3. Kao što to nalaže Evropa 2020, potrebno je jačanje uloge socijalnih partnera van javnog sektora i osnaživanje socijalnog dijaloga kao instrumenta za optimizaciju odnosa između zaštite radnika i zaštite poslodavaca.

4. Pošto su nezaposlenost mladih, kao i njihova obeshrabrenost i neaktivnost, trenutno osnovni problemi srpskog tržišta rada, rast zaposlenosti neminovno je povezan sa reformom obrazovanja. Ovo se naročito odnosi na stručno srednjoškolsko obrazovanje, jer je, posmatrano po obrazovnoj strukturi, najviša stopa nezaposlenosti u Srbiji među licima sa završenom srednjom školom (22,7%).<sup>27</sup> Tokom ove reforme, potrebno je posebnu pažnju obratiti na uvođenje prenosivih veština<sup>28</sup> (engl. *transferable skills*) u obrazovni sistem, koje bi licima omogućile lakše prilagođavanje novim tehnologijama i promenama u radnom okruženju. Takođe treba imati na umu da je dinamika obrazovanja spora, te da jedan ciklus obrazovanja traje između 12 i 16 godina. Stoga je potrebno započeti ove reforme odmah, iako je nerealno očekivati da će već do 2020. godine mladi iz obrazovnog sistema izlaziti sa potpuno novim veštinama i znanjima, te biti mnogo bolje upošljivi.
5. Ne sme se upasti u klopku u kojoj se ogromna sredstva izdvajaju za obuke nezaposlenih, gde kratkim kursevima pokušavaju da se poprave propusti obrazovnog sistema, koji ionako dobija novac od države da školuje kadrove i stvara nove veštine. Mora se imati u vidu da rezultati brojnih evaluacija aktivnih mera širom sveta ukazuju da aktivne mere upravljene ka ugroženim mladima uglavnom nemaju efekta (Card et al, 2009). Rezultati evaluacija ukazuju na to da kod mladih uglavnom funkcionišu rane intervencije za vreme obrazovnog ciklusa kao i menjanje njihovih stavova prema radu uz mentorstvo odraslih, te da ništa što bi politika tržišta rada uradila ne može da ispravi ove propuste (Martin, 2000). Stoga još jednom ističemo važnost i hitnost reforme obrazovne politike.
6. Fokus na zapošljavanje ranjivih i teže zapošljivih kategorija kroz aktivne mere je neadekvatan uzimajući u obzir visoku nezaposlenost i veliku konkurenciju na srpskom tržištu rada. Naime, postavlja se pitanje da li se išta postiže time što se daju podsticaji za zapošljavanje najnekurentnijih lica, ili time što se ta lica obučavaju da budu malo konkuren-

27 Anketa o radnoj snazi, oktobar 2010. godine, Republički zavod za statistiku.

28 Prenosive veštine su npr. strani jezici, rad na kompjuteru, prezentovanje materijala, pisanje.



tnija, jer opet neće imati šanse da se zaposle u odnosu na veliki kontigent nezaposlenih kojima treba samo mali podstrek ili podrška pri zapošljavanju. Samim tim, možda je adekvatnija strategija da se preko aktivnih mera tržišta rada pomaže onima koji imaju šanse da se zaposle nakon što se nešto uloži u njih (engl. *creaming effect*), a da teško upošljive i ranjive kategorije treba prvenstveno da budu u fokusu socijalne politike, dok se ne stvore uslovi na tržištu rada u kojima će biti moguće zaposliti i njih.<sup>29</sup>

7. Kao što smo već istakli, aktivne mere tržišta rada nisu dovoljne same po sebi da bi pospešile rast zaposlenosti, ali je ipak potrebno značajno povećati izdvajanja za njih u narednom periodu, jer one služe da bi „premošćavale” jaz između ponude i potražnje za radnom snagom. Preporuke stručnjaka su da se u roku od tri godine poveća učešće aktivnih mera u BDP na 0,4%, a potom na oko 0,5% BDP

.....  
29 Ovaj komentar se prvenstveno odnosi na lica niske obrazovne strukture, a nikako na lica sa invaliditetom koja su sa tržišta rada isključena usled fizičkih barijera (neprikladnosti prostora i/ili tehnologije) ili predrasuda poslodavaca, a koja su poseban fokus politike tržišta rada.

u drugoj polovini naredne decenije (MAT i FREN, 2010). Međutim da bi uložena sredstva bila opravdana, potrebno je izvršiti evaluacije uticaja postojećih mera kao i unaprediti njihovo targetiranje, tako da budu upravljene ka onima kojima zaista mogu pomoći.

8. Kako Evropa 2020 preporučuje, smanjenje poreskog opterećenja nižih zarada (koje bi se npr. nadoknadilo preko većeg oporezivanja potrošnje energije ili zagađivanja) je veoma važno u vreme visoke nezaposlenosti, jer fiskalni gubitak usled velike isplate socijalnih naknada u slučaju nezaposlenosti sigurno premašuje fiskalni dobitak od naplate većih poreza. Stoga je potrebno unaprediti progresivnost i pravničnost postojećeg sistema oporezivanja zarada u Srbiji, na osnovu kog niske zarade podležu neopravdano velikom poreskom opterećenju.
9. Nedavno urađena analiza (Altiparmakov, 2011) ukazuje na činjenicu da je uvođenje progresivnosti u oporezivanje zarada iz 2007. godine, dovelo do toga da je sistem raspodele prihoda od poreza na zarade po opštinama neproporcionalno više umanjio prihode nerazvijenih opština ostvarene po



ovom osnovu, to jest da je ovaj sistem regresivan. Nominalni pad prihoda od poreza na zarade u 2007. godini, kao posledica smanjenja poreske stope sa 14% na 12% i uvođenja neoporezivog cenzusa od oko 5.000 dinara, je na opštini Savski venac u Beogradu iznosio 6,9%, dok je u Trgovištu, koja je jedna od najnerazvijenijih opština u Srbiji, ovaj pad iznosio 18,4%. Ovakva nepravična raspodela poreskih prihoda na uštrb nerazvijenih opština bi se i povećala ukoliko bi se dodatno smanjilo poresko opterećenje nižih zarada. S tim u vezi, ističemo značaj uzajamne povezanosti javnih politika i strukturne ravnoteže budžeta. Altiparmakov (2011) predlaže da se sistem raspodele poreskih prihoda između opština zasniva na bruto zaradama, umesto na oporezivim zaradama, da bi ovaj problem bio otklonjen.

10. Smanjenje poreskog opterećenja nižih zarada pospešilo bi i formalizaciju neformalnih poslova i uticalo na eliminaciju sekundarnog tržišta rada. Evropa 2020 preporučuje kreiranje formalnih poslova u oblasti socijalne nege i drugim neprofitnim aktivnostima za one koji su najteže upošljivi. S tim u vezi, zakonski obavezujući

sistem razvoja usluga socijalne zaštite na nivou zajednice može pojeftiniti ukoliko se iskombinuje sa aktivnim merama tržišta rada za npr. zapošljavanje dugoročno nezaposlenih žena koje se često usled upravo ovakvih porodičnih obaveza ne uključuju na tržište rada (npr. obuke za gerontodomačice). Konačno, integracijom primarnog i sekundarnog tržišta rada bi se povećao kvalitet rada i umanjilo siromaštvo lica koja su zaposlena, koje je trenutno u porastu.

11. Zarad stvaranja novih radnih mesta, potrebno je unaprediti poslovni ambijent i smanjiti troškove poslovanja da bi se stimulisalo stvaranje novih firmi. Na primer, Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED) je prepoznala oko 200 nepotrebnih administrativnih procedura koje prekomerno opterećuju preduzeća. Procena ukupnih troškova za firme samo odabranih pet od ovih 200 nepotrebnih procedura iznose preko 5 milijardi dinara godišnje (Zelović, 2010).

Iako Evropa 2020 definiše jasne smernice za unapređenje ishoda na tržištu rada u narednoj deceniji, povećanje zaposlenosti će nakon krize biti posebno

izazovan cilj širom Evrope, imajući u vidu fenomen istrajnosti nezaposlenosti, na koji ukazuju brojna empirijska istraživanja. Ovaj fenomen se bazira na dokazima da je izuzetno teško zaposliti lica koja u vreme krize postanu dugoročno nezaposlena (preko godinu dana), jer su nakon oporavka privrede oni već izgubili veštine i/ili šalju signal poslodavcima da nisu kvalitetna radna snaga (Mikhail 2002; Leon-Ledesma and McAdam 2003). Iz tog razloga se nezaposlenost nakon negativnog šoka nikada u potpunosti ne vraća na nivo pre tog šoka, već se samo povećava produktivnost radnika koji u toku krize nisu ostali bez posla.<sup>30</sup> O ovome svedoči i činjenica da ravnotežna, odnosno prirodna stopa nezaposlenosti<sup>31</sup> u Evropi u poslednjih 30 godina „puzi“ na gore.

Povećanju stope zaposlenosti može do-

.....  
30 Postoji veliki broj empirijskih nalaza koji ukazuju da je produktivnost radnika pro-ciklična, odnosno da su radnici u dobrim vremenima spremni više da rade i imaju veću motivaciju, dok lica koja su dugoročno nezaposlena postaju nemotivisana i nezainteresovana da traže posao.

31 Nivo zaposlenosti gde su agregatna ponuda i agregatna potražnja za radnom snagom uspostavile ekvilibrijum, na nivou realne plate koju definiše tržište.

prineti starenje stanovništva, ali to nije dobra stvar, jer se ne umanjuje ukupan broj korisnika socijalne zaštite, tj. povećava se broj penzionera koje je potrebno izdržavati, a pravi se i veći pritisak na raspoloživu radnu snagu od koje se očekuje da preko unapređenja svojih veština i znanja postane produktivnija i konkurentnija, te i da finansira ovo fiskalno opterećenje. Time je ovaj demografski izazov, koji je naročito izražen u Srbiji, usko povezan sa obrazovnim izazovom.

Dodatno, kao deo aranžmana sa MMF, Srbiji predstoji i reforma javnog sektora koji trenutno zapošljava četvrtinu ukupno zaposlenih i smanjenje učešća njegovih troškova u BDP. Procenjuje se da bi relativno učešće zaposlenosti u administraciji, obrazovanju i zdravstvu u ukupnoj zaposlenosti trebalo da bude smanjeno sa 12,7% u 2010. na 11,8% u 2020. godini (MAT i FREN, 2010).

Konačno, Srbiji će biti teško da dostigne zadate ciljeve povećanja zaposlenosti na 66% stanovništva uzrasta između 20. i 64. godine, uprkos demografskom starenju, jer je kriza najviše pogodila najmlađe učesnike na tržištu rada. Ujedno, njima najmanje mogu da pomognu aktivne mere tržišta rada, već je za njih važno

unapređenje ishoda formalnog obrazovanja, a verovatno i sistem nepravičnog poreskog opterećenja nižih zarada, koje ih najčešće drži na marginama, to jest usled kojeg se njihovo zapošljavanje često ne formalizuje (zaposlenost mladih je najviše i opala u krizi, jer su troškovi njihovog otpuštanja bili gotovo nepostojeći).

Jasno je da će smanjivanju jaza u osnovnim indikatorima između Evropske unije i Srbije u narednoj deceniji više doprineti izrazito nepovoljni demografski trendovi, nego pozitivni trendovi u rastu zaposlenosti, te će suštinski uticaj rasta zaposlenosti na privredni rast biti negativan (MAT i FREN, 2010). S tim u vezi, nameće se i pitanje adekvatnosti promovisanja imigracije i veće mobilnosti radne snage, ali se mora imati u vidu osetljivost ovog pitanja, uzimajući u obzir skoriju političku istoriju regiona.



## Istraživanja, razvoj i inovacije (IRI)

Vlastimir Matejić

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

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 visoke 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 tzv. vodeća inicijativa nazvana **Unija inovacija** koju sačinjava 13 tzv. ključnih inicijativa koje se, nešto kasnije, u ovom tekstu navode.

Dve su činjenice od ključnog značaja za primenu 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 *poboljšanja uslova za istraživanja, razvoj i inovacije* nekako se izdvaja pošto ima ulogu višestruke poluge za ostvarivanje strategije u celini. Istraživanja, razvoj i inovacije su 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 radnih mesta bez novih proizvodnih sektora i novih proizvoda; dakle, inovacija); (2) energetske 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 ekološki bezbednim proizvodnim procesima i proizvodima i znanjima kako

bi se bezbedno iskoristio otpad nastao u proizvodnji i potrošnji); (4) povećanu socijalnu inkluziju (znanje je osnov i uslov i za ovo); (5) jaču međunarodnu konkurentnost (konkurentnost sve više zavisi od necenovnih faktora tj. od znanja ugrađenog u proizvode) i (6) bolju stratešku poziciju evropskih ekonomija u odnosima sa drugim ekonomijama i tome slično.

## 2. Strategija EU za period do 2010. godine i stanje kojim počinje strategija Evropa 2020

Da podsetimo, već je strategija razvoja EU za prvu deceniju XXI veka utvrdila da istraživanja, razvoj i inovacije imaju ključnu ulogu za socijalni i ekonomski razvoj svojih članica i EU u celini. Evropski savet je 2000. godine lansirao Lisabonsku strategiju kojom je do 2010. godine EU trebalo „postati u celom svetu najkonkurentnija 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.”* U Barse-loni je 2002. godine, preporučeno da „do 2010. godine treba da se bar 3% BDP izdvoji za istraživanja i razvoj, u čemu će bi-znis (proizvodni) sektor učestvovati bar sa 2/3 dok bi se iz javnih izvora za ove svrhe izdvajalo 1% BDP.” Evropski savet je 2007. godine utvrdio da je jedan od prioriteta u razvoju Evrope povećanje investicija u zna-nje i rast. Iste godine, Evropska komisija je lansirala ideju o stvaranju Jedinstvenog evropskog prostora istraživanja (ERA) sa ciljem da se defragmentizuju istraživački kapaciteti i učine atraktivnijim za ulaganja u istraživanja i razvoj.

Ova i druga strateška opredeljenja do-prinela 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 fragmen-tirani, nedovoljno povezani i integrisani sa drugim sektorima (slaba povezanost istraživanja, visokog obrazovanja i pro-izvodnog 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 XXI veka, če-sto upozoravajuće, zaostaju za rezulta-tima ovih sistema u SAD, Japanu, Kini, itd. Finansijska kriza je, krajem 2010. godine, u EU dovela do pojačane šted-ljivosti privrede kada su u pitanju ula-ganja u IRI i do restrikcija u budžetima iz kojih se finansiraju javna istraživanja i razvoj. Stoga se u EU, koja želi svoj dalji razvoj da zasniva na znanju, čulo zvono za uzbunu.

## 2.1. Glavni cilj i inicijativa vodilja istraživanja, razvoja i inovacija na nivou EU

**Glavni cilj** je da ulaganje u istraživanja i razvoj u 2020. godini, dostignu 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.

**Inicijativa vodilja**, u okviru ovog cilja, je nazvana **Unija inovacija**. Nju čini, za sada, 13 tzv. **ključnih inicijativa** za poboljšanje uslova i za pristup finansiranju istraživanja, razvoja i inovacija. Osnovni zadatak Unije inovacija je da se **inovativne ideje pretvore u proizvode, procese i usluge koji dovode do ekonomskog rasta i kreiranja novih radnih mesta**. Dakle, akcenat se sada stavlja na stvaranje onih uslova za istraživanja, razvoj i inovacije koje će osigurati da se inovativne ideje pretvore u nove proizvode, procese i usluge. U prošlosti fokus politika istraživanja i razvoja su bili **ulazi** u ovaj sistem, tj. finansiranje istraživanja, opremljenost laboratorija, broj istraživača, naučna literatura i informacije, itd. U strategiji Evropa 2020 fokus se usmerava i na **izlaze** ovog sistema tj. na naučne invencije, objavljene naučne radove, zaštićene patente, inovacije nastale na naučnim invencijama i znanju, nove tehnologije, doprinos inovacija međunarodnoj konkurentnosti, na racionalizaciju upotrebe postojećih i razvoj novih resursa (posebno energetskih), na doprinos razvoju „zelene ekonomije“

i zaštititi životne sredine, itd. Dostizanje željenih ishoda, uticaja i doprinosa istraživanja i inovacija ekonomskom rastu i socijalnoj dobrobiti zahteva organizacionu rekonstrukciju istraživačkih sistema unutar EU, u prvom redu ka defragmentaciji, jačanju saradnje, umrežavanjima i slično.

## 2.2. Ključne inicijative i praktične akcije istraživanja, razvoja i inovacija na nivou EU

Za ostvarivanje 13 ključnih inicijativa Unije inovacija utvrđeno je, za sada, 33 konkretne akcije. Pored toga, uvode se: (a) budžeti za javne nabavke koje su u vezi sa inovacijama; (b) posebna (engl. *Scoreboard*) metodologija sa 25 indikatora za evaluaciju inovacija; (c) evropsko tržište znanja za patente i licence i (d) mere za pojačanje postojećih uspešnih inicijativa. Slede nazivi 13 ključnih inicijativa i skraćeni opis 33 akcije za realizaciju ovih inicijativa. Namera ovih navođenja je da se pruži konkretna, detaljna i dovoljna informacija (okvir) za definisanje naših nacionalnih inicijativa i akcija u ovom području.



### ■ Promocija izvrsnosti u obrazovanju i razvoju veština

1. Do kraja 2011. godine zemlje članice bi trebalo da primenjuju strategiju osposobljavanja dovoljno istraživača za potrebe ciljeva njihovog nacionalnog istraživanja i razvoja i da promovišu privlačne uslove zapošljavanja u javnim istraživačkim institucijama.
2. Tokom 2011. godine Komisija EU će podržati primenu multi-dimenzionog sistema rangiranja učinaka univerziteta... Komisija će podržati saradnju privrede sa univerzitetima putem uspostavljanja „Alijansi znanja” između privrede i obrazovanja sa ciljem da se razvije obrazovni program koji bi popunio prazninu u veštinama za inovacije.
3. Tokom 2011. godine Komisija će predložiti integralni okvir za razvoj i promociju e-veština za inovacije i konkurentnost.

### ■ Uspostavljanje Evropskog prostora istraživanja

4. Tokom 2012. godine Komisija će predložiti okvir i mere podrške kojima se otklanjaju prepreke mobilnosti i prekogranične saradnje, sa ciljem da počnu da deluju do kraja 2014. godine.

5. Do 2015. godine zemlje članice zajedno sa Komisijom treba da okončaju ili lansiraju izgradnju 60% prioritetne **Evropske istraživačke infrastrukture**, utvrđene od strane Evropskog strateškog foruma za istraživačku infrastrukturu (ESFRI).

### ■ Fokusiranje EU instrumenata finansiranja na prioritete Inovacione unije

6. Budući EU programi istraživanja i inovacija fokusiraju se na ciljeve strategije Evropa 2020 i naročito na Uniju inovacija.
7. Komisija će sačiniti buduće EU programe istraživanja i inovacija da bi osigurala lak pristup i jače obuhvatanje malih i srednjih preduzeća.
8. Komisija će ojačati naučnu osnovu za formulisanje politike preko svog Zajedničkog istraživačkog centra (JRC) i kreirati Evropski forum za buduće aktivnosti.

### ■ Promocija Evropskog instituta za inovacije i tehnologiju (EIT) kao modela upravljanja inovacijama u Evropi

9. Sredinom 2011. godine Evropski institut za inovacije i tehnologiju, koji se nalazi u Budimpešti (<http://eit.eu>



ropa.eu/home.html) treba da sačini Plan strateških inovacija.

### ■ Povećati pristup finansiranju inovativnih kompanija

10. Do 2014. godine EU treba da pusti u dejstvo finansijske instrumente za privlačenje većeg rasta privatnog finansiranja istraživanja i razvoja.

11. Do 2012. godine Komisija će obezbediti da fondovi venture kapitala, uspostavljeni u bilo kojoj zemlji članici, mogu da funkcionišu i investiraju slobodno u okviru EU i nastojaće da eliminiše bilo koje oporezivanje koje ne favorizuje prekogranične aktivnosti.

12. Komisija će ojačati prekogranično uparivanje inovativnih firmi sa odgovarajućim investitorima.

13. U 2011. godini Komisija će obaviti uvid u okvir u kome država pomaže istraživanja, razvoj i inovacije sa ciljem da se razjasni koje forme inovacija se mogu na pogodan način podržavati.

### ■ Kreiranje jedinstvenog tržišta inovacija

14. Evropski parlament i Savet treba da usvoje predloge o EU patentu, njego-

vom jezičkom režimu i jedinstvenom sistemu rešavanja sporova. Cilj je da se prvi EU patent dodeli u 2014. godini.

15. EU i zemlje članice treba da u 2011. godini počnu sa proveravanjem regulatornih okvira u ključnim područjima, najpre sa onima koja su u vezi sa ekološkim inovacijama i sa Evropskim partnerstvom u inovacijama.

16. Već početkom 2011. godine Komisija će predstaviti Komunikaciju sa članicama zajedno sa pravnim predlozima o standardizaciji, što će, između ostalog, pokriti i sektor informacionih i telekomunikacionih tehnologija (IKT) da bi se ubrzalo i modernizovalo postavljanje standarda koji omogućavaju interoperabilnost i gaje inovacije na globalnim tržištima koja se brzo razvijaju.

17. Od 2011. godine zemlje članice i regioni treba da imaju budžete koji su strogo namenjeni nabavkama inovativnih proizvoda i usluga za pred-komercijalne potrebe i javne nabavke. Ovim bi se kreiralo, na nivou EU, tržište početnog obima od najmanje 10 milijardi evra za inovacije koje poboljšavaju efikasnost i kvalitet javnih usluga, sa ciljem da ovo tržište dostigne obim istoga u SAD.

18. Početkom 2011. godine Komisija će predstaviti **ekološki inovacioni plan akcija** koji se fokusira na dostizanje ciljeva u vezi sa očuvanjem okruženja putem inovacija.

#### ■ Unapređenje otvorenosti i kapitalizovanja na kreativnom potencijalu Evrope

19. U 2011. godini Komisija će postaviti Odbor za liderstvo evropskog planiranja čiji će zadatak biti da doprinese povećanju uloge planiranja u inovacionim politikama i ustanoviće **Alijansu evropskih kreativnih industrija** sa zadatkom da se razviju nove forme podrške kreativnim industrijama i promoviše korišćenje kreativnosti i u ostalim sektorima.

20. Komisija će promovisati otvoren pristup rezultatima istraživanja finansiranih iz javnih izvora.

21. Komisija će olakšati efektivan transfer rezultata zajedničkih istraživanja i znanja kako unutar Okvirnog Programa tako i izvan njega.

22. Komisija će u zajedničkom radu sa zemljama članicama do kraja 2011. godine, sačiniti predlog razvoja **Evro-**

#### **pskog tržišta znanja za patente i licence.**

23. Komisija će ispitati ulogu Politike konkurentnosti u zaštiti protiv upotrebe prava intelektualne svojine za sprečavanje konkurencije.

#### ■ Širenje koristi od inovacija na celu EU

24. Tokom 2010. godine zemlje članice bi trebalo da su značajno unapredile korišćenje postojećih Strukturnih fondova za istraživačke i inovacione projekte, tako što su pomagale ljudima da steknu potrebne veštine, a zatim, poboljšale učinke nacionalnih istraživačkih sistema i primenjivale i „pametno odabranu specijalizaciju“ i trans-nacionalne projekte. Ovo će važiti i za pretpristupno finansiranje zemalja kandidata.

25. Zemlje članice treba da iniciraju pripremu programa Strukturnog fonda za period nakon 2013. godine, sa pojačanim fokusom na inovacije i pametno odabrane specijalizacije.

#### ■ Povećati socijalne koristi

26. Komisija će lansirati **Evropski ogled socijalnih inovacija** koji će obez-

bediti ekspertizu i drugo za socijalne preduzetnike, javni i treći sektor i promovisaće socijalne inovacije preko **Evropskog socijalnog fonda**, uključujući značajne investicije u socijalne inovacije koje bi trebalo da budu u glavnom fokusu sledeće generacije programa Evropskog socijalnog fonda.

27. Počev od 2011. godine, Komisija će podržavati program istraživanja javnog sektora i socijalne inovacije.

28. Komisija će konsultovati socijalne partnere o tome kako se ekonomija zasnovana na znanju može proširiti na sve nivoe zanimanja i na sve sektore.

■ **Udruživanje snaga radi postizanja proboja: Evropska inovaciona partnerstva**

29. Pozivaju se Savet, Parlament, zemlje članice, privreda i drugi činici da podrže koncept inovacionog partnerstva i da navedu specifična angažovanja koja će preduzeti da bi ovaj koncept bio sproveden u praksi.

■ **Dobitno korišćenje politika EU u spoljnom svetu**

30. Do 2012. godine Evropska unija i zemlje članice treba da stave u dejstvo

integrisane politike da bi se obezbedilo da vodeći univerzitetski nastavnici, istraživači i inovatori žive i rade u Evropi i da privuku dovoljan broj visokokvalifikovanog osoblja iz trećih zemalja da se nastane u Evropi.

31. Evropska unija i zemlje članice treba da tretiraju naučnu saradnju sa trećim zemljama kao predmet od zajedničkog interesa i da razviju zajednički pristup sa trećim zemljama. Ovo treba da doprinese globalnim pristupima i rešenjima socijalnih izazova i ustanovljavanju područja nivelisane saradnje.

32. Evropska unija treba da pojača svoju saradnju u razvoju globalne istraživačke infrastrukture.

■ **Reformisanje istraživačkih i inovacionih sistema**

33. Zemlje članice su pozvane da obave svoju procenu i da identifikuju ključne izazove i kritične reforme kao deo svojih Programa nacionalnih reformi.

■ **Merenje napretka**

Svrha ove inicijative je da se razviju potrebne metodologije i procedure za pozdano merenje kvaliteta i nivoa ostvarivanja svake od ovih inicijativa tj. realizacija

konkretnih akcija. Do oktobra 2010. godine nisu bile definisane konkretne akcije za ovu ključnu inicijativu, čiji je značaj izuzetan – ona treba da osigura valjano praćenje i kontrolu realizacije strategije i da ukaže na eventualno potrebne korekcije u strategiji. Tehnički rečeno, ovom inicijativom se ostvaruje tzv. povratna sprega u procesu realizacije ove strategije.

### 2.3. Nova industrijska inovaciona politika EU – konkurentnost zasnovana na inovacijama

Jedna od centralnih poluga strategije rasta EU, koja je u tesnoj vezi sa Unijom inovacija je **Nova industrijska inovaciona politika**. Jer, susret sa izazovima globalne konkurencije i zahtevima održivog razvoja traži izvrsne inovacije, a Evropa nije dovoljno efikasna u pretvaranju dobrih 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 što pre razviju i izađu na tržište istraživačke snage i sposobnosti Evrope u tzv. **nastajućim** (sasvim novim) **tehnologijama**. Evropa poseduje tehnologije koje omogućavaju radikalna unapređenja proizvodnje i poslovanja firmi, kako malih tako i velikih. Reč je o sledećim tehnologijama: nanotehnologije, mikroelektronika, novi materijali, fotonika, industrijska biotehnologija, napredni sistemi prerade, informacione tehnologije, telekomunikacije i dr. 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.

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 i pristupi sužavanju jaza u inovacionim kapacitetima i aktivnostima zemalja članica.

Evropska unija je ustanovila programe i institucije čiji je zadatak da se zajedničkim akcijama ojača **baza znanja** evropske privrede. U pitanju su: (a) tehnološke platforme Evrope – izgradnja zajedničkih osnova za tehnološki napredak svih članica; (b) zajedničke tehnološke inicijative – sa zatomkom da se unaprede istraživanja na nivou Evrope u oblastima sa visokim inovacionim potencijalom; (c) tri javno-privatna partnerstva – „Fabrika budućnosti“, „Energetski efikasne zgrade“, „Zeleni automobil“ i druge. Poseban značaj je dat poboljšanju korišćenja informacionih i komunikacionih tehnologija (IKT) usmerenim 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.

**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 EU 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 zajedničkih istraživačkih i inovacionih projekata – onih koje zajednički izvode dve ili više zemalja članica ili pak više malih i srednjih preduzeća.

### 3. Stanje u Srbiji u poređenju sa Evropskom unijom

Ukratko rečeno, tekuće stanje istraživanja, razvoja i inovacija u Srbiji, u poređenju sa EU i pojedinim njenim članicama, je sledeće:

1. Učešće istraživača u Srbiji u ukupnom broju zaposlenih je oko 0,5%, dok u EU iznosi 1,5% da bi u nekim zemljama članicama približno bilo znatno veće: Island (3,58%), Finska (3,22%), Švedska (2,71%). Broj istraživača u većini nauka i naučnih disciplina u Srbiji je, za date okolnosti, zadovoljavajući. Ali, istraživača gotovo da nema u privrednim organizacijama i to je jedan od ključnih strukturalnih problema istraživanja i razvoja u Srbiji i u tome su razlike u odnosu na EU veoma velike.
2. Kapaciteti za generisanje inovacija su, komparativno sa EU, ali i u apsolutnom smislu, veoma mali, sa izuzetkom delova nekih samostalnih

instituta, pojedinih fakulteta i individualnih inovatora. U EU najveći procenat ukupnog broja istraživača je zaposlen u privrednim organizacijama (51%), manji, ali znatan procenat u visokom obrazovanju (35%) i najmanje u državnim institutima (14%). Struktura institucionalne zaposlenosti istraživača u Srbiji je potpuno suprotna ovoj u EU.

3. Finansiranje istraživanja, razvoja i inovacija u Srbiji obavlja se, gotovo u celini, iz vladinog budžeta i iznosi oko 0,38% BDP što je, u poređenju sa EU (2%) – od čega oko 2/3 ulaganja potiče iz privrede, a samo 1/3 iz javnih izvora, veoma nisko ulaganje. I u poređenju sa manjim zemljama članicama EU ova ulaganja u Srbiji su primetno manja: Bugarska – 0,53%; Grčka – 0,58%; Hrvatska – 0,84%; Mađarska – 1,15%; Portugal – 1,66%; Slovenija – 1,86%; Austrija – 2,75%; Danska – 3,02%; Finska – 3,96%. Možemo primetiti da male, a naučno, tehnološki i privredno veoma razvijene članice (Austrija, Danska, Finska, Švedska i druge) ulažu u istraživanja i razvoj znatno veći procenat svog BDP nego EU u celini.

4. U Srbiji se dominantno finansiraju naučna istraživanja - što je u redu jer se ova istraživanja po pravilu finansiraju iz javnih izvora – i to daje odgovarajuće rezultate: 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, je veoma slabo. Podrška iz javnih izvora ovim istraživanjima ne može dati i ne daje odgovarajuće rezultate u odsustvu osnovnog finansiranja koje obavlja korisnik rezultata.
5. 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 (53) je znatno manji od EU u celini (230) i veoma manji od svih malih, a razvijenih zemalja članica EU: Norveška (340), Finska (330), Danska (300), Austrija (280), Švedska (280), Slovenija (150), itd. 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.
6. 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 uvek budućnost i ono što doprinosi sprečavanju krize i izlasku iz iste; (c) povoljniji položaj u međunarodnoj razmeni i trgovini, itd. Učešće Kine u ukupnom svetskom izvozu proizvoda visoke tehnologije koje je 1995. godine, iznosilo skromnih 2,1%, da bi već 2006. godine, dostiglo 16,9% uzimamo za jedno od objašnjenja ekonomskog rasta i razvoja Kine tokom zadnje dve decenije. Učešće EU u ukupnom svetskom izvozu proizvoda visoke tehnologije, 2006. godine je iznosilo 17% i bilo veće od uvoza ovih proizvoda. U ukupnom izvozu EU proizvodi visoke tehnologije učestvuju (2006) sa 16,6%, dok to učešće kod nekih manjih evropskih zemalja izno-

si: Irska – 29%, Švajcarska – 21,3%, Mađarska – 20,3%, Finska – 18,1%, Danska – 12,8%, Češka - 12,7%, Portugal – 7%, Slovenija – 4,7% dok, sasvim začuđujuće, u slučaju Malte to iznosi čitavih 54,6%. Ovi podaci kazuju da i sasvim mala zemlja može biti veoma konkurentna u području visokih tehnologija. Proizvodi visokih tehnologija u izvozu Srbije gotovo da ne učestvuju.

## 4. Ključne karakteristike istraživačkog, razvojnog i inovacionog sistema Srbije

1. Tekući istraživački, razvojni i inovacioni sistem Srbije je nasleđen iz perioda samoupravnog socijalizma sa značajnim strukturnim slabljenjem tokom godina sankcija, privatizacije i tranzicije. Ovaj sistem je ranije imao respektabilne kapacitete, bio kako-tako povezan sa privredom i ostvarivao zadovoljavajuće rezultate, posebno u transferu tehnologija. Ključna dugogodišnja unutrašnja slabost ovog sistema je nerazvijenost istraživanja na univerzitetima i nedovoljni istraživački kapaciteti u privredi koji su, gotovo potpuno, nestali tokom zadnje dve decenije. Ključna spoljna slabost je hroničan manjak tražnje za istraživanjima, oslanjanje na uvoz tehnologija i drugih znanja, odsustvo strategije „pametne specijalizacije istraživanja.”



Ovo dovodi do nedovoljnog finansiranja iz čega slede nedovoljni rezultati istraživačkog, razvojnog i inovacionog sistema što, nažalost, nikada nije zvonilo na uzbunu niti bilo predmet političkog, privrednog, istraživačkog, kulturnog i drugog interesa. Ovaj sistem je u nekoj vrsti zatišja, bez praktično ikakvog uticaja na razvoj, posebno ekonomski, zatvoren u sebe i usredsređen na sopstveno preživljavanje.

2. Povezanost istraživačkog, razvojnog i inovacionog sistema Srbije sa drugim sistemima ima značajne strukturne nedostatke koji doprinose manjem od mogućeg učinka ovog sistema, a u prvom redu sledeće: (a) istraživački instituti su veoma slabo ili nikako povezani sa visokim obrazovanjem što rezultuje nižom efikasnošću resursa visokog obrazovanja i istraživačkog sistema; (b) istraživački instituti i univerziteti, sa izuzetkom instituta koji se dominantno finansiraju na tržištu, su slabo povezani sa privredom; (c) privreda i drugi potencijalni korisnici istraživanja i naučnog znanja nemaju nikakvu tražnju za istraživanjima i znanjima – izuzev za onim koje je ugrađeno u opremu, softver i tome slično,

što se kupuje kao standardan resurs na tržištu; (d) istraživačke organizacije koje bi mogle da rade za potrebe tržišta preferiraju, iz težnje za stabilnošću sopstvene egzistencije, da budu što duže i što više angažovane za finansiranje iz javnih izvora, itd.

3. Sledeće okolnosti u Srbiji bitno određuju efektivnost i ponašanje istraživačkog i inovacionog sistema: (a) realni sektor ekonomije, sa izuzetkom poljoprivrede, je zapušten za račun razvoja ekonomije usluga i transakcija te su potrebe privrede Srbije za istraživanjima minimizirane, čak nestale; (b) ekonomija Srbije, sa izuzetkom nekih usluga, je tipično neinovativna, zasnovana na pribavljanju i transferu uglavnom zrelih tehnologija; (c) uloga znanja u društvu je uistinu neznatna; (d) politička i druga spremnost za razvoj zasnovan na znanju okončava se deklaracijama i idejama koje niko 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 da se izađe u susret duboko ukorenjenoj tradiciji Srbije da iskazuje simpatije prema nauci i da se na tome i zadržava.

4. Unutrašnji i spoljni strukturni nedostaci sistema istraživanja i razvoja i ukupne socijalno-ekonomsko-političke okolnosti Srbije imaju za posledicu tri važna ishoda od značaja za formulisanje budućih strategija razvoja: (a) zabrinjavajući odliv mozgova koji će se verovatno nastaviti; (b) relativno pristojna očuvanost ljudskih kapaciteta ovog sistema obnavljanjem iz mlade talentovane generacije istraživača, delom usled nedostatka alternative unutar Srbije i (c) znatno manji od potrebnog doprinosa ovog sistema privrednom i socijalnom razvoju zemlje.
5. Napred navedeno očituje se sledećim ekonomskim i socijalnim performansama Srbije koje su u vezi sa istraživanjima, razvojem i inovacijama: (a) negativan bilans u razmeni sa inostranstvom usled nepovoljne strukture izvozne ponude i niske konkurentnosti po osnovi znanja i inovacija; (b) statistički neznačajno učešće roba i usluga iz sektora visokih tehnologija i većeg inovacionog sadržaja u izvozu Srbije i rast učešća ovih roba i usluga u uvozu; (c) rast tehnološke zavisnosti od uvoza praćen zastarevanjem tehnologija, posebno u proizvodnom sektoru; (d) niska efikasnost upotrebe resursa, posebno energije; (e) mali kapaciteti za razvoj „zelene ekonomije“ i zaštitu životne sredine; (f) odsustvo poslova i radnih mesta za visokoobrazovanu populaciju; (g) nestanak istraživačko-razvojnih službi i jedinica u privrednim organizacijama; (h) neznan broj novih proizvoda nastalih u Srbiji; (i) slabljenje sposobnosti za tehničku i proizvodnu kooperaciju sa drugim, posebno razvijenijim, zemljama, itd.

## 5. 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.” U uverenju da ovo važi i za buduće članice, Srbija treba da formuliše svoje ciljeve, planove, inicijative, akcije, instrumente, mehanizme koji se tiču istraživanja, razvoja i inovacija. To može učiniti tako što će se ugledati na elemente date u strategiji Evropa 2020, koristiti čak istu terminologiju, ili će pak, sasvim samosvojno i na svoj način sav taj posao obaviti, što bi bilo najbolje rešenje. Za obavljanje tog posla sugerišemo sledeće.

U formulisanju strategije za istraživanje, razvoj i inovacije EU polazi od tvrdnje da „Evropa nije dovoljno efikasna u pretvaranju dobrih inovativnih ideja u proizvode i usluge za tržište.” Ova tvrdnja, u znatno

jačoj meri važi i za Srbiju, jer je Srbija gotovo sasvim neefikasna u pretvaranju dobrih inovativnih ideja u proizvode i usluge za tržište. Ovu karakterizaciju problema EU i Srbije treba uzeti kao ključnu osnovu za sledeća politička, razvojna i kulturna opredeljenja Srbije u oblasti istraživanja, razvoja i inovacija čiju realizaciju navodimo u sledećih 12 smernica:

1. Dosadašnji model razvoja Srbije treba ubrzano, posvećeno i pametno zamenjivati onim koji se zasniva 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 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 tako nova zaposlenost obezbeđuje rast životnog standarda. U ovom smeru treba inovirati postojeću ili formulisati novu industrijsku (privrednu) politiku.

4. Velike regionalne razlike u razvijenosti 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, u proizvodnji i u potrošnji, posebno energetskih. Tekuća neefikasnost vodi ka znantno nižoj od moguće konkurentnosti proizvoda i usluga, ka nižim cenama rada i na nešto duži rok, ka neisplativosti investiranja i ugušivanju produktivnog privređivanja i biznisa. Posedovanje i korišćenje znanja i odgovarajućih tehnologija je ključni uslov za povećanje efikasnosti privrednih i neprivrednih sektora Srbije.
6. Razvoj zasnovan na znanju, istraživanjima i inovacijama traži novo razumevanje samog razvoja; obrazovanu i stalno učeću populaciju; jaku međuzavisnost i saradnju obrazovanja, istraživanja i privrede; preduzetnike stimulisane i usmeravane ka razvoju novih nešpekulativnih biznisa; kompetentnost u saradnji sa spoljnim svetom; vladu sposobnu, voljnu i odgovornu da svojim mehanizmima, odlukama, inicijativama podrži takav razvoj; inovacioni ambijent koji preduzetničke i druge napore fokusira na pretvaranje ideja, invencija, želja za uspehom, dovitljivost za nove proizvode i usluge koji su sposobni da izdrže rastuću konkurenciju na globalizovanom tržištu.
7. Raskid 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 koji održavaju korupciju bilo koje vrste. Jer, razvoj zasnovan na znanju pretpostavlja preduzetnika koji nema mogućnosti ili je destimulisan da drugim, neproizvodnim, putevima ostvaruje svoje preduzetničke ciljeve.
8. 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. U vezi sa ovim, Srbija treba Evropsku uniju (pravce i strategije razvoja, institucije, potencijale za kooperaciju, konkurentne pritiske, izvore podrške i pomoći, ugledne prakse...) da shvata i sagledava najviše kao izvor motiva, podstreka, podrške i pomoći za onaj svoj razvoj koji će na najbolji način iskoristiti postojeće i razviti nove kreativne potencijale stanovništva Srbije.

9. Tradicionalnu fokusiranost istraživačkog i obrazovnog sistema Srbije na usvajanje znanja i ispoljavanja inventivnosti i dovitljivosti, treba proširiti i na korišćenje svega ovoga za stvaranje novih, konkurentnih proizvoda i usluga i za njihovu komercijalizaciju. Ta nova fokusiranost traži saradnju različitih sektora, stručnih područja i profila, delova organizacija, institucija, itd. Istraživač može biti uspešan samostalan inventor; razvojni ili tehnički sektor nekog proizvodnog preduzeća može biti veoma uspešan u kreiranju tehničkih rešenja, itd. Ali, kreacija inovacije traži posvećen, organizovan, zajednički

i često konfliktan rad praktično svih sektora preduzeća u kome nastaje (marketing, razvojni, tehnički, finansijski, kadrovski, pravni, prodajni, nabavni i drugi sektori i službe) i veoma često, kooperaciju sa brojnim akterima iz okruženja, unutar zemlje i preko granice. Za uspešnost složenih poduhvata – a nema iole značajnije inovacije, a da proces njenog stvaranja nije složen – potrebne su odgovarajuće organizacione procedure, menadžerske veštine, uzajamno poverenje učesnika procesa, slobodan i znatiželjan duh, znanje i veštine, finansijska i druga ulaganja, sposobnost da se prihvati rizik, osiguravanje nagrade onih koji su doneli uspeh, itd. Inovativno društvo je ono koje stalno generiše inovacije, nikako samo jednu, ma kako značajnu i veliku.

10. Uloga vlade u području istraživanja i inovacija je veoma značajna i delikatna. Najpre, u dostizanju konsenzusa 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 u zemlji. Potom u započinjanju, ohrabrivanju i omogućavanju međunarodne saradnje u istraživanjima, razvoju i inovacijama, itd.

11. Za sve ovo, ovde navedeno, Srbiji je potreban politički i institucionalan sistem koji će kreativne kapacitete Srbije usmeriti ka modernom razvoju zasnovanom na znanju i ka dostizanju zavidne konkurentne pozicije. Da bi se ovo ostvarilo politički i institucionalni sistem, treba da odstrani brojne neproduktivne koalicije zasnovane na pohlepi i korupciji i da razvije sposobnosti za izbor pravih puteva u dostizanju željene budućnosti.

12. Prihvatanje, adaptacija i obogaćivanje razvojnih usmerenja datih u strategiji Evropa 2020 može pomoći Srbiji da napusti razvojnu periferiju na kojoj se sada nalazi i da se usmeri ka centru budućeg razvoja Evrope, a time i razvoju na globalnom nivou.

Za područje istraživanja, razvoja i inovacija, u kontekstu strategije Evropa 2020 na samom početku treba učiniti sledeće (preporuke za formulisanje ključnih inicijativa):

1. Saglasiti se ili preraditi napred datih 12 smernica i za ono što je konačno usvojeno utvrditi za njihovo ostvarivanje: (a) mehanizme i instrumente koji već postoje; (b) one koji nedostaju i

(c) puteve, nosioce, resurse i odgovornosti za ostvarivanje usvojenih smernica.

2. Proučiti, počev od EU inicijative vodi-  
lje u ovom području (Unija inovacija), preko svake ključne inicijative i svake praktične akcije za realizaciju inicijativa, njihovo značenje sa stanovišta razvojnih potreba i interesa Srbije i utvrditi kako se sve to može, na najbolji način, iskoristiti za potrebe razvoja Srbije.

3. Definisati, a potom javno, a kompetentno i kritički razmotriti svaki jasan predlog šta da se uradi i postigne u ovom području u Srbiji do 2020. godine i nadalje. Ideju, inicijativu, praktičnu akciju za šta se ne zna šta treba da bude konačan rezultat od interesa za razvoj Srbije treba ili definitivno odbaciti ili reformulisati sa odgovarajućim sadržajem, svrhom i očekivanim rezultatima i ponovo podvrgnuti istoj proceduri kritičkog preispitivanja.

4. Ambicije sasvim saobraziti raspoloživim resursima, koji se mogu povećati strukturnim promenama u privredi (razvoj realnog sektora i istraživanja u

njemu), drugačijom alokacijom javnih sredstava, pribavljanjem resursa iz inostranstva, posebno iz izvora koji su instrumenti strategije Evropa 2020, podsticanjem preduzetništva zasnovanog na inovacijama i novim tehnologijama.

5. Visoko obrazovanje što pre modernizovati razvojem istraživačkog rada studenata i nastavnika tako da se obrazovni proces dominantno zasniva na istraživanjima. Tekući nedostatak resursa za ovu modernizaciju može se smanjiti radnom kooperacijom istraživačkih institucija i univerziteta u Srbiji, u mnogim slučajevima i organizacionom integracijom ova dva, za sada međusobno podvojena sistema. Produktivnim radom i kompetentnom kooperacijom, pristupiti Evropskom prostoru obrazovanja i Evropskom istraživačkom prostoru.
6. Urediti međunarodnu saradnju u istraživanjima i razvoju tako da se tekući princip „saradnja sa svakim i u svemu“ zameni principom „saradnja na duži rok od koje se mogu ostvariti po razvoj zemlje najveće koristi.”
7. Vrednovati istraživački, razvojni i inovacioni sistem Srbije i njegove rezultate sa stanovišta doprinosa ukupnom razvoju zemlje (kulturalnom, ekonomskom, socijalnom...) sada, na srednji i na dugi rok, a doprinose ovog sistema globalnom čovečanstvu davati preko doprinosa razvoju sopstvene zemlje;
8. Kritički razmotriti, pre bilo kog prihvatanja, razne institucionalne, organizacione i slične novotarije koje se pojavlju u svetu i svaku pažnje vrednu novotariju adaptirati stvarnim nacionalnim osobenostima i potrebama nacionalnog razvoja.
9. Otvoriti sve istraživačke i razvojne institucije za saradnju, prihvatiti i dosledno primenjivati odgovarajuće kriterijume vrednovanja politika, organizacionih modela, istraživačkih procesa i rezultata. Definisati konkretne akcije za ključnu inicijativu „Merenje napretka“ tako da su podešene osobenostima IRI sistema u Srbiji.





# Klimatske promene

Dragoljub Todić

## 1. Ciljevi strategije Evropa 2020 u oblasti klimatskih promena

Pokušaj EU da se na strateški način odgovori na savremene izazove u oblasti klimatskih promena kroz rešenja sadržana u strategiji „Evropa 2020: strategija za pametan, održiv i uključiv razvoj” rezultat je nekoliko okolnosti i činilaca. Najpre,



razumevanje složenosti problema klimatskih promena i njihove zavisnosti od stanja i mera u različitim sektorima privrede i društva podrazumeva integralan pristup mogućim instrumentima za njihovo rešavanje. Zatim, nastojanje EU da ima vodeću (ili jednu od vodećih) uloga u kreiranju odgovora na izuzetno složene uzroke i dugoročne posledice klimatskih promena u međunarodnoj zajednici u celini, druga je ključna okolnost koja dodatno uslovljava definisanje klimatskih promena kao jednog od najznačajnijih prioriteta.<sup>32</sup> U širem kontekstu, radi se o istovremenom pokušaju da se odgovori na izazove globalne ekonomske (i ekološke) krize<sup>33</sup> korišćenjem različitih instrumenata radi ostvarivanja tzv. zelenog rasta, koji ciljeve u oblasti životne sredine integriše u politike podsticanja ekonomskog rasta u

.....

32 EU je članica Okvirne konvencije UN o promeni klime od 21. marta 1994. godine, (u grupi „Annex I“), a Kjoto protokola od 16. februara, 2005. godine. Videti: [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/status\\_of\\_ratification/items/2631.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php); [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/status\\_of\\_ratification/items/2613.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php)

33 Za izvesne naznake videti: Todić, D., Vukasović, V., Ekološka kriza i odgovor međunarodne zajednice (izbor najznačajnijih međunarodnih dokumenata i jugoslovenskih propisa), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2003, str. 1-27.

celini, podsticanja zapošljavanja, produktivnosti i inovacija.

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>34</sup> 20% učešća obnovljivih izvora energije u potrošnji električne energije i unapređivanje energetske efikasnosti kroz smanjenje primarne potrošnje ener-

.....

34 Povećanje smanjenja 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. g. 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, 2010. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage, {SEC(2010) 650}, Brussels, 26.5.2010, COM(2010) 265 final. Za podatke o emisijama GHG videti: Annual European Community greenhouse gas inventory 1990–2004 and inventory report 2006, Submission to the UNFCCC Secretariat, European Environment Agency, 2006; Report of the review of the initial report of the European Community, FCCC/IRR/2007/EC, 15 February 2008.

gije za 20% u poređenju sa projektovanim nivoima) snažno je naglašen fundamentalni karakter energetskeg 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 ukupnoj politici EU u oblasti održivog razvoja,<sup>35</sup> životne sredine,<sup>36</sup> prirodnih resursa,<sup>37</sup> industrijskog sektora, zatim poljoprivrede, saobraćaju, i drugom, što zahteva znatno detaljniju analizu. Veći broj različitih instrumenata za ostvarenje ovih ciljeva, ukomponovanih u ostale šire ciljeve koje bi trebalo imati u vidu, razvrstane su u dve vodeće inicijative koje su naslovljene sa „Industrijska politika za

eru globalizacije”<sup>38</sup> i „Resursno efikasna Evropa.”<sup>39</sup> U delu koji se odnosi na industrijsku 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 upavljanja, podizanje efikasnosti korišćenja resursa kroz specifična sektorska unapređivanja (napred-

.....

35 Za šire videti: Todić, D., Ekološka politika EU u svetlu strateških opredelenja u oblasti održivog razvoja, *Pravni život*, str. 53-66.

36 Videti: *Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme*, (OJ L 242, 10.09.2002, p. 1-15).

37 Za šire videti: Strategija Evropske unije o održivom korišćenju prirodnih resursa, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 29-30. 2009. str. 104-113.

.....

38 *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}, European Commissions, Brussels, COM(2010) 614.

39 *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, European Commission, Brussels, 26.1.2011, COM (2011) 21 final

ne 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. 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 regulišu poslovanje, preduzimanje 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.

U delu koji se odnosi na unapređenje efikasnosti korišćenja resursa predviđene aktivnosti na nivou EU obuhvataju, između ostalog: mobilizaciju finansijskih instru-

menata (ruralni razvoj, strukturni fondovi, istraživačko-razvojni programi); 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 putničkom, 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 euroruskom regionu); usvajanje i reviziju Akcionog plana u oblasti energetske efikasnosti (podrška malim i srednjim preduzećima i domaćinstvima) korišćenjem odgovarajućih strukturnih i drugih fondova, a radi unapređenja modela proizvodnje i potrošnje; „uspostavljanje vizije strukturalnih i tehnoloških promena” radi prelaska (do 2050. g.) 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 kohezije, poljoprivredne, ruralne i politike u oblasti pomorstva, posebno kroz primenu mera adaptacije zasnovanih na efikasnijem korišćenju resursa što bi, takođe, trebalo da doprinese globalnoj bezbednosti u sektoru hrane). U okviru ove inicijative planirane aktivnosti na nivou država članica obuhvataju, između ostalog, sledeće: ukidanje subvencija koje su štetne po životnu sredinu, osim onih koji se odnose na osobe sa posebnim potrebama, 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 doprinese 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.

Ako se za širi normativni okvir zvanične politike EU u oblasti klimatskih promena uzme paket propisa za ostvarenje „20-20-20“ ciljeva („klimatski i energetske paket“) dogovoren od strane Evropskog Parlamenta i Saveta u decembru, 2008. i u junu, 2009. godine<sup>40</sup> onda bi operacionalizaciju ciljeva EU najvećim delom trebalo tražiti u instrumentima definisanim u četiri grupe komplementarnih propisa.<sup>41</sup> To su: propisi koji se odnose na reviziju i jačanje sistema trgovine dozvolama za emisije (ETS-Emissions Trading System), što predstavlja ključno sredstvo EU za efikasno smanjenje troškova emisija,<sup>42</sup> odluka koja se odnosi na „podele napora“ koja reguliše emisije iz sektora koji nisu pokriveni sa EU ETS, kao što su pre-

40 Videti: [http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/package\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/package_en.htm)

41 Ovde se, zbog ograničenog prostora, ostavljaju po strani ostali brojni propisi u oblasti klimatskih promena ili od značaja za klimatske promene.

42 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 (Text with EEA relevance) (OJ L 275, 25.10.2003, p. 32–46).

voz, stanovanje, poljoprivreda, otpad;<sup>43</sup> obavezujući nacionalni ciljevi za obnovljive izvore energije, čiji je cilj da zajednički povećaju udeo obnovljivih izvora energije u EU za 20% do 2020<sup>44</sup> i unapređenje razvoja i bezbedno korišćenje tehnike hvatanja i skladištenja ugljenika (Carbon capture and storage-CCS).<sup>45</sup>

43 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 OJ L 140 5.6.2009, p. 136-148.

44 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, OJ L 140, 5.6.2009. p. 16-62.

45 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, OJ L 140, 5.6.2009. p. 114-135.

## 2. Politika Republike Srbije u oblasti klimatskih promena

Među brojnim činiocima koji determinišu politiku Republike Srbije u oblasti klimatskih promena verovatno se opštim mogu smatrati oni koji proističu iz zastarele privredne strukture i nasleđenih problema privrede i društva, pored geografskog položaja i karakteristika koje su povezane sa njim ili proizilaze iz njega.<sup>46</sup> Kao element politike u oblasti životne sredine u celini, ona je određena postojećim stanjem prirodnih resursa i mogućnostima da se

46 U vezi sa ovim trebalo bi voditi računa i o specifičnostima regiona u kojem se nalazi Srbija i nastojanjima da se ostvari intenzivnija regionalna saradnja u ovoj oblasti. Videti sajt Virtuelnog klimatskog centra za jugoistočnu Evropu: <http://www.seevccc.rs/?p=668>. Videti i: *Belgrade Initiative: enhancing the regional South-East European cooperation in the field of climate change – Climate Change Framework Action Plan for the South-Eastern European region and the establishment of a subregional, virtual Climate Change related centre for research and systematic observation, education, training, public awareness, and capacity building*, ECE/BELGRADE.CONF/2007/20, ECE/BELGRADE.CONF/2007/20/Add.1

društvo realno suoči sa ovim problemima. Aktuelne manifestacije problema klimatskih promena,<sup>47</sup> svest različitih subjekata i saznanje o njihovim ukupnim implikacijama, takođe, značajno utiču i na preduzimanje konkretnih mera i aktivnosti. Zato bi ciljeve nacionalne politike Republike Srbije u oblasti klimatskih promena trebalo posmatrati u kontekstu ukupne politike i stanja propisa u oblasti životne sredine,<sup>48</sup> a najpre sa stanovišta obaveza koje ima po osnovu članstva u relevantnim međunarodnim ugovorima. Pored Okvirne konvencije UN o promeni klime, Kjoto protokola<sup>49</sup> i drugih međunarodnih ugovora koji se odnose na zaštitu atmosfere, trebalo bi

47 Videti npr. *Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2009. godinu*, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd, 2010. str. 131-137.

48 Za šire videti: Vukasović, V, Todić, D, *Environmental Law (Serbia)*, International Encyclopedia of Laws, Suppl. 68 (April 2009), Kluwer Law International, BV, The Netherlands, 2009.

49 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 (u grupi „Non-Annex I“), a Kjoto protokola od 17. juna, 2008. godine.

imati u vidu i obaveze i prava iz više drugih međunarodnih ugovora koji imaju značaj za oblast klimatskih promena, a naročito u oblasti zaštite biodiverziteta, dezertifikacije, upravljanja otpadom, upravljanja vodnim resursima, itd.<sup>50</sup> Deo napora Republike Srbije u oblasti klimatskih promena snažno je determinisan i aktivnostima koje se sprovode u okviru procesa približavanja Republike Srbije članstvu u EU i usklađivanjem nacionalnog zakonodavstva sa propisima EU. U tom smislu je potrebno voditi računa o aktuelnom nivou usklađenosti, trenutnim aktivnostima i projektovanoj dinamici usklađivanja nacionalnih propisa u više oblasti, pored onih koji se neposredno odnose na klimatske promene.<sup>51</sup>

50 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, Bivše 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).

51 Videti: *Izmenjeni i dopunjeni Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2009. str.571-601. [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/NPI/Revidirani\\_NPI\\_2009.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/NPI/Revidirani_NPI_2009.pdf)



Prema konstatacijama iz Prostornog plana Republike Srbije osnovni problemi u oblasti klimatskih promena u Republici Srbiji se sastoje u sledećem: 1) u primeni klimatskih podataka i informacija u planiranju i projektovanju još uvek se koriste standardne metode i uputstva bazirana na stacionarnosti klime; 2) ne postoji razvijena svest o potrebi uključivanja klimatskih promena kao faktora održivog razvoja u sektorske strategije, naročito sektora ranjivih na klimatske promene (poljoprivreda, vodoprivreda, šumarstvo, energetika, turizam, zdravlje, građevinarstvo, saobraćaj); 3) nije obezbeđena adekvatna podrška za implementaciju multidisciplinarnih programa istraživanja uticaja klimatskih promena, ranjivosti i opcija adaptacije; 4) ne postoji poseban državni program za rešavanje problema klimatskih promena; 5) ograničene finansijske mogućnosti za potrebe jačanja kapaciteta (sistemskih, institucionalnih i individualnih), obrazovanja, obuke i informisanja.<sup>52</sup>

52 Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 88/2010); [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), str. 117.

Formalno posmatrano, ciljevi Republike Srbije u oblasti klimatskih promena, obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti relativno su uopšteno formulisani u nekoliko strateških dokumenata<sup>53</sup> među kojima se najznačajnijim mogu smatrati: Nacionalna strategija za uključivanje Republike Srbije u Mehanizam čistog razvoja Kjoto protokola za sektore upravljanja otpadom, poljoprivrede i šumarstva (Nacionalna CDM strategija),<sup>54</sup> Prva nacionalna komunikacija (Prvi izveštaj prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime)<sup>55</sup>, Nacionalni program zaštite životne sredine<sup>56</sup>, Nacio-

53 Preispitivanje stvarnog značaja takvih opredelenja zaslužuje posebnu i detaljnu analizu.

54 Videti: Nacionalna strategija za uključivanje Republike Srbije u mehanizam čistog razvoja Kjoto protokola za sektore upravljanja otpadom, poljoprivrede i šumarstva, Beograd, [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678)

55 Initial National Communication of the Republic of Serbia, Ministry of Environment and Spatial Planning, Belgrade, November 2010. <http://unfccc.int/resource/docs/natc/srbnc1.pdf>

56 Nacionalni program zaštite životne sredine. Vlada Republike Srbije. Beograd, 2010. <http://www.ekoplan.gov.rs/src/7-Ostala-dokumenta-127-document.htm> („Službeni glasnik RS”, broj 12/10).

nalna strategija održivog razvoja<sup>57</sup>, Strategija uvođenja čistije proizvodnje u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS”, broj 17/09), itd.

Osnovni cilj Nacionalne strategije za uključivanje Republike Srbije u Mehanizam čistog razvoja Kjoto protokola za sektore upravljanja otpadom, poljoprivrede i šumarstva je izgradnja kapaciteta i podizanje svesti zainteresovanih strana o mehanizmu čistog razvoja, ali i identifikacija potencijalnih projekata i finansijskih mogućnosti za sprovođenje istih u okviru ovog mehanizma Kjoto protokola.<sup>58</sup> Prema rešenjima iz Nacionalnog programa zaštite životne sredine prioritetan karakter imaju aktivnosti na ublažavanju klimatskih promena uz istovremeno naglašavanje značaja i potrebe sprovođenja akcija prilagođavanja na izmenjene

.....  
<sup>57</sup> *Nacionalna strategija održivog razvoja*, Vlada Republike Srbije. Beograd, 2008. <http://www.odrzivi-razvoj.gov.rs/assets/download/Nacionalna-strategija-odrzivog-razvoja-Republike-Srbije.pdf> („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 57/08).

<sup>58</sup> Ministarstvo rudarstva i energetike pripremlilo je dokument *Strategija primene mehanizma čistog razvoja u energetskom sektoru Republike Srbije. Nacionalni program zaštite životne sredine*, op. cit. str. 29.

klimatske uslove. Nacionalna strategija održivog razvoja i Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije održivog razvoja za period 2009-2017. godine, definišu klimatske promene kao jedan od ključnih faktora rizika po životnu sredinu i formulišu određene akcije, u oblasti mitigacije i adaptacije. U okviru dela koji se odnosi na životnu sredinu jedan od glavnih ciljeva je prilagođavanje postojećih institucija potrebama aktivnog sprovođenja politike zaštite klime i ispunjenje obaveza iz međunarodnih dokumenata (UNFCCC, Kjoto protokola...) kao i izrada akcionog plana adaptacije privrednih sektora na klimatske promene. U ostalim sektorima definisan je niz prioriternih akcija čije bi sprovođenje trebalo da doprinese ublažavanju i prilagođavanju na izmenjene klimatske uslove.

Povećanje energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije definisani su kao dva glavna prioriteta (od pet) u Strategiji razvoja energetike Republike Srbije do 2015. godine.<sup>59</sup> Inače, smatra se da je primena obnovljivih izvora energije u energetskom sektoru na po-

.....  
<sup>59</sup> *Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2015. godine*, Vlada Republike Srbije, Beograd. 2005. str. 12-13.



četku i podsticajne mere su na snazi od 1. januara 2010. godine.<sup>60</sup> Usvojen je (2010) Prvi akcioni plan za energetska efikasnost Republike Srbije za period od 2010. do 2012. godine, za koji se smatra da je sačinjen u skladu sa Direktivom 2006/32/EZ.<sup>61</sup>

U Strategiji naučnog i tehnološkog razvoja „zaštita životne sredine i klimatske promene“, „energetika, energetska efikasnost“ definisane su kao dve od sedam nacionalnih prioriteta u periodu 2011-

60 Videti: Uredbu o merama podsticaja za proizvodnju električne energije korišćenjem obnovljivih izvora energije i kombinovanom proizvodnjom električne i toplotne energije („Službeni glasnik RS“, broj 99/09). U toku je realizacija projekta „Energetska efikasnost u Srbiji“ koji finasira Svetska banka, a s ciljem unapređenja energetske efikasnosti u grejanju javnih objekata iz sektora zdravlja, prosvete i socijalne zaštite.

61 Directive 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on energy end-use efficiency and energy services and repealing Council Directive 93/76/EEC, OJ L 114, 27. 4. 2006. p.64-85. Prema ovom planu planirano je da se cilj uštede finalne energije od 1,5 % ostvari realizacijom mera poboljšanja energetske efikasnosti u sektorima: domaćinstava i javne i komercijalne delatnosti, industrije i saobraćaja. Načelno je definisan posredan cilj za prvi trogodišnji Akcioni plan i on do kraja 2012. godine iznosi 2% prosečnog iznosa potrošnje finalne energije u okviru Direktive.

2015.<sup>62</sup> U Strategiji razvoja šumarstva naglašena je i potreba stalnog povećanja kapaciteta šuma, u cilju efikasnije borbe protiv klimatskih promena.<sup>63</sup> Strategija biološke raznovrsnosti Republike Srbije za period od 2011. do 2018. godine, klimatske promene posebno razmatra u delu koji se odnosi na pritiske i direktne faktore ugrožavanja biodiverziteta Re-

62 Videti: Strategija naučnog i tehnološkog razvoja Republike Srbije od 2010. do 2015. godine, Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj, Beograd, 2010. [http://www.nauka.gov.rs/cir/images/stories/vesti/strategija/strategija\\_prelom.pdf](http://www.nauka.gov.rs/cir/images/stories/vesti/strategija/strategija_prelom.pdf), str. 20.

63 Videti: *Strategija razvoja šumarstva Republike Srbije*, Vlada Republike Srbije, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Uprava za šume, Beograd, 2006. ([http://www.minpolj.sr.gov.yu/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=60&Itemid=67](http://www.minpolj.sr.gov.yu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=60&Itemid=67), str. 10, 17. Slično i u Strategiji razvoja poljoprivrede Srbije, Vlada Republike Srbije, Beograd, [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678) str. 25. Međutim, Strategija razvoja turizma Republike Srbije ne spominje posebno pitanja klimatskih promena iako se oblast životne sredine direktno i posredstvom drugih kategorija i formulacija spominje na nekoliko mesta i u različitim kontekstima. *Strategija razvoja turizma Republike Srbije* („Službeni glasnik RS“, broj 91/06). Za šire videti: Todić, D, Petrović, S, *Klimatske promene i turizam u strateškim dokumentima Republike Srbije*, Zbornik radova: Peta regionalna konferencija „Životna sredina ka Evropi“, Beograd, 4-5. juni 2009. godine, Ambasadori životne sredine i Privredna komora Srbije, Beograd, str. 38-42.

publike Srbije<sup>64</sup> pri čemu se konstatuje neophodnost izgradnje kapaciteta za „kreiranje i sprovođenje strategija za prilagođavanje klimatskim promenama.”<sup>65</sup> Ciljevi Strategije u delu koji se odnosi na klimatske promene posebno su definisani i oni obuhvataju, između ostalog, sledeće aktivnosti: 1) razviti i sprovesti Nacionalni akcioni plan za biodiverzitet i klimatske promene; 2) razviti strategije prilagođavanja na klimatske promene na osnovu procene ranjivosti; 3) izvršiti procenu ranjivosti na klimatske promene za zaštićena područja i osetljive, retke ili ugrožene ekosisteme; 4) utvrditi potrebe za indikatorima, informacijama i opremom, kao i prioritete za dugoročno praćenje uticaja klimatskih promena na biodiverzitet; 5) uključiti informacije o klimatskim promenama na internet stranicu o biodiverzitetu radi lakšeg informisanja i razmenu informacija između odgovornih za upravljanje resursima i zemljištem, donosioca odluka i javnosti.

64 Strategija o biološkoj raznovrsnosti Republike Srbije za period od 2011. do 2018. godine, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2010, str. 42-43.

65 Ibid, str. 50.

### 3. Razlike i sličnosti između Republike Srbije i EU u oblasti klimatskih promena

Razlike (i sličnosti) između stanja i projektovanih ciljeva EU u oblasti klimatskih promena i stanja i projektovanih ciljeva Republike Srbije teško je jasno i precizno odrediti. Ovo pre svega zbog širine i broja pitanja koja su obuhvaćena raspravom i brojnih metodoloških pitanja koja bi prethodno trebalo razjasniti,<sup>66</sup> kao i zbog suštinski različitih pozicija u odnosu na pojedina prethodna pitanja koja su značajna za izvlačenje konačnih zaključaka. Ovome treba dodati i formalno (trenutno) različit status u Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime (Annex I odnosno Non-Annex I). Ipak, na pojedina pitanja je moguće i potrebno je posebno ukazati.

66 Verovatno je da bi uporedna analiza nacionalne politike u oblasti klimatskih promena pojedinih država članica EU (naročito nekih od njih) i RS bolje ilustrovala zajedničke elemente i razlike od posrednog značaja za zaključivanje o odnosu ciljeva politike EU i RS.

a) Najpre, može se konstatovati na opšti način da strateški ciljevi definisani relevantnim dokumentima EU nisu eksplicitno formulisani u nacionalnim dokumentima Republike Srbije na način kako je sadržano u dokumentima EU. Naravno, izvesni elementi nacionalne politike preklapaju se na opšti način sa ciljevima EU, a tek detaljnija analiza bi mogla preciznije pokazati stepen i karakter ovog preklapanja.

b) Generalno govoreći, može se postaviti pitanje do koje mere i na koji način je politika u oblasti klimatskih promena inkorporirana u politiku u oblasti životne sredine u celini i naročito, sektorske politike od značaja za politiku u oblasti klimatskih promena i životne sredine. Iako je na pojedine elemente već ukazano u prethodnom tekstu, detaljniji odgovor na ovo pitanje podrazumeva analizu brojnih činilaca, naročito sa stanovišta realnih mogućnosti privrede i društva da se suoče sa ovim pitanjima kao i međusobne usaglašenosti pojedinih ciljeva i instrumenata.

c) U pogledu konkretnijih ciljeva, koji se odnose na smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte (engl. *greenhouse gas* – GHG), mogu se konstatova-

ti razlike u projekcijama koje su date za Republiku Srbiju i to samo za deo predviđenog perioda.<sup>67</sup> Prema projekcijama iz Prvog izveštaja Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime, ukupne emisije GHG u delu perioda na koji se odnosi strategija Evropa 2020 ne bi bile smanjenje, 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 nivo od 110,56%, a 2015. godine, 111,66% ukupnih emisija GHG u baznoj 1990. godine.<sup>68</sup> Poređenjem ukupne emisije GHG projektovane prema osnovnom i alternativnom scenariju, očekivano

.....  
<sup>67</sup> Ovde treba imati u vidu da Republika Srbija, kao ne-Aneks I ugovornica (zemlja u razvoju), nema obavezu kvantifikovanog smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte u prvom obavezujućem periodu (2008-2012. godina). *Nacionalni program zaštite životne sredine, op. cit.* str. 28. Istovremeno, EU je, kao članica Aneksa B Kjoto protokola, obavezna na smanjenje emisija za 8% (period 2008-2012). [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/items/3145.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/3145.php).

<sup>68</sup> Prvi izveštaj R. Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime, Vlada R. Srbije, Beograd, 2010.g., str. 11.

povećanje emisije 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.

d) 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>69</sup> Donet je i Akcioni plan za biomasu za Republiku Srbiju („Službeni glasnik RS”, broj 56/10). Inače, Direktiva 2009/28/EEC (koja se odnosi na obnovljive izvore energije) nije transponovana u nacionalni pravni sistem Republike Srbije.

e) Unapređenje energetske efikasnosti definisano je kao cilj Republike Srbije u nekoliko strateških dokumenata i nekim nacionalnim propisima, ali pitanje sistemskog pristupa, primene i ukupnih

efekata postojećih i planiranih mera za-  
služuje posebnu i detaljnu analizu.<sup>70</sup>

f) Propisi koji se odnose na sistem trgovine dozvolama za emisije (Direktiva 2003/87/EC i drugi propisi), kao i Direktiva 2009/31/EC o geološkom skladištenju CO<sub>2</sub>, nisu transponovani u nacionalni pravni sistem.

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

70 Za šire o nekim aktivnostima u ovoj oblasti videti sajt Agencije za energetske efikasnost: <http://www.seea.gov.rs/Serbian/Prezentacija1.htm>

## 4. Preporuke za približavanje Srbije ciljevima strategije Evropa 2020 u oblasti klimatskih promena

Sagledavanje potreba i mogućnosti Republike Srbije za usklađivanje nacionalne politike sa projektovanim ciljevima EU podrazumeva uvažavanje svih okolnosti specifičnih za Republiku Srbiju i njeno nastojanje da postane članica EU. Preporuke za preduzimanje potrebnih mera i sprovođenje određenih aktivnosti u metodološkom smislu bi mogle da budu povezane sa odgovorom na nekoliko opštih pitanja među kojima su: pitanje integracije ciljeva u oblasti klimatskih promena i životne sredine u relevantne sektorske politike; pitanje dalje harmonizacije nacionalnih propisa sa propisima EU naročito u sektorskim politikama od neposrednog značaja za oblast klimatskih promena; pitanje investicija u pojedine privredne grane od značaja za klimatske promene; pitanje adekvatnosti postojećih institucio-

nalnih okvira, itd. Pri tom bi trebalo imati u vidu da je jedan deo aktivnosti od značaja za oblast klimatskih promena već planiran ili su neke aktivnosti na različite načine otpočele.<sup>71</sup> Sve one bi mogle biti klasifikovane u nekoliko grupa i obuhvataju sledeće:

a) Preispitivanje i reviziju postojećih strateških opredeljenja Republike Srbije definisanih u strateškim dokumentima, a prevashodno Strategije razvoja energetike<sup>72</sup> i drugih strateških dokumenata, obavezu da se pri donošenju novih strateških dokumenata uključe ciljevi koji se odnose

71 Verovatno je da već definisane prioritete aktivnosti koje su predviđene projektom „IPA 2009 - Regionalna mreža za pristupanje u oblasti životne sredine (RENA)“, u delu koji se odnosi na klimatske promene, odražavaju urgentnost problema i redosled poteza. Ove aktivnosti obuhvataju sledeće: tehnička pomoć za uspostavljanje inventara gasova sa efektom staklene bašte, aktivnosti u oblasti energetske efikasnosti, prema strategije ublažavanja klimatskih promena i prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, izgradnja kapaciteta za administrativne strukture, itd. Videti sajt „Regional Environmental Network for Accession“: [http://www.rena-network.org/index.php?view=wgroup&groups=wgroups&id\\_group=2](http://www.rena-network.org/index.php?view=wgroup&groups=wgroups&id_group=2)

72 Pripremljen je projektni zadatak za izradu nove Strategije razvoja energetike Republike Srbije sa projekcijama do 2025. godine, odnosno do 2030. godine.

na pojedina pitanja od značaja za klimatske promene i na način kako se klimatske promene razumeju u strategiji EU.

b) Jedan pravac daljih aktivnosti odnosi se na stvaranje pretpostavki za prenošenje u nacionalni pravni sistem i sprovođenje EU paketa za klimu i energiju; harmonizaciju propisa u oblasti energetike, a naročito Zakona o energetici sa relevantnim propisima EU; usvajanje Zakona o racionalnom korišćenju energije koji bi na nov način trebalo da reguliše pitanja koja se odnose na energetske efikasnost, racionalnu potrošnju energije i smanjenje emisija GHG; zatim, preispitvanje i usklađivanje propisa u drugim oblastima od značaja za oblast klimatskih promena, a sa stanovišta kriterijuma u oblasti klimatskih promena (propisi u oblasti šumarstva, poljoprivrede, vodoprivrede, upravljanja otpadom, itd).

c) Obezbeđivanje uslova za odgovarajuću i doslednu primenu propisa u oblasti životne sredine, a naročito Zakona o zaštiti vazduha („Sl. glasnik RS“, broj 36/09) posebno u delu koji se odnosi na aktivnosti na donošenju Strategije zaštite

te vazduha<sup>73</sup> i Nacionalnog programa za postepeno smanjivanje godišnjih maksimalnih nacionalnih emisija zagađujućih materija;<sup>74</sup> izradu Akcionog plana za zaštitu vazduha i suzbijanje klimatskih promena; izradu Nacionalnog plana akcija za sprečavanje (mitigaciju) za podsektor energetske efikasnosti do 2020. godine. To uključuje i norme koje se odnose na uspostavljanje informacionog sistema kvaliteta vazduha i uspostavljanje različitih registara koji omogućavaju procene glavnih atmosferskih zagađujućih materija. To se odnosi i na Nacionalni inven-

73 Članom 26. Zakona o zaštiti vazduha predviđeno je da su instrumenti politike i planiranja zaštite vazduha: 1) Strategija zaštite vazduha; 2) planovi kvaliteta vazduha; 3) kratkoročni akcioni planovi; 4) Nacionalni program za postepeno smanjivanje godišnjih maksimalnih nacionalnih emisija zagađujućih materija; 5) planovi operatera za smanjenje emisija iz stacionarnih postrojenja. Strategija zaštite vazduha je dokument na osnovu kojeg se donose planovi kvaliteta vazduha, kratkoročni akcioni planovi i programi za smanjenje emisija zagađujućih materija u vazduhu.

74 Izrada Nacionalnog plana za smanjenje emisija iz postojećih postrojenja za sagorevanje je sastavni deo Nacionalnog programa za postepeno smanjivanje godišnjih maksimalnih nacionalnih emisija zagađujućih materija. Utvrđivanje nivoa emisija zagađujućih materija iz postojećih velikih postrojenja za sagorevanje za 1990. godinu, kao referentnoj godini, prethodna je pretpostavka za donošenje Nacionalnog programa.

tar emisije gasova sa efektom staklene bašte i odstranjenih količina ovih gasova putem ponora, pored registra supstanci koje oštećuju ozonski omotač, registra izvora zagađivanja vazduha i inventara nenamerno ispuštenih dugotrajnih organskih zagađujućih materija.

d) Poseban značaj imalo bi prenošenje odredbi Direktive 2009/28/EZ o obnovljivim izvorima energije<sup>75</sup> u nacionalni pravni sistem i u vezi sa tim realizacija projekta koji se odnosi na njenu implementaciju (započet u okviru Energetske zajednice) kao i priprema i donošenje Nacionalnog akcionog plana za obnovljive izvore energije do 2020. godine.

e) Jedan deo mogućih aktivnosti Republike Srbije odnosi se na analizu i sagledavanje stanja u vezi sa unapređenjem razvoja i bezbednim korišćenjem tehnika skupljanja i skladištenja ugljenika (engl. *Carbon capture and storage-CCS*), tj. transponovanjem Direktive 2009/31/EC o geološkom skladištenju CO<sub>2</sub> i drugih

.....

75 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, OJ L 140, 5.6.2009. p. 16-62.

relevantnih propisa u nacionalni pravni sistem, kao i stvaranje pretpostavki za njihovu odgovarajuću primenu.<sup>76</sup>

f) Jedna od ključnih pretpostavki odnosi se na izgradnju odgovarajućih podsticajnih mehanizama u oblasti životne sredine koji su od značaja za oblast klimatskih promena;<sup>77</sup> uvođenje podsticajnih mera za podršku primeni „zelenih“ tehnologija u relevantnim privrednim delatnostima i uslugama; podizanje svesti građana o značaju klimatskih promena i njihovim implikacijama kao i izgradnju odgovarajućeg obrazovnog sistema; jačanje institucionalnih kapaciteta u oblasti životne sredine, a posebno monitoringa životne sredine; izgradnju odgovarajuće statističke metodologije kompatibilne sa metodologijom EU, kao i međusobno usklađenom; uvođenje povlašćenih tarifa

.....

76 Transponovanje Direktive koja se odnosi na trgovinu dozvolama za emisije planirano je kao „kratkoročni cilj“ (2010-214). *Nacionalni program zaštite životne sredine*, op. cit. str. 92.

77 Za izvesne naznake videti: Todić, D, Tržišni instrumenti u politici životne sredine Evropske unije, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 31-32/2010, str.124-133. Videti takođe i: Community Guidelines on state aid for environmental protection, (Text with EEA relevance), (2008/C 82/01), OJ C 82/1. 1.4.2008, p. 1-33.



za određene privilegovane proizvođače električne energije; osnivanje Fonda za energetske efikasnosti; uvođenje instrumenata i programa podrške za primenu energetske efikasnosti u zgradama, transportu, industriji i domaćinstvima; uvođenje sistema energetske menadžmenta u velikim potrošačima energije, državnim institucijama i lokalnoj samoupravi; podsticanje masovnog korišćenja sistema merenja za pojedinačne potrošače toplote; izgradnju i primenu instrumenata koji bi obezbedili promovisanje izgradnje visokoeffikasnih zgrada, to jest povećanje energetske efikasnosti postojećih zgrada; uvođenje obaveze energetske označavanja kućnih uređaja, itd.





## Energija

Aleksandar Kovačević

### 1. Energija u kontekstu programa Evropa 2020

Energija čini okosnicu programa Evropa 2020. Pitanja pribavljanja, proizvodnje, prenosa, prodaje i kupovine, kao i pitanje korišćenja energije prožimaju prioritete oblasti (Pametani rast, Održivi rast, Inkluzivni rast, Izlazak iz krize), glavne ciljeve, vodeće inicijative, Opšte smernice ekonomske politike i posebnu smernicu o unapređenju socijalne politike i smanjenju siromaštva. Pored vodećih inicijativa, program 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 programa Evropa 2020, odgovarajući organi Evropske komisije preduzimaju aktivnosti za izradu specifičnih razvojnih dokumenta u oblasti energetike kojima se operacionalizuju mnogobrojni i različiti aspekti odnosa energetike u programu Evropa 2020 i stavljaju na raspolaganje strateški alati specifični za sektor energetike. Najznačajniji dokumenti su:

- Energija 2020 - Energetska Strategija za Evropu 2011-2020 (donet 2010);
- Paket energetske infrastrukture (2010) kao i Komunikacija o prioritetima energetske infrastrukture za 2020. i dalje koja se očekuje;
- Akcioni plan za energetske efikasnost (2011);
- 2050 - Mapa puta (2011);
- Komunikacija u vezi spoljnih dimenzija energetske politike (očekuje se 2011).

Međutim, razvoj energetske politike u Evropskoj uniji je na izvestan način pretodio ili išao u susret razvoju strateškog programa Evropa 2020. Počev od januara, 2007. godine, Evropska komisija je objavila više paketa mera i dokumenata koji se na sveobuhvatan način bave energijom. Ovo naročito uključuje:

- Treći paket liberalizacije energetske tržišta.
- Klimatsko - energetske pakete.
- Paket energetske bezbednosti i efikasnosti.
- Program finansijske pomoći za prioritetne projekte u energetske sektoru u okviru Evropske 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 Evropske unije u oblasti energije evoluirala u kontekstu razvoja programa Evropa 2020 s jedne strane, i učestalih strateških kriza koje se dešavaju na energetske tržištu.

Ovi paketi propisa i očekivani razvoj Evropske energetske politike imaju dalekosežan

značaj za međunarodne odnose Evropske unije. Oni utiču na zemlje koje su pristupile Ugovoru o Energetskoj zajednici (UEnZ) sa Evropskom unijom tako što se kroz mehanizam ovog Ugovora prenose i primenjuju i u tim zemljama. Pored toga, brza evolucija energetske politike u Evropskoj uniji vrši uticaj na odnose EU i zemalja snadevača energentima: Ruskom Federacijom, Mediteranskim zemljama i zemljama OPEC (Organizacije zemalja izvoznica nafte). Ruska Federacija smatra da razvoj i liberalizacija evropskog energetskeg tržišta sa naglaskom na energetske efikasnost i razvoj unutrašnje infrastrukture dovodi u rizik postojeće, započete ili planirane projekte izgradnje infrastrukture, jer uvodi element neizvesnosti u procenu i predviđanje plaćeno sposobne tražnje za energijom.

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

Nasuprot velikoj kompleksnosti energetske politike Evropske unije 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 ranije pomenutim mnogobrojnim dokumentima. Ta četiri kompleksa mogu se sumirati kako sledi:

1. kompletiranje unutrašnjeg energetskeg tržišta do 2014. godine;
2. nijedna država članica ne može ostati energetske ostrvo posle 2015. godine;
3. snažno poboljšanje energetske efikasnosti i
4. uvođenje koordinacije spoljne energetske politike Evropske unije.

## **AD1.** Kompletiranje unutrašnjeg energetskeg tržišta do 2014. godine

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

Najveći deo planova za razvoj iz okvira Energija 2020 se temelji na očekivanju privatnih investicija. Bez obzira na okolnost da Evropska komisija predviđa značajne finansijske podsticaje za investicije u infrastrukturu i izgradnju novih energetskeg objekata, obnovljive izvore energije i

energetskeg efikasnost, i dalje najveći deo investicionih sredstava treba da stigne od privatnih investitora. Očekuje se masovno angažovanje privatnih investitora kako bi se ostvarili kvantitativni ciljevi energetskeg politike Evropske unije. Shodno tome potreban je odgovarajući pravni okvir koji će omogućiti privatnim učesnicima da imaju izvesnu pravnu sigurnost radi planiranja i investiranja u oblast energetskeg. Isto tako, neenergetskeg investitori počev od domaćinstava, industrije, javnih objekata, javnih ustanova, opština, gradova, regiona i državnih uprava od njih se takođe očekuje da investiraju u energetskeg efikasnost, distribuiranu proizvodnju energije, obnovljive izvore energije i tome slično. Najkraće rečeno, potreban je takav pravni okvir koji će omogućiti i podstaći sve ove subjekte na povećano investiranje u narednom periodu.

Da bi ovo investiranje imalo dodatni podsticaj i da bi se energetskeg tržišta mogla razviti potreban je takođe razvoj ne samo integrisane nego i inteligentne infrastrukture. Počev od inteligentnih mreža do inteligentnih uređaja za proizvodnju energije, takozvana inteligentna infrastruktura čini okosnicu razvoja energetskeg tržišta. U kombinaciji otvorenih komercijalnih i kompetitivnih energetskeg tržišta, inteli-

gentne infrastrukture i sniženih barijera za ulazak na tržište smatra se da će Evropska unija do 2014. godine, ostvariti kompletno unutrašnje energetske tržište.

## **AD2.** Nijedna država članica ne može ostati energetske ostrvo posle 2015. godine

U ovom trenutku sa svega 3% električne energije u Evropskoj uniji se 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 energetskeg tržišta. Bez obzira što se nalazi na kontinentu i što su tehnički povezane u zajedničku električnu mrežu većina članica Evropske unije su u stvari energetske ostrva i u velikoj meri se njihovo funkcionisanje temelji na njihovom unutrašnjem separatom energetskeg tržištu. Postoji intencija da se integracija tržišta na nivou Evropske unije 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 Evropske unije. Da li se radi o ostrvskim

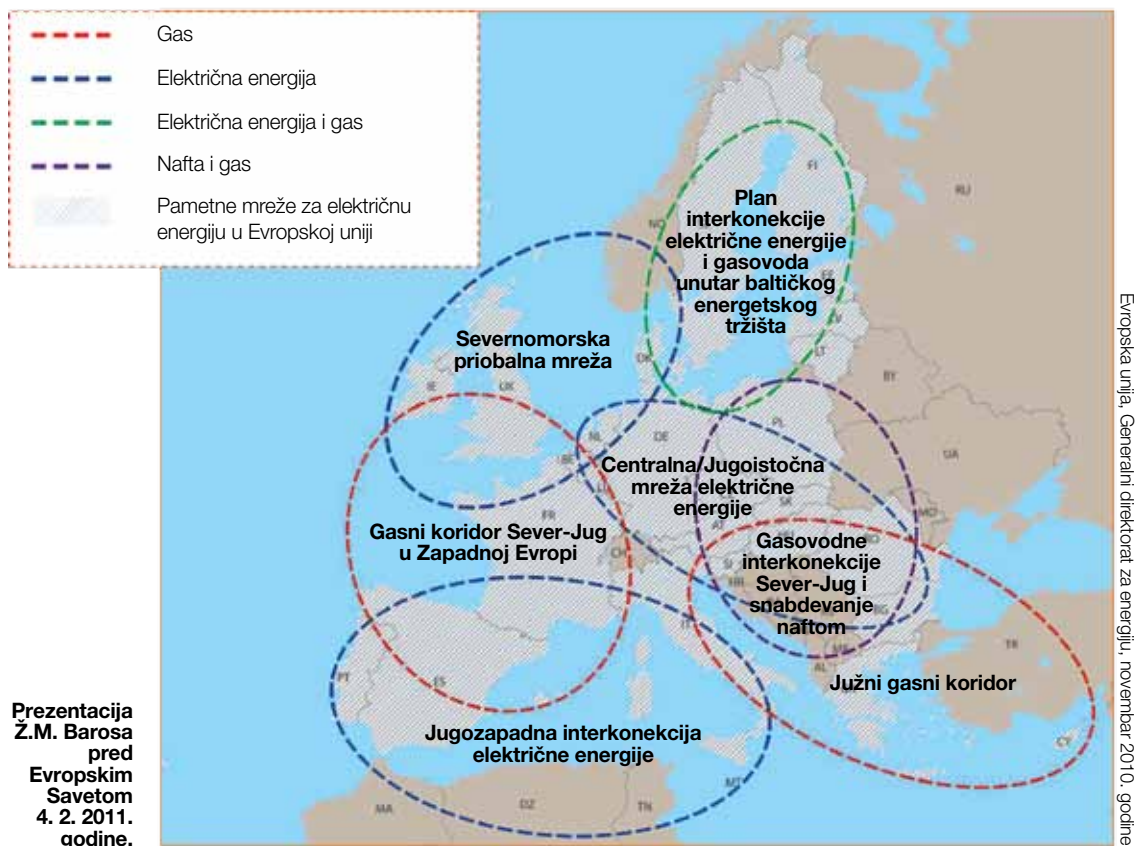
državama ili o regionima koji nemaju dovoljan kapacitet infrastrukture ili dovoljnu funkcionalnost infrastrukture koja ih povezuje sa ostatkom Evropske unije postoje teritorije koje nisu u potpunosti integrisane u Evropsku uniju u energetskeg smislu. Jedan od ciljeva nove energetske politike Evropske unije je da svi ovi regiona budu uključeni u jedinstveno energetskeg tržište.

Ključni uslovi za potpunu interkonektivnost su:

- izvesnost u vezi buduće potrošnje energije i tehnoloških potreba;
- obećanje značajne komercijalne stope povrata;
- poboljšana regulacija tarifa i cena i
- smanjenje dužine raznih procesa dobijanja dozvola, donošenja odluka, itd.

U ovom kontekstu Evropska unija je u prilici da napravi intervenciju i pomogne u sledećem:

- da ustanovi dugoročnu viziju prioriteta i koridora za razvoj energetske infrastrukture;
- da osigura pojednostavljen proces dobijanja dozvole i donošenja odluke i



Slika 1: Prioriteti razvoja energetske infrastrukture u Evropi do 2020. godine

- da kanališe finansiranje u pravcu prekograničnih projekata od ukupnog evropskog interesa.

### AD3. Značajno uvećanje energetske efikasnosti

Efikasna upotreba energije može pomoći u sledećem:

- da se smanji ukupan godišnji račun za energiju u Evropi za preko 200 milijardi evra u 2020. godini;
- da se smanji prosečan godišnji račun za energiju krajnjih potrošača za oko 1000 evra po domaćinstvu;
- da se redukuje emisija ugljendioksida za oko 740 miliona tona u 2020. godini i
- da se pomogne otvaranje do dva milio-

na novih radnih mesta do 2020. godine.

Međutim, smatra se da Evropska unija zaostaje u tempu 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 pojačavaju (usmereni su na to da pojačaju) delovanje i podsticaje za primenu mera energetske efikasnosti kao i za dalje investicije u energetske efikasnost.

Smatra se da javni sektor može da obezbedi vođstvo i pruži primer primene mera energetske efikasnosti. U Evropskoj uniji 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 Evropskoj uniji već može da bude i dobar primer ostalim privatnim investitorima. Pored toga napor za poboljšanje energetske efikasnosti ovih objekata daje dovoljan podsticaj za tehnološki razvoj i uvođenje novih tehnologija energetske efikasnosti u primenu. Pored

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

#### **AD4.** Poboljšanje koordinacije spoljne energetske politike EU

U ovom trenutku Evropska unija čini oko 20% ukupne potrošnje energije u svetu. Kao veliki potrošač, Evropska unija je i jedan od najznačajnijih učesnika na svetskom energetsom tržištu. Preduzeća iz EU trguju energijom na svetskom tržištu u mnogo većem obimu i njihov uticaj na ukupno svetsko energetske tržište je veći od ovih 20% koliko se energije troši u samoj Evropskoj uniji. Isto tako, preduzeća iz Evropske unije ostvaruju značajan uticaj na svetski razvoj energetske tehnologije, 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 Evropske unije. Pored toga što je najveći svetski uvoznik energije, Evropska unija je i značajan izvoznik znanja, tehnologije, iskustva i standarda.



Kao takva EU je strateški partner za mnoge izvoznike energije, omogućava im odgovarajuću ekonomiju obima i omogućava im razvoj pojedinih izvora energije koji bi inače ostali nerazvijeni.

Osnovni ciljevi Evropske unije u smislu bolje koordinacije spoljne energetske politike su:

- integrisati susedne zemlje na jugu i istoku u zajedničko energetske tržište i značajno poboljšati saradnju 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 Evropske unije koji bi obuhvatio sve energetske ugovore sa trećim zemljama zaključno sa 1. januarom, 2012. godine.

### 3. Stanje u Republici Srbiji

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

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

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



snabdevanja i implicira nisku upotrebljivost infrastrukture.

Priroda (skromnih) energetske resursa Srbije je takva da upućuje na regionalnu integraciju i na potrebu da regionalno tržište bude što je moguće razvijenije radi bolje valorizacije skromnih i ekonomski vrlo sofisticiranih resursa.

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.

Najznačajniji isporučilac energije u Srbiju je sada Ruska Federacija sa kojom Evropska unija ima razvijen energetske dijalogue. Učešće u ovom dijalogu moglo bi pomoći Srbiji da bolje postavi svoje trgovinske odnose sa tom zemljom.

Međutim, Srbiji nedostaju osnovne okolnosti neophodne da izradi nacionalne strategije slične po obuhvatu programu Evropa 2020 odnosno Energija 2020, kao i da se stvarno i svrsishodno priključi ovom programu. 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 programa Evropa 2020 – Energija 2020.<sup>78</sup>

Mogu se izdvojiti tri najznačajnije okolnosti (što ne umanjuje značaj mnogih drugih okolnosti) koje, stavljene u kontekst naprednog pravnog okvira koji proizilazi iz programa 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 kako sledi:

- priroda državne uprave i odnos državne uprave prema javnom dobru;
- karakter energetske preduzeća u Srbiji i
- sposobnost donošenja investicionih, reformskih i razvojnih odluka uz učešće kvalifikovane javnosti.

.....  
 78 U vezi unošenja inostranih pravnih normi u nerazvijenu privredu uporedi: "Making Development Work: Legislative reform for Institutional Transformation and Good Governance" urednici A. Seidman, R.B. Seidman, T.W. Walde, Kluwer Law, London, UK, 1999.

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 uprava upravlja u ime i za račun javnosti. Ukoliko prihodi od korišćenja javnih dobara stupe u celini ili delimično na mestu poreskih 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.

Evropska unija očekuje da se najveći deo programa 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. Glavne osobine tog preduzeća možemo porediti sa standardnim evropskim karakterom preduzeća shodno sledećoj tabeli:

**Tabela:** Uporedni pregled karakteristika energetskeg preduzeća u Srbiji i Evropskoj uniji

Osobina	Energetsko preduzeće u Srbiji	Energetsko preduzeće u EU
Imovina	U vlasništvu je države i data na korišćenje preduzeću. Može biti oduzeta u svakom trenutku. Stečena imovina i prava prelaze u vlasništvo države.	U vlasništvu je 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.	Akcionarsko društvo najčešće kotirano na javnoj berzi. Akcije mogu biti i u državnom vlasništvu.
Delatnost	Najčešće je 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.

Osobina	Energetsko preduzeće u Srbiji	Energetsko preduzeće u EU
Pravo preduzeća da se okoristi javnim dobrom	Dato na korišćenje od strane države uz malu ili nikakvu naknadu.	Stečeno u koncesionom postupku uz tržišnu naknadu.
Pribavljnaje 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.
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.

Osobina	Energetsko preduzeće u Srbiji	Energetsko preduzeće u EU
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.	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.
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	Minimlano i najčešće „ex-post.”	Maksimalno u skladu sa komercijalnim interesom preduzeća, naročito zainteresovane grupe i akcionari.

Osobina	Energetsko preduzeće u Srbiji	Energetsko preduzeće u EU
Nezavisna regulacija	Da, uz saglasnost državne uprave i za najveći deo delatnosti.	Da. Ograničeno na delatnosti gde 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.

Društvena sposobnost donošenja odluka koje se tiču budućnosti je od suštinskog 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 budu donete 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 svrsishodno. Isto tako, potrebno je da postoje društveni mehanizmi za postizanje konsenzusa i donošenje odluka u jasno definisanom vremenu. Program Evropa 2020 - Energija 2020 podrazumeva ove okolnosti, a ostvarenje tih okolnosti u Srbiji je tek u povelju.

## 4. Preporuke za približavanje Srbije ciljevima strategije Evropa 2020 u oblasti energije

Program Evropa 2020 – Energija 2020 sadrži promene u upravljanju energetske 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 je 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 programa Evropa 2020 – Energija 2020 na nivou celog kontinenta.

Ukoliko postoji volja da se ovakav program zaista ostvaruje u Srbiji potrebna je kompleksna reforma energetske 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 korporativizacija.

Isto tako treba nastaviti napore da se poboljša kvalitet energetske statistike i izveštavanja o uticajima na životnu sredinu. Da bi ovi napori imali svrhu, bilo bi potrebno razviti sistem podrške aktivnostima 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 prethode 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

Jelena Branković

Obrazovanje predstavlja jednu od centralnih tema strategije Evropa 2020. Od ukupno sedam inicijativa, obrazovanje direktno prožima najmanje tri (Mladi u pokretu, Nove veštine za nova radna mesta, Evropska platforma protiv siromaštva), a indirektno je povezano i sa ostale četiri, imajući u vidu da je znanje jedan od osnovnih resursa napretka i razvoja.



# 1. Evropska unija i obrazovanje

Kao što je poznato, oblast obrazovanja i obuka je u nadležnosti zemalja članica Evropske unije, te je mogućnost direktne intervencije u njihove obrazovne sisteme za Evropsku komisiju uvek bila vrlo ograničena. Iako je bilo inicijativa, pa i pomaka (npr. Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije, član 167, kojim se od Unije očekuje da pospešuje saradnju u oblasti obrazovanja), do suštinskog prenosa kompetencija do danas nije došlo. Pored ove odredbe, pravne tekovine EU u oblasti obrazovanja i obuka čine i Direktiva o obrazovanju dece radnika migranata, kao i presude Evropskog suda pravde. Ovo zapravo znači da, bez obzira na to koliko je obrazovanje kao oblast delanja krucijalna za samu zajednicu ili je konkretno navedena kao vitalna, kao što je to bilo u slučaju Lisabonske strategije, sa supra-nacionalnog nivoa se malo toga može uraditi, a da se zaobiđe princip subsidijarnosti. Ovo praktično znači da je spremnost zemalja članica, što se neretko odnosi na političku podršku njihovih čelnika, faktor od izuzetnog značaja za implementaciju jedne panevropske zamisli koja targetira obrazovanje. U praksi se

ovo pokazalo vrlo tačnim, što se posebno može videti u visokom obrazovanju, gde je Evropska zajednica gotovo od svog osnivanja, a kasnije i kao Evropska unija, imala niz više i manje uspešnih pokušaja da određene inicijative sprovede u delo (Corbett, 2005). Kao ilustraciju možemo navesti razvojni proces Erasmus programa, od trenutka rađanja ideje (sredina sedamdesetih godina dvadesetog veka), kada je ona izazivala ne samo skepsu, već i negodovanje mnogih, do njegovog osnivanja 1987. godine, pa sve do danas kada se ovaj program smatra jednim od pokazatelja uspešnosti Evropske unije kao projekta.

U praktičnom smislu, ovo stanje stvari za Evropsku komisiju znači veću kreativnost i korišćenje alternativnih instrumenata u implementaciji politika EU, koji po svojoj prirodi nisu obavezujući. Ovo se pre svega, odnosi na korišćenje raznih podsticaja koje bi zemlje članice, to jest njihove institucije i organizacije, usmerile u određenom pravcu, prema Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije, odnosno stimulisale i pospešivale saradnju između zemalja članica, a u okviru ciljeva EU. Programi poput Programa za celoživotno učenje i Erasmus Mundusa su primeri ovog mehanizma. Evropska unija može

imati i programe koji sežu šire od zemalja članica i namenjeni su zemljama u neposrednom okruženju EU, pa i šire, kao što je to slučaj sa TEMPUS programom i programom Mladi u akciji. Srbija trenutno ima pravo učesća u svim navedenim programima (uključujući i Program za celoživotno učenje, sa određenim ograničenjima) koje u velikoj meri i ostvaruje.

Drugi mehanizam (po prvi put za obrazovanje) uveden je tokom prethodne decenije. U pitanju je Otvoreni metod koordinacije (OMK)<sup>79</sup> i njegova primena je imala za cilj da omogući bržu i efikasniju implementaciju zaključaka donetih tokom Evropskog samita održanog u Lisabonu 2000. godine. Poznato je da su tada čelnici država i vlada usvojili za cilj da do 2010. godine, Evropa mora postati najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija utemeljena na znanju. Ovaj, od tada poznat kao Lisabonski proces, je takođe podrazumevao i bolji održivi razvoj, veći broj kvalitetnijih radnih mesta i veću socijalnu koheziju do 2010. godine. Iako je pomak ostvaren u većini zemalja EU, te i na nivou same Unije, to nije bilo u dovoljnoj meri srazmerno inicijalno

postavljenim ciljevima, te su ovi ciljevi u velikoj meri ostali prisutni i u strategiji Evropa 2020.

Otvoreni metod koordinacije zapravo predstavlja instrument namenjen procesu uzajamnog učenja politika i mera između država članica. Ovim putem države razmenjuju primere dobre prakse i usmeravaju jedne druge u pravcu efikasnijih i efektivnijih politika i mera. OMK nadgleda Evropska komisija, koja takođe beleži pomake i ostvarene rezultate, objavljuje ih, a sve u cilju efikasnijeg učenja. Međutim, ovo učenje je neretko praćeno pritiskom na države, posebno od strane Evropske komisije. Imajući u vidu da se ostvareni rezultati često prikazuju u kvantitativnom obliku (npr. broj visokoobrazovanih) radi lakšeg poređenja, za očekivati je da će zemlje članice EU biti manje ili više uspešne u odnosu jedna na drugu. Sveukupno, Evropska unija će 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, bez obzira što su one gotovo u potpunosti nelegalističke i možda nimalo u sukobu sa suverenitetom pojedinih država članica. Prema odgovorima koje je

79 Engleski: *Open Method of Coordination (OMC)*

Vlada Republike Srbije nedavno dala na Upitnik Evropske komisije (Vlada Republike Srbije, 2011) Srbija ja izuzetno zainteresovana za ovaj vid razmene iskustava u domenu obrazovanja, dok je, kako se navodi, inicijativa za učešće Srbije u OMK u obrazovanju već pokretana.

OMK nastavlja da živi i u drugoj deceniji XXI veka, bar kada je obrazovanje u pitanju i to u sinergiji sa gorenavedenim programima EU, koji su u momentu pisanja ovog teksta u fazi evaluacije kao deo pripreme nove generacije programa EU za obrazovanje i mlade, a za period 2014-2020. godina. Jedna od sedam inicijativa pod zastavom strategije Evropa 2020 se odnosi direktno na obrazovanje i način funkcionisanja OMK i programa namenjenih obrazovanju koji će biti usklađeni sa osnovnim idejama inicijative pod nazivom „Mladi u pokretu” (Youth on the Move).

## 2. Evropa 2020: Mladi u pokretu

Inicijativa Mladi u pokretu ima za cilj da unapredi efikasnost, efektivnost i atraktivnost Evropskog visokog obrazovanja, a kroz unapređenje kvaliteta svih nivoa obrazovanja, unapređenje mobilnosti i zapošljivosti mladih, kao i kroz dostizanje višeg nivoa izvrsnosti. Takođe, ova inicijativa ima za cilj i podizanje nivoa društvene jednakosti kroz obrazovanje kao instrument društvene reprodukcije.

Za implementaciju inicijative na nivou EU je odgovorna Evropska komisija koja pred sobom ima sledeće ciljeve kada je ova strategija u pitanju:

- Integrisanje i unapređenje mobilnosti, univerzitetskih i istraživačkih programa, poput Erazmusa, Erasmus Mundusa, Tempus i Mari Kiri, koje treba povezati sa nacionalnim programima i resursima.
- Dalja modernizacija visokog obrazovanja, uključujući upoređivanje uspešnosti rada univerziteta u globalnom kontekstu.

- Ispitivanje načina putem kojih se može unaprediti preduzetništvo kroz programe mobilnosti za mlade profesionalce.
- Promovisanje priznavanja neformalnog obrazovanja i informalnog učenja.
- Uspostavljanje Okvira zapošljavanja mladih koji će ukazati na politike koje imaju za cilj da smanje nezaposlenost mladih, što bi konkretno značilo ulazak mladih na tržište rada kroz stažiranja i druge prelazne oblike ka punom angažovanju na tržištu rada.

Na nivou država članica, preporučuju se sledeći koraci:

- Osigurati efikasno ulaganje u obrazovanje i obuku na svim nivoima (od predškolskog do visokog obrazovanja).
- Unaprediti ishode obrazovanja, osvrćući se na svaki segment (predškolsko, osnovno, srednje, visoko i stručno obrazovanje), ali istovremeno zadržati pristup obrazovanju kao celovitom sistemu koji obuhvata ključne kompetencije i stremi ka smanjenju broja osoba koje prevremeno napuštaju školovanje.
- Unaprediti otvorenost i relevantnost

obrazovnih sistema kroz izgradnju nacionalnih okvira kvalifikacija i boljim ishodima učenja spram potreba tržišta rada.

- Poboljšati prohodnost mladih ka tržištu rada kroz integrisanu akciju koja između ostalog podrazumeva vođenje, savetovanje i pripravničku obuku.

Evropska unija je sebi postavila dva cilja u ovoj strategiji kada je obrazovanje u pitanju:

- smanjiti procenat osoba koje su prevremeno prekinule školovanje sa trenutnih 15% na 10%<sup>80</sup> i
- povećati udeo visokoobrazovanih u populaciji starosne dobi od 30 do 34 godine sa trenutnih 31% na najmanje 40%.

U nastavku ovog dela obrazovni sistem u Srbiji biće ukratko opisan po nivoima (osnovno, srednje, visoko), dok će efikasnosti školovanja pojedinaca i broju visokoobrazovanih, kao dva specifična cilja postavljena na nivou Evropske unije, biti pridana posebna pažnja.

.....  
80 Odnosi se na procenat osoba od 18 do 24 godine koje imaju samo osnovno obrazovanje i nisu nastavile školovanje ili obuku.

### 3. Obrazovanje u Srbiji

Može se sa sigurnošću tvrditi da je obrazovanje jedna od relevantnijih tema kada se govori o razvoju bilo koje države. Međutim, mera u kojoj je ova oblast prepoznata kao relevantna za sveukupni društveni napredak varira od zemlje do zemlje, odnosno u zavisnosti od političkih, ekonomskih ili pak, drugih okolnosti u kojima se ona zadesila. Ovde se pre svega misli na njenu eksplicitnu zastupljenost u javnim politikama i prepoznatljivost kao jedan od bitnijih instrumenata društvenog ili ekonomskog napretka.

Srbija u ovom slučaju nije izuzetak, s tim da se mora napomenuti da je bez obzira na stepen političke determiniranosti državnog vrha kada su u pitanju evropske integracije u proteklih deset godina, obrazovanju se pristupalo više segmentirano nego u celini. Drugim rečima, 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. od strane samih vi-

sokoškolskih ustanova. Kada je obrazovanje van formalnog sektora u pitanju, pa i dublje razumevanje i primena koncepta celoživotnog učenja i pomeranje težišta ka ishodima učenja na svim nivoima i bez obzira na sektor u kome se učenje događa, obrazovni sistem u Srbiji se nalazi pred velikim izazovima. Ovo je od posebne važnosti kada se govori o privrednom rastu, zapošljavanju i razvoju ljudskog kapitala uopšte.

U 2009. godini donet je Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja kojim je postavljen temelj modernijem sistemu predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja. Ovim zakonom je regulisan inkluzivni pristup i predviđeni su mehanizmi podrške za decu iz socijalno ugroženih grupa. Takođe, sam zakon predviđa novine u zahtevanim kompetencijama nastavnika u školama, dok su procedure evaluacije i nadzora škola, kao i procedure zaštite prava deteta i učenika.

Prema popisu iz 2002. godine, 21,9% stanovništva starijeg od 15 godina nema završeno osnovno obrazovanje, 41,1% ukupnog stanovništva ima završenu srednju školu, dok samo osnovno obrazovanje ima 23,9%. Visoko obrazovanje

(uključujući i nekadašnje više obrazovanje) ima 11% stanovništva. Prema istim podacima, 3,4% stanovništva starijih od 10 godina je nepismeno. Obuhvat učenika uzrasta od 10 do 14 godina osnovnim obrazovanjem je u 2009. godini, iznosio 95,2%, dok je za uzrast od 15 do 19 godina, odnosno srednje obrazovanje iznosio 77,7% (Vlada Republike Srbije, 2011). U školskoj 2009/10, 95,6% svršenih osnovaca nastavilo školovanje,<sup>81</sup> od kojih oko 15% neće završiti srednju školu.<sup>82</sup> Procenat populacije koja odustane od osnovnog obrazovanja je 10% (Srbija, 2020).

Procenat osoba koje su prevremeno prekinule školovanje je u opadanju, s tim što postoje razlike među okruzima. U 2008. godini, svaki peti stanovnik Vojvodine i svaki šesti stanovnik Centralne Srbije nije upisao srednju školu u dobi koja se uzima kao tipična za pohađanje srednje škole.<sup>83</sup> Približno 81,5% učenika koji upišu srednju školu završi istu u očekivanom roku (3 ili 4 godine). Stopa završavanja je viša u gimnazijama nego u srednjim stručnim školama, odnosno viša u četvo-

rogođšnjim srednjim stručnim školama nego trogodišnjim. Isto tako, prohodnost ka visokom obrazovanju je veća kod svršenih gimnazijalaca nego kod ostalih srednjoškolaca. Na odustajanje od školovanja tokom osnovne ili srednje škole mogu uticati faktori koji dolaze iz obrazovnog sistema ili ne moraju biti vezani za obrazovanje već za npr. demografska kretanja (primera radi, u nekim krajevima poput okruga u Istočnoj Srbiji je ovo izražnije), socio-ekonomske ili druge okolnosti, kao što su mogućnosti zaposlenja nakon završetak škole.

U poređenju sa evropskim prosekom od 15% onih koji su prevremeno prekinuli školovanje, Srbija je sa svojih 30% (Vlada Republike Srbije, 2011) pred ozbiljnim izazovom. Međutim, Srbija je već sebi zadala za zadatak da do 2020. godine, dostigne trenutno evropskih 15%, umesto ambicioznijih 10% (Srbija 2020) što se može ostvariti ukoliko se već započete reforme preduniverzitetskog obrazovanja nastave sprovoditi dosledno i uz redovnu evaluaciju stanja, odnosno adekvatnu reakciju na nalaze evaluacija. S druge strane, sam procenat koji pokazuje obuhvat i uspešnost u sticanju obrazovanja na bilo kom nivou sme biti jedini cilj, budući da se pitanje kvaliteta, adekvatnosti

81 Izvor: Centar za obrazovne politike.

82 Izvor: Centar za obrazovne politike.

83 Izvor: Centar za obrazovne politike.

i drugih aspekata obrazovanja nužno ne mora odraziti ovim indikatorima. U tome, zapravo, leži i opasnost kvantifikacije postavljenih ciljeva i to ne samo u obrazovanju nego uopšte.

U poslednjih deset godina se priča o visokom obrazovanju i njegovoj reformi (i to ne samo u Srbiji) često svodi na priču o Bolonjskom procesu. Iako Bolonjski proces nije inicijativa Evropske unije, bez njene podrške, što institucionalne, što finansijske, proces formiranja Evropske zone visokog obrazovanja do danas možda i ne bi daleko odmakao. Srbija je procesu pristupila 2003. godine, u Berlinu i time postala deo te evropske visokobrazovne 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.

Krajem leta, 2005. godine donet je Zakon o visokom obrazovanju koji je, kako su to njegovi autori izjavljivali, bio potpuno u skladu sa odredbama „Bolonje.” Trenutno, prema Komisiji za akreditaciju i proveru kvaliteta, sve akreditovane visokoškolske ustanove imaju reformisane studijske programe. Međutim, slaba efikasnost

studiranja (recimo, nizak procenat studenata koji u toku akademske godine prikupi 60 ESPB bodova) u novonastalom sistemu sugerise da reforme nisu sprovedene temeljno i srazmerno opterećenju prosečnog studenta, kako to nalažu 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. Drugim rečima, uspeh primene Bolonjskog procesa u Srbiji je i dalje otvoreno pitanje. Jedan od razloga često sučeljavanih mišljenja na ovu temu je i nedostatak podataka koji bi „izmerili” koliko je Bolonja uspela ili nije uspela i zašto. Podaci koje prikuplja Republički zavod za statistiku nisu dovoljni, dok podaci koji se prikupljaju na univerzitetima i fakultetima nisu u dovoljnoj meri dostupni. Takođe, Komisija za akreditaciju i proveru kvaliteta poseduje zavidnu bazu podataka prikupljenih tokom akreditacije studijskih programa i visokoškolskih ustanova, no ona takođe nije dostupna javnosti i nije poznato da li se i na koji način koristi van procesa akreditacije.

S druge strane, sistem visokog obrazovanja predstavlja daleko širu kategoriju od pomenutog međuvladinog ugovora,



što se često zanemaruje od strane donosioca odluka i relevantnih aktera uopšte, kako na nivou sistema, tako i na nivou institucija, te u javnosti imamo pripisivanje pojedinih pojava u sistemu (npr. izuzetno visoke školarine) koji su nastale ili eskalirale u proteklih deset godina u primeni „Bolonje.“ Međutim, često je i teško 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 se nije reagovalo uopšte (npr. svetska ekonomska kriza, promene u zahtevima tržišta rada, itd). Takve nepotpuno ili krivo sagledane uzročno-posledične veze onemogućavaju efikasne intervencije u sistemu, odnosno, otežavaju razvoj i primenu politika. Upravo je iz ovog razloga važno da politike i instrumenti implementacije budu međusobno usaglašeni i pre svega zasnovani na pouzdanim analizama stanja.

Trenutni udeo visokoobrazovanih u populaciji od 30 do 34 godine je 21%, dok

je strategijom Srbija 2020 predviđen cilj od 30% za narednih deset godina, skromnije od ambicije EU od 40%. Za sada je teško proceniti kakav bi se scenario mogao desiti kroz deset godina, s obzirom na to da nije poznata efikasnost studiranja za period nakon donošenja Zakona o visokom obrazovanju 2005. godine.<sup>84</sup> Trenutno je jedino poznat procenat studenata koji su odustajali od studija u tzv. „pre-Bolonjskom“ sistemu – 45%. U tom smislu, deo populacije starosne dobi od 30. do 34. godine, u 2020. godini, je zapravo sadašnja populacija od 21. do 25. godine. Prema projekcijama Republičkog zavoda za statistiku njih je 2009. godine, bilo 467.657. Ako pretpostavimo da je broj novoupisanih studenata u periodu od 2005. do 2009. godine, (tj. kada se očekuje da je ova grupa prvi put upisivala prvu godinu studija) u proseku bio 55.000 po godini,<sup>85</sup> što bi značilo da, pod pretpostavkom da su svi i dalje u sistemu, njih sada ima oko 275.000, odnosno 58.8% od ukupne populacije trenutne starosti

84 Pojedini univerziteti i fakulteti poseduju ove podatke za svoje institucije, dok podataka za čitavu zemlju za sada nema.

85 Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, novoupisanih u akademskoj 2005/06 bilo je 60.259, u 2008/09. 57.687, dok u 2009/10 54.510.



od 21. do 25 godina. Ako pretpostavimo da je njihova stopa završavanja studija ista kao i kod „pre-Bolonjskih“ studenata, odnosno 55% (Vukasović & Sarrico, 2010) očekuje se da će diplomu visokog obrazovanja imati 151.250 studenata po prvi put upisanih od 2005. do 2009. godine, odnosno dela populacije koji će 2020. godine imati od 30 do 34 godine, što je 32,34%. Drugim rečima, i naravno, uzimajući u obzir da je ova procena zasnovana na nizu pretpostavki, očekuje se da će se u narednim godinama broj visokoobrazovanih u Srbiji povećati. U slučaju da se efikasnost u međuvremenu povećala, kako ukazuju analize koje su pojedini univerziteti sprovedi,<sup>86</sup> Srbija je na dobrom putu da se još više približi evropskom cilju od 40%. Ključni faktor koji će odlučiti nije broj upisanih studenata, s obzirom da on već prelazi 50% starosne grupe, već efikasnost studiranja, odnosno broj onih koji odustaju od studija. Kako je poznato na ovo će uticati ne samo struktura (tj. „težina“) studija, već i procenat onih sa visokim obrazovanjem ili bez njega koji će u međuvremenu

.....  
<sup>86</sup> Na osnovu izjava za medije od strane univerzitetskih zvaničnika. Izvor: <http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Upis-po-starom.lt.html> Pristupljeno 2.4.2011.

napustiti zemlju, kao i dostupnost studija za one nižeg socio-ekonomskog porekla. Ovo se konkretno odnosi na mere ekonomske i socijalne podrške usmerene ka dostupnijem visokom obrazovanju, odnosno smanjenju reprodukcije društvenih nejednakosti kroz obrazovanje, pre svega, jer je poznato da je upravo ova grupa sklonija riziku da prevremeno prekine visoko obrazovanje. Trenutno, visoko obrazovanje u Srbiji je skupo za većinu roditelja, imajući u vidu da su oni principijelni finansijeri post-sekundarnog školovanja studenata, a za mnoge je i nepriuštivo. Trenutne mere koje su načelno usmerene ka ovom problemu i način na koji se one sprovode (subvencionirani smeštaj i hrana za studente, državni krediti i stipendije...) izazivaju suprotan efekat, pre svega, jer nisu usmerene ka onima kojima su najpotrebnije (Petkovska & Vukasović, 2009).

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 tržišta rada), jake intelektualne elite ili adekvatne socijalne mobilnosti. U tom smislu i ovom cilju se mora prići sa

oprezom i sagledati što je veći broj implikacija do kojih preduzete mere zarad njegovog ostvarivanja mogu dovesti.

Trenutno, Srbija ima pravo učešća u svim programima EU namenjenih obrazovanju, ali ne iz iste pozicije kao zemlje članice. Može se sa sigurnošću tvrditi da je Srbija jedna od aktivnijih zemalja u TEMPUS programu, imajući u vidu i broj projekata i ukupan budžet kada se uporede sa ostalim zemljama u ovom programu. Takođe, Srbija učestvuje i u Erasmus Mundus programu, takođe uspešno. Za koordinaciju i promociju nacionalnih aktivnosti u okviru ova dva programa zadužena je Nacionalna Tempus kancelarija.<sup>87</sup> Omladinske organizacije iz Srbije, takođe aktivno učestvuju u programu Mladi u akciji, koji bitno podržava aktivnosti iz domena neformalnog obrazovanja. Što se Programa za celoživotno učenje tiče, Srbija može učestvovati u određenim segmentima koje ovaj program predviđa i uz određene uslove.<sup>88</sup> Da bi Srbija učestvovala punopravno u svim segmentima Programa

87 <http://tempus.ac.rs/>

88 Detaljan opis je dat na stranama Tempus kancelarije u Srbiji: <http://www.tempus.ac.rs/sr/ostali-programi-i-stipendije/program-za-celozivotno-ucenje/>. Pristupljeno 5.4.2011.

za celoživotno učenje, neophodno je ispuniti određene uslove, s obzirom da je ovaj program usmeren ka zemljama članicama (dok su prethodna dva više okrenuta ka zemljama u okruženju EU ili kao promociji evropskog visokoobrazovnog prostora uopšte). Osim toga što zemlja mora biti u procesu pristupanja EU, mora postojati i nacionalna agencija koja bi administrirala ovaj program u zemlji, koja još uvek nije osnovana, kao i započet dijalog sa Evropskom komisijom o pristupanju.

Bitno je i naglasiti da onog momenta kada Srbija bude došla do ovog programa, njen status u okviru TEMPUS i Erasmus Mundus programa će biti izmenjen, te više neće biti partnerska zemlja već će uživati isti status kao članice EU, što znači i učešće u finansiranju ovih programa.

Od 2014. godine, počinje novi ciklus programa EU namenjenih obrazovanju i mladima. Ukoliko do tada Srbija ispunila tražene uslove, obrazovne institucije, vladine institucije, organi lokalne samouprave, nevladine organizacije i ostale za obrazovanje relevantne strukture moći će da sa istim pravima učestvuju u programima Evropske unije kao i njene zemlje članice.

## 4. Preporuke za približavanje Srbije ciljevima strategije Evropa 2020 u oblasti obrazovanja

Kao što se u prethodnim paragrafima sugerira, ciljevima EU treba pristupiti sa svešću u tome da svaka njena članica, u svakom sektoru, pa i obrazovanju, ima određene posebnosti koje su manje ili više vidljive i koje 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, ovde date, tiču se unapređenja obrazovanja uopšte, njegove veće pravičnosti, doprinosa i uloge u povećanju društvenih jednakosti i prilika. One skoro u celosti inkorporiraju gore navedene preporuke konkretno date državama članicama EU (deo 1.2), a uzimajući u obzir okolnosti u Srbiji.

### 4.1 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 obuhvatali sve relevantne aspekte sistema i to pre svega socijalne i ekonomske. 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 od strane relevantnih aktera (Vlada, resorna ministarstva, školske uprave, Nacionalni prosvetni savet, Nacionalni savet za visoko obrazovanje, opštine, đaci/studenti, nastavnici, poslodavci, itd). Uključivanje relevantnih aktera u proces je od podjednakog značaja za razumevanje i legitimitet politike i za uspeh njene imple-

mentacije. Takođe, u ovom procesu bi se posebno morala obratiti pažnja na efekte koje promene i inovacije u sistemu imaju na ponašanje 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 (primer OMK, recimo) da zemlje mogu uspešno učiti jedne od drugih i koristiti iskustvo koje druge zemlje imaju u implementaciji politika i primeni dobrih praksi. Ovaj resurs može biti od izuzetnog značaja za Srbiju, kako za dostizanje nacionalnih tako i evropskih ciljeva. Postojeći programi EU za obrazovanje otvoreni za Srbiju jesu jedan od načina kako bi se ovo sprovelo.

## 4.2 Finansiranje obrazovanja

Drugi neophodan korak se odnosi na finansiranje obrazovanja. Kada govorimo o visini ulaganja, nedvosmisleno je da se za obrazovanje mora izdvajati više iz državnog budžeta nego što se to sada čini. S druge strane, 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, to jest, zasnovan je na ulaznim parametrima, dok se izlazni parametri ne uzimaju u obzir. 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 glavi učenika/studenta<sup>89</sup> u kombinaciji sa finansiranjem po izlaznim parametrima (ovo se posebno odnosi na visoko obrazovanje i to npr. po diplomiranom studentu ili ostvarenim rezultatima visokoškolskih ustanova na domaćem i međunarodnom nivou).

.....  
<sup>89</sup> Ministarstvo prosvete i nauke već uveliko radi na razvoju formule za ovu vrstu finansiranja predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja i prva pilotiranja se očekuju školske 2012/2013. godine.

Bitno je i napomenuti da se obrazovanje finansira i iz nebudžetskih izvora (u najvećoj meri od strane roditelja đaka/studenata) i to posebno kada govorimo o visokom obrazovanju, te se i priča o različitim izvorima finansiranja mora uzeti u obzir i to posebno kada govorimo o jednakopravnosti u obrazovanju, društvenoj inkluziji, društvenoj reprodukciji i mobilnosti. Dok se u preduniverzitetском 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. Od izuzetnog je značaja za dostupnost, ali i efikasnost visokog obrazovanja, njegov doprinos socijalnoj koheziji i efikasnost studiranja da se ovom pitanju prida veći značaj i u rešavanje ključnih pitanja uključe svi relevantni akteri. Pored toga što obrazovanje mora biti efikasno i efektivno, ono mora biti i svima jednako dostupno, bez obzira na socio-ekonomsko poreklo, to jest imovinsko stanje, što trenutno nije slučaj. U tom smislu, finansiranje obrazovanja od strane pojedinaca (školarine, smeštaj, knjige i ostalo) i sistem potpora u vidu stipendija, kredita i drugih subvencija, moraju biti usmereni tako da obrazovanje na svim nivoima čine svima

jednako dostupnim, sa posebnom osetljivošću za već pomenute grupe koje imaju tendenciju da odustanu od školovanja ili ostvaruju lošije rezultate. Konkretna preporuka donosiocima odluka bi ovde bila da se preduzmu neophodni koraci kako bi materijalni status đaka/studenata imao veću težinu pri raspodeli stipendija, domova, kredita i drugih instrumenata podrške, utvrđivanju školarina, a u cilju jednakih uslova školovanja i istih šansi za uspešno završavanje.

### 4.3 Otvorenost, fleksibilnost i relevantnost obrazovanja

Neophodno je usvojiti jedinstveni Nacionalni okvir kvalifikacija za sve nivoe obrazovanja koji će ne samo odgovarati ishodima učenja, već i omogućiti veću fleksibilnost i prohodnost, pre svega, unutar nivoa obrazovanja (od srednjih stručnih škola ka gimnazijama, prohodnost svršenih srednjoškolaca iz trogodišnjih stručnih škola ka daljem obrazovanju i usavršavanju, kao i od visokih škola ka univerzitetima), zatim, međuuniverzitet-

sku i međunarodnu mobilnost, kao i priznavanje neformalnog obrazovanja i ishoda informalnog učenja. Kako bi se ovo na najbolji način realizovalo neophodno je ne samo formalno usvojiti Nacionalni okvir kvalifikacija, već i dublje institucionalizovati koncepte ishoda učenja i ključnih kompetencija kao polaznu osnovu u razvijanju kurikuluma, osiguranja i evaluacije kvaliteta i dijaloga između relevantnih aktera unutar, ali i izvan obrazovnog sistema, pre svega tržišta rada i privrede uopšte. S tim u vezi, ishodi učenja treba da budu prilagođeni potrebama društva, to jest, moraju biti relevantni. Ovako postavljen sistem, u sinergiji sa promenom načina finansiranja škola i visokoškolskih ustanova bi doprineo omogućavanju obrazovnim institucijama svih profila i nivoa da kvalitetnije odgovore na potrebe društva i privrede.

Jedan od konkretnih načina koji bi doprineo jačanju spona između obrazovnih institucija i tržišta rada, to jest uticao na smanjenje broja onih koji su prevremeno napustili školovanje, jesu kontinuirane ankete o bivšim učenicima/studentima (bez obzira na to da li su sa uspehom završili školovanje ili su ga prevremeno napustili) od strane obrazovnih institucija (tzv. *tracer studies*), a o njihovom zaposlenju, daljem

usavršavanju i sl. Ove ankete su praksa u nekim zapadnoevropskim zemljama (npr. u Holandiji i Nemačkoj) i mogu biti ključni instrument u prilagođavanju studijskih programa potrebama tržišta rada, ali i u implementaciji i evaluaciji mera podrške đacima/studentima za koje postoji veća verovatnoća da će prevremeno napustiti školovanje ili napustiti visoko obrazovanje bez stečenog zvanja (npr. koji su nižeg socio-ekonomskog porekla, dolaze iz ruralnih sredina, čiji su roditelji nižeg stepena obrazovanja i sl). Ove studije bi trebalo da sprovede same obrazovne institucije ili nezavisna tela, dok bi resorna ministarstva (obrazovanja, rada, socijalne politike i ostalih relevantnih oblasti) bila nadležna za nadgledanje i idealno, koristila nalaze u kreiranju i sprovođenju politika, dok bi same institucije studije koristile za unapređenje sopstvenog rada.

Iz gore navedenog se, direktno ili indirektno, mogu pročitati i preporuke koje je Evropska unija dala zemljama članicama EU. Drugim rečima, kada je obrazovanje u pitanju, gotovo sve predložene mere se mogu odnositi i na Srbiju, imajući u vidu poteškoće sa kojima se ovdašnji obrazovni sistem, a kroz njih i društvo u celini, suočava. U nekim segmentima (npr. finansiranje obrazovanja ili dostu-

pnost obrazovanja) preporuke date ovde delom izlaze iz okvira preporuka državama članicama, ali to ne umanjuje njihovu relevantnost, naprotiv. U tom smislu je od velike važnosti još jednom se osvrnuti na same ciljeve strategije Evropa 2020.<sup>90</sup> Kao što je ranije u tekstu navedeno, bitno 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 Srbija 2020) zaista relevantni, njihovo dostizanje ne mora nužno ukazivati na to da će 2020. godine obrazovanje u EU biti kvalitetnije i efikasnije ili da će bolje odgovarati potrebama njenog stanovništva i njegovog blagostanja. Obrazovni sistem svake zemlje (i ne samo obrazovni) je sam za sebe dovoljno kompleksan, te njegova dinamika i razvoj zavise od niza često nemerljivih, pa i teško sagledivih faktora i u tom smislu kvantitativni prikaz jednog njegovog aspekta svakako daje, u najmanju ruku, nepotpun prikaz stanja. A kako je obrazovanje i dalje specifična kompetencija zemalja članica i ne možemo govoriti o obrazovnom sistemu EU,

.....

90 Ovde se konkretno misli na dva cilja EU: smanjiti broj osoba koje su prevremeno napustile školovanje i povećati broj visokoobrazovanih.

nepotpunost tog prikaza se umnogostručuje kada pokušamo da 27 obrazovnih sistema Evropske unije svedemo pod jedan procenat.





## Socijalna inkluzija i smanjenje siromaštva

Sonja Avlijaš

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 ljudi 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, to jest društvenu marginalizaciju, koja pojedince sve više udaljuje od mogućnosti 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 neophodan zarad povećanja ukupnih resursa kojima raspolaže jedna država, od izuzetne je važnosti da svi građani imaju pristup prednostima do kojih dolazi usled ekonomskog napretka. Da bi ekonomski rast bio inkluzivan, cilj borbe protiv siromaštva mora biti uveden u kreiranje svih javnih politika.

## 1. Socijalna inkluzija 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 Evropske unije živelo ispod granice siromaštva.<sup>91</sup> Ovo predstavlja više od ukupnog broja stanovnika najveće zemlje članice, odnosno 16,5% ukupnog broja stanovnika EU.<sup>92</sup>

91 Lica čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici manji od 60% medijane nacionalnog dohotka.

92 Najnoviji podaci ukazuju da je rizik od siromaštva u EU u 2009. ostao na istom nivou, tj. iznosio je 16,3%. Uprkos produbljivanju ekonomske krize, ovakvi rezultati su za očekivati, jer je indikator „rizik od siromaštva” relativan, odnosno izražava se u odnosu na medijanu dohotka u svakoj zemlji članici ponaosob i time prilagođava varijacijama u prosečnom 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.

Više od polovine siromašnih u Evropi čine žene, a 20 miliona siromašnih čine deca. Rizik od siromaštva među nezaposlenima porastao je sa 39% na 44% od 2005. godine. Najveći rast nezaposlenosti zabeležen je među mladima, migrantima i nekvalifikovanim licima, dok preko 9% stanovništva radnog uzrasta živi u domaćinstvima bez ijednog zaposlenog. Među siromašnima se nalazi i 8% zaposlenih, što ukazuje na loš kvalitet nekih oblika zaposlenja, dok se lica sa najnižim zaradama suočavaju i sa velikim rizikom od zapadanja u dugove. Konačno, 8% stanovnika EU nije u mogućnosti sebi da priušti niz potrepština, poput telefona ili adekvatnog grejanja koje se smatraju osnovnim preduslovima za pristojan život u Evropi.

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.

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 se borba protiv siromaštva i isključenosti mora oslanjati 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.

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. Drugi pravac delovanja jeste unapređenje socijalne zaštite i adekvatniji pristup socijalnim uslugama, uključujući i ravnopravan pristup penzijama i zdravstvenoj zaštiti za sve stanovnike Evrope.

Ostali podjednako važni stubovi za povećanje socijalne inkluzije 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, te Roma kao posebno ugrožene i marginalizovane kategorije stanovništva. Kao najekstremniji oblik socijalne isklju-

čenosti se prepoznaje i beskućništvo, te „Evropska platforma za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti” takođe predviđa mere za borbu protiv ove dimenzije siromaštva.

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

Evropa 2020 ističe i važnost obimnijeg i adekvatnijeg korišćenja EU fondova za podršku socijalnom uključivanju, kao i potrebu za praćenjem uticaja javnih politika na društvo, promovisanjem socijalnih inovacija zasnovanih na podacima i poboljšanjem koordinacije javnih politika između zemalja članica.

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 Evropske komisije i zemalja članica.

Evropska komisija planira da transformiše Otvoreni metod koordinacije (OMK)<sup>93</sup> u oblastima socijalne isključenosti i socijalne zaštite u platformu za saradnju i razmenu dobrih praksi, kao i u instrument koji će da stimuliše javne i privatne subjekte da uz podršku Evropskog socijalnog fonda preuzmu konkretne korake u pravcu povećanja socijalne uključenosti u svojim sredinama.

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 pokušaje integracije imigranata. Konačno, Komisija planira da analizira adekvatnost i održivost socijalnih i penzionih sistema zemalja članica i da identifikuje modele univerzalnijeg pristupa zdravstvenom sistemu.

.....

<sup>93</sup> OMK je glavni mehanizam EU za unapređenje politike društvene uključenosti zemalja članica koji kombinuje i upoređuje ciljeve socijalnih politika zemalja članica, kao i njihove nacionalne akcione planove i indikatore (engl. *Open Method of Coordination – OMC*).

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

Kako će smanjeni državni budžeti najverovatnije obeležiti veći deo decenije koja je pred nama, navedene aktivnosti bi trebalo da doprinesu stvaranju novih, inovativnih i participativnih rešenja za problem siromaštva, uz istovremeni razvoj preventivnih politika i odgovarajuće targetiranje potreba. Imajući u vidu da je siromaštvo multidimenzionalni fenomen koji se tiče gotovo svih javnih politika, za očekivati je da će uspešna implementacija i drugih šest inicijativa u okviru strategije Evropa 2020 direktno i indirektno doprineti smanjenju siromaštva i povećanju socijalne uključenosti u Uniji.

## 2. Socijalna inkluzija i smanjenje siromaštva u Srbiji: 2010-2020.

Pored apsolutnog siromaštva, koje predstavlja broj lica čiji se dohodak nalazi ispod nacionalne linije siromaštva,<sup>94</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 manji od 60% medijane nacionalnog dohotka. Dok je apsolutno siromašno u 2009. godini, bilo 6,9% stanovništva, stopa rizika od siromaštva iznosila je 17,7%, odnosno 1.350.000 lica bilo je u riziku od siromaštva. Dodatno, apsolutno siromaštvo je za vreme krize blago povećano,<sup>95</sup> dok je relativno siromaštvo ostalo na istom nivou, zato što se izražava u odnosu na srednju vrednost prihoda, odnosno pril-

94 Linija siromaštva se određuje u odnosu na osnovnu potrošačku korpu.

95 Sa 6,1% u 2008. na 6,9% u 2009. iako je u poslednjih 10 godina prepolovljeno.

godava se opštem standardu populacije (za detaljnije objašnjenje, videti fusnotu 92 na strani 113).

Stopa rizika od siromaštva u Srbiji bila je nešto iznad prosečne stope rizika siromaštva 27 zemalja EU u 2008. godini (16,5%), a znatno je niža nego u Rumuniji (23,4%) i Bugarskoj (21,4%), koje su među zemljama sa najvišom stopom rizika od siromaštva (Vlada Republike Srbije 2010). Gini koeficijent, kao mera nejednakosti dohotka, iznosi oko 30 za Srbiju, što je na nivou proseka EU. Gini nije porastao za vreme krize, čime i objašnjavamo činjenicu da se relativno siromaštvo, tj. položaj siromašnih u odnosu na najveći deo populacije, nije promenio, iako je ukupan standard života opao.

U odnosu na status na tržištu rada, u Srbiji je veliki broj nezaposlenih, kao i neaktivnih koji ne primaju penziju, relativno siromašni (30,5% i 47,4% respektivno), s tim da neaktivne žene koje nisu penzionerke imaju stopu rizika od siromaštva koja iznosi izuzetno visokih 50,2%. Samozaposleni su takođe veoma ugroženi, i njihova stopa rizika od siromaštva iznosi 26,5%, ukazujući na to da se samozaposlenost u Srbiji često svodi na „poslove poslednjeg utočišta.” I među zaposleni-

ma je značajan broj lica u riziku od siromaštva (13,6%), ali su oni svakako manje ugroženi od proseka populacije. Siromaštvo zaposlenih takođe je najčešće prisutno u domaćinstvima koja zavise od zarade samo jednog zaposlenog člana.<sup>96</sup>

Posmatrano po strukturi - domaćinstva koja čine dvoje odraslih sa troje i više dece imaju najveći rizik od siromaštva (32,7%). Rizik od siromaštva takođe je izuzetno visok među samohranim roditeljima sa jednim ili više zavisne dece (30,6%). I jednočlana domaćinstva imaju visok rizik od siromaštva (24,7%), a naročito ona u kojima lice ima preko 65 godina starosti (26,5%). Ipak, rizik od siromaštva za penzionere je ispod proseka i iznosi 12,9%. Konačno, gledano po starosnim grupama, deca do 18 godina su u najvećem riziku od siromaštva (22,1%).<sup>97</sup>

Vlada Republike Srbije je krajem 2010. godine, predstavila strategiju Srbija 2020 u kojoj prepoznaje evropske ciljeve smanjenja siromaštva i povećanja socijalne

.....  
<sup>96</sup> Anketa o potrošnji domaćinstava 2009. Republički zavod za statistiku. Podaci preuzeti iz izveštaja „Praćenje socijalne uključenosti u Srbiji”, Vlada Republike Srbije, 2010.

<sup>97</sup> Ibid.

uključenosti i predviđa da će se stopa rizika od siromaštva smanjiti sa sadašnjih 17,7% na 14% do 2020. godine, odnosno za 300.000 lica. Ovaj cilj je blago ispod cilja EU smanjenja stope rizika od siromaštva za 25%, ali treba imati u vidu i da je trenutna stopa rizika od siromaštva u Srbiji nešto iznad proseka EU.

Vlada Republike Srbije je upravo definisala smernice u svim oblastima koje pokriva Evropa 2020, a tiču se povećanja socijalne inkluzije, uključujući i obrazovnu politiku, zdravstvo i stanovanje.<sup>98</sup> Nakon što Srbija postane kandidat za članstvo u EU, započeće izrada Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju (engl. *Joint Inclusion Memorandum*), kojim će se napraviti presek postojećih politika koje utiču na socijalnu uključenost, definisati izazovi koji predstoje kao i razviti strateški pravci delovanja u ovoj oblasti.<sup>99</sup>

.....  
<sup>98</sup> Vlada Republike Srbije usvojila je 17. marta, 2011. g. „Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji.”

<sup>99</sup> JIM ne obezbeđuje nikakva dodatna sredstva za povećanje socijalne uključenosti, već samo definiše pravce delovanja u ovoj oblasti u skladu sa evropskim smernicama.

### 3. Preporuke za približavanje Srbije ciljevima strategija Evropa 2020 u oblasti socijalne inkluzije i smanjenja siromaštva

Imajući u vidu da su ciljevi smanjenja siromaštva i povećanja socijalne uključenosti povezani sa ogromnim 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. U okviru ovog *Vodiča*, dajemo pregled ključnih pitanja i odrednica koje je važno definisati u narednom periodu da bi se cilj smanjenja rizika od siromaštva na 14% stanovništva postigao do 2020. godine.

Kako je osnovni cilj strategije Srbija 2020 u oblasti tržišta rada povećanje broja zaposlenih za oko 440.000 do 2020. go-

dine, uz paralelno poboljšanje kvaliteta radnih mesta i smanjenje siromaštva zaposlenih, cilj smanjenja rizika od siromaštva na 14% je možda i moguće dostići.

- Osnovne pretpostavke za dostizanje cilja smanjenja siromaštva moraju biti da se u narednom periodu usled ekonomskog rasta prihodne nejednakosti neće povećavati i da će se i najugroženiji zapošljivati. U međunarodnoj stručnoj literaturi i empirijskim studijama ne postoje konačni zaključci o tome da li ekonomski rast sam po sebi dovodi do porasta nejednakosti, već to zavisi od činjenice da li je ekonomski rast inkluzivan ili ne.
- Kako je za očekivati da će se lakše upošljivati lica koja nisu ugrožena, te da do povećanja zaposlenosti neće nužno doći među najugroženijima, potrebno je delovati na položaj najugroženijih i preko drugih politika, a ne samo preko politike zapošljavanja. Ovo učvršćuje tvrdnju da ekonomski rast, čak i kada on stvara nova radna mesta,<sup>100</sup> sam po sebi ne može dovesti do povećanja

.....

100 Prvih 6 godina tranzicije u Srbiji karakterisao je fenomen besposlenog rasta, tj. privrednog rasta koji nije doveo do porasta zaposlenosti (engl. *jobless growth*).

socijalne uključenosti i smanjenja siromaštva za veliki deo stanovništva, već da je potrebno boriti se protiv ovih problema širokom lepezom javnih politika koje su upravljene ka najugroženijima.

- S tim u vezi, empirijski nalazi ukazuju da je ulaganje u obrazovanje osnovni način da se spreči povećanje nejednakosti u društvu, te još jednom ističemo važnost obrazovne politike u narednom periodu.
- Osim toga što će povećanje zaposlenosti smanjiti broj lica u riziku od siromaštva, zapošljavanje je takođe neophodno da bi se obezbedila budžetska sredstva za finansiranje podrške primanjima i socijalnih usluga za lica koja su zavisna od različitih oblika socijalne zaštite. Ovo je naročito značajno kada se imaju u vidu fiskalna ograničenja i karakteristike srpskog tržišta rada na kom usled visoke nezaposlenosti najugroženiji nisu konkurentni.<sup>101</sup>
- Teritorijalna dimenzija siromaštva i socijalne isključenosti posebno je važna, s obzirom na činjenicu da su siromašni često koncentrisani u nerazvijenim oblastima. Međutim, u javnim politika-

.....

101 Za više detalja videti odeljak Vodiča „Zapošljavanje.”



ma se mora napraviti razlika između radno sposobnih i radno nesposobnih siromašnih u nerazvijenim oblastima.

- Za radno sposobne u nerazvijenim područjima moguća rešenja predstavljaju zapošljavanje preko povećanja njihove mobilnosti, to jest selidbe u veće centre u potrazi za poslom (preko, npr. unapređenja politike stanovanja) ili preko približavanja poslova njima, preko njihovog kompjuterskog opismenjavanja i digitalizacije udaljenih oblasti (npr. rad na daljinu, uz pomoć Interneta).
- S tim u vezi, lica koja žive u udaljenim i devastiranim područjima potrebno je povezati sa inicijativom Evrope 2020 „Evropska digitalna agenda”, jer njihov pristup informacionim i komunikacionim tehnologijama može da otkloni mnoge barijere koje dovode do spacijalne isključenosti (kao i isključenosti sa tržišta rada) i to na mnogo brži način nego izgradnja fizičke infrastrukture, kojoj ipak treba vremena, i mnogo je skuplja. Na primer, inicijativa Ministarstva telekomunikacija iz 2009. godine, koja je trebalo da obaveže sve operatore da obezbede univerzalan servis, to jest subvencionisane priključke za telefon i internet za lica koja primaju so-

cijalnu pomoć (kao i posebnu opremu, u slučaju invaliditeta) nije prošla, usled žalbi operatora. Potrebno je obnoviti ovu inicijativu.

- Ruralna politika se mora unaprediti, zarad stvaranja održivih radnih mesta baziranih na korišćenju postojećih prirodnih resursa. Teško je zamisliti da će izgradnjom ekonomski neopravdanih fabrika u svakom malom mestu, kao u vreme socijalizma, biti stvorena održiva radna mesta u devastiranim područjima.
- Mora se imati u vidu da to što je neko siromašan i nezaposlen, ne znači da je siromašan zato što je nezaposlen. Lica koja žive u siromaštvu često su izložena mnogim drugim problemima, a nezaposlenost je samo posledica toga.
- Uzimajući u obzir visoku nezaposlenost u Srbiji, ukoliko se aktivne mere tržišta rada upravljaju na najugroženije, postoji velika šansa da to neće uticati na njihov dugoročniji status na tržištu rada, jer su ta lica i dalje nekonkurentna u odnosu na veliki broj nezaposlenih sa većim nivoom kvalifikacija i veština, dok ih i druge dimenzije njihove socijalne isključenosti sprečavaju da se trajno uključe na tržište rada. Čak i ukoliko je svrha



aktivnih mera socijalnog karaktera, u smislu da se socijalno isključena lica privremeno uključe u „životne tokove”, ne postoje empirijski dokazi da aktivne mere tržišta rada imaju ikakav efekat na smanjenje socijalne marginalizacije ili povećanje motivacije i samopouzdanja kod lica koja učestvuju u ovim programima (Breidahl and Clement, 2010). S tim u vezi, i javne radove treba tretirati kao instrument socijalne politike, preko kog siromašni dobijaju kratkoročnu šansu da nešto zarade, a ne kao instrument preko kojih bi im se pospešile šanse za buduće zaposlenje.

- Kako Evropa 2020 preporučuje, onima koji su najudaljeniji od tržišta rada potrebna je snažna socijalna podrška čak i kada se zaposle da bi se izbegla situacija „vrtenja u krug”, kada se oni nađu u zamci između nezaposlenosti i loše plaćenog i nesigurnog zaposlenja. Ova podrška na nivou pojedinca može biti u vidu postepenog, umesto iznenadnog, povlačenja socijalnih naknada za lica koja se formalno zaposle, dok se na makro nivou može ostvariti preko jačanja inspekcije rada, garantovanja minimalne zarade, podrške malim i srednjim preduzećima, te jačanja sindikata i socijalnog dijaloga u privatnom sektoru.

- Potrebno je raditi na otklanjanju fizičkih barijera za isključenost, npr. osoba sa invaliditetom, čije zapošljavanje najčešće nema veze sa njihovim kapacitetima, već sa predrasudama društva i/ili neprilagođenošću prostora i opreme za njihov rad.
- Zarad unapređenja položaja radno nesposobnih, naročito u siromašnijim sredinama, potrebno je unaprediti kvalitet i pristup osnovnim javnim uslugama, kao što su zdravstvena nega i socijalne usluge.
- S tim u vezi, potrebno je nastaviti procese decentralizacije, deinstitucionalizacije i diversifikacije socijalnih usluga koji su u toku i koji imaju za cilj da povećaju kvalitet socijalnih usluga i da ih prilagode potrebama korisnika koji bi mogli da im pristupe u okviru svojih zajednica (umesto da budu smešteni u ustanove socijalne zaštite).
- U procesu decentralizacije javnih usluga na lokalni nivo, izuzetno je važno lokalnim samoupravama vratiti novac koji im je Vlada oduzela za vreme ekonomske krize, kao i obezbediti nove izvore finansiranja za sve usluge koje lokalni nivo vlasti preuzima na sebe. Međutim, mora se imati u vidu da 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.

- Novi Zakon o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana je trenutno u procesu usvajanja. On olabavljuje kriterijume za dobijanje socijalne pomoći i samim tim proširuje krug potencijalnih korisnika. Međutim, stopa nekorišćenja naknada uprkos ostvarivanju prava (engl. *non-take-up ratio*) je veoma rasprostranjena u Srbiji i procenjena je na 76,9% (Arandarenko et al, 2011). Ovaj problem je prisutan i u Evropi, i često se povezuje sa stigmom primanja socijalne pomoći, nedostatku informacija o programima ili komplikovanim administrativnim procedurama, te ukazuje na to da je potrebno raditi na suzbijanju fenomena neuzimanja naknada, a ne samo na širenju kruga potencijalnih korisnika.
- Potrebno je i povećati fleksibilnost kriterijuma za ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu, naročito u slučaju krize (npr. krize cena hrane koja opet po-

činje da dobija na značaju), da ne bi došlo do potrošnje trajnih dobara (npr. prodaje automobila) i upadanja u još dublje siromaštvo pojedinih domaćinstava. Ovo je povezano sa preporukom Evrope 2020 da javne politike sadrže komponentu rane intervencije, da bi se izbeglo da ljudi koji padnu u siromaštvo ostanu zarobljeni u sve težim i problematičnijim socio-ekonomskim uslovima.

- 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-ekonomska investicija.
- Potrebno je i raditi na podizanju svesti svih učesnika u društvu o diskriminaciji pojedinih marginalizovanih grupa, kao što su osobe sa invaliditetom, Romi, interno raseljena lica i žene, kao i na stvaranju podsticaja za njihovu integraciju.

- Potrebno je i imati u vidu političku ekonomiju socijalne politike u uslovima ograničenih resursa, te odlučiti koje grupe stanovništva prvenstveno treba targetovati. Na primer, iako podaci ukazuju da su penzioneri u ispodprosečnom riziku od siromaštva, oni predstavljaju značajan deo glasačkog tela i bolje su zastupljeni nego neke druge marginalizovane grupe, te samim tim ostvaruju više prava iz oblasti socijalne politike od njih.
- Konačno, kako Evropa 2020 ističe, od izuzetne je važnosti praćenje indikatora socijalne isključenosti kao i donošenje politika zasnovano na dokazima. S tim u vezi, neke od ključnih dimenzija procesa socijalnog uključivanja jesu prikupljanje podataka i olakšan pristup podacima za istraživačku zajednicu.



# III Pojmovnik



**Aktivne mere tržišta rada** – mere koje država sprovodi preko Nacionalne službe za zapošljavanje da pomogne 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.

**Arhuska konvencija** (engl. *Aarhus Convention*) – konvencija o dostupnosti informa-

cija, učešću javnosti i dostupnosti pravosuđa u pitanjima koja se tiču životne sredine.

**Celoživotno učenje** (engl. *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** – privređivanje koje se obavlja na većini resursa i na tehnologijama koji su proistekle iz naučnog znanja. Za nacionalnu privredu koja se dominantno zasniva na „*intimnoj vezi tehnologija i nauke*“ kažemo da je naučno zasnovana, jer je u njoj naučno znanje ključni faktor privređivanja.

**Energetska efikasnost/upravljanje potrošnjom** – globalni ili integrisani pristup čiji je cilj da utiče na količinu i vreme potrošnje energije da bi se smanjila ukupna potrošnja primarne energije i vršna opterećenja dajući prednost merama energetske efikasnosti i drugim merama kao što su ugovori o snabdevanju sa klauzulama o mogućim prekidima isporuke, u odnosu na mere uvećanja proizvodnih kapaciteta - ovaj pristup podrazumeva da su mere efikasnosti ekonomičnije u odnosu na mere uvećanja proizvodnih kapaciteta uzevši u obzir i pozitivne posledice po životnu sredinu nastale usled smanjenja potrošnje kao i smanjenje troškova vezanih za obezbeđivanje sigurnosti snabdevanja.

**Energetska politika** – opšti akt koji predstavlja pravce i ciljeve razvoja energetike.

**Energetska regulativa** – skup propisa koji uređuju energetska oblast delovanja.

**Energetska zajednica** – nastala Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice između Evropske zajednice i Republike Albanije, Republike Bugarske, Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Republike Crne Gore, Rumunije, Republike Srbije i Privremene Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija. Ugovor je potpisan 25. oktobra 2005. godine i stupio je na snagu jula, 2006. godine, sa ciljem stvaranja zajedničkog tržišta energije država Jugoistočne Evrope, koje bi se integrisalo sa tržištem energije Evropske unije.

**Energetske mreže** – elektroenergetski vodovi i cevovodi: gasovodi, naftovodi, toplovodi koji služe za prenos i distribuciju električne energije, transport i distribuciju prirodnog gasa za transport nafte, distribuciju tople vode i sl.

**Evropski sistem prenosa i akumulacije bodova, ESPB** (engl. *European Cre-*

*dit 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, to jest konkretnim predmetom. ESPB sistem predstavlja jedan od sastavnih elemenata Bolonjskog procesa, dok je sam princip vrednovanja u nekim zemljama postojao od ranije.

**Fleksibilnost** – 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); Ugljendioksid (CO<sub>2</sub>); Metan (CH<sub>4</sub>); Azotsuboksid (N<sub>2</sub>O); Vodoni fluorugljovodoni (HFCs); Perfluorugljovodoni (PFCs); Sumporheksafluorid (SF<sub>6</sub>) (Aneks A Kjoto protokola uz Okvirnu konvenciju o 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.

**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 svestan niti nameran.

**Ishodi učenja** (engl. *learning outcomes*) – skup znanja, veština i kompetencija stečenih nakon procesa učenja, u formalnom ili neformalnom okruženju, ili u situacijama informalnog učenja.

**Inovacija** – nov ili veoma poboljšan proizvod, usluga to jest proces koji je uspešno proizveden, plasiran na tržištu i doneo koristi svom kreatoru.

**Inovacioni sistem** – načelno, skup organizacija i institucija i njihovih veza za stvaranje, difuziju i primenu naučnih i tehnoloških znanja. Detaljnije, inovacioni system je kompleksna mreža preduzeća, univerziteta, instituta, profesionalnih društava, finansijskih institucija, obrazovne i informacione infrastrukture, državnih agencija i javnih resursa za stvaranje, difuziju o primeni naučnih i tehnoloških znanja.

**Invencija** – ideja, skica ili model nove ili poboljšane naprave, proizvoda, procesa

ili sistema. Invencije ne vode nužno ka tehničkim inovacijama.

**Javna usluga** – usluga dostupna u svako vreme svim kupcima i energetskim subjektima po regulisanoj ceni i prema regulisanim uslovima pristupa i korišćenja, koja se obavlja prema načelima javnosti rada i nadzora tela određenih zakonom; Javna usluga obezbeđuje se i plaćanjem iz javnih fondova u delu koji se ne može ostvariti normalnim tržišnim delovanjem. U tom delu javna usluga se pribavlja i ugovara uz uobičajna načela javnih nabavki. Plaćanje ovog dela javnih usluga obavlja se iz javnih fondova /budžeta i ne može se obavljati vanbilansnim poravnanjem sa pravima i koncesijama koje je vršilac javne usluge eventualno ostvario u drugom postupku.

**Javno dobro** – dobra koja su na raspolaganju svima bez konkurencije i gde bi troškovi isključenja bili viši od socijalno prihvatljivih troškova. Smatra se da država ili druga javna uprava upravlja javnim dobrima u ime i za račun javnosti. U Srbiji Javna dobra su definisana kao vlasništvo Republike Srbije.

**Javno preduzeće** – u Srbiji: posebna forma privrednog subjekta koje država



osniva radi obavljanja delatnosti od opšteg interesa upotrebom sredstava i prava u svojini Republike Srbije; u EU: preduzeće čiji su izveštaji javno dostupni i izvori kapitala pribavljeni na otvorenom tržištu.

**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 bašte u 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 ekosistemima da se prirodno prilagode promeni klime, potom bi obezbedio da ne bude ugrožena proizvodnja hrane i omogućio bi 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 lifelong 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 ekscenčna 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 tome slično. Rezultat naučnog rada je naučno znanje koje može da sadrži i neposredna i uočljiva obećanja za reša-

vanje 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 institucije u konvencionalnom smislu. Pored 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).

**Obnovljivi izvori energije** – Sunce, vetar, biomasa, voda, geotermalna energija, energija plime i oseke, energija talasa.

**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 tržišta rada** – sektorska politika kojom se direktno utiče na tržište rada.

**Politika zapošljavanja** – šira ekonomska politika koja direktno ili indirektno utiče na ishode na tržištu 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 kolebanja klime, osmotrena tokom uporedivih vremenskih perioda. (Okvirna konvencija UN o promeni klime, član 1. tačka 2. Okvirne konvencije UN o promeni klime).

**Razvoj** – proces koji integriše korišćenje postojećih i razvoj novih duhovnih i materijalnih resursa ka dostizanju humanih ciljeva.

**Ranjiva zaposlenost** – predstavlja samozaposlenost i rad u poljoprivredi, obično bez adekvatne pokrivenosti radnim zakonodavstvom.

**Relativno siromaštvo** – mera koja svrstava lica u siromašna poredeći ih sa prosekom populacije koja se posmatra, umesto u odnosu na unapred definisanu 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 tržišta rada.

**Stopa rizika od siromaštva** – mera relativnog siromaštva Evropske unije koja klasifikuje kao u riziku od siromaštva ona domaćinstva čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici manji od 60% medijane (najčešće vrednosti) nacionalnog dohotka.

**Strategija razvoja energetike** – Instrument prava energetike koji predstavlja izraz volje kojim se određuje način ostvarivanja energetske politike.

**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.

**Tranzit** – prenos ili transport energije koja se niti proizvodi niti koristi na teritoriji pod jurisdikcijom sistema preko koga se taj prenos ili transport vrši.

**Tranziciono restruktuiranje** – privatizacija i/ili restruktuiranje 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. 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 inicijani marketing, itd. Venture kapital je u tesnoj vezi sa razvojem ekonomije zasnovane na znanju.

**Visoke tehnologije** – tehnologije za čiji je razvoj potreban istraživački napor znatno iznad prosečnog i značajna po obimu i izuzetna po mogućnostima istraživačka oprema, instrumentacija i uređaji. Gra-ne visoke tehnologije su one koje (a) se zasnivaju na naučnim istraživanjima i razvoju i koje obično angažuju ekstenzivan istraživački napor; (b) inkorporiraju u svoj rad zadnje raspoložive naučne i industrijske metode, materijale i komponente; (c) su, u većini slučajeva, 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.

**Zelena energija** (*Green energy*) – energija dobijena iz obnovljivih izvora energije.

# IV Literatura



## Opšti pregled

European Council, *Presidency conclusions*, Lisbon, 23-24 March, 2000.

European Council, *Presidency conclusions*, Brussels, 13 -14 March 2008.

European Council, *Presidency Conclusions*, Brussels, 25-26 March 2010.

European Council, *Presidency Conclusions*, Brussels. 17 June 2010.

European Commission, *Consultation on the Future "Europe 2020" Strategy*, COM (2009) 647 final, Brussels, 24. 11. 2009.

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

European Commission, *Europe 2020 – Background Information for the Informal European Council*. 11. 2. 2010.

European Commission, *Europe 2020 – public consultation. Overview of responses*, SEC (2010) 246 final, Brussels, 4. 3. 2010.

European Commission. *Europe 2020 – A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, COM (2010) 2020. Brussels, 3. 3. 2010.

European Commission, *Europe 2020 – Integrated Guidelines for the Economic and Employment Policies of the Member State*,. SEC (2010) 488 final, Brussels, 27. 4. 2010.

European Commission, *Reinforcing economic policy coordination*, COM (2010) 250 final, Brussels, 12. 5. 2010.

European Commission, *Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union*, COM(2010) 546 final, Brussels, 6.10.2010, internet: [http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovation-union-communication\\_en.pdf#view=fit&pagemode=none](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovation-union-communication_en.pdf#view=fit&pagemode=none)

European Commission, *Youth on the Move, An initiative to unleash the potential of young people to achieve smart, sustainable and inclusive growth in the European Union*, COM(2010) 477 final, Brussels, 15. 9. 2010, internet: [http://ec.europa.eu/education/yom/com\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/yom/com_en.pdf)

European Commission, *A Digital Agenda for Europe*, COM (2010) 245 final/2, Brussels, 26.8.2010, internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF>

European Commission, *A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy*, COM(2011) 21, Brussels, 26.1. 2011, internet:[http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/pdf/resource-efficient\\_europe\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/pdf/resource-efficient_europe_en.pdf)

European Commission, *An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era- Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage*, COM(2010) 614,

Brussels, internet: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/files/communication\\_on\\_industrial\\_policy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/files/communication_on_industrial_policy_en.pdf)

European Commission, *An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment*, COM(2010)682 final, Strasbourg, 23.11. 2010, internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:EN:PDF>

European Commission, *The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion*, COM (2010) 758 final, Brussels, 16.12. 2010, internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:EN:PDF>

European Commission, *Annual Growth Survey: advancing the EU's comprehensive response to the crisis*, COM (2011) 11 final, Brussels, 12. 1. 2011

V. Samardžija, H. Butković, *From the Lisbon Strategy to Europe 2020*, IMO, Zagreb, 2010.

Tilford, S. and Whyte, P. *The Lisbon Scorecard X: The Road to 2020*, Centre for European Reform, London, 2010.

## Internet portali

Detaljne informacije o Lisabonskoj strategiji [http://ec.europa.eu/archives/growthand-jobs\\_2009/](http://ec.europa.eu/archives/growthand-jobs_2009/)

Internet portal Evropa 2020 [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

Unija inovacija (engl. *Innovation Union*) [http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm)

Mladi u pokretu (engl. *Youth on the Move*) [http://europa.eu/youthonthemove/index\\_en.htm](http://europa.eu/youthonthemove/index_en.htm)

Evropska digitalna agenda (engl. *A digital Aenda for Europe*) [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm)

Resursno efikasna Evropa (engl. *Resource Efficient Europe*) [http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/index_en.htm)

Industrijska politika za globalizacijsku eru (engl. *An Industrial Policy for the Globalisation Era*) [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/index_en.htm)

Agenda za nove veštine i poslove (engl. *An Agenda for New Skills and Jobs*) <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=958>

Evropska platforma protiv siromaštva (engl. *European Platform against Poverty*) <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=en>

Statistički zavod EU (*Eurostat*). Indikatori i relevantni statistički podaci za Evropa 2020 [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)

## Zapošljavanje

Altiparmakov, N. (2011) Naplata i raspodela poreza na zarade u Srbiji: pogled unapred, Kvartalnimonitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji, FREN, br. 23, str. 64-70.

Arandarenko, M. (2011) Tržište rada u Srbiji: Trendovi, institucije, politike, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, prvo izdanje.

Card, D. et al (2009) Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis, IZA DP No. 4002.

Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji (2010) Zaposlenost i zarade, FREN, br. 21, str. 17-21.

Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji (2011) Zaposlenost i zarade, FREN, br. 23, str. 16-20.

Leon-Ledesma, M. & McAdam, P. (2003) Unemployment, Hysteresis and Transition, Working Paper No. 234, European Central Bank, May.

Martin, J. P. (2000) What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences, OECD Economic Studies, No. 30.

MAT i FREN (2010) Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2010-2020, Beograd, pristupljeno 15.02.2011. na: [http://www.fren.org.rs/attachments/074\\_001%20Makroekonomska%20Projekcija%20Razvoja%20Srbije%202011-2020.pdf](http://www.fren.org.rs/attachments/074_001%20Makroekonomska%20Projekcija%20Razvoja%20Srbije%202011-2020.pdf)

Mikhail, O. (2002) Hysteresis and Persistence in Unemployment: a Definition, University of Central Florida, radna verzija, pristupljeno 18. 2. 2011. na: <http://sdamerican.com/osmikhail/research/hysteresis-persistence/hysteresis-persistence-ue.pdf>



Vlada Republike Srbije (2010) Srbija 2020: Koncept razvoja Republike Srbije do 2020. godine, Nacrt za javnu raspravu, decembar, pristupljeno 26.1. 2011. na: <http://www.predsednik.rs/mwc/pic/doc/SRBIJA%202020%20FINAL%2018122010.pdf>

Zelović, M. (2010) Troškovi preduzeća zbog opterećenja suvišnim administrativnim procedurama, Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji, FREN, br. 21, str. 68-72.

## Istraživanja, razvoj i inovacije (IRI)

Conclusions, European Council, CO EUR 9, CONCL 2, 17 June 2010.

EUROPE 2020 – A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, European Commission, COM (2010) 2020, 3. 3. 2010

Maria Joao Rodrigues, ON THE EU2020 FROM LISBON, The Lisbon Agenda Group, [www.mariajoaorodrigues.eu](http://www.mariajoaorodrigues.eu)

Report to the EC: PROJECT EUROPE 2030 – Challenges and Opportunities, Group on the Future of the EU 2030, May 2010

Science, technology and innovation in Europe, Eurostat, parts: R&D expenditure, R&D personnel, Innovation, Patents, High-technology, 2010

Vlastimir Matejić, RAZVOJ SRBIJE ZASNOVAN NA ZNANJU: POMODNA PRIČA ILI STVARNA MOGUĆNOST, Zbornik radova, Naučni skup TKR, „Udruženje tehnologija i društvo“, Beograd, 2008.

## Klimatske promene

Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage, European Commission, COM (2010) 265 final, Brussels, 26. 5. 2010.

Belgrade Initiative: enhancing the regional South-East European cooperation in the field of climate change –Climate Change Framework Action Plan for the South-Eastern European region and the establishment of a subregional, virtual Climate Change

related centre for research and systematic observation, education, training, public awareness, and capacity building, ECE/BELGRADE.CONF/2007/20, ECE/BELGRADE.CONF/2007/20/Add.1

Decision 280/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 concerning a mechanism for monitoring Community greenhouse gas emissions and for implementing the Kyoto Protocol, OJ L 49, 19. 2. 2004.

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, OJ L 140, 5. 6. 2009.

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, OJ L 275, 25. 10. 2003.

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, OJ L 140, 5. 6. 2009.

Energy 2020 - A strategy for competitive, sustainable and secure energy, European Commission, COM (2010) 639 final, Brussels, 10. 11. 2010.

Europe 2020 – a strategy for smart, sustainable and inclusive growth, European Commission, COM (2010) 2020. Brussels. 3 March 2010.

Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2009. godinu, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd, 2010.

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. (<http://unfccc.int/resource/docs/natc/srbnc1.pdf> or [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))

Limiting Global Climate Change to 2 degrees Celsius - The way ahead for 2020 and beyond, Communication from the Commission, of 10 January 2007, COM (2007)2 final, Brussels, 10. 1. 2007.

Nacionalna strategija održivog razvoja, Vlada Republike Srbije. Beograd, 2008. <http://www.odrzivi-razvoj.gov.rs/assets/download/Nacionalna-strategija-odrzivog-razvoja-Republike-Srbije.pdf> („Službeni glasnik RS“, br. 57/08).

Nacionalna strategija za uključivanje Republike Srbije u mehanizam čistog razvoja Kjoto protokola za sektore upravljanja otpadom, poljoprivrede i šumarstva, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Beograd, 2010. ([http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678))

Nacionalni program zaštite životne sredine, Vlada Republike Srbije. Beograd, 2010. („Službeni glasnik RS“, broj 12/2010); <http://www.ekoplan.gov.rs/src/7-Ostala-dokumenta-127-document.htm>

Odgovori na upitnik EU – poglavlje 27 Životna sredina, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2010. (<http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=2>)

Odgovori na upitnik EU – poglavlje 15 Energetika, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2010. (<http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=2>)

Presidency Conclusions, European Council, Lisbon. 23-24 March 2000.

Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/2010); Regulation (EC) No 842/2006 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2006 on certain fluorinated greenhouse gases, OJ L 161, 14. 6. 2006.

- Resolution of 16 June 2010 on EU 2020, European Parliament. 2010. (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0223+0+DOC+XML+V0//EN>)

Strategija biološke raznovrsnosti Republike Srbije za period od 2011. do 2018. godine, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2010. [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);

Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2015. godine, Vlada Republike Srbije, Beograd. 2005. „Službeni glasnik RS“, broj 44/2005) [http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/60775/strategija\\_energetika\\_lat.zip](http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/60775/strategija_energetika_lat.zip)

Strategija razvoja poljoprivrede Srbije. Vlada Republike Srbije. Beograd, 2006. ([http://www.minpolj.sr.gov.yu/index.php?Itemid=75&id=64&option=com\\_content&task=view;](http://www.minpolj.sr.gov.yu/index.php?Itemid=75&id=64&option=com_content&task=view;))

Strategija uvođenja čistije proizvodnje u Republici Srbiji, Vlada Republike Srbije, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja. Beograd. 2009. („Službeni glasnik RS”, broj 17/09), ([http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678))

Todić, D, Ekološka politika EU u svetlu strateških opredelenja u oblasti održivog razvoja, Pravni život, str. 53-66.

Todić, D, Petrović, S, Klimatske promene i turizam u strateškim dokumentima Republike Srbije, Zbornik radova: Peta regionalna konferencija „Životna sredina ka Evropi“, Beograd, 4-5. juni 2009. godine, Ambasadori životne sredine i Privredna komora Srbije, Beograd, str. 38-42.

Todić, D, Vukasović, V, Ekološka kriza i odgovor međunarodne zajednice (izbor najznačajnijih međunarodnih dokumenata i jugoslovenskih propisa), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2003.

Vukasović, V, Todić, D, Environmental Law (Serbia), International Encyclopedia of Laws, Suppl. 68 (April 2009), Kluwer Law International, BV, The Netherlands, 2009.

White paper, Adapting to climate change: Towards a European framework for action, Commission of the European Communities, Brussels, COM (2009) 147/4

## Energija

Barroso, J.M: Presentation: Energy Priorities for Europe – President of the European Commission to the European Council of 4. February 2011

Commission Staff Working Document Results of the Public Consultation on the «Stocktaking Document towards a New Energy Strategy for Europe 2011-2020», 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.

Commission Staff Working Document: «Serbia 2010 Progress Report, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and main challenges 2010-2011» Brussels, 9. 11. 2011.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: «Energy Efficiency Plan 2011», Brussels, 8. 3. 2011.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: «A Resource Efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy», Brussels, 26. 1. 2011.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: «An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage», Brussels, December 2010.

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.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: «Energy Infrastructure Priorities, for 2020 and beyond – a Blue print for an Integrated European Energy Network», Brussels, 17. 11. 2010.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: «A Roadmap for Moving to a Competitive Low Carbon Economy in 2050», Brussels, 8. 3. 2011.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: «Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials», Brussels, 2. 2. 2011.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: «The European Platform Against Poverty and Social Exclusion: A European Framework for Social and Territorial Cohesion», Brussels, 16. 12. 2010.

Europe 2020 – a strategy for smart, sustainable and inclusive growth, European Commission, COM (2010) 2020. Brussels. 3 March 2010.

European Commission: “EU Energy Projects Funded Under the European Economic Recovery Programme”, Brussels, 2010.

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. (<http://unfccc.int/resource/docs/natc/srbnc1.pdf> or [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))

Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2009. godinu, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja,

Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd, 2010.

Legge Thomas: «Rival Visions of Trans-Atlantic Energy Security», Paper, Brussels Forum, March 2011.

Nacionalna strategija održivog razvoja, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2008 <http://www.odrzivi-razvoj.gov.rs/cir/strategija-odrzivog-razvoja/>

Nacionalna strategija za uključivanje Republike Srbije u mehanizam čistog razvoja Kjoto protokola za sektore upravljanja otpadom, poljoprivrede i šumarstva, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja. Beograd, 2010. ([http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678))

Odgovori na upitnik EU – poglavlje 15 Energetika, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2010. (<http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?ld=2>)

Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/2010.

Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2015. godine, Vlada Republike Srbije, Beograd. 2005. „Službeni glasnik

RS”, broj 44/2005) [http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/60775/strategija\\_energetika\\_lat.zip](http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/60775/strategija_energetika_lat.zip)

## Obrazovanje

Corbett, A. (2005). Universities and the Europe of Knowledge: ideas, institutions and policy entrepreneurship in European Community higher education policy, 1955-2005. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Petkovska, S., & Vukasović, M. (2009). Efikasnost i pravičnost sistema studentskog standarda. U Marković, J. (Ur). Analiza karakteristika siromaštva u Srbiji, 99-114. Beograd: Tim potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva. <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2009/11/Analiza-karakteristika-siromastva-u-Srbiji.pdf>. Pristupljeno 5. 4. 2011.

Srbija 2020 (nacrt za javnu raspravu). <http://www.predsednik.rs/mwc/pic/doc/SRBIJA%202020%20FINAL%2018122010.pdf>. Pristupljeno 28. 2. 2011.

Vlada Republike Srbije (2011). Poglavlje 26: obrazovanje i kultura. U Vlada Repub-

like Srbije. Odgovori na Upitnik Evropske komisije. [http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/odgovori\\_na\\_upitnik\\_ek\\_cyr2011.zip](http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/odgovori_na_upitnik_ek_cyr2011.zip). Pristupljeno 28.2.2011. Vukasović, M., & Sarrico, C. (2010). Inequality in Higher Education: Definitions, Measurements, Inferences. The Serbian Case. U Gaele, Goastellec (ed.), Understanding Inequalities in, through and by Higher Education, 1-16. Rotterdam: Sense Publishers. <https://www.sensepublishers.com/files/9789460913082PR.pdf>. Pristupljeno 5. 4. 2011.

## Socijalna inkluzija i smanjenje siromaštva

Arandarenko et al (2011) Simulacija efekata Predloga novog Zakona o socijalnoj zaštiti na distribuciju i siromaštvo u Srbiji, Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji, FREN, br. 23, str. 56-63.

Breidahl, K. N. & Clement S. L. (2010) Does Active Labour Market Policy have an Impact on Social Marginalization?, Social Policy & Administration, Vol. 44, No. 7, December, pp. 845–864.

Vlada Republike Srbije (2010) Praćenje socijalne uključenosti u Srbiji, izveštaj, pristupljeno 10. 2. 2011. na: <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2010/03/Pregled-stanja-socijalne-ukljucenosti-u-Srbiji-jul-2010.pdf>

Vlada Republike Srbije (2010) Srbija 2020: Koncept razvoja Republike Srbije do 2020. godine, Nacrt za javnu raspravu, decembar, pristupljeno 26. 1. 2011. na: <http://www.predsednik.rs/mwc/pic/doc/SRBIJA%202020%20FINAL%2018122010.pdf>

Vlada Republike Srbije (2011) Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji za period 2008 – 2010. godine, usvojen 17. 3. 2011. pristupljeno 30. 3. 2011. na: <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2011/03/Prvi-nacionalni-izve-staj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva.pdf>





# Impresum

Izdavač

**Evropski pokret u Srbiji**

Kralja Milana 31

Beograd

[www.emins.org](http://www.emins.org)

Za izdavača

**Maja Bobić**

Urednica

**Jasminka Kronja**

Autori

**Jasminka Kronja**

**Sonja Avlijaš**

**Vlastimir Matejić**

**Dragoljub Todić**

**Aleksandar Kovačević**

**Jelena Branković**

Lektura i korektura

**Marija Todorović**

Dizajn

**Igor Sergej Sandić**

[igor.sandic@issstudiodesign.com](mailto:igor.sandic@issstudiodesign.com)

ISBN: 978-86-82391-62-3

Tiraž

1.500

Štampa

Mladost, Loznica

2011.

Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove **Evropskog pokreta u Srbiji (EPuS)** niti **Fonda za otvoreno društvo (FOS)**.

CIP - 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)

VODIČ kroz strategiju Evropa 2020 /  
[Jasminka Kronja ... et al.]. - Beograd :  
Evropski pokret u Srbiji, 2011 (Loznica :  
Mladost grup). - 146 str. : ilustr. ; 24 cm

Podatak o autorima preuzet iz kolofona. -  
Tiraž 1.500. - Str. 7-9: Predgovor / Ognjen  
Mirić. - Napomene i bibliografske reference  
uz tekst. - Bibliografija: str. 133-144.

ISBN 978-86-82391-62-3

1. Кроња, Јасминка, 1950- [аутор]  
а) Европска унија - Придруживање - Србија  
- Приручници б) Европа - Интеграција -  
Приручници

COBISS.SR-ID 183795468





Vodič kroz strategiju  
**Evropa**  
**2020**