

Брисел, 12.04.2005. године  
SEC (2005) 478 коначни текст

**РАДНИ ТЕКСТ КОМИСИЈЕ**

**Извештај о спремности Србије и Црне Горе за преговоре о закључивању  
Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом**

*Превод:*

Министарство за економске односе са иностранством  
и европске интеграције Републике Црне Горе

Канцеларија за придруживање Европској унији Републике Србије

*Ауторизација и редакција превода:*

Канцеларија Србије и Црне Горе за придруживање Европској унији

## САДРЖАЈ

УВОД .....	5
1. Политички критеријуми .....	5
1.1. Демократија и владавина права .....	5
1.1.1. Законодавство .....	6
1.1.2. Извршна власт и председништво .....	7
1.1.3. Државна управа .....	9
1.1.4. Реформа војске .....	10
1.1.5. Односи са међународном заједницом .....	11
1.2. Људска права и заштита мањина .....	13
1.2.1. Грађанска, социјална, економска и политичка права .....	15
1.2.2. Права мањина и избеглице .....	16
2. ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИЈУМИ .....	19
2.1. Економска ситуација и стабилност .....	19
2.1.1. Економска ситуација .....	19
2.1.2. Фискална политика .....	22
2.2. Либерализација цена и трговине .....	22
2.3. Приватизација, развој приватног сектора и реформе финансијског сектора .....	23
2.3.1. Приватизација и развој приватног сектора .....	23
2.3.2. Реформа финансијског сектора .....	24
3. СПОСОБНОСТ ЗА ПРЕУЗИМАЊЕ ОБАВЕЗА КОЈЕ ПРОИЗИЛАЗЕ ИЗ СПОРАЗУМА О СТАБИЛИЗАЦИЈИ И ПРИДРУЖИВАЊУ .....	24
3.1. Политички дијалог .....	25
3.2. Регионална сарадња .....	25
3.3. Слободно кретање робе .....	28
3.3.1. Импликације приступа двоструког колосека .....	28
3.3.2. Трговински односи Србије и Црне Горе .....	30
3.3.3. Трговински режими .....	31
3.3.3.1. Трговина индустријским производима .....	33
3.3.3.2. Трговина пољопривредним и рибљим производима .....	34
3.4. Кретање радника, оснивање предузећа, пружање услуга, капитал .....	35
3.4.1. Кретање радника .....	35
3.4.2. Оснивање предузећа .....	36
3.4.3. Трговина услугама .....	36
3.4.4. Текућа плаћања и кретање капитала .....	37
3.5. Усклађивање, имплементација и спровођење законодавства .....	38
3.5.1. Конкуренција .....	39
3.5.2. Интелектуална, индустријска и комерцијална својина .....	39
3.5.3. Јавне набавке .....	41
3.5.4. Стандардизација и процена усклађености .....	41
3.5.5. Заштита потрошача .....	43
3.6. Правосуђе и унутрашњи послови .....	44

3.6.1. Јачање институција и владавина права.....	44
3.6.1.1. Полиција.....	44
3.6.1.2. Судство.....	44
3.6.1.3. Затворски систем.....	47
3.6.2. Азил, миграције, контрола спољних граница, питање виза.....	46
3.6.3. Сузбијање прања новца.....	49
3.6.4. Спречавање и сузбијање криминала и других нелегалних активности. Сузбијање трговине људима и дрогом.....	50
3.7. Политике сарадње.....	53
3.7.1. Економска, монетарна и сарадња у области статистике.....	53
3.7.2. Промоција и заштита улагања, индустријска сарадња, мала и средња предузећа, туризам.....	54
3.7.3. Пољопривредни и агро-индустријски сектор.....	55
3.7.4. Царине и порески систем.....	56
3.7.4.1. Царине.....	56
3.7.4.2. Пореска политика.....	57
3.7.5. Запошљавање, социјална политика, образовање и обука, истраживачка технологија и развој.....	58
3.7.5.1. Запошљавање и социјална политика.....	58
3.7.5.2. образовање и обука, РТД.....	59
3.7.6. Култура, аудио-визуелни сектор, телекомуникације и поштанске услуге, информатичко друштво.....	60
3.7.6.1. Култура и аудио-визуелни сектор.....	60
3.7.6.2. Телекомуникације, поштанске услуге и информатичко друштво.....	61
3.7.7. Транспорт.....	62
3.7.8. Енергетика, укључујући нуклеарну безбедност.....	63
3.7.9. Животна средина.....	64
3.8. Финансијска сарадња.....	66

## УВОД

Процес стабилизације и придруживања (ПСП), који је потврђен на Самиту у Солуну јуна 2003. године, као политички оквир Европске уније за државе Југоисточне Европе до приступања ЕУ, предвиђа успостављање Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП).

Овај извештај даје приказ политичких, економских, правних и административних захтева садржаних у Споразуму о стабилизацији и придруживању и анализира како Србија и Црна Гора испуњава ове захтеве. Закључци овог радног документа представљају основ за доношење оцене Комисије о спремности Србије и Црне Горе за преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању са Европском унијом (КОМ (2005) 476).

### 1. Политички критеријуми

*Поштовање демократских принципа и људских права, као што је прокламовано кључним међународним документима као што су Универзална декларација о људским правима и Европска конвенција о људским правима, поштовање принципа међународног права и владавине права уопште треба да створи основ унутрашње и спољне политике страна у Споразуму о стабилизацији и придруживању. Консолидација међународног и регионалног мира и стабилности и развој добросуседских односа треба да буде заједнички циљ како ЕУ тако и Србије и Црне Горе у контексту Споразума о стабилизацији и придруживању. У својим закључцима од 29-30. априла 1997. године, Савет за опште послове је такође јасно подвукао да је пуна сарадња са Међународним кривичним судом за бившу Југославију саставни део услова постављених од стране ЕУ за државе Западног Балкана.*

#### 1.1. Демократија и владавина права

Србија и Црна Гора проглашава поштовање принципа демократског управљања и владавине права у Уставној повељи и уставима на нивоу република.<sup>1</sup>

У пракси, на функционисање демократских институција и поштовање владавине права утиче недостатак политичког консензуса о будућности државне заједнице, супростављена тумачења Уставне повеље државне заједнице и неуспех у усаглашавању републичких устава. Ово је довело до **уставне и правне несигурности**. Овлашћења приписана државној заједници се доводе у питање од стране република, нарочито од стране Црне Горе. **Функционисање институција** државне заједнице, које немају сопствене изворе прихода, ослабљено је због несугласица око буџетских прихода две републике. Што се тиче **ревизије устава** две републике, иако је рад у току, још увек не постоји неопходан консензус у републикама којим би се ова кључна реформа извршила.

<sup>1</sup> Државна заједница се састоји од две државе чланице: Републике Србије и Републике Црне Горе. Кроз овај извештај термини република(е) се односе на Републику Србију и Републику Црну Гору као државе чланице државне заједнице Србија и Црна Гора.

Недавна разјашњења везана за надлежности у трговини и унутрашњем тржишту помогла су да се смање уставни проблеми. Напредак је такође постигнут успостављањем Суда државне заједнице. Осим тога, што се тиче преношења надлежности на републички ниво, међурејубличка сарадња је недавно успостављена у неким областима везаним за правосуђе и унутрашње послове.

Од 2000. године, **избори** су одржани на свим нивоима. Изборна правила и процедуре су већином у складу са демократским стандардима, иако је побољшања и даље неопходно остварити, посебно у ажурирању бирачких спискова. Ранији прописи у законодавству Србије, који су довели до понављања неуспелих председничких избора, коначно су измењени фебруара 2004. године чиме су створени услови за прве демократске председничке изборе, јуна 2004. године. Црна Гора је такође унела сличне измене.

У **Србији** владавина права је и даље ослабљена **заоставштином Милошевићевог режима**, тј. услед јаке везе између организованог криминала, ратних злочина и политичког екстремизма и њиховог континуираног опструктивног присуства у деловима постојећег политичког, институционалног војног система и система државне безбедности.

У **Црној Гори**, владавина права треба да се даље ојача. Везе између организованог криминала и делова политичког и институционалног система и даље постоје.

Међународна истраживања показују да у **Србији и Црној Гори** постоји висок ниво корупције. Стога, борба против организованог криминала и корупције представљају кључне изазове за Србију и Црну Гору.

### **1.1.1. Законодавство**

Србија и Црна Гора има три законодавна тела: Скупштину државне заједнице и скупштине две републике.

#### **Државна заједница**

Скупштина државне заједнице се састоји од делегираних представника две републичке скупштине. Одржавање непосредних избора је било предвиђено Уставном повељом, након прве две године скупштинског мандата, тј. у марту 2005. године. Усвајање закона о непосредним изборима за Скупштину државне заједнице је у надлежности република. Србија је усвојила предвиђени закон. У Црној Гори закони нису усвојени јер владајућа коалиција истиче да непосредни избори треба да буду одложени после референдума о независности. Компромис је нађен почетком априла 2005. године по којем Уставна повеља треба да се измени тако да непосредни избори за Скупштину Србије и Црне Горе буду одржани одвојено у две републике, кад год се буду одржавали избори за појединачне скупштине. Мандат садашњих посланика у Скупштини ће бити продужен док се такви избори не одрже.

Скупштина државне заједнице има ограничену законодавну надлежност. Она се углавном односи на успостављање других институција државне заједнице, симболе државне заједнице, одбрану, ратификацију међународних уговора и неке елементе унутрашњег тржишта Србије и Црне Горе, правосуђе и унутрашње послове. Законодавне активности које се односе на ове ограничене надлежности су успорене због политичких и процедуралних разлога. Од свог оснивања, тј. од марта 2003. године, Скупштина је усвојила око 20 аката и ратификовала одређен број међународних уговора и конвенција.

У последње време, остварен је напредак у функционисању Скупштине. У мају 2004. године, усвојен је Пословник о раду и формирано неколико скупштинских одбора. Комуникација са Саветом министара, као и праћење његовог рада, постала је редовнија. Међутим, јавне консултације су недовољне и неадекватне. Скупштини недостаје стручни кадар, иако су неки програми обуке у току. Одбор за европске интеграције је установљен, са кључном улогом да оцењује усклађеност са законодавством ЕУ, мада је то тек у почетној фази развоја. Нацрт Резолуције о европским интеграцијама је урађен, али још увек није усвојен.

### ***Србија***

У протекле четири године, Народна скупштина Србије се суочавала са озбиљним изазовима због политичке нестабилности и непоштовања скупштинске процедуре. Ипак, законодавна активност је значајно интензивирана у протеклој години.

Постоји развијен систем скупштинских одбора, а на челу многих је опозиција у складу са политичком заступљеношћу у Народној скупштини. Њихова улога у изради и доношењу закона је значајна али и даље мора да се унапређује. Такође постоји и проактиван Одбор за европске интеграције који је био водећа снага приликом усвајања Резолуције о европској будућности Србије, октобра 2004. године, текст који налаже Влади да припреми стратегију за придруживање ЕУ и да квартално извештава о напретку оствареном у процесу европских интеграција. Овај Одбор ипак има ограничену улогу и капацитет да проверава усклађеност законодавства са правом Европске уније. Иако је законодавна процедура постала транспарентнија, процедура консултовања још није задовољавајућа. Народној скупштини недостаје стручни кадар.

### ***Црна Гора***

У Скупштини Црне Горе постоји стабилна већина. Међутим, септембра 2003. године је дошло до велике парламентарне кризе када су странке из опозиције одлучиле да се повуку из свих парламентарних активности. У јесен 2004. године, због међународног притиска, неке странке из опозиције су се вратиле, у почетку привремено, због расправе о нацртима закона о непосредним изборима државне заједнице, а касније трајно. Међутим, опозиција се није у потпуности вратила у скупштинске одборе.

Скупштина Црне Горе припрема нови Пословник о раду који појачава улогу одбора и побољшава унутрашње функционисање Скупштине. Скупштина је спровела интезивну законодавну активност. Међутим, знање посланика и административног кадра о процесима интеграција ЕУ мора да буде побољшано како би се Скупштина оспособила да на прави начин врши своју функцију. Успостављена је процедура за јавне консултације у законодавном процесу, укључујућу цивилно друштво.

Основан је Одбор за европске интеграције, овлашћен да надгледа и иницира усаглашавање са правом ЕУ, али са досада недовољним резултатима. Очекује се усвајање Резолуције о европским интеграцијама.

### **1.1.2. Извршна власт и председништво**

#### ***Државна заједница***

На нивоу Државне заједнице, Савет министара је састављен од пет чланова који појединачно покривају иностране послове, одбрану, људска права и права мањина, унутрашње и међународне економске односе. Председавајући Савета министара је истовремено и председник Државне заједнице.

У раду Савета се примећују структурни недостаци који се посебно односе на координацију, што утиче на политику планирања на нивоу Државне заједнице. Уставне нејасноће утичу на учинак појединих министарстава, а нарочито министарстава за унутрашње економске односе и међународне економске односе. Иако се Уставном повељом предвиђа једно Министарство спољних послова на нивоу Државне заједнице, Црна Гора такође има Министарство спољних послова. Штавише, дипломатска служба Државне заједнице се заснива на принципу пропорционалне заступљености две републике, али се финансира искључиво из буџета Србије. Министарство за људска и мањинска права води значајну политику и законодавну иницијативу и развило је активности широког обима на терену, мада првенствено у Србији. Министарству су додељена нова овлашћења која на задовољавајући начин спроводи упркос недостатку одговарајућих средстава. Министарство одбране, под руководством Врховног савета одбране, је предузело значајне кораке у свеобухватној реформи војске, укључујући цивилну контролу и надзор, али овај процес захтева даље значајне напоре. Министар спољних послова и министар одбране долазе из исте републике, што је у супротности са одредбама Уставне повеље.

Председник Државне заједнице је покренуо важне иницијативе у правцу регионалног помирења, укључујући јавно извињење Хрватској и Босни и Херцеговини за злочине који су учињени у блиској прошлости. Он је такође заузео одлучан и позитиван став о обавези Србије и Црне Горе да сарађује са Међународним кривичним судом за бившу Југославију.



Савет за европске интеграције Србије и Црне Горе на високом нивоу, основан је да обезбеди политичко усмеравање и стратешке смернице за европске циљеве земље, недавно је реактивиран, након дужег застоја.

### ***Србија***

У Србији постоји недостатак координације унутар владе. Посебан проблем представља висок степен политизације државне управе, са озбиљним последицама по институционални и политички континуитет. Усвојен је закон о спречавању сукоба интереса али се још увек налази у почетној фази примене. Спровођење секторских реформи значајно варира од министарства до министарства.

Садашња Влада је наставила организовани приступ европским интеграцијама, настављајући посао који је покренула бивша администрација. Свеобухватна стратегија за придруживање ЕУ је у припреми. Нови механизам, институционализован у Пословнику Владе, предвиђа да сваки предлог закона мора бити праћен изјавом о усклађености са правом Европске уније.

Избори за првог демократског председника Србије, одржани јуна 2004. године, су ставили тачку на дуготрајан институционални вакуум. Иако регулисан застарелим Уставом, због чега су нека овлашћења непримењива у пракси (нпр. она која се односе на оружане снаге), председник има значајан институционални и политички утицај. Тај утицај је даље ојачан иницијативом да се оформи канцеларија која ће се бавити појединачним жалбама грађана.

### ***Црна Гора***

У Црној Гори, функционисање извршне власти осликава прилично стабилну владајућу коалицију, што олакшава доношење одлука. Међутим, ово подручје води корупцији и непотизму. Укупан владин законодавни учинак је вредан помена. Међутим, спровођење није на задовољавајућем нивоу и захтева даље јачање људских, буџетских и осталих неопходних ресурса – поред донаторске помоћи. Постоји добро установљена пракса јавних расправа и коришћења стране стручне помоћи, мада ово друго захтева даље побољшање у смислу ослањања на релевантне међународне стандарде. Сарадња са цивилним друштвом је побољшана, посебно када је реч о питањима која се тичу ЕУ. Новембра 2004. године, извршене су измене и допуне Пословника о раду Владе, уводећи обавезну изјаву о усклађености нацрта закона са стандардима Европске уније. Министарство за економске односе са иностранством и европске интеграције је унапредило своју инфраструктуру и капацитет.

### 1.1.3. Државна управа

#### Државна заједница

Усвајањем Уставне повеље и каснијим преношењем надлежности на републички ниво, значајно је смањен број државних службеника у управи Државне заједнице. Међутим, поједине институције Државне заједнице су и даље оптерећене вишком запослених, иако у исто време постоји недостатак стручног кадра. На нивоу Државне заједнице нема изворних закона који се односе на државну службу, осим основних прописа којим се регулише рад Савета министара и унутрашња организација министарстава. Ово знатно утиче на одговорност званичника Државне заједнице. Поред тога, доношење посебног законодавства којим би се регулисало питање конфликта интереса или оснивање канцеларије Омбудсмана, није предвиђено на нивоу Државне заједнице.

Што се тиче питања везаних за Европску унију, координација још увек није на задовољавајућем нивоу. Упркос свом професионалном ангажовању, улога Канцеларије за придруживање ЕУ и даље је нестабилна због недостатка средстава. Канцеларија наставља са програмима едукације и обуке, обезбеђујући све већем броју државних службеника стручно усавршавање по питањима Европске уније и њених послова.

#### Србија

Број службеника у управи Србије је значајно порастао, посебно због преузимања запослених са бившег савезног нивоа. Будућа рационализација и социјални утицај отпуштања вишка радника ће бити велики изазов и могући мотив за отпор реформама. Јасни правни инструменти су потребни да би се решио проблем политичког уплитања у рад управе и ширења партијских линија, што утиче на институционални и политички континуитет унутар државне службе.

Новембра 2004. године, Влада је усвојила свеобухватну стратегију којом се предвиђа низ конкретних мера и крајњих рокова за успостављање професионалне, одговорне, деполитизоване и децентрализоване државне службе, али без јасних буџетских пројекција изузимајући очекиване донације. Ово покреће питање дугорочне одрживости. Влада је усвојила нацрте закона о Влади и државној управи. Прописи о државним службеницима и њиховим платама су и даље у припреми као и закон који се односи на оснивање институције Омбудсмана. Важни закони о слободном приступу јавним информацијама и спречавању конфликта интереса су ступили на снагу. Закон о локалној самоуправи је усвојен фебруара 2002. године, али његова даља измена је предвиђена као део примене нове стратегије реформе државне управе.

Институционални капацитет за координацију везану за ЕУ питања је значајно унапређен. Постоји проактивна Канцеларија за придруживање Европској унији која је иницирала свеобухватно реструктурирање управе у Србији, која ће бити задужена за испуњавање захтева који проистичу из Процеса стабилизације и придруживања. Потпредседник Владе је на челу свих активности везаних за Европску унију, и постоје контакт особе задужене за европске интеграције у

свим ресорним министарствима. Координација је успостављена са Народном скупштином Републике Србије. Канцеларија има законску улогу у обезбеђивању укупне усклађености нацрта прописа са законодавством Европске уније. Остварила је велики број контаката са различитим друштвеним чиниоцима, укључујући медије, НВО, пословна удружења и синдикате и укључила их је у кључне догађаје везане за процес ЕУ интеграција.

## ***Црна Гора***

У Црној Гори, од 2002. године је приметан напредак у успостављању законодавног оквира за реформу државне управе. У пракси, ефекат слабих капацитета за спровођење, како у смислу новчаних средстава и инфраструктуре, тако и у смислу кадра и обуке, појачан је проблемом слабе одговорности, политичког уплитања и патроната. Канцеларија Омбудсмана постоји, иако је досада дала ограничене резултате, а постоји и Закон о спречавању конфликта интереса. Административни и финансијски извори су ограничени. Црна Гора је усвојила Закон о локалној самоуправи јула 2003. године.

Рационализација државне управе је питање које треба да се реши. Нове процедуре проналажења особља и процене, заједно са новим платним системом, су започете почетком 2005. године, али је буџетска ситуација неизвесна. Међуминистарска координација везана за ЕУ питања је постала организованија, са побољшаним функционисањем Министарства за економске односе са иностранством и европске интеграције. Међутим, неопходно је остварити даљи напредак у смислу континуиране координације са ресорним министарствима. Редовна сарадња је успостављена са Скупштином, као и институционализована сарадња са цивилним друштвом.

### **1.1.4. Реформа војске**

Одбрана је у надлежности Државне заједнице. Реформа војске се показала као тежак процес који се суочавао са значајним отпором и опструкцијама политичких чинилаца и елемената унутар саме војске. Штавише, на реформу су утицали уставни спорови око обима овлашћења. Неке важне мере су већ предузете, иако ће требати времена да би се остварили жељени резултати.

Стратегија одбране, кључни документи реформе војске, усвојена је новембра 2004. године, стварајући предуслове за усвајање војне доктрине и измене у законима о одбрани и војсци. Војна служба безбедности, која је у прошлости често злоупотребљавана у политичке сврхе, је из Генералштаба премештена у Министарство одбране. Скупштински одбор Државне заједнице за његову цивилну контролу је установљен маја 2004. године. Финансијска контрола је сад потпуно у рукама цивилних институција.

Међутим, реформа је и даље ограничена због недостатка финансијских извора. Питање власништва и рационализације војне имовине још увек није решено јер републике не могу да се сложе око закона о имовини Државне заједнице. Делимично прелазно решење је нађено стварањем Фонда за реформу војске, јуна 2004.године, али је правни статус фонда доведен у питање и процес доношења одлука о располагању имовином пролази кроз сложене процедуре.

Извршене су значајне кадровске промене, укључујући пензионисање или отпуштање високо рангираних официра од којих су неки имали везе са претходним режимом или су окривљени од стране Међународног кривичног суда за бившу Југославију. Иако је Министарство наложило свим војницима да пријаве било коју информацију о склоништима лица окривљених од стране Међународног кривичног суда за бившу Југославију, и помогну њихово хапшење на војним локацијама, напредак у овој кључној области није остварен. У војном систему и даље постоји отпор према владавини права.

### **1.1.5. Односи са међународном заједницом**

Односи Србије и Црне Горе са међународном заједницом су се значајно побољшали од пада Милошевићевог режима. Држава је приступила Уједињеним нацијама, ОЕБС-у, Савету Европе и међународним финансијским институцијама и радила на развијању међународних односа. Међутим, заоставштина прошлости Србије и Црне Горе и даље утиче на односе са међународном заједницом.

Сарадња са **Међународним кривичним судом за бившу Југославију** је међународна обавеза Србије и Црне Горе као државе чланице УН и потписнице Дејтонског и Париског споразума. То је такође обавеза преузета по приступању Савету Европе, као и саставни део политичких услова ЕУ када је реч о Процесу стабилизације и придруживања. Сарадња са Међународним кривичним судом за бившу Југославију је међународна обавеза Србије и Црне Горе као целине, а тиме и Републике Црне Горе.

Извештај достављен Савету безбедности УН у новембру 2004.године од стране главног тужиоца Међународног кривичног суда за бившу Југославију бележи да, док је напредак остварен у погледу прихватања ослобађања сведока од обавеза чувања државне тајне и приступа документима, власти нису показале конкретну спремност да сарађују када је реч о изручивању оптужених лица.

Од тада, Национални савет за сарадњу са Међународним кривичним судом за бившу Југославију, на чијем челу је министар за људска и мањинска права, је наставио да доноси важне одлуке које се тичу ослобађања сведока од обавеза чувања државне тајне и приступа документима, испуњавања заосталих захтева Међународног кривичног суда за бившу Југославију. Међутим, примена одлука Савета се понекад опструира од стране лица из управе и војске која поседују документа, али су невољна да сарађују са Међународним кривичним судом за бившу Југославију.

Што се тиче оптужених лица, у току претходних месеци се значајан број њих добровољно предао, након чега су пребачени у Хаг. Међутим, велики број

оптужених лица је још увек на слободи, укључујући Ратка Младића и Радована Караџића, који се морају извести пред лице правде. У вези са наведеним, власти морају предузети акције.

Савет министара Државне заједнице је у марту 2005.године усвојио Нацрт закона о замрзавању имовине лица оптужених пред Међународним кривичним судом за бившу Југославију. У међувремену, судови у Србији су издали наредбу за замрзавање ове имовине.

Домаћи судови су спремни на сарадњу и добро обављају посао када је реч о неким мање важним случајевима, посебно случају Овчара. Неке мере су такође предузете како би се побољшали њихови организациони и инфраструктурални капацитети. Правни амандмани су поднети да би се расправило питање командне одговорности. Међутим, укупна политичка клима је таква да не постоји гаранција да би било које суђење за веће ратне злочине могло бити вођено на фер и транспарентан начин.

Србија и Црна Гора је заузела позитиван став према **Међународном кривичном суду**. Она је један од чланова оснивача Суда и ратификовала је Римски статут 2002.године. У припреми су нацрти закона о сарадњи са Међународним кривичним судом, како на нивоу Државне заједнице, тако и у Црној Гори, иако је то област одговорности Државне заједнице. Србија и Црна Гора је до сада била доследна у политици непотписивања билатералног споразума који би омогућио изузимање из надлежности Суда. Треба тако и да настави.

Није било великих проблема у вези са поштовањем **Дејтонског споразума** од стране Србије и Црне Горе, осим оних који се тичу сарадње са Хашким трибуналом.

Пуно поштовање **Резолуције 1244 Савета безбедности УН**, која регулише тренутни статус Косова, је обавеза Србије и Црне Горе као чланице УН и кључни услов за регионалну стабилност.

Ситуација се погоршала након насиља над припадницима мањинских група на Косову, које се десило у марту 2004.године. Ови догађаји су довели до прекида дијалога између Београда и Приштине који је почео у октобру 2003.године, а тиме и до прекида односа. Иако је председник Тадић позвао косовске Србе да учествују у изборима на Косову, они су следили владину политику бојкотавања избора.

Посебну забринутост изазивају тешкоће за улазак у Србију на које су наишли представници Привремених институција самоуправе (ПИСГ) који учествују у регионалним иницијативама и конференцијама, упркос напорима Европске комисије и Министарства спољних послова Државне заједнице. Техничка сарадња је успостављена између Министарства правде Србије и Привремене мисије администрације Уједињених нација (УНМИК), укључујући сарадњу по питању примене конвенција Савета Европе.

Захваљујући Специјалном представнику Генералног секретара УН (SRSG), односи са Београдом се прогресивно нормализују, што показује позитивна обнова дијалога о несталим особама у марту 2005.године, чији је главни организатор Међународни комитет Црвеног крста.

Након формирања нове Владе, марта 2005.године, поново су створени услови за дијалог и сарадњу са Приштином. Учествовање косовских Срба у институцијама и примени стандарда за Косово, је сада круцијално и мора бити подржано од стране Београда.

У складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности УН, Београд би требало да има конструктивни став са циљем промовисања демократског и мултиетничког друштва на Косову, у интересу свих косовских заједница. Штавише, конструктивно ангажовање Београда по питању Косова ће позитивно утицати на европску перспективу Србије и Црне Горе, док се опструкције могу претворити у препреке.

Приступање Србије и Црне Горе **Савету Европе**, априла 2003.године, представљало је кључни догађај на спољно-политичком плану. То чланство сада служи као важан оквир за заштиту људских права, као и за владавину права у Србији и Црној Гори уопште, нарочито након ступања на снагу Европске конвенције о људским правима и Европске конвенције о спречавању тортуре, априла 2004.године. Међутим, примена ових међународних обавеза на територији целе Србије и Црне Горе је успорена због нејасних тумачења улоге Суда Државне заједнице у примени Конвенција, као и уставним споровима.

Србија и Црна Гора је поднела захтев за улазак у програм **НАТО**-а Партнерство за мир, што је условљено сарадњом са Међународним кривичним судом за бившу Југославију. У децембру 2004.године, Међународни суд правде је изјавио да је тужба поднета од стране Србије и Црне Горе против НАТО-а неприхватљива, с обзиром да тадашња Савезна Република Југославија није била чланица Уједињених нација.

По правилима **Светске трговинске организације (СТО)**, узимајући у обзир независне царинске територије које постоје у Србији и Црној Гори, захтев Савезне Републике Југославије из 2001.године за пријем у СТО је повучен, а у фебруару 2005.године су поднета два одвојена захтева за пријем у наведену организацију од стране Србије и од стране Црне Горе, које је Генерални савет СТО прихватио.

## **1.2. Људска права и заштита мањина**

Основна људска права и права мањина загарантована су Повељом о људским правима и правима мањина, која је усвојена у оквиру уставне ревизије 2003.године. Повеља има снагу уставног закона. Устави република такође садрже широку листу основних права и слобода. Међутим, закон из 2002.године тадашње Савезне Републике Југославије о заштити права мањина се *de facto*

примењује само у Србији, пошто Црна Гора припрема своје законодавство. Упркос побољшаној комуникацији између Државне заједнице и републичких органа, сложена подела надлежности и даље ствара потешкоће у координацији, нарочито са црногорском администрацијом и утиче на потпуно испуњавање међународних обавеза Србије и Црне Горе. Коначно, постигнут је споразум о избору судије Србије и Црне Горе за Европски суд за људска права и Савет министара Државне заједнице је усвојио уредбу о именовану државних представника. У међувремену, више од 400 нерешених случајева против Србије и Црне Горе стоји пред Европских судом за људска права. Интерно гледано, право на уставну жалбу је гарантовано у Уставној повељи и Уставу Републике Црне Горе. Устав Републике Србије не пружа право на уставну жалбу. Ситуација у области људских права се знатно побољшала. Ипак, неопходно је остварити даљи напредак, нарочито у обезбеђивању пуне заштите припадницима мањинских група. Ратификација осталих конвенција Савета Европе, као што је Европска повеља о језику мањина, требало би такође ускоро да се изврши.

### 1.2.1. Грађанска, социјална, економска и политичка права

Претходних година значајно је унапређена заштита људских права. Предузете су законодавне реформе, смртна казна је укинута, а пракса људских права генерално побољшана.

Међутим, када је реч о **масовним гробницама** пронађеним у **Србији**, мали напредак је остварен у полицијској истрази и правном поступку.

**Србија** тек треба да у потпуности истражи све тврдње о кршењу људских права током ванредног стања у марту/априлу 2003. године. Ово се такође предвиђа одлуком Уставног суда Србије, а која се односи на уставност ванредног стања.

Предузете су различите мере и уложени напори да би се правни и практични стандарди обе републике ускладили са одредбама Европске конвенције о спречавању тортуре, укључујући едукацију и обуку релевантног дела државне и републичке управе. Међутим, органи власти треба адекватно да реагују на одлуке које је донео Комитет против тортуре УН. У **Србији** се ситуација генерално побољшала формирањем и реконструисањем Канцеларије Генералног инспектора у Министарству унутрашњих послова Србије. Што се тиче људских права у **Црној Гори**, постоје наводи невладиних организација о полицијској тортури приликом хапшења и притварања лица, а акција је често ометана од стране саме полиције. У обе републике, спор и неефикасни судски поступак омета адекватно правно деловање.

Закон о одговорности за кршење људских права Републике Србије („Закон о **лустрацији**“) је представљао важан корак у решавању питања из прошлости. Закон се односи на кршења људских права почињених након 1976. године, и обезбеђује основу за проверу свих функционера и кандидата за високе позиције у читавој управи и судству. Међутим, то није спроведено. Застој, наводно из

процедуралних разлога, осликава недостатак политичког консензуса када је реч о лустрацији.

Док медији у Србији и Црној Гори генерално функционишу у отвореном и плуралистичком амбијенту, преокрет по питању дуготрајних проблема на пољу **слободе говора и слободног функционисања медија** још увек није остварен. У Србији је слобода говора још увек делимично ограничена одредбама важећег Кривичног закона којима се предвиђа затворска казна за увреду и клевету. У Црној Гори је она укинута у децембру 2003. године. Нови Закон о јавном информисању Републике Србије, који је Скупштина усвојила по убрзаној процедури током ванредног стања, садржи рестриктивне одредбе које се односе на забрану средстава јавног информисања. Кршење процедуралних захтева за именовање чланова Савета за радиодифузију, тела које даје дозволе и врши надзор над електронским медијима, били су предмет правних амандмана, августа 2004. године, али именовање чланова Савета још увек није завршено. Независно функционисање локалних медија је такође проблематично у неким областима.

**Србија** је новембра 2004. године усвојила важан Закон о слободном приступу јавним информацијама, али га још увек не примењује у потпуности. У **Црној Гори** се доношење сличног законодавства још увек чека.

Што се тиче **слободе удруживања**, у Србији је у припреми ново законодавство које ће одвојено регулисати статус политичких удруживања и статус невладиних организација, синдикате и др., јер се цивилно друштво посебно суочава са сталним потешкоћама због недостатка одговарајућег правног оквира. Нови Закон о финансирању политичких партија је усвојен. Иако правна ограничења која се односе на синдикате не постоје, они у пракси имају малу самосталност. **Црна Гора** има добар Закон који се односи на НВО, али измене и допуне треба да разраде финансијске аспекте и изузећа од плаћања пореза. Нови Закони о политичким партијама и њиховом финансирању су усвојени 2004. године.

Оснивање Канцеларије омбудсмана је још у раној фази. Није предвиђено оснивање институције омбудсмана на нивоу Државне заједнице. У **Србији**, релевантан закон још увек није усвојен. Кабинет председника Србије основао је Канцеларију која се бави појединачним молбама и пружа помоћ грађанима у решавању проблема у вези са људским правима, али има ограничен мандат и ослања се на рад релевантних државних служби. У Војводини је основана Канцеларија омбудсмана на покрајинском нивоу. **Црна Гора** има Канцеларију али је она још у повоју. Поред инфраструктурних и финансијских проблема, постоји озбиљан проблем недостатка разумевања правог мандата и улоге ове важне институције.

Што се тиче **права из области рада**, у Црној Гори постоји законски оквир, док је у Србији претрпео значајне измене и допуне почетком 2005. године. Имплементација законских прописа није на задовољавајућем нивоу и кршење права је присутно, упркос покушајима да се побољша функционисање инспектората рада. Потребно је ојачати социјални дијалог. Постоји Законодавство које поставља основ за трипартитни дијалог.



У погледу **женских права**, Србија и Црна Гора је потписница Конвенције УН о елиминацији свих облика дискриминације против жена и њених пратећих Протокола. Национално законодавство је углавном у складу са међународним стандардима, али је усвајање закона против дискриминације неопходно ради обезбеђивања додатних гаранција и механизма заштите.

Упркос чињеници да нема правних ограничења, заступљеност жена у јавном сектору остаје недовољна, као и њихова једнакост приликом запошљавања у пракси. Насиље у породици је проблем у обе републике. Улажу се напори да се ово питање обради у породичном праву и кривичном законодавству, заједно са проблемом трговине људима који представља посебан прекршај.

Даљи напори треба да се уложе у области поштовања **права деце**, као и да се предузму мере како би се елиминисала дискриминација деце припадника мањинских група и хендикепиране деце.

У Србији постоје значајни проблеми у вези **права на својину**, како индивидуални тако заједнички. Ново законодавство се припрема у сарадњи са Саветом Европе. Црна Гора је усвојила свој Закон у марту 2004. године; међутим, нема видног напретка у његовој примени.

Власти су суочене са све већим бројем захтева за повраћај имовине. Тренутни недостатак правне сигурности може такође негативно утицати на процес економских реформи и мора се што пре решити.

#### 1.2.2. Права мањина и избеглице

Србија и Црна Гора је потписала **међународне споразуме** са земљама у региону (Мађарском, Румунијом, Бившом Југословенском Републиком Македонијом и Хрватском), док потписивање споразума са Албанијом тек предстоји.

Остварен је стабилан напредак у заштити права мањина у Србији и Црној Гори, мада скорашњи етнички мотивисани инциденти против мањина у Војводини бацају сенку на то. Кључни национални документ је **Повеља о људским и мањинским правима**, усвојена као додатак Уставној повељи, којом се обезбеђују основне гаранције и механизми за заштиту, заједно са мерама садржаним у републичким уставима. Закон је на нивоу Државне заједнице усвојен 2002. године, али се ефикасно примењује само у Србији, с обзиром да је у Црној Гори процес припреме сопственог закона у току, мада са значајним заостатком. Ипак, упркос напретку, етнички мотивисани инциденти се и даље дешавају, осликавајући заоставштину претходне деценије и системска питања примене постојећих стандарда. У периоду од 2003. до 2004. године, ситуација у Војводини се значајно погоршала, уз пораст инцидената насиља, нарочито оних усмерених против етничких Мађара. Реакција власти била је неблаговремена и недовољна. Иако су значајни кораци предузети у решавању овог проблема, укључујући и оснивање високо-стручног Савета за националне мањине у октобру 2004. године, којим председава председник владе Србије, неопходно је улагати додатне напоре.

Слично, политичка нестабилност на републичком нивоу довела је 2004. године до потпуног застоја у примени Владиног програма за Јужну Србију из 2001. године. Дуготрајни застој у финансирању овог региона од стране Владе, који је негативно утицао на пројекте са међународним спонзорством, је на крају решен. У марту 2005. године поново је успостављено и почело са радом Координационо тело.

Настављено је са формирањем **Националног Савета** за мањинске групе, према Закону о мањинама из 2002. године, мада само у **Србији** и то са повременим тешкоћама. Упркос напорима које власти у Србији улажу како би обезбедиле финансирање у 2004. и 2005. години, њихова финансијска ситуација остаје неизвесна. Напредак је забележен када је реч о коришћењу језика мањина, укључујући и јужну Србију где је албански језик у званичној употреби. Настављен је рад на интеграцији Рома, укључујући мере у образовном систему, али положај ромске заједнице остаје и даље неизванстан.

**Црна Гора** припрема своје законодавство, мада се тај процес озбиљно одлаже због недостатка политичког консензуса нарочито када је реч о модалитетима политичког представљања мањина. Предузети су кораци ка побољшању стања албанске заједнице, укључујући и покретање студија за учитеље на албанском језику.

Велики број **избеглица и интерно расељених лица** додатно отежава тешке друштвено-економске услове у обе републике. Штавише, неизвесна ситуација овог осетљивог дела становништва је значајно утицала на свеукупну политичку ситуацију и трендове радикализације који су у току у земљи. Према подацима УНХЦР-а, тренутно је регистровано 289.680 избеглица и 244.833 интерно расељених лица. УНХЦР је у јануару спровео свеобухватну поновну регистрацију избеглица. Иако цифре тек треба комплетирати, прелиминарни резултати указују да је број регистрованих избеглица скоро преполовљен, на око 140.000. Власти у **Србији** настављају са напорима ка репатријацији и локалној интеграцији, на основу Националне стратегије из 2002. године, и уз сарадњу са партнерима из региона. Примена нових законских одредби којима се омогућава двојно држављанство резултирала је смањењем броја избеглица, с обзиром да су неки од њих изгубили статус избеглица прихватањем држављанства Србије и Црне Горе. Примена споразума о повратку избеглица потписаног са Босном и Херцеговином у октобру 2003. године већ је дала резултате, олакшавајући безбедан повратак и тако доприносећи свеукупном смањењу броја избеглица. Сарадња са УНМИК-ом у повратку интерно расељених лица на Косово је успорена након насиља у марту 2004. године. Србија и Црна Гора такође учествује у регионалној иницијативи за повратак избеглица, заједно са БиХ и Хрватском.

**Црна Гора** је припремила сопствену Националну стратегију којом се омогућава или репатријација (или одлазак у трећу земљу) или локална интеграција. Постојеће законодавство у Црној Гори има озбиљне недостатке у областима као што су приступ запошљавању и сродним правима (здравствена заштита и пензијско осигурање), уз ограничење права гласа за интерно расељена лица.

## 2. ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИЈУМИ

*Поштовање принципа тржишне економије требало би да представља основу домаће политике и спољних политика земље која жели да закључи Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ. То повлачи за собом стабилно макроекономско окружење подржано стабилним институционалним оквиром, свеобухватну либерализацију цена, трговине и текућих трансакција, стварање јаког приватног сектора кроз демонополизацију и приватизацију, као и формирање правилно вођеног финансијског сектора. Ове политике требало би да буду подржане стабилним и транспарентним законским и регулаторним оквиром.*

### 2.1. Економска ситуација и стабилност

#### 2.1.1. Економска ситуација

**Економске политике** вођене 90-их година оставиле су слабе почетне економске услове у земљи, а свеобухватне економске реформе и транзиција су започети тек пре неколико година. Након политичких промена у Србији 2000. године, нове власти су покренуле економске реформе и стабилизацију. Реформе у Црној Гори су почеле 1998/1999. године. Од 2000. до 2003. године, тржишно оријентисане политике стабилизације довеле су до опоравка реалног БДП за кумулативно 19% и значајног смањења инфлације са преко 100% на једноцифрен ниво крајем 2003. године, мада је годишња инфлација у 2004. години поново порасла и достигла ниво од 13,8% у децембру. Раст БДП у 2004. години је процењен на 7,2%, тако да одрази опоравак индустријске производње и скок пољопривредне производње.

**Економска стабилност** је значајно повећана. Након повратка у чланство ММФ-а у децембру 2000. године, власти су покренуле неке иницијалне мере економске стабилизације и реформи у оквиру краткорочног програма ММФ-а. Од 2001. до 2003. године, свеобухватније економске реформе и стабилизација довели су до одрживе макроекономске стабилности. Подржане су sukcesивним ММФ програмима, *stand-by* аранжманом и текућим трогодишњим проширеним аранжманом, који траје до маја 2005. године. Кључни корак било је наметање строгих буџетских ограничења фискалним властима и крај финансирања владиног дефицита штампањем новца. Ово је било праћено одређивањем «плафона» у програму доделе кредита од стране Народне банке Југославије. Коришћење девизног курса као номиналног сидра помогло је стабилизацији инфлаторних очекивања и довело до повећане стабилности, а тиме и до економске активности.

#### Србија

У Србији, у периоду од 2000. до 2003. године, стварни БДП је просечно растао око 4,5% годишње, након пада од 16% 1999. године, услед кризе на Косову. Раст у овом периоду је био последица раста у области услуга, грађевинарства и

трговине, док је индустријска производња бележила лоше резултате. Пољопривредна производња је била погођена великим сушама 2000. и 2003. године, што је резултирало константним смањењем учешћа пољопривреде у БДП-у током последњих неколико година. Раст у 2004. години је процењен на око 6%, потпомогнут снажним растом пољопривредне производње од око 20% и порастом индустријске производње за приближно 10%.

**Напредак у реформама** је успорен услед тешке политичке ситуације која је уследила након убиства премијера Ђинђића у марту 2003. године. Ипак, реформе су поново достигле замах након формирања нове Владе у Србији марта 2004. године. Пре свега, од тада је усвојен велики број закона из области економије и финансија у Скупштини Србије.

Ипак, **запосленост** је и даље ниска, а незапосленост висока. Ово је последица конфликта и санкција из 90-их година, као и нефлексибилних закона о раду. У 2003. години, стопа економске активности особа изнад 15 година старости је била 47,5%. У Србији, званични подаци за крај 2004. године показују да је стопа незапослености од 32,4%, у поређењу са око 27% колико је износила три године раније. Ипак, ове цифре би биле значајно ниже ако би се узели у обзир они који су регистровани као незапослени и примају доприносе, али стварно не траже посао. Ово не само да врши притисак на социјалне расходе, већ погађа и фискалну политику Републике.

До почетка 2004. године, **инфлација** у Србији је била у константном паду. Инфлација потрошачких цена је са 113% крајем 2000. године опала на испод 8% крајем 2003. године, упркос прилагођавању регулисаних цена, хране и електричне енергије итд. (видети испод). Ипак, годишња инфлација (крај периода) се опет повећала у 2004. години и достигла 13,8% у децембру, подстакнута снажним домаћом тражњом, повећањем трошкова увоза горива и повећањем регулисаних цена. Снажни раст зарада, који делује преко домаће тражње и регулисаних цена, и даље је главни фактор за даље сузбијање инфлације. Просечне стварне бруто зараде су порасле за 21% у периоду од децембра 2003. до децембра 2004. године, после одговарајућег раста од чак 26% у 2003. години. Ова повећања су увелико премашила раст продуктивности рада у истом периоду, нарочито када узмемо у обзир пад стварних зарада у другој половини 90-их.

**Стабилност девизног курса** у Србији се повећала. Девизни курс динара према еврџу остао је прилично стабилан у номиналним условима од почетка 2001. до краја 2002. године. Ово је подразумевало стварну ап्रेसијацију од око 50%, с обзиром на већу инфлацију у Србији у том периоду. Од почетка 2003. године, власти све више воде рачуна о заштити спољне конкуренције, па су усвојиле флексибилнији приступ тзв. политике «руковођеног пливања». Као резултат тога, динару је опала вредност за 11% у односу на еврџу у 2003. години, и за 9% у првих девет месеци 2004. године. У реалним условима, девизни курс је у начелу остао стабилан у 2003. години и током првих десет месеци 2004. године, у складу са најављеним циљевима политике у оквиру ММФ програма.

Штавише, **дефицит текућег рачуна** у Србији је порастао. Споља гледано, ситуацију у протекле три године је карактерисао дефицит текућег рачуна од око

9% БДП-а (након донација) у 2002. и 2003. години, уз раст на скоро 11% у 2004. години. Ово је одраз континуирано високог увоза за потребе потрошње и инвестиција, а и континуиране структурне слабости извоза. Извоз је, у реалним условима, једва порастао у прошлих неколико година, што се може тумачити континуираним губитком тржишног учешћа српских извозника. Са извозом који покрива само 1/3 увоза, спољна одрживост остаје главни изазов, посебно ако се има у виду да се растући удео дефицита текућег рачуна финансира из дугова. Ниво укупног спољњег дуга остаје висок и износи око 56% БДП-а, односно 2,6 пута је већи од пројектованог извоза роба и услуга за целу 2004. годину. Осим тога, повећане обавезе отплате дуга у средњем року, као и озбиљне финансијске потребе за реструктурирањем и инвестицијама, ће и даље вршити снажан притисак на биланс плаћања земље. Побољшање пословне климе у циљу привлачења СДИ и повећања конкурентности предузећа из Србије представља кључ за преусмеравање овог тренда.

## Црна Гора

У Црној Гори, **макроекономска стабилност** је побољшана, али је раст и даље скроман. Економске реформе и стабилизација су покренути 1998/1999. године, уз значајну финансијску подршку међународних донатора. Република је постигла *de-facto* аутономију у трговини, царинама и засебном монетарном режиму, најпре увођењем немачке марке, а потом једностраним прихватањем евра као јединог средства плаћања. Након релативно високог раста реалног БДП од 12,5% у 2000. години, просечни годишњи раст у периоду од 2001. до 2003. године достигао је само 1-2%. Овај скроман раст је био проузрокован растом услуга и грађевинарства, док је индустријска производња стагнирала. Раст БДП је убрзан у 2004. години на 3-4%, праћен растом активности у области туризма и пољопривреде.

Званични подаци указују да **незапосленост** износи преко 30% (процене засноване на истраживањима показују ниво од око 20%). Високи порези на зараде остају главна препрека отварању нових радних места у приватном сектору. Ситуација је делимично побољшана од пролећа 2003. године када је Влада увела привремено смањење оптерећења за нова радна места, све у циљу пребацивања послова из сивог у легални сектор.

**Инфлација** у Црној Гори је опала. Годишња инфлација у Републици је опала са 25% на крају 2000. године на 6,6% на крају 2003. године. Током 2004. године, потрошачке цене су порасле за 3,4%. То указује на константан стваран раст вредности у «евроизованој» економији.

**Спољни дефицит** Црне Горе остаје висок, иако се наставља опадање трговинског дефицита. Спољну ситуацију карактерише упорни дефицит биланса плаћања, с обзиром да нето капитални и финансијски приливи покривају само део дефицита текућег рачуна. Ово условљава стална монетарна ограничења.

### 2.1.2. Фискална политика

**Фискалну политику** у Србији и Црној Гори пре 2000. године је карактерисао значајни недостатак транспарентности и неодрживи дефицит. Од тада, ситуација се значајно побољшала и главни напредак је постигнут у фискалној консолидацији. У 2003. години, консолидовани генерални владин дефицит Србије и Црне Горе достигао је 4,2% БДП-а. Приходи су порасли на 42,6% БДП-а, услед побољшаног прикупљања пореза, док су трошкови порасли на 46,8%, с обзиром да је фискална политика постала експанзивна до опшних избора у децембру 2003. године. Фискална консолидација је била подржана свеобухватним реформама јавних финансија у Србији и у Црној Гори. Контрола трошкова је побољшана кроз увођење система Трезора у обе републике, иако је неопходан даљи напредак у циљу успостављања потпуно развијеног система контроле обавеза.

#### Србија

Према националним рачуноводственим стандардима, **влади дефицит** у Србији за 2004. годину је пао на 1,7% БДП-а, с обзиром да су све главне приходне категорије знатно надмашиле очекивања, рефлектујући јаку домаћу тражњу и побољшану наплату пореза. Међутим, упркос овом напретку, фискална одрживост остаје велики изазов, а даље смањење буџетског дефицита је предвиђено за 2005. и наредне године. Даље фискално прилагођавање делује неизбежно, нарочито ако се узме у обзир садашња потрошња, како би се омогућило да структура јавне потрошње више доприноси расту привреде, укључујући ту капиталну потрошњу или нове приоритете јавне потрошње који се односе на трошкове реструктурирања. Штавише, исплата дуга би, средњорочно посматрано, требало да допринесе одрживости. Такође, фискална политика има кључну улогу у јачању макроекономске стабилности у земљи, насупрот поновном расту инфлације и високом дефициту текућег рачуна.

#### Црна Гора

У Црној Гори, **консолидовани фискални дефицит**, који је износио око 8% БДП-а у 2000. години, постепено је смањен на око 6% БДП-а у 2003. години. За 2004. годину се очекује да консолидовани дефицит остане испод 3% БДП-а, незнатно испод првобитног буџетског плана. С обзиром да је овај ниво дефицита и даље релативно висок, као и у светлу валутног режима у Црној Гори, постоји потреба за даљом фискалном консолидацијом и одређивањем приоритета јавне потрошње.

### 2.2. Либерализација цена и трговине

Насупрот осталим земљама са којима је ССП закључен или су преговори у току, Србија и Црна Гора још увек нису чланице Светске трговинске организације (СТО) и, самим тим, нису претрпеле дубоке реформе и либерализацију трговине које чланство у овој организацији подразумева.

У **Србији** је први корак ка либерализацији цена предузет у јесен 2000. године када је укинута контрола цена за већину производа, изузев за поједине прехранбене артикле, лекове, електричну енергију и јавне услуге. Ове категорије цена су прилагођаване постепено, док се поједине и даље контролишу. Цене електричне енергије су постепено повећане са веома ниског просечног нивоа од 0,9 центи за kWh у октобру 2000. године на скоро 3,6 центи средином 2004. године, што је близу покривања варијабилних трошкова. Нови Закон о ценама предвиђа слободно формирање цена робе широке потрошње и услуга, уз неколико изузетака везаних за снабдевање енергијом и комуналне услуге.

У **Црној Гори**, цене су скоро у потпуности либерализоване крајем 2000. године. Контрола цена млека и хлеба се задржала у примени током транзиционог периода и постепено је укинута током 2001. године. Просечна цена електричне енергије је порасла на 4,6 центи за kWh у периоду од 2001. до 2003. године, али ће се захтевати даље повећање ових тарифа.

Србија и Црна Гора су преузеле обавезе по чл. VIII, одељци 2, 3 и 4 Статута ММФ-а у мају 2002. године и на тај начин установиле **конвертибилност текућег рачуна** свог девизног режима.

## **2.3. Приватизација, развој приватног сектора и реформе финансијског сектора**

### **2.3.1. Приватизација и развој приватног сектора**

#### **Србија**

**Приватизација** у Србији је почела 2001. године, али се у последње време одвија спорије него што је предвиђено. Средином 2001. године, власти у Србији су усвојиле нови правни и институционални оквир за транспарентну приватизацију 4.000-4.500 друштвених и државних предузећа до средине 2005. године. Крајем 2004. године, број приватизованих предузећа износио је 1.350. Тендерском приватизацијом на продају су понуђене 74 компаније, док је 1.231 мало и средње предузеће понуђено кроз аукцију до краја септембра 2004. године.

Процес **реструктурирања око 60 великих несолвентних друштвених предузећа**, које је одредила Агенција за приватизацију 2002. године, је текао споро. Очекује се да поступак ликвидације почне током 2005. године, док су за нека од ових предузећа већ усвојени планови реструктурирања, мада се показало да кредитори, укључујући и Владу, нису вољни да изврше реструктурирање неизмирених дуговања ових компанија. До сада је остварен скроман напредак на пољу реформи комуналних предузећа у друштвеном власништву, иако је за неке од њих Влада развила и усвојила план реструктурирања.

**Реструктурирање мрежних индустрија**, као што су сектори енергетике, телекомуникација и транспорта још увек је у повоју. Известан напредак је постигнут у стварању неопходног регулаторног оквира и оснивању добро опремљених регулаторних агенција у овим секторима. Актуелно реструктурирање сектора, разграничавање делатности или отварање према конкуренцији остаје важан задатак који се мора испунити у будућности.

Земља још увек има релативно високо учешће пољопривреде. У погледу додате вредности, то учешће је износило око 16,6% у 2002. години, док је, према проценама, у 2004. години опало испод 16%. Такође, учешће индустрије са више од 30% је релативно високо.

## **Црна Гора**

У Црној Гори, нови **приватизациони** оквир је усвојен 1998/1999. године. Овај оквир је предвиђао различите методе, укључујући масовну ваучерску приватизацију кроз коју је до краја 2001. године продато око 200 средњих предузећа. Реструктурирање и приватизација 16 великих индустријских предузећа који чине 45% индустријске имовине, укључујући КАП, велики комбинат алуминијума, полако се приближава крају. Међутим, постоји забринутост због нерегуларности и транспарентности текућег процеса приватизације.

### **2.3.2. Реформа финансијског сектора**

Од покретања реформи крајем 2000. године, најзначајнији напредак је постигнут у санирању и реструктурирању банкарског система за који су раније били карактеристични некавалитетни зајмови, неликвидност и низак ниво финансијског посредовања. Постепено су формиране ефикасне институције за надгледање банкарског система (видети такође 3.4.3).

## **Србија**

У Србији је спроведена темељна провера и класификација свих банака. Почетком 2002. године, све несолвентне банке су ликвидирани или је над њима спроведена процедура банкрота. Овде се првенствено мисли на четири највеће банке. Као резултат тога, укупан број банака пао је са више од 80 у 2000. години на 42 банке у јануару 2005. године. Од тог броја, осам су стране банке са новим лиценцама. Приватизација већих банака у јавном власништву се наставља. Три банке су понуђене на тендерску продају током 2004. године, а очекује се да ће тај број у 2005. години бити већи. Затварање и строга контрола проблематичних банака и долазак страних банака су повећали поверење грађана у банкарски систем и допринели процесу ремонетаризације. Укупни депозити су порасли са 17,7% у 2001. години на 24,2 % БДП-а у 2003. години.

У јулу 2004. године, одговорност за контролу сектора осигурања је пренета на Народну банку Србије (НБС). Од тада, НБС је укинула дозволе за 15 осигуравајућих друштава и наредила њихову ликвидацију, док су три осигуравајућа друштва добровољно пристала на обустављање пословања. Два



највећа осигуравајућа друштва, Дунав и ДДОР, су у већинском државном власништву и покривају око две трећине тржишта осигурања. У овом тренутку очигледно не постоји специфични план приватизације.

## Црна Гора

У Црној Гори, нови прописи за област банкарства су усвојени крајем 2000. године а потом усклађени са међународним стандардима, стварајући основу за приватизацију банака. Неке банке, укључујући *off-shore* банке регистроване у Републици, су затворене, и десет од једанаест банака које послују у Републици су у приватном власништву, укључујући и највећу Монтенегро банку. Три банке су у већинском власништву страних инвеститора. Директан изазов представља приватизација једине преостале банке у државном власништву, као и успостављање институционалног оквира за управљање активом и пасивом реструктурираних банака.

### 3. СПОСОБНОСТ ЗА ПРЕУЗИМАЊЕ ОБАВЕЗА КОЈЕ ПРОИЗИЛАЗЕ ИЗ СПОРАЗУМА О СТАБИЛИЗАЦИЈИ И ПРИДРУЖИВАЊУ

У овом делу извештаја дати су основни елементи (у курсиву) будућег Споразума о стабилности и придруживању (ССП) као и оцена капацитета Србије и Црне Горе за преузимање ових обавеза. Од кључног је значаја јасно разграничење надлежности између Државне заједнице и две републике, не само са аспекта способности Србије и Црне Горе да преговарају и закључе преговоре, већ и са аспекта примене и спровођења обавеза које проистичу из ССП-а. Уставна повеља садржи правила о **подели надлежности** између Државне заједнице и две републике чланице. На основу информација добијених од надлежних органа о тренутној ситуацији, Комисија схвата да су надлежности уређене на следећи начин. Сама Државна заједница поседује надлежности релевантне за ССП у областима међународне политичке сарадње, не-економских међународних обавеза (попут сарадње са МКС у Хагу), људских и мањинских права и регионалне сарадње. Поред тога, Државна заједница је надлежна за одбрану – питање које је повезано са поштовањем политичких критеријума ПСП-а. Остале политике, посебно трговинска, царинска, економска и пореска питања, као и секторске политике, попут пољопривреде, енергетике и саобраћаја, животне средине, електронских комуникација и аудио-визуелног сектора, полиције и судства, спадају у надлежност две републике. Међутим, одређена законодавна овлашћења и административне структуре остају на нивоу Државне заједнице. У том смислу, Закон о примени Уставне повеље експлицитно наводи више органа и организација на нивоу Државне заједнице, укључујући и Завод за стандардизацију, Акредитационо тело, Завод за интелектуалну својину, Завод за мере и драгоцене метале и Завод за статистику. Штавише, у подручју правосуђа и унутрашњих послова, Државна заједница има одређену законодавну надлежност. Али се примена одвија на нивоу република.

### 3.1. Политички дијалог

*У контексту ССП-а, политички дијалог има за циљ повећање усклађености спољних политика ЕУ и Србије и Црне Горе и промовисање заједничких погледа по питању сигурности и стабилности у Европи.*

Јачање политичког дијалога не би требало да представља већу потешкоћу за Србију и Црну Гору, с обзиром да су позиције ЕУ и Србије и Црне Горе о многим питањима међународне политике упоредиве. Политички дијалог би помогао странама да даље координишу напоре ка постизању циља – постепеног приближавања Србије и Црне Горе ЕУ, и допринео унапређењу регионалне сарадње. Као што је и предложено на Солунском самиту, до сада су одржана два састанка на тему политичког дијалога.

Да би се дијалог учинио кориснијим, од кључне је важности да Србија и Црна Гора заузму координирану заједничку позицију. У прошлости, јављали су се повремено различити погледи две републике по одређеним питањима (нпр. Ирак), док је код одређених (нпр. МКС) политика била конзистентнија.

### 3.2. Регионална сарадња

*По ССП-у, Србија и Црна Гора би се обавезала на активно унапређење регионалне сарадње. Тражиће се, у року од две године од потписивања, закључивање регионалних конвенција са другим земљама које су потписале ССП. Ове конвенције би садржале одредбе о слободној трговини, политичком дијалогу, међусобним концесијама у области кретања радника и пружања услуга, и сарадњи у правосуђу и унутрашњим пословима.*

Србија и Црна Гора је водила политику усмерену ка унапређењу односа са свим својим суседима. Таква, у великој мери успешна, политика је значајно допринела регионалној стабилности.

Србија и Црна Гора учествује у бројним регионалним иницијативама, укључујући СЕЕЦИ, Централно-европску иницијативу, Јадранско-јонску иницијативу, Међународну комисију за заштиту Дунава и Црноморски економски савет за сарадњу. Посебно је интензивна **мултилатерална сарадња** у оквиру Процеса сарадње у Југоисточној Европи, којом је Србија и Црна Гора председавала 2002-2003. године. Овим процесом се олакшавају бројне иницијативе као што је сарадња у правосуђу и унутрашњим пословима, либерализација визног режима и међупарламентарна сарадња. Такође, Србија и Црна Гора активно учествује у Пакту стабилности за Југоисточну Европу. Уз посредовање Пакта стабилности, Србија и Црна Гора је једна од потписница Меморандума о разумевању о либерализацији трговине из јуна 2001. године, којим се обавезала на закључење **Споразума о слободној трговини** са осталим учесницима до краја 2002. године. Србија и Црна Гора је успела да закључи све предвиђене билатералне Споразуме са свим државама западног Балкана као и са Бугарском, Румунијом и Молдавијом до краја 2003. године. Споразуми су ратификовани и примењују се од септембра 2004. године. Од изузетне важности

је да се сада ове међународне обавезе у потпуности примењују без политизирања које је пратило преговарање.

**Билатерални односи** са свим државама, како у политичкој, тако и у економској сфери, се постепено побољшавају, иако са неким земљама брже него са другим. Кључни догађаји били су обострана извињења председника Србије и Црне Горе и Хрватске, због злочина почињених у блиској прошлости, и извињење Србије и Црне Горе босанском народу. Успостављен је редован политички дијалог са сваким партнерима из региона, што је недавно резултирало закључивањем значајног броја секторских споразума (повратак избеглица, укидање виза, борба против организованог криминала и тероризма) олакшавајући поновно успостављање регионалних веза по овим питањима.

Одређена важна питања остала су нерешена, посебно разграничење са Хрватском и БиХ, као и тужбе против Србије и Црне Горе пред Међународним судом правде, које су поднеле ове две државе.

Што се појединих билатералних односа тиче, контакти са **Албанијом** су уопштено добри. Повремено се отварају питања везана за статус Косова, али политички дијалог се у континуитету конструктивно развија. Прекогранична сарадња је све боља.

Политички односи са **Босни и Херцеговином** су унапређени, што је, између осталог, довело до извињења од стране председника Србије и Црне Горе народу БиХ за злочине које су починили држављани Србије и Црне Горе. «Специјални односи» између Србије и Републике Српске трају и даље. Уопштено, међудржавни односи су добри, и пример су позитивног преокрета у регионалној спољној политици Србије и Црне Горе до којег је дошло протеклих година. Закључен је читав низ секторских споразума, укључујући Споразум о слободној трговини, Споразум о двојном држављанству као и Споразум о повратку избеглица. Такође, постоји и Споразум о олакшавању путовања, по којем грађани ове две земље могу ући на територију друге земље само уз личну карту. Међудржавни савет за сарадњу је највише билатерално тело које даје неопходни политички подстицај даљем јачању односа. Питање недозвољене прекограничне трговине остаје нерешено.

Разграничење је отворено питање у односима Србије и Црне Горе са БиХ. Штавише, БиХ су против Србије и Црне Горе поднеле тужбу за геноцид Међународном суду правде.

Односи са **Хрватском** су значајно унапређени, што потврђује и размена извињења између шефова држава, за злочине који су грађани починили једни другима. Током посета хрватског председника Владе новембра 2004. године, две државе су се договориле о даљој сарадњи и међусобној подршци у њиховим напорима у процесу европских интеграција. Одлука Хрватске да привремено укине визни режим за држављане Србије и Црне Горе је био додатни корак ка изградњи поверења. Учињен је одређени напредак када је у питању враћање породичних регистара и катастарских архива које је СЦГ одузела Хрватској током рата. Хрватска се обавезала на олакшање безбедног повратка избеглица,

тима што ће, између осталог, поново размотрити налоге за хапшење који су већ дуже препрека повратку.

Тренутно су на снази бројни билатерални споразуми, укључујући прихватање избеглих и борбу против организованог криминала. У фази ратификације се налази и важан споразум о заштити мањина, потписан у новембру 2004.године. Редовна сарадња се одвија и по питању несталих особа. На снази је Споразум о слободној трговини који би требало да ојача привредне везе између држава. Такође, Црна Гора је развила сопствену билатералну сарадњу по појединим питањима, попут примене Протокола о привременом граничном режиму на Превлаци.

Најважнија отворена питања између Србије и Црне Горе и Хрватске и даље су: потпуно разграничење на Дунаву, повратак избеглица и тужба Хрватске против Србије и Црне Горе пред Међународним судом правде.

Односи са **БЈР Македонијом** такође су унапређени од октобра 2000. године. Не постоје значајнија отворена питања. На снази је Споразум о разграничењу и демаркацији. У току је ревизија Споразума о слободној трговини који је на снази од 1996.године.

Као **закључак**, Србија и Црна Гора је дала значајан допринос регионалном миру и стабилности, као и развоју добросуседских односа у протеклих неколико година. Ово је посебно значајно ако се има у виду њена ранија улога изазивача нестабилности. Самим тим, захтев за регионалном сарадњом у оквиру будућег ССП-а не би представљао већи проблем за Србију и Црну Гору.

### **3.3. Слободно кретање робе**

*Обезбеђење слободног кретања робе један је од главних циљева сваког споразума о придруживању ЕУ. У оквиру будућег ССП-а, и Србија и Црна Гора, које су аутономне у вођењу својих трговинских политика, мораће да постепено успоставе зоне слободне билатералне трговине са Заједницом, током транзиционог периода чије ће се трајање утврдити током преговора. Ове зоне слободне трговине мораће бити усклађене са одговарајућим одредбама СТО. И Србија и Црна Гора ће, нарочито, морати укинути сва квантитативна ограничења или мере са сличним ефектом, а поступно и царинске дажбине и еквивалентне мере на готово сву трговину са ЕУ. Царинске власти Србије и Црне Горе мораће да буду способне да спроводе и надзиру ове захтевне трговинске режиме.*

*И Србија и Црна Гора би, у складу са својим надлежностима, приступиле увођењу нових царина, ограничења или мера са једнаким ефектом у трговини са Заједницом, и укидању свих домаћих пореских мера или праксе којима се директно или индиректно дискриминишу произвођачи из ЕУ. Аутономне трговинске мере Европске заједнице садрже клаузулу «мировања» којом се државе кориснице условљавају да не примењују нове увозне дажбине и мере које*

*имају једнак ефекат у трговини са Заједницом. Ово би постала уговорна обавеза према ССП-у.*

### **3.3.1. Импликације приступа двоструког колосека**

Две републике, Србија и Црна Гора воде различите трговинске и сродне политике, услед различитих закона о трговини, различитих царинских управа и царинских закона. И законски и у пракси, оне аутономно управљају својим спољнотрговинским режимима. Обзиром на различите економске интересе, примењују различите царине и системе увозних прелевмана и накнада, посебно код пољопривредних и одређених индустријских производа.

Самим тим, у складу са приступом двоструког колосека, трговински и сродни елементи ССП-а биће предмет одвојених преговора са две републике. Оне ће бити одговорне за каснију примену различитих обавеза које ће бити резултат преговора.

Либерализација трговине према ССП-у и привремени споразум (који би се примењивао у току процеса ратификације ССП-а) захтева функционалне трговинске политике како у Србији, тако и у Црној Гори, у циљу преговарања, закључивања и примене значајних обавеза према ЕУ. Републике ће такође морати да обезбеде разумевање циљева трговинске либерализације међу привредним субјектима, што изгледа да тренутно није увек случај.

Одвојени преговори ће вероватно резултирати различитим трговинским олакшицама за две републике у увозној трговини са ЕУ, могуће и након истека прелазног периода ССП-а. Привремене и ефикасне контроле дуж административне границе биће и даље неопходне за робу која подлеже значајно различитим увозним аранжманима. Међутим, од Србије и Црне Горе ће се захтевати да обезбеде слободан проток на територији Државне заједнице оне робе коју обе републике увозе без царине или која подлеже истој царини.

По истеку прелазних периода ССП-а, постићи ће се либерализација готово целокупне трговине између ЕУ и Србије и Црне Горе.

Приступ двоструког колосека није изговор за укидање институција Државне заједнице предвиђених Уставном повељом. Штавише, достигнућа Акционог плана за трговину и унутрашње тржиште, требало би задржати што је дуже могуће како би се обезбедило слободно кретање роба у оквиру Државне заједнице. Обзиром да укидање већ усклађених система има мало економског смисла те да би било противно циљевима Процеса стабилизације и придруживања, свака промена у односу на изворни Акциони план за трговину и унутрашње тржиште мора бити сведена на минимум.

### 3.3.2. Трговински односи Србије и Црне Горе

#### Заједничка обележја

Србија и Црна Гора још увек нису чланице СТО-а. Процес приступања овој организацији је у току. Србија и Црна Гора је такође потписница билатералних споразума о слободној трговини са свим државама потписницама Меморандума о разумевању о трговини у оквиру Пакта о стабилности.

Европска унија је далеко најзначајнији трговински партнер Србије и Црне Горе са учешћем од готово половине трговине у обе републике.

**Обе републике** имају користи од **аутономних трговинских мера**<sup>2</sup> Европске заједнице, одобрене Србији и Црној Гори у новембру 2000. године<sup>3</sup>. Овим је мерама омогућен увоз у Европску заједницу готово свих производа пореклом из Србије и Црне Горе без квантитативних ограничења и уз изузеће од царине. Једини изузетак су јунеће месо, вино и одређени рибљи производи, на које се примењују царинске квоте. ЕУ ће увести царинске квоте на увоз шећера до средине 2005. године<sup>4</sup>.

Аутономне трговинске мере су важне за економски опоравак Србије и Црне Горе. СЦГ је држава којој су аутономне трговинске мере омогућиле стицање највеће преференцијалне марже у односу на конкурентне добављаче, посебно када су у питању воће, поврће, шећер, производи од коже, хемијски производи и челик. Међутим, укупно гледано, могућности пружене преференцијалима су далеко од потпуне искоришћености. Ниједна од република није успела да реализује извозни потенцијал који би довео до економског раста у земљи и у ЕУ.

Значајан удео извоза Србије и Црне Горе чине сировине или производи ниског степена обраде и са релативно малом додатом вредношћу. Гвожђе и челик, воће, поврће и шећер, чине највећи удео у извозу **Србије**. Извоз пољопривредних производа достигао је раније количине. У **Црној Гори**, у извозу доминира алуминијум. За разлику од тога, увоз, генерално, чине производи вишег степена обраде. Док увоз капиталних добара показује позитиван тренд раста (указујући да повећање инвестиција у земљи поспешује структурне реформе), раст увоза потрошних добара остаје значајан.

#### Србија

Укупни српски **извоз** повећан је у односу на релативно ниску почетну позицију од око 2 милијарде евра у 2000. и 2001. години, на 3,7 милијарди евра у 2004. години. **Увоз** робе широке потрошње више је него удвостручен, са око 3,7 милијарди евра у 2000. на 11,1 милијарди евра у 2004. години. Као резултат тога, трговински дефицит је у сталном порасту, са око 1,5 милијарди евра (1,8

<sup>2</sup> Уредба Савета (ЕЗ) бр. 2007/2000, од 18. септембра 2000. године

<sup>3</sup> Уредба Савета (ЕЗ) бр. 2563/2000, од 20. новембра 2000. године, којим се мења 2007/2000 (СГ Л 295/1, 23.11.2000.)

<sup>4</sup> Уредба Савета (ЕЗ) бр. 374/2005, од 28. фебруара 2005. године, којим се мења 2007/2000 (СГ Л 59/1, 5.3.2005)

милијарди УСД) у 2000. години, на скоро 6 милијарди евра (7,5 милијарди УСД) или 6% БДП у 2004. години<sup>5</sup>.

Најважнији спољнотрговински партнери Србије су ЕУ (Немачка и Италија) и Русија. На укупном нивоу, Европска унија учествује у готово половини српске трговине. Трговина са ЕУ чини и највећи део трговинског дефицита ове републике. Али, српски извоз у ЕУ увећан је са 763 милиона евра у 2000. години, на 1,5 милијарди евра у 2004. години, или 52% укупног извоза републике.

Билатералне трговинске односе Србије карактеришу дефицити, са изузетком трговине са БиХ (најважнија извозна дестинација Србије) и са БЈР Македонијом. Извоз из Србије у Хрватску значајно је повећан од закључења билатералног Споразума о слободној трговини.

Европска унија и Србија потписале су 31. марта 2004. године<sup>6</sup>, билатерални споразум о трговини текстилом, којим је предвиђено да ће Европске заједнице укинути увозне квоте на текстилне производе у замену за укидање царине на увоз из ЕУ. Очекује се да овај Споразум ступи на снагу у првој половини 2005. године.

## Црна Гора

И Црна Гора се суочава са значајним трговинским дефицитом. У 2004. години, Црна Гора је укупно извезла 0,31 милијарду евра, док је на увоз робе широке потрошње потрошено 0,74 милијарде евра. Дефицит је чинио скоро 30% БДП-а што је делимично надокнађено приливом прихода од туризма и директних трансфера. Најзначајнији трговински партнери Црне Горе у 2004. години, били су ЕУ (Италија, Грчка и Словенија), БиХ и Швајцарска (као главна дестинација за извоз алуминијума). Учешће ЕУ у **црногорском** извозу износило је 45% у 2004. години.

### 3.3.3. Трговински режими

#### Заједничка обележја

Иако је остварен одређени ниво аутономне **трговинске либерализације** у току протеклих година, заштита граница у обе републике остаје комплексно питање, са недостатком транспарентности и подложно честим променама, посебно кроз једнострана повећања увозних дажбина. Ситуацију чини тежом чињеница да тренутно ни Србија ни Црна Гора нису везане мултилатералним обавезама које проистичу из чланства у Светској трговинској организацији. Пре почетка било каквих преговора о ССП-у, Србија и Црна Гора ће морати да пружи детаљан

<sup>5</sup> Суспензија увозних преференцијала за шећер из Србије и Црне Горе од маја 2003. до августа 2004. године довела је до *de facto* замрзавања извоза овог важног артикла, услед високих не-преференцијалних царина Европске заједнице. Шећер је чинио скоро 10% укупног извоза Србије и Црне Горе 2002. године.

<sup>6</sup> *Прим. прев.* треба да стоји: 31. марта 2005. године

опис свих аспеката својих трговинских режима и обавезу се да их не мењају до закључења преговора.

Нови систем увозних дозвола који се примењује за одређене производе од гвожђа и челика, уведен од стране и Србије и Црне Горе у контексту Акционог плана за унутрашње тржиште и трговину (након што су дозволе већ биле укинуте 2001. године), потребно је ревидирати.

Поновна повећања дажбина примењивана су у обе републике у супротности са клаузулом «мировања» која је садржана у аутономним трговинским мерама<sup>7</sup>, којом се забрањује повећање постојећих царина, дажбина или било којих других ограничења, као и увођење било које нове царинске или нецаринске баријере.

У суштини, ова повећана заштита одражава структурне слабости економије земље и њених извозних капацитета, елемент који ће се морати узети у обзир кад се буде оцењивала способност Србије и Црне Горе да се одупре притиску конкуренције и либерализацији предвиђеној ССП-ом.

Конечно, обе републике имају различите системе **извозних субвенција** за своје производе, што ће се такође разматрати у оквиру ССП.

## Србија

Иако у Србији и даље постоји релативно висока заштита пољопривредних и прерађених производа и основних индустријских прерађевина, царинске стопе су генерално снижене и поједностављене. Тренутно је на снази максимална стопа од 30% на кључне пољопривредне производе попут меса и житарица. Србија је такође увела посебне специјалне прелевмане и дажбине као алтернативни облик привремене заштите. Ове додатне дажбине примењују се на значајан број пољопривредних и одређених индустријских производа (укупно, више од 200 производа).

Србија је у току 2003. године значајно повећала **специјалне дажбине** за већи број пољопривредних производа. Међутим, након промене Владе почетком 2004. године, Србија је заузела кооперативнији став, предложивши да степен заштите врати на ниво заштите који је важио пре 2001. године, за највећи део тих производа, као и увођење стриктног распореда за фазно укидање за производе за које Србија може доказати специфичну потребу за привременом заштитом.

Тakoђе, Србија задржава извозне царине за већи број производа (метали, отпад гвожђа и сирова говеђа кожа) што би било у супротности са обавезама из ССП-а. Поред тога, потребно је разрешити питања која се односе на повећање **нецаринских ограничења** на одређена алкохолна пића и рибље производе који се увозе, која отежавају трговину са ЕУ, као и забрану увоза јунетине уведена (по основу болести BSE) 2001. године. Нови систем увозних дозвола који се

<sup>7</sup> Члан 2 (1) б) Уредбе Савета (ЕЦ) бр. 2007/2000 од 18. септембра 2000. године



примењује за одређене производе од гвожђа и челика, уведен од стране и Србије и Црне Горе у контексту Акционог плана за хармонизацију тржишта (након што су дозволе већ биле укинуте у 2001. године), потребно је, такође ревидирати. Коначно, забрана увоза половних возила старијих од три године, уведена у октобру 2004. године, била би у супротности са обавезама из ССП. Генерално, горе наведено доказује да Влада Србије мора да настави да води стабилан курс на путу тржишне либерализације и да значајно повећа напоре у правцу обезбеђења конзистентности и предвидљивости свог трговинског режима. Ове напоре је потребно повезати са реформом индустрије и пољопривреде како би се ојачао темељ раста по основу извоза.

## **Црна Гора**

Трговински режим Црне Горе карактеришу ниске царине. Царине за већину производа су у распону од 0 до 5%, са највишом царином од 30% на одређене живе животиње, поједине врсте меса и месне прерађевине, млечне производе и одређена алкохолна пића. Црна Гора такође примењује додатне дажбине као привремене инструмент за прилагођавање.

### **Законодавство и административни капацитети за вођење трговинске политике и преговора**

Црногорски реформисани Закон о спољној трговини већ се примењује. Ипак, Црна Гора траба да настави са јачањем својих административних капацитета.

У Србији, нацрт сличног закона је у припреми. Капацитет администрације у Србији за формулисање политике је довољан за вођење значајног дела трговинских односа са ЕУ и побољшан је са доласком нове Владе.

Примена обавеза из ССП суочиће Србију и Црну Гору са низом техничких тешкоћа. Као прво, као што се под поглављем »Царине« наводи, управљање преференцијалним пореклом остаје кључна област за даље унапређивање. Друго, републике још увек нису у стању да адекватно сертифициују потенцијални извоз у више сектора да би задовољили минимум индустријских, ветеринарских и санитарних стандарда Заједнице. Такође још увек не поседују све СТО стандарде и капацитете за сертификацију, потребне за примену ССП. Иако системи за сертификацију и контролу порекла чине одговарајућим, потребно их је додатно унапредити. Обе републике ће стога морати да побољшају своје капацитете за примену, да би биле у позицији да у потпуности остваре обавезе из ССП.

#### **3.3.3.1. Трговина индустријским производима**

Као што је горе наведено, индустријски производи из Србије и Црне Горе уживају бесцарински приступ Заједници у оквиру аутономних трговинских мера ЕУ. Међутим, до данас, упркос повећању индустријског извоза у ЕУ, Србија и Црна Гора нису биле у стању да у потпуности искористе предности трговинских олакшица одобрених од стране ЕУ за индустријске производе, због питања на страни понуде. Обе републике исказују значајан трговински дефицит у трговини

индустријским производима са ЕУ. Ово илуструје обим и дубину проблема са којим се Србија и Црна Гора суочавају. Попут већине економија у транзицији, Србија и Црна Гора треба да предузму значајне структурне промене у правцу економије са већом додатом вредношћу извозних производа, посебно у међу-индустријској трговини са компанијама из ЕУ.

### 3.3.3.2. Трговина пољопривредним и рибљим производима

Пољопривреда је кључни сектор и у Србији и у Црној Гори. Примарна **пољопривредна производња** (укључујући шумарство) чини 21% српског и 15,6% црногорског БДП-а. Индустрија за прераду хране чини додатних 20% српског БДП. Ови сектори (укључујући рибарство) имају значајан потенцијал за даљи раст, подједнако у делу трговине и производње.

**Србија** је увела **посебне дажбине** на значајан број пољопривредних, прерађених пољопривредних и рибљих производа након 2000. и увећала их значајно 2003. године. Од промене Владе, почетком 2004. г. Србија је, међутим, заузела кооперативнији став, пруживши преференцијална смањења код посебних дажбина на пољопривредне производе. Ова смањења широко укључују повратак на нивое заштите од пре 2001. године (изражене у царинским еквивалентима) за највећи број производа који су утицали на извоз из Заједнице.

Потребно је разрешити и питања која се односе на повећања **нецаринских ограничења** на одређена алкохолна пића и производе од рибе, којима се отежава трговина са ЕУ.

У односу на клаузулу «мировања», треба истаћи да **Црна Гора** разматра слична повећања царина за низ млечних производа, као привремену меру којом би се спречила нагла повећања увоза.

Србија и Црна Гора су имале значајне користи од укључивања пољопривредних производа у **аутономне трговинске преференцијале** Европске заједнице. Једини производи изузети од бесцаринског приступа су јунетина, вино и одређени рибљи производи, за које се примењују царинске квоте (које, међутим, још увек нису искоришћене)<sup>8</sup>. Без обзира на наведено, извоз је до сада био концентрисан на мању групу производа (посебно шећер, воће и поврће).

Слично индустријском сектору, Србија и Црна Гора треба да наставе своје **структурне реформе** у области пољопривреде, укључујући приватизацију погона за прераду, да унапреде конкурентност и самим тим, припреме се за потенцијални ССП.

Србија и Црна Гора би требало да у једнакој мери убрзају усклађивање **ветеринарских, санитарних и фитосанитарних правила** са стандардима ЕУ, ако ни због чега другог, онда ради помоћи да извозни производи задовоље међународне захтеве. Поред тога, царинске контроле пољопривредних

---

<sup>8</sup> ЕУ планира да од 1. јула 2005. уведи царинске квоте за шећер

производа намењених извозу, морају обезбедити усаглашеност са правилима о пореклу (тачка 3.7.4.1 о царини).

Србија и Црна Гора су тренутно регистроване да задовољавају прописе ЕЗ за разне производе од меса, што је важно за извоз, али још увек не за пилетину, рибље производе, млеко, јаја и дивљач. Да би унапредили извоз свих пољопривредних производа, усклађивање одговарајућих стандарда у републикама са правном тековином ЕУ, треба наставити. Такође, потребно је додатно јачање надлежних институција.

С обзиром да републике воде одвојене политике у овој области, контроле здравља животиња и безбедности хране се одвијају на за то одређеним местима дуж административне границе. Јасно, ове контроле је потребно задржати на минимуму како би се олакшала размена између република и треба их постепено заменити међусобним признавањем. Даље, не би требало да се примењују за производе пореклом из ЕУ по закључењу ССП.

### **3.4. Кретање радника, оснивање предузећа, пружање услуга, капитал**

#### **3.4.1. Кретање радника**

*ССП би захтевао и од ЕУ и од Србије и Црне Горе да обезбеде недискриминаторан приступ када је реч о радним условима, награђивању и отпуштању радника који важе на њиховим територијама. Супружник и деца легално запосленог радника у ЕУ или Србији и Црној Гори ће имати приступ тржишту рада током периода дозвољеног боравка. Осим тога, од ЕУ ће се захтевати примена неких од правила о координацији система социјалне заштите на држављане Србије и Црне Горе који су легално запослени на територији ЕУ, као и на чланове њихових породица који имају законито пребивалиште. Када је реч о одређеним правилима, Србија и Црна Гора ће морати да пружи сличан третман држављанима ЕУ легално запосленим у земљи, као и члановима њихових породица који имају законито пребивалиште.*

Приступ тржишту рада и социјална политика су у надлежности република. Различити прописи у два републикама ће очигледно отежати привлачење држављана ЕУ који намеравају да буду активни у обема републикама. Према републичким законима, страни држављани који легално станују у **Србији** или **Црној Гори** већ имају приступ запослењу. Када држављанин ЕУ једном добије радну дозволу, за њега важе исти услови као и за домаће раднике у смислу социјалне заштите. Ипак, приступ запослењу подлеже издавању посебне радне дозволе, и предност се даје држављанима. Сходно новом законодавству које се уводи у Србији, влада одређује годишње квоте када је реч о радним дозволама. Сличан систем квота се уводи и у Црној Гори.

Дакле, Србија и Црна Гора не обезбеђују комплетну недискриминацију за раднике из ЕУ који имају законито пребивалиште.

### 3.4.2. Оснивање предузећа

*Према ССП-у, и од Србије и од Црне Горе ће бити захтевано да компанијама из ЕУ пруже право на оснивање. Ово право ће бити реципрочно. Компанијама из ЕУ основаним у Србији и Црној Гори ће бити додељен национални третман или третман најповлашћеније нације, зависно од тога који је повољнији на територији целе Државне заједнице. Током транзиционог периода, размотриће се питање ширења ових права на држављане ЕУ или држављане Србије и Црне Горе који желе да региструју обављање самосталне делатности. Поред одредби споразума које регулишу слободно кретање радника, посебне одредбе о оснивању би се могле увести за «кључно особље».*

Правни оквир за оснивање је утврђен на нивоу република. И у **Србији** и у **Црној Гори** већ функционише либерални режим у складу са републичким Законима о страним улагањима (који су на снази од 2002. године) којима се страним улагачима одобрава национални третман. Ипак, још увек постоје нерешена питања која се тичу практичног остваривања права на оснивање, нарочито када је реч о регистрацији компаније. У циљу побољшања оваквог стања, процес регистрације и инкорпорације је значајно поједностављен у обема републикама. Закон којим се привредни регистар преноси са неефикасних привредних судова на независне агенције за регистрацију привредних друштава и делатности је у Србији усвојен у мају 2004. године, а примјењује се од јануара 2005. године. Законом се уводи принцип «све на једном месту», као и трајање процеса регистрације од највише 5 дана, док је овај процес раније у просеку трајао 40 дана. У Црној Гори, централни регистар постоји као засебна јединица при привредном суду, и примењује правила слободног удруживања. Према подацима црногорских власти, овај процес регистрације компаније просечно траје 3 радна дана.

Међутим, између регистара обе републике не постоји повезаност, што значи да компанија мора да добије два овлашћења како би пословала на територији целе заједнице. Потребно је спровести политику једноставног међусобног признавања како би се решио овај проблем и избегла додатна ограничења за инвестиције ЕУ.

### 3.4.3. Трговина услугама

*Будући ССП ће предвиђати прогресивну и реципрочну либерализацију трговине услугама са Србијом и Црном Гором појединачно, у складу са релевантним правилима СТО, нарочито са чланом 5 ГАТС-а. Компаније које нису основане на територији друге уговорне стране ће постепено стећи право да пружају услуге, у складу са одредбама ГАТС-а, и пре свега водећи рачуна о усклађивању законодавства у одређеним областима. Споразум ће садржавати и клаузулу «мировања». Спровођење либерализације ће бити помно праћено у оквиру споразума, првенствено када је реч о финансијским услугама.*

Правни оквир за трговину услугама је утврђен на нивоу република. И **Република Србија** и **Република Црна Гора** су измениле законодавство и тако почеле да отварају своју привреду за стране пружаоце услуга.

Дакле, постоји одређени напредак на који би се могао надоградити ССП, с циљем либерализације трговине услугама са обема републикама.

Како би се пружаоцима услуга из ЕУ омогућило да пружају услуге на територији целе Државне заједнице, а да притом не морају добити дупло овлашћење, потребно је применити принцип међусобног признавања републичких дозвола. Према Акционом плану за унутрашње тржиште и трговину, међусобно признавање дозвола за рачуновође и ревизоре је већ договорено. Поред тога, две републичке централне банке су наставиле са применом споразума о сарадњи у области размене информација и надзора. Међутим, остварен је ограничен напредак у примени овог споразума.

#### **3.4.4. Текућа плаћања и кретање капитала**

*У оквиру ССП-а, и Србија и Црна Гора ће се обавезати на прогресивну либерализацију како прилива тако и одлива капитала, нарочито када је реч о директним улагањима. Заштита улагача у погледу ликвидације и репатријације улагања и профита се такође мора осигурати. Након транзиционог периода, Савет за стабилизацију и придруживање ће одредити начине пуне примене правила Европске заједнице о кретању капитала.*

**Обе републике** су оствариле значајан напредак у либерализовању кретања капитала, укључујући страна директна улагања (којима је, према Србији и Црној Гори, додељен национални третман). Репатријација профита је такође либерализована. Ова правила представљају главно економско и регулаторно достигнуће које би, дугорочно посматрано, требало да допринесе привлачењу капитала неопходног за економски раст.

Темпо либерализације (почев од дугорочног пословања, а потом и постепеног либерализовања краткорочних трансакција) је упоредив са темпом већине других економија у транзицији. Текућа плаћања су либерализована, док су краткорочна кретања капитала и даље ограничена у **Србији**. Једино банке и агенције које су добиле дозволу од Народне банке Србије могу да купују и продају краткорочне хартије од вредности. Дугорочне хартије од вредности уживају много флексибилнији режим. Држављани Србије не могу улагати у стране инвестиционе фондове, а зајмови између држављана и недржављана су још увијек делимично ограничени. Такође, страном физичком или правном лицу може основати осигуравајуће друштво само кроз заједничко улагање са партнером из Србије, и таквом друштву није дозвољено да обавља делатности реосигурања изван територије Србије.

Правила о кретању краткорочног капитала која тренутно важе у **Црној Гори** ће бити разјашњена новим Законом о капиталним трансакцијама, чије се усвајање очекује током 2005. године.

У Србији, стицање **некретнина** од стране недржављана је и даље је подложно принципу реципроцитета, заснованом на третману у земљи порекла, па је ово питање неопходно додатно либерализовати како би се омогућио прилив страних директних инвестиција.

Како би се осигурао слободан платни промет у *оквиру* Државне заједнице, две републичке централне банке ће морати да постигну основни споразум о **кореспондентским рачунима**, који би оператерима пружио слободу да изаберу динар или евро за финансијске трансакције између република. То би олакшало слободан промет обе међусобно искључиве званичне валуте република на територији и Србије и Црне Горе, путем клириншког система.

Србија и Црна Гора је закључила извештајан број **билатералних инвестиционих уговора**, који међутим не обезбеђују изузеће сектора (нпр. у областима као што су транспорт и аудио-визуелни сектор) у складу са законодавством ЕУ. Ови уговори такође не укључују клаузуле Регионалне организације економских интеграција (РЕИО) којима се омогућава бржа либерализација у оквиру регионалног груписања, без њеног ширења на друге партнере из трећих земаља. То може да представља проблеме у поступном приближавању ЕУ у овој области.

### **3.5. Усклађивање, примена и спровођење законодавства**

*ССП би обухватао одредбе о постепеном усклађивању постојећег и будућег законодавства Србије и Црне Горе са законодавством Заједнице. Србија и Црна Гора ће морати да обезбеди ширење овог процеса на све елементе законодавства Заједнице који су обухваћени споразумом, почев од дана потписивања ССП-а. Ово се пре свега односи на кључне области као што су унутрашње тржиште и трговина. И Србија и Црна Гора ће тако морати да договоре обавезујуће рокове за хармонизацију у областима као што су конкуренција, интелектуална, индустријска и комерцијална својина, јавне набавке, стандарди и сертификација, финансијске услуге, копнени транспорт, закон о привредним друштвима, рачуноводство, заштита потрошача, заштита података, здравствена заштита и заштита на раду, као и једнаке могућности на раду. Поред тога, и Србија и Црна Гора ће морати преузети јасне обавезе везане за спровођење закона, нарочито у области конкуренције и права интелектуалне, индустријске и комерцијалне својине.*

И Србија и Црна Гора су почеле са усклађивањем својег законодавства са законодавством Заједнице, премда на прилично некоординисан начин, услед неадекватних законодавних и административних капацитета. Штавише, примена и спровођење су и даље отежани, углавном због недостатака у администрацији и судству. Ипак, уложени су напори ка стварању правног оквира за тржишну економију. И Србија и Црна Гора су увеле обавезну проверу компатибилности нацрта закона са ЕУ прописима.

У циљу будуће примене ССП-а, и Србија и Црна Гора ће морати да убрзају даљу хармонизацију свог законодавства са европским, и да обезбеде његову правилну примену и спровођење.

### 3.5.1. Конкуренција

*Све мере које би могле неповољно утицати на конкуренцију у трговини између Заједнице и Србије и Црне Горе некомпатибилне су са ССП-ом. Србија и Црна Гора ће нарочито морати, путем оперативно независних државних (јавних) органа, забранити и регулисати: 1) све споразуме између предузећа и договорну праксу која спречава, ограничава или нарушава конкуренцију; 2) злоупотребу доминантног положаја од стране једног или више предузећа; 3) сваки облик државне помоћи која нарушава или прети да наруши конкуренцију, фаворизовањем одређених предузећа или одређених производа. Србија и Црна Гора ће се такође обавезати: на примену ових правила на државна предузећа и предузећа са посебним правима, на прилагођавање државних монопола привредног карактера тако да не постоји дискриминација када је реч о условима под којима се роба набавља и продаје на тржишту, као и на обезбеђивање транспарентности у области државне помоћи креирањем свеобухватног инвентара помоћи и подношењем годишњег извештаја Европској комисији о укупној суми додељене помоћи и њеној дистрибуцији, као и пружањем информација о одређеним случајевима, по захтеву.*

Развој политике конкуренције у Србији и Црној Гори је још увијек у раној фази. Некадашње савезно законодавство се не примјењује, а израда нових законодавних оквира на републичким нивоима је још увек у току. Према ССП-у, Србија и Црна Гора би требало да примене правила конкуренције која су њиховој надлежности, како би се обезбедила слободна и фер домаћа конкуренција, између две републике, и заштитила билатерална трговина са Европском заједницом. Као резултат тога, предност би требало дати усвајању правних основа и оснивању функционалних административних структура надлежних за политику конкуренције.

**Антимонополско законодавство/прописи о спајању** су били предмет дуге дискусије како на нивоу Државне заједнице тако и између Србије и Црне Горе. Обе републике су сада припремиле нацрте закона о конкуренцији засноване на заједничком моделу. Нацрте закона би требало усвојити и обезбедити њихову усклађеност са правилима ЕУ.

Штавише, институционалне структуре за примену су још увек у фази развоја, нарочито у Црној Гори гдје је неопходно основати потпуно нове институције. У Србији, ново независно **антимонополско тело** моћи ће да искористи искуство и кадар Антимонополске комисије Југославије. Органи треба да буду адекватно опремљени како би обезбедили ефикасно спровођење, дајући приоритет случајевима који озбиљно утичу на тржиште, и превентивно санкционишући прекршаје.

Поред пуне примене нових закона, обе републике морају развити **пропагирање конкуренције** и усвојити кохерентан хоризонтални приступ промовисању политике конкуренције у областима либерализације тржишта, приватизације, реструктурирања, проверити нацрте прописа који се односе на различите

аспекте конкуренције, унапредити праксу јавних набавки и свеукупно ојачати владавину права.

У обе републике је неопходно успоставити потпуну транспарентност, правне оквира као и институције када је ријеч о **контроли државне помоћи**. У погледу транспарентности, уочен је спор напредак у утврђивању структура неопходних за координацију (нпр. у оквиру Министарства финансија) и прикупљање информација, као у успостављању свеобухватног пописа помоћи и система извештавања о свим мерама помоћи које су на снази, који би био заснован на дефиницији државне помоћи усклађеној са дефиницијом ЕУ. Ипак, Србија је недавно предузела прве кораке усвајањем извјештаја о државној помоћи, али и даље мора радити на формализацији и унапређењу *ad hoc* структура. Обавезе које проистичу из ССП-а ће захтевати постепено ширење *ex ante* контроле свих нових мера помоћи и усклађивање постојећих мера помоћи од стране оперативних независних државних органа за помоћ у обема републикама, у чијим би надлежностима било овлашћивање или забрана свих мера помоћи као и захтевање повраћаја незаконито додељене помоћи. На крају, неопходни су додатни напори, како у законодавном тако и у извршном смислу, како би Србија и Црна Гора биле у могућности да преузму и спроведу обавезе из ССП-а.

### **3.5.2. Интелектуална, индустријска и комерцијална својина**

*Пре истека транзиционог периода, Србија и Црна Гора би требало да гарантују ниво заштите сличан оном који постоји у Европској заједници када је реч о правима интелектуалне, индустријске и комерцијалне својине, укључујући и инструменте спровођења. Такође ће морати да усвоје низ мултилатералних конвенција које су потписале земље чланице ЕУ и које се примењују на територији Европске заједнице.*

**Законодавство** у области интелектуалне својине у Србији и Црној Гори је тренутно у фази хармонизације са међународним конвенцијама, укључујући релевантне СТО/ТРИПС стандарде и *acquis* Европске уније. Прописи су утврђени на нивоу Државне заједнице, док свеобухватну политику води Завод за интелектуалну својину Државне заједнице. Завод је недавно био принуђен да отпусти значајан број запослених услед смањења буџета Државне заједнице. Србија и Црна Гора мора обезбедити довољне административне капацитете (кадар, буџет, итд.) како би Завод могао обављати своје делатности. Суд Државне заједнице такође мора деловати као другостепени суд када су у питању случајеви везани за права интелектуалне својине. Правила утврђена на нивоу Државне заједнице спроводе републичке администрације.

Нови закони о жигу, дизајну, топографији интегрисаних кола, географским ознакама порекла, ауторском праву и сродним правима на нивоу Државне заједнице су усвојени у децембру 2004. године. Закон о патентима је ступио на снагу у јулу 2004. године, док нацрт прописа о географским ознакама порекла на нивоу Државне заједнице треба да буде усвојен током 2005. године. Две републике разматрају приступ који би требало пратити у усвајању прописа о



заштити биљних сорти, нарочито како би се осигурала усклађеност са Конвенцијом UPOV.

Србија и Црна Гора је члан Светске организације за интелектуалну својину (WIPO), и већ је потписала низ **међународних конвенција** у области ауторских права (Римску конвенцију, Женевску конвенцију), као и Париску конвенцију о заштити индустријске својине. У оквиру процеса приступања двеју република СТО, Србија и Црна Гора ће морати да преузму и обавезу TRIPS-а.

Кривични законик **Србије** је измењен и допуњен како би се унапредило **спровођење** прописа у овој области, нарочито увођењем «*ex officio*» кривичног гоњења за пиратерију и кривотворење, јачањем власника права као цивилних страна, као и кроз одредбе о конфискацији и физичком уништењу нелегалне робе као и постројења за њихову производњу. Привремене заштитне мере су такође утврђене новим прописима, и могу се применити по захтеву треће стране власника права. Штавише, нови Царински закон Србије предвиђа појачане мере на граници у циљу превенције увоза пиратеријских и кривотворених производа.

С обзиром да неопходни подзаконски акти, иако припремљени, нису још усвојени, **црногорски** Царински законик мора обухвати и такве одредбе. Такође, Кривични законик Црне Горе не предвиђа «*ex officio*» кривично гоњење за кршење права интелектуалне својине; поступак се може покренути само на основу приватне тужбе. Црна Гора такође усваја оквирни закон о примени права интелектуалне својине.

Органи Државне заједнице и републички органи морају унапредити сарадњу у обезбеђивању кохерентности разних механизма за спровођење ових прописа.

Упркос позитивним променама, спровођење је и даље неадекватно. Иако су обе републике формирале **Комисије за борбу против пиратерије**, остаје да се види да ли ће то значајније унапредити сарадњу између административних органа. Осим тога, и поред боље практичне сарадње, административни ресурси свих укључених органа су неадекватни и доводе до континуирано слабог спровођења.

Дакле, ефикасна заштита права интелектуалне својине, која се захтева ССП-ом, тренутно није загарантована. Сузбијање кривотворења и пиратерије самим тим представља приличан изазов за Србију и Црну Гору у оквиру будућег ССП-а. И Србија и Црна Гора морају остварити значајан напредак у спровођењу, укључујући израду свеобухватне стратегије за заштиту права интелектуалне својине како би се унапредила координација међу органима.

### 3.5.3. Јавне набавке

*Према ССП-у, и од Србије и од Црне Горе ће се захтевати да компанијама које долазе из ЕУ обезбеде приступ поступцима доделе уговора по третману који је једнако повољан као и за домаће компаније, а који је подложен транзиционом периоду о коме треба преговарати за компаније из ЕУ које нису основане у Србији и Црној Гори. Реципрочни аранжман ће се примењивати и на приступ*

*компанија из Србије и Црне Горе поступцима доделе уговора у ЕУ (под условима који важе у области комуналних услуга). Србија и Црна Гора ће морати поступно ускладити своје законодавство у области јавних набавки са законодавством Европске заједнице. Такође ће морати ојачати надлежне институције и судство како би се поступци јавних набавки правилно примењивали.*

Закодавни и административни оквир за јавне набавке, укључујући и органе за јавне набавке, утврђен је законима усвојеним у обема републикама. Обе републике ће постепено заокружити овај правни оквир усвајањем подзаконских аката.

У **Србији** је усвојен нови Закон о јавним набавкама 2004. године са намером даљег усклађивања републичког законодавства са европским. **Постојеће законодавство у Црној Гори** детаљно прописује ову област и разликује се од *acquis*-а у неколико кључних аспеката, од којих су неки у конфлику са будућим обавезама Црне Горе у оквиру ССП-а. У Црној Гори се тренутно врши ревизија прописа о јавним набавкама, а усвајање новог Закона о јавним набавкама се очекује у другој половини 2005. године.

Институције на нивоу Државне заједнице тренутно нису обухваћене било каквим статутарним правилима о јавним набавкама. То се мора изменити, на пример тако што ће се обезбедити да законодавство обе републике експлицитно обухвата институције Државне заједнице смештене на територију република.

Од јула 2004. године, обе републике примењују домаћу шему повластица, која се не односи на понуђаче из друге републике. Нови прописи би требало да међусобно поново установе национални третман који се додељује компанијама регистрованим у два републикама, чиме би се избегло nanoшење штете интересима будућих подружница ЕУ основаним у једној од република.

Штавише, **административни капацитети** у Србији, а нарочито у Црној Гори морају бити унапређени. Ситуација у Црној Гори указује да би спровођење националног третмана, који се захтева ССП-ом, представљало приличан изазов.

### **3.5.4. Стандардизација и процена усклађености**

*Како би се прилагодиле ССП-у, и Србија и Црна Гора ће морати да постепено ускладе своје прописе са законодавством ЕУ у области техничких прописа и ускладе их са европским хармонизованим стандардима, као и да уведу одговарајуће законодавство и формирају институционалне капацитете за стандардизацију метрологије, акредитацију приступа тржишту и поступке процене усклађености. Пре свега, захтеваће се: i) промовисање употребе техничких прописа и поступака за процену усклађености који важе у Европској заједници, ii) закључење, када буде подесно, Споразума о процени усклађености и прихватању индустријских производа, iii) подстицање развоја инфраструктуре квалитета: стандардизација, метрологија, акредитација и процена усклађености, iv) даља промоција учешћа Србије и Црне Горе у раду*

*специјализованих организација (CEN, CENELEC, ETSI, EA, WELMEC, EUROMET, itd).*

Завод за стандардизацију Државне заједнице и Завод за мере и драгоцене метале имају водећу улогу у дефинисању **техничких стандарда** и прописа усклађених са ЕУ. Нацрти закона о стандардизацији, акредитацији, метрологији и техничкој усклађености су израђени на нивоу Државне заједнице. Усмерени су ка усклађивању са релевантним одредбама ЕУ и СТО, пре свега са правилима о техничким баријерама у трговини.

Пошто су технички стандарди већином дефинисани на нивоу Државне заједнице, обе републике примењују исте техничке прописе који су сада усклађени са европским и међународним стандардима. Такође је у фази израде сет прописа на републичком нивоу, као што су прописи о квалитету производа и стандарди квалитета животне средине. Обе републике морају наставити са напорима које улажу у циљу усклађивања својих прописа са *acquis*-ем, стварања повољних услова за трговину и избегавање даљих баријера. Тачније, морају се увести механизми интерних консултација, провере или нотификација о нацртима техничких прописа пре њиховог усвајања, како би се избегле нецаринске баријере и даље компликовање прописа.

Дакле, остварен је напредак у усклађивању са стандардима ЕУ . Ипак, многи стандарди (нпр. прописи о квалитету, безбедност хране, правила о хемикалијама и паковању, итд.) су регулисани на нивоу република, мада на прилично некоординисан начин.

**Ветеринарске и фитосанитарне политике и институције** су такође под контролом република. Републички органи су задужени за контролу здравља животиња, безбедност хране и слична питања. У том контексту, **Србија** је припремила низ нацрта закона у области безбедности хране, утврђујући правни оквир за даље усклађивање са *acquis*-ем ЕУ. **Црна Гора** је усвојила нови ветеринарски закон и недавно основала одељење за ветеринарска питања.

### **3.5.5. Заштита потрошача**

*У циљу испуњења обавеза које проистичу из ССП-а, Србија и Црна Гора ће морати да i) развију активну политику заштите потрошача, у складу са законодавством Европске заједнице, ii) хармонизују своје прописе о заштити потрошача, као и независне и ефикасне административне структуре и одговарајуће надлежности за спровођење како би се испунили основни здравствени и безбедносни захтеви и заштитили економски интереси потрошача, iii) обезбедити учешће потрошача као и њихову информисаност и образовање*

Свеобухватан Закон о заштити потрошача је усвојен на савезном нивоу 2002. године, доносећи значајан напредак у односу на претходно стање, али је остао

непримењен у пракси. Ново уставно уређење је овај сектор пренело у надлежност република и **Србија** је недавно усвојила нови Закон о заштити потрошача који тежи усклађивању правила са правилима ЕУ. У **Црној Гори** се ради на сличном закону, чије се усвајање очекује у првој половини 2005. године. Координација активности у обе републике би требало да се настави у циљу обезбеђења свеобухватне заштите потрошача, као и додатног усклађивања са релевантним одредбама *acquis*-а. Ова правила је неопходно правилно применити и спровести.

Спровођење се постепено побољшава, али је и даље на незадовољавајућем нивоу. **Србија** је утврдила програм заштите потрошача, и основала Савет за заштиту потрошача. Предузети су позитивни кораци ка унапређењу сарадње између републичких органа у примени правила у овој области, нпр. између тржишних инспекција, царина, итд.

Коначно, без обзира на постојање извесног броја законодавних и административних мера, заштита потрошача је још увек слаба, како у Србији тако и у Црној Гори. С обзиром на обавезе које произилазе из ССП-а, **Србија и Црна Гора** би морала развити свеобухватне стратегије заштите потрошача како би се објединиле законодавне и институционалне мере, као и мере спровођења закона.

### **3.6. Правосуђе и унутрашњи послови**

#### **3.6.1. Јачање институција и владавина права**

*Према ССП-у, уговорне стране придају посебну важност консолидацији владавине права у Србији и Црној Гори, учвршћивању релевантних институција у управи уопште, институција за спровођење закона, а посебно у судству. Гаранција безбедног, ефикасног и предвидљивог правног простора представља логичан предуслов за функционисање ефективног ССП-а. Органи власти и судство који раде у складу са одговарајућим демократским и професионалним стандардима су важни не само за успостављање владавине права која доноси непосредну корист грађанима, већ и за међународну сарадњу и економски развој, укључујући привлачење страних инвестиција.*

##### **3.6.1.1. Полиција**

Демократска контрола и јасан правни оквир за полицију и снаге безбедности представљају предуслове за јачање демократије и владавине права у Србији и Црној Гори, када се узме у обзир специфична позиција служби безбедности за време Милошевићевог режима. Неколико почетних корака је већ предузето с циљем јачања и формализовања постојеће добре сарадње између органа на оперативном нивоу између министарстава унутрашњих послова две републике. Након укидања Савезног министарства унутрашњих послова, Централни национални биро Интерпола у Београду (НБЦ) је интегрисан у Министарство унутрашњих послова Србије. Црногорске власти захтевају да се посебан биро

формира у Црној Гори (у складу са тим, и одвојено чланство у Интерпол-у), тврдећи да садашње уређење онемогућава ефикасност регионалне и међународне сарадње у борби против организованог криминала.

У **Србији**, се очекује усвајање Закона о полицији након усвајања Закона о јавној управи (којим се дефинишу одговорности и надлежности Министарстава). Уложени су напори како би се потпуно дефинисала овлашћења полиције, увођењем стандарда за унутрашњу и спољашњу (парламентарну) контролу. Закон о заштити сведока је у изради.

Нови Кодекс понашања се већ спроводи, нарочито кроз Канцеларију Генералног инспектора, и даје прве конкретне резултате.

Што се тиче специјалних безбедносних и обавештајних служби, Србија је остварила изванредан напредак у реформи ових органа, као и у обезбеђивању цивилне контроле. Међутим, и даље постоји забринутост због недостатка мера заштите људских права, представљајући противтежу овлашћењима нове Безбедносно-информативне агенције (БИА). Улога коју је део претходних служби безбедности наводно имао у убиству премијера Ђинђића је била под истрагом; међутим, остварен је веома мали напредак у потпуном истраживању њихове улоге и одговорности.

Закон о полицији **Црне Горе** је још увек у скупуштинској процедури и одложен је заједно са законом о службама безбедности због спора насталог између коалиционих партнера око методе за избор шефа службе безбедности. Усвојен је нови Закон о заштити сведока.

### 3.6.1.2. Судство

Две републике имају два аутономна правосудна система које само формално повезује Суд Државне заједнице.

Уставном повељом је одређено да у Подгорици буде седиште Суда Државне заједнице који ће финансирати Република Црна Гора, чије власти још увек нису нашле адекватно решење. Савет министара Државне заједнице је донео одлуку да се привремене просторије за Суд Државне заједнице обезбеде у Београду, с тим што ће главнину буџета обезбедити Србија. Суд Државне заједнице је од бившег Савезног уставног суда и Савезног суда наследио више од 1.000 нерешених случајева. Преузимање око 3.500 управних спорова од бившег Врховног војног суда још увек није решено. Стварни опсег надлежности Суда Државне заједнице (посебно када је реч о људским правима и оцењивању уставности републичких закона) остаје да буде разјашњен.

Судска сарадња између две **републике** се заснива на међусобном признавању судских одлука и у цивилним и у кривичним предметима. Правилно функционисање овог принципа је битно за правну заштиту појединаца, као и за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању. Министарства правде

две републике су у јуну 2004. године потписала Меморандум о разумевању, истичући потребу за бољом разменом информација и координацијом у различитим областима.

Пренос надлежности **војних судова** на цивилне судове је извршен 1. јануара 2005. године, након што су скупштине Државне заједнице и република усвојиле неопходно законодавство. У Србији су војна одељења формирана у окружним судовима. Остаје још да се види како ће ове структуре функционисати.

У **Србији**, судство се суочава са озбиљном кризом и под политичким је притиском. У складу са Стратегијом реформе правосуђа Владе Републике Србије, усвојено је неколико кључних закона за примену закона и ефикасност правосудног система (нпр. Закон о парничном поступку, Закон о извршном поступку, Закон о привредним друштвима, Закон о стечајном поступку, Закон о регистру предузећа и Агенцији за регистрацију, Закон о мирном решавању радних спорова). Неколико других важних закона је завршено – нацрт Кривичног законика, Закон о извршењу кривичних санкција, Закон о малолетним преступницима, нацрт Закона о заштити учесника у кривичном поступку (Закон о заштити сведока). У циљу њихове примене, подршка представника правне струке је неопходна у реформи правосуђа у Србији која је од изузетног значаја. Укључивање ове струке у процес реформи и обука извршилаца ће значајно допринети успеху текућих реформи.

Министарство правде је одговорно за буџет судства које је, услед великог броја запослених, неефикасно. У циљу побољшавања ефикасности судског система, многи напори су уложени и кораци предузети како би се решили нагомилани случајеви и скратили судски поступци. Ситуација је посебно озбиљна у београдском Трговинском суду, који је центар за привредне и парнице правних лица. Овај Суд не функционише како треба, а постојали су и случајеви корупције у које су били укључени неки од судија овог Суда.

Србија је 2003. године усвојила посебно законодавство за процесуирање ратних злочина. Именован је Тужилац за ратне злочине, просторије за специјализована судска већа су опремљене, а развој специјалних полицијских јединица и затворских објеката је у току. У Србији су у току суђења за ратне злочине, међутим, тај број није велики и углавном се суди официрима нижег ранга. Разлог овоме је недостатак специфичних правних одредби које се односе на командну одговорност за ратне злочине. Скупштина је усвојила Закон о изменама и допунама Закона о ратним злочинима (који се бави питањем прихватљивости доказа). Сарадња са полицијом није на задовољавајућем нивоу и упркос јасним правним обавезама, судство и полиција подлежу јаком политичком притиску.

Прокламована судска независност је неколико пута озбиљно доведена у питање: именовања и разрешења тужилаца су вршена под политичким утицајем.

У **Црној Гори**, након ранијег усвајања системских закона у кривично-правној области, усвојен је Закон о државном тужиоцу којим се предвиђа именовање Специјалног тужиоца за организовани криминал, а усвојен је и Закон о заштити сведока. Специјални тужилац за организовани криминал је именован, али

проблем просторија, опреме и финансијске подршке није у потпуности решен. Управни и апелациони судови су основани.

### 3.6.1.3. Затворски систем

У **Србији** су предузете одређене мере како би се решила озбиљна ситуација у затворима: нови нацрт Закона о извршењу кривичних санкција је завршен, уводећи нове стандарде за заштиту затвореника. Стратегија реформе затвора је завршена. Отварање првог Центра за обуку затворског особља представља позитиван корак ка формирању професионалне затворске службе.

У **Црној Гори** је у припреми нови акт о примени кривичних санкција. У складу са препорукама Савета Европе, треба се позабавити питањем унапређивања инфраструктуре.

### 3.6.2. Азил, миграција, контрола спољних граница, издавање виза

*Србија и Црна Гора мора обезбедити оквир за сарадњу, укључујући и регионални ниво, у области виза, контроле границе, азила и (легалне и илегалне) миграције. Увођење одредби о реадмисији ће представљати централни елемент сарадње у области сузбијања и контроле илегалне имиграције.*

Према Уставној повељи, Скупштина Државне заједнице ће донети законодавство којим ће се регулисати «политика имиграције, давање азила, визног система и интегрисаног управљања границом, у складу са стандардима Европске уније». Ипак, стваран оквир надлежности Државне заједнице у овим областима је био оспораван од стране република, са негативним последицама по развој политика и поузданост закона. У практичном смислу, амбасаде и конзулати Државне заједнице суочавају се са потешкоћама у примени два визна режима, тј. визног режима Србије и визног режима Црне Горе.

Што се тиче **политике виза**, предузете су мере како би се ускладила политика Србије и Црне Горе на нивоу државе, али и даље постоје неки изузеци за Црну Гору (Албанија, Руска Федерација и Украјина), у супротности са одредбама Уставне повеље. Разлике такође постоје када је реч о уласку у земљу само са личном картом. За разлику од Србије, Црна Гора ово дозвољава за грађане Европске уније. Ово ствара проблеме на административној граничној линији између Србије и Црне Горе, а тиме и ризик да ће страни држављани који без визе уђу у Црну Гору прећи у Србију, а затим илегално прећи границу са земљама из окружења. Министарство спољних послова Србије и Црне Горе води Радну групу задужену за израду Акционог плана са циљем да Србија и Црна Гора доспе на белу шенгенску листу. Међутим, напори су тренутно у застоју због недостатка сарадње са црногорске стране. У овом контексту, од Државне заједнице се очекује да усвоји Закон о визама којим ће се поставити основни принципи и процедуре.

У 2003. години, Србија и Црна Гора је донела одлуку да се укине визни режим за око 40 европских и ваневропских земаља, укључујући све земље чланице

Европске уније. Оне су укинуле праксу издавања виза (улазак туриста), уводећи визе за неколико афричких и азијских земаља, као и строжије процедуре за земље порекла трговине људима. Србија и Црна Гора има реципрочни безвизни режим са свим бившим југословенским републикама, осим са Словенијом.

Свеобухватно решење се тек мора наћи за ефикасно успостављање потпуно хармонизованог и јединственог визног режима на територији Србије и Црне Горе. Не постоји **интегрисано управљање границом** за територију читаве државе. Расподела надлежности између републичких органа и унутар република још увек је неразјашњена. Ово је проблематично, како у погледу правилног функционисања граничне управе, тако и у погледу међународних обавеза Србије и Црне Горе. На инсистирање Комисије, јула 2003. године је потписан Меморандум о разумевању о интегрисаном управљању границом чији је циљ да се осигура правилно коришћење помоћи Европске заједнице у овој области, али до сада није примењен у пракси. На нивоу Државне заједнице још увек није успостављено адекватно тело надлежно за управљање границом.

У **Србији**, Влада је у октобру 2004. године усвојила Одлуку о формирању међуминистарске комисије, на чијем челу је министар унутрашњих послова, а чији је задатак припрема Националне стратегије за управљање службама које се баве безбедношћу и контролом граничних прелаза.

Штавише, након уредбе Савета министара Државне заједнице, Министарство унутрашњих послова је јануара 2005. године започело постепено преузимање послова обезбеђења границе од стране цивилних власти. Ово се очекује да буде завршено до краја 2005. године. У **Црној Гори**, преузимање послова обезбеђења границе од стране цивилних власти је завршено децембра 2003. године. Формирана је Управа за државну границу и неколико граничних прелаза обновљено и опремљено. Планирају се даље активности на опремању граничних прелаза, увођењу информатичке технологије и изради база података. У изради је Закон о државној граници, као и Закон о странцима. Национална стратегија управљања границом још увек није финализирана.

Што се тиче **политике азила**, уставни спор о подели надлежности утиче на благовремено усвајање законодавства у овој области. Услед тога, Србија и Црна Гора, заостаје за осталим земљама у региону. Застарело законодавство о избеглим лицима отежава испуњавање обавеза из Женевске конвенције из 1951. године и Њујоршког протокола из 1967. године. Прогрес у овој области је суштинска обавеза и он је такође део обавеза преузетих по приступању Савету Европе.

Скупштина Државне заједнице усвојила је оквирни закон о азилу на нивоу Државне заједнице. Два републичка закона, која обухватају процедуре, надлежне органе и конкретна права, су у напредној фази, уз значајну помоћ УНХЦР-а. Међутим, нови нацрт црногорског «закона о примени» уопште се не позива на оквирни закон Државне заједнице.

УНХЦР се тренутно бави већином случајева азила у Србији и Црној Гори. Поред неадекватне инфраструктуре и ограничених људских ресурса, не постоје



системски механизми за идентификацију подносилаца захтева за азил на копненој, морској или ваздушној граници. Уз подршку УНХЦР-а, на београдском међународном аеродрому је недавно успостављен систем упућивања. Са Министарством унутрашњих послова Србије је постигнут договор о даљој обуци граничних стража и полицајаца о међународној заштити избеглих лица и граничним процедурама. У Србији постоји само један прихватни центар за особе које траже азил и избегла лица, и то са ограниченим капацитетом и неадекватном структуром. У Црној Гори тренутно не постоји ниједан прихватни центар, али је њихово формирање планирано за 2005. годину.

Постоји позитиван развој догађаја у области **реадмисије**. Србија и Црна Гора је до сада потписала споразуме о реадмисији са Италијом, Словенијом, Словачком, Мађарском, Данском, Белгијом, Немачком, Шведском, Швајцарском, Бугарском и Хрватском. У току су преговори са Португалијом, Француском, Великом Британијом, Чешком Републиком, Аустријом, Литванијом и Летонијом. За праћење аспеката примене ових споразума о реадмисији је задужено Министарство за људска и мањинска права, али без утицаја у смислу превазилажења знатних социјалних и економских проблема везаних за повратак грађана Србије и Црне Горе. У стварности, у оквиру управљања миграцијом, министарства унутрашњих послова обе републике се баве појединим аспектима реадмисије. Док с једне стране споразуми о реадмисији генерално добро функционишу, на њихову примену јако утиче недостатак средстава. Ово се посебно односи на особе које долазе са Косова за које Србија и Црна Гора нема приступ бази података којом би се омогућила верификација њиховог држављанстава. У оваквим случајевима власти често једноставно одбијају да се баве појединачним случајевима.

### 3.6.3. Сузбијање прања новца

*Србија и Црна Гора би морала успоставити оквир за сарадњу с циљем спречавања коришћења финансијских система за прање прихода стечених кривичним делом. Сарадња у овој области би укључивала административну и техничку помоћ усмерену ка успостављању одговарајућих стандарда за сузбијање прања новца у складу са стандардима усвојеним од стране Заједнице и других међународних тела, нарочито Радне групе за финансијске мере (FATF).*

Прање новца представља озбиљан проблем у Србији и Црној Гори, иако су се власти већ посветиле његовом решавању. Надлежност у овој области је подељена и налази се на републичком нивоу. Позитиван напредак је остварен ратификацијом Европске конвенције о прању новца, претресу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом.

У **Србији**, Управа за спречавање прања новца и Финансијска обавештајна служба функционишу од 2002. године у оквиру Министарства финансија. Поред њеног чланства у MoneyVal-у, Србија је такође постала пуноправна чланица Егмонт групе 2003. године).

Нови Закон о спречавању прања новца, усклађен са међународним стандардима, ће дати ширу надлежност Управи. Сарадња између свих надлежних државних органа мора бити унапређена, нарочито у погледу њихових обавеза да се обезбеде повратне информације о особама укљученим у прање новца и њиховим активностима, као и о ефектима предузетих акција и мера.

**Црна Гора** је усвојила законодавство у септембру 2003. године, након чега је формирана Управа за спречавање прања новца која је почела са радом 2004. године. Међутим, измене овог Закона извршене у последњем тренутку (нпр. смањење висине казни, искључивање спортских удружења, дуванских компанија, итд.) доводе у питање посвећеност напретку. Неколико меморандума о разумевању је потписано са циљем унапређивања регионалне сарадње, и то са релевантним органима из Албаније, и недавно, са релевантним органима из Бивше Југословенске Републике Македоније. Њихов захтев за чланство у Егмонт групи је недавно оцењен од стране Финансијске обавештајне службе Србије, која има улогу првог оцењивача. Успостављена је добра сарадња између ових органа, која је институционализована кроз Меморандум о разумевању који је потписан 2004. године. У Црној Гори ситуација у овој области није на задовољавајућем нивоу. Власти су оствариле незнатан напредак у испитивању водећих личности у овој републици у вези са нелегалним активностима које озбиљно угрожавају финансијске интересе Европске заједнице и њених држава чланица.

### **3.6.4. Спречавање и сузбијање криминала и других нелегалних активности. Сузбијање трговине људима и дрогом**

*Србија и Црна Гора треба да успостави оквир за сарадњу с циљем спречавања и сузбијања кривичних активности, нарочито организованог криминала. Србија и Црна Гора мора посебну пажњу да посвети проблему трговине људима, нелегалних економских активности (између осталог, корупцији и нелегалним трансакцијама у којима су укључени кривотворени производи, индустријски отпад и радиоактивни материјал), као и проблему нелегалне трговине оружјем и тероризму. Србија и Црна Гора мора такође бити у стању да се носи са здравственим и социјалним последицама различитих облика злоупотребе дрога, спречавајући злоупотребу хемијских сировина и јачајући структуре за сузбијање нелегане трговине дрогом.*

Србија и Црна Гора је тек почела да се бави проблемом организованог криминала.

У Србији, Министарство унутрашњих послова и Министарство правде заједнички припремају правни оквир за сузбијање организованог криминала, Националну стратегију и документе одговарајуће политике, са већ урађеном стратегијом за Министарство унутрашњих послова и Одељење за организовани криминал.

Нове мере у нацрту Закона о полицији ће омогућити даље јачање обавештајних и аналитичких служби за криминал, као и успостављање нових специјализованих јединица, нарочите специјализоване јединице за заштиту

сведока. Значајно се смањио број регистрованих нелегалних прелаза границе, а све то захваљујући мерама предузетим од стране Управе пограничне полиције. Ово укључује интензивiranу контролу како на граничним прелазима тако и у унутрашњости земље, бољу сарадњу и координацију у оквиру Министарства, као и размену кроз ИНТЕРПОЛ.

Влада Србије је формирала Савет за борбу против трговине људима, са циљем координисања националних и регионалних активности за сузбијање трговине људима. Свеобухватне мере су предузете на пољу спречавања, кривичног гоњења и пружања помоћи жртвама склоништа, СОС линије, а успостављена је и Служба за координацију заштите жртава трговине људима.

Закон о заштити података, којим се предвиђа имплементација ЕУ стандарда као предуслов за споразум са Еуропол-ом, заједнички се припрема од стране Министарства правде и Министарства државне управе.

Формирана је Радна група задужена за израду Националне стратегије о борби против дроге, а која се такође бави и проблемом законодавних недостатака у вези са инкриминацијом сировина и припремним активностима.

Позитивне промене су направљене у Кривичном законик у Србије увођењем нових кривичних дела (као што су трговина људима, компјутерска кривична дела и дечја порнографија) и строжијих казни за употребу дроге.

Операција *Сабља*, за време ванредног стања, довела је до прекидања кључних канала организованог криминала и решавањем важнијих случајева, укључујући политичка убиства. Међутим, неке од пракси коришћених током ове операције су правно гледано под знаком питања, како због повреде људских права, тако и због могућих негативних последица на прихватљивост доказног материјала у предстојећим суђењима. Свеобухватан приступ борби против организованог криминала још увек није у потпуности имплементиран због озбиљних проблема у вези са средствима, иако су напори да се реши овај проблем приметни у активностима Министарства унутрашњих послова, Одељења за организовани криминал и Министарства правде. Припремљен је свеобухватан Акциони план за сузбијање организованог криминала, укључујући прање новца, као резултат Лондонске конференције одржане 2002. године. Овај план је у новембру 2003. године по први пут представљен Европској унији. Напредак у примени ових акционих мера је поново представљен на Министарском састанку за правосуђе и унутрашње послове, децембра 2004. године, и то у два одвојена плана, тј. плану Србије и плану Црне Горе. Што се тиче примене, напори морају бити настављени.

**Црна Гора** такође има ново кривично законодавство. Већ је увела као ново кривично дело трговину људима, и обе републике су забележиле први успех у сузбијању трговине људима. Након усвајања Националне стратегије и Акционог плана за сузбијање трговине људима, Министарство унутрашњих послова је формирало тим за борбу против трговине људима. Ефикасна сарадња између ових јединица, специјалних тимова полиције за криминал, као и управе пограничне полиције, је онемогућена због недостатка средстава. Публицитет који је дат случају трговине људима у Црној Гори је показао до којег обима,

упркос реформи законодавства, примена закона зависи од практичне примене и независности судства. Садржај недавно објављеног Владиног извештаја о формирању Комисије за истраживање важнијих случајева трговине људима је покренуо бројна питања у вези са могућим политичким мешањем у истражне поступке, као и за одговорности бивших и садашњих високих званичника Министарства унутрашњих послова и Министарства правде. Случај покреће бројна питања у вези са независношћу тужиоца и правосудног система републике уопште, личне и политичке везе, као и за учествовање државних органа у нелегалним активностима (ово је детаљно представљено у стручном извештају ОЕБС-а и Савета Европе).

Нерешено питање статуса Интерпола Црне Горе утиче на рад полиције на терену, као и на сарадњу са релевантним органима у Србији. Уопштено, недостатак међурепубличке координације представља препреку укупној ефикасности.

Национална стратегија за борбу против организованог криминала треба да буде усвојена. Управа за организовани криминал, формирана 2003. године, има веома ограничен капацитет у погледу особља и опреме. У овом моменту изгледа да није довољно развијена сарадња између релевантних органа, као ни координација између Министарства унутрашњих послова и других тела укључених у борбу против организованог криминала. Потписано је неколико регионалних Меморандума о разумевању (са Македонијом, Албанијом, Словенијом, Словачком, Бугарском, Аустријом и УНМИК-ом).

Србија и Црна Гора је постала члан GRECO иницијативе Савета Европе (група држава против корупције) и ратификовала је Европску конвенцију о прању новца, претресу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом. И овде се може приметити утицај поделе надлежности између државне заједнице и република; у оквиру GRECO иницијативе две републике наизменично наступају и не постоји усаглашена државна политика.

**Као закључак**, свеобухватне мере за истраживање финансијског криминала још нису предузете, и обавеза Србије и Црне Горе да сузбије корупцију је остала углавном реторичка. Још увек недостаје свеобухватна стратегија, као и ефикасне институције за њену примену. Напредак у законодавној области је постигнут усвајањем Закона о финансирању политичких партија у обе републике, као и Закона о спречавању конфликта интереса, док је кодекс понашања државних службеника још увек у процесу. Претходни законодавни вакуум је допринео веома спором реаговању на озбиљне оптужбе против највиших владиних званичника и министара. Чак ни постојеће институције у овој области не уживају неопходну подршку Владе. С обзиром да је ово једна од најважнијих ствари у транзицији из тоталитарног режима ка функционалној демократији базираној на владавини права, неопходно је постићи брзи напредак.

### 3.7. Политике сарадње

*Будући ССП ће подразумевати установљивање блиске сарадње у великом броју области. Сарадња ће бити осмишљена тако да обезбеди смернице и подршку ЕУ у креирању политике у циљу подстицања економског и друштвеног развоја у Србији и Црној Гори. Овај процес неће бити ограничен на билатералну сарадњу између ЕУ и Србије и Црне Горе појединачно, већ ће се такође одвијати у регионалном оквиру тј. посебна пажња ће бити посвећена мерама које подстичу сарадњу између Србије и Црне Горе и њених суседа и на тај начин подстичу регионалну стабилност.*

#### 3.7.1. Економска, монетарна и сарадња у области статистике

*Србија и Црна Гора треба да подстиче реформе и економску интеграцију у европске структуре унапређењем формулисања и примене тржишно оријентисаних економских политика. Србија и Црна Гора треба да унапреде капацитете за пружање информација о макроекономским достигнућима и предвиђањима, формулисање економске политике и развоја инструмената неопходних за њену примену. Србија и Црна Гора такође треба да води рачуна о креирању властите политике у оквиру европске економске и монетарне уније. Србија и Црна Гора треба да развије статистичке системе, који су у стању да обезбеде правремене, поуздане, објективне и тачне податке неопходне за планирање и праћење транзиције и реформи.*

Влада **Црне Горе** је установила Секретаријат за економски развој. У **Србији**, Министарство финансија има Сектор за макроекономске и фискалне анализе који активно учествује у стратешком економском планирању Владе.

**Статистика** је од изузетне важности за преговарање о ССП-у. Одвојени преговори предвиђени са две републике ће се суочити са потешкоћама због текућег недостатка података о трговини ЕУ са Србијом и Црном Гором, појединачно, с обзиром да ови подаци постоје само за Државну заједницу.

Генерални планови за модернизацију статистичког система се примењују од пролећа 2002. године, али са значајним закашњењем због недостатка људских и финансијских ресурса завода. Нови статистички закони су такође припремљени али још нису ступили на снагу. Рад статистике је још слаб, са бројним подацима израђеним у складу са старим стандардима и методама.

Институционални капацитети су различити. Србија и Црна Гора има три статистичка завода, један на нивоу Државне заједнице и по један у свакој републици. Након преласка значајног броја особља из завода Државне заједнице у српски завод, он је у бољој позицији у погледу људских ресурса у поређењу са друга два завода. Ипак, за сва три завода је неопходан значајан развој њихових административних капацитета у погледу инфраструктурних, људских и финансијских ресурса да би били у стању да достављају правремене, поуздане и тачне статистичке податке у складу са ЕУ стандардима.

### 3.7.2. Промоција и заштита улагања, индустријска сарадња, мала и средња предузећа, туризам

*И Србија и Црна Гора треба да тежи стварању повољне климе за приватна улагања, домаћа и страна, да би се подстакло економско и индустријско оживљавање. Посебно, циљ треба да буде постављање правног оквира који доводи до улагања, примена одговарајућих аранжмана за трансфер капитала и промоција инвестиционих могућности. На пољу индустријске сарадње, средњих и малих предузећа (МСП) и туризма, Србија и Црна Гора треба да развију политике које ће имати за циљ подстицање модернизације и реструктурирања, јачање сектора МСП и развој туризма.*

Привлачење директних страних инвестиција је главни изазов за Србију и Црну Гору. Кључни су: промоција инвестиција, индустријска сарадња и политике креиране да подржавају раст МСП, од којих се све воде на нивоу република.

И Србија и Црна Гора треба још да установе стабилне, транспарентне и предвидљиве услове за стране инвеститоре, мада је напредак већ приметан. **Србија** је била активна у свом промовисању као атрактивне **инвестиционе** локације. Први успеси су забележени кроз приватизацију кључних предузећа. Основана је Агенција за промоцију улагања и извоза и усвојен је Акциони план за уклањање административних препрека за стране улагаче. Ипак, традиционална индустрија још увек пати од хроничног недостатка инвестиција и недовољних капацитета комерцијалних банака. Интерес локалних власти за привлачење директних страних инвестиција варира зависно од региона. Иако се стране директне инвестиције повећавају, неопходан је континуирани прилив да би се обезбедила дугорочна економска одрживост. Србија је недавно посветила значајну пажњу смањењу пореског оптерећења на зараде.

**Црна Гора** такође улаже напоре да привуче стране директне инвестиције даљом либерализацијом режима прилива директних страних инвестиција. Оснивање нове црногорске Агенције за промоцију инвестиција се одлаже због недостатка одговарајућег буџетског финансирања и посвећености институционалним реформама.

Упркос овим напорима, ниво директних страних инвестиција је и даље релативно низак и у Србији и у Црној Гори (погледати поглавље 2 студије).

На Самиту у Солуну, Србија и Црна Гора је потписала **Европску повељу о малим и средњим предузећима**, обавезујући се на поштовање кључних принципа и најбоље праксе у достизању раста и развоја. Обе републике бележе добар напредак у примени 10 група активности из повеље.

**Србија**, са великим бројем МСП, покушава да створи инвестиционо окружење повољно за развој МСП, поједностављивањем административних процедура и смањењем трошкова. Агенција за МСП је основана 2001. године, и од тада формирала 10 регионалних МСП агенција. Агенција обезбеђује стручну помоћ и обуку за предузетнике, и помаже олакшавајући приступ комерцијалним кредитима. Нова стратегија за развој МСП је усвојена 2003. године, а Агенција

је такође била укључена у израду нацрта закона релевантних за пословно окружење, посебно Закона о приватним предузетницима. Србија је створила гарантни фонд за банкарске кредите за најбоља МСП.

**Црна Гора** је основала Агенцију за развој МСП 2001. године, која је активна у подршци и диверсификацији развоја МСП и побољшању финансирања МСП. Црна Гора је усвојила стратегију за МСП 2002. године. Црна Гора је почела да разматра рационализацију и убрзавање процедура за доделу дозвола на нивоу општина кроз пилот пројекат, који, када се примени у свим општинама, може даље модернизовати читав процес покретања бизниса.

Иако Црна Гора има мрежу од 7 регионалних агенција за подршку бизнису, још увек недостаје специјализованија инфраструктура за подршку МСП, као што су инкубатори, «кластери» и технолошки паркови/центри. Србија има боље резултате у овој области.

У обе републике **систем бизнис саветовања** је слаб и захтева реформу. Постоји значајно предузетничко образовање и обука у обе републике, али ипак без усмеравања у образовним програмима. Обе републике треба да се озбиљно посвете информативној димензији политике МСП и развију МСП веб портале, електронско пословање и мрежни (on line) приступ за МСП. Обе републике су почеле да обраћају пажњу на конкурентност МСП и континуирани напори у овој области су неопходни.

Коначно, и **Црна Гора** и **Србија** су усвојиле ново законодавство о стечају у 2002. и 2004. години. Нови Закон о предузећима је у Србији усвојен у новембру. Црна Гора је израдила слично законодавство. Док је у Црној Гори установљен релативно либералан систем регистравања предузећа, Србија је установила нови систем који је на снази од 1. јануара 2005. године.

### **3.7.3. Пољопривредни и агро-индустријски сектор**

*Сарадња у овој области би требало да има за циљ подршку и Србији и Црној Гори у модернизацији и реструктурирању пољопривредног и агро-индустријског сектора. То би посебно подразумевало: i) развој приватних фарми и дистрибутивних канала, начина складиштења и пласмана, ii) модернизацију руралне инфраструктуре (транспорта, снабдевања водом, телекомуникација), iii) повећање продуктивности и квалитета коришћењем одговарајућих метода и производа, iv) обуку и праћење коришћења метода против загађивања у вези са пољопривредним инпутима; v) развој и модернизацију прерађивачких фирми и њихових метода пласмана, унапређење индустријске сарадње у области пољопривреде и размене знања и vi) развијање сарадње у области здравља животиња и биљака у виду помоћи за обучавање и и организовање контрола са циљем постепеног усклађивања са стандардима Заједнице.*

Пољопривреда је сектор од највеће важности и за Србију и за Црну Гору. Примарна производња чини 21% српског и 15,6% црногорског БДП-а (у 2004. години), са прерадом хране која доноси додатних 20 процентних поена.

Пољопривредни сектор запошљава око 10% радне снаге у Србији. Сектор је суочен са бројним значајним изазовима посебно у погледу конкурентности, ефикасности пласмана, инфраструктуре и приступа пољопривредника финансирању.

Оквир за управљање пољопривредом је утврђен на републичким нивоима. Структурне реформе су отпочеле у обе републике. **Србија** је недавно усвојила амбициозну стратегију развоја пољопривреде и оквирни закон о пољопривреди који има за циљ приближавање пољопривредних политика политикама ЕУ којим се припрема будуће учешће у Заједничкој пољопривредној политици. Значајан број нових секторских закона је у припреми, на пример о семену, заштити биља, ветерини и органској пољопривредној производњи. Предузети су кораци за унапређење конкурентности пољопривредног сектора.

**Црна Гора** такође припрема нову стратегију за пољопривреду која ће бити усвојена током 2005. Црногорска стратегија такође има за циљ усклађивање са политикама ЕУ, укључујући сигурност хране, као и развој руралних подручја кроз подстицање развоја приватног сектора и повећање извоза. Међутим, упркос овим напорима, реформе пољопривредног сектора у обе републике је неопходно убрзати.

И Србија и Црна Гора почињу да боље користе своје потенцијале у сектору хране, кроз сертификацију ветеринарских, санитарних и фитосанитарних лабораторија и јачање граничних инспекција. То је већ помогло Србији и Црној Гори да добије приступ тржишту месних производа и даље ће имати најважнију улогу у подстицању извоза (видети 3.3.2.).

### **3.7.4. Царине и порески систем**

#### **3.7.4.1. Царине**

*Србија и Црна Гора морају да обезбеде да су њихове царинске службе способне да одговоре захтевима који произилазе из либерализоване, преференцијалне трговине по ССП, посебно у погледу одговарајућег утврђивања порекла и одговарајућих метода истраге и спровођења. Србија и Црна Гора треба такође да даље развију царинску инфраструктуру, обезбеде правилно убирање прихода и поједноставе формалности које се односе на пренос роба у области за коју су надлежне.*

Правилно функционисање царинских служби је кључни захтев за приступање ССП. У том смислу, две **републике спроводе различите царинске политике**, укључујући различите царинске законе и службе. Унутрашња царинска гранична линија функционише сада у пракси више као екстерна граница. Сарадња између српске и црногорске царинске службе је задовољавајућа. Управљање и примена различитих делова ССП-а који се односе на трговину ће се, стога, спроводити уз блиску сарадњу са републичким царинским службама. Две републичке управе су такође закључиле споразум о царинској сарадњи и заједничком наступу у Светској царинској организацији (СЦО).



Нови **царински законици** су на снази у обе републике и у току је правно побољшавање у циљу усаглашавања царинских процедура са стандардима ЕУ. Управна реформа обе царинске службе се наставља али је потребан даљи напредак, посебно у Црној Гори. Овлашћења царинских службеника су значајно ојачана у обе републике, што је од кључног значаја за спровођење трговинских правила. Неопходне су даље реформе да би се побољшала борба против корупције.

Ипак, проблеми уочени 2002-2003. године у систему управљања и контроле преференцијалног порекла у вези са шећером, довели су до привремене суспензије преференцијалног третмана ЕУ за шећер увезен из Србије и Црне Горе. Реформе спроведене као одговор на ову заштитну меру резултирале су јачањем царинских служби, посебно у Србији, што је омогућило Комисији да донесе одлуку о истеку суспензије у августу 2004. године. И поред тога, опште упозорење увозницима када је реч о свим производима из Србије и Црне Горе остаје на снази као мера предострожности. Ово показује да, иако су обе републике оствариле значајан напредак у области царина, и Србија и Црна Гора требају учинити додатне напоре ка продубљивању царинских реформи и на одговарајући начин спровести правила и законе у овој области како би се избегла злоупотреба њиховог преференцијалног приступа тржишту ЕУ.

Док је у Србији систем издавања дозвола и контроле преференцијалног порекла унапређен на задовољавајући ниво и треба га учврстити, у Црној Гори постоји потреба за значајним даљим побољшањем. Обе републике ће, стога, морати да унапреде капацитете за примену да би биле у позицији да потпуно испоштују захтевне обавезе из ССП-а.

#### **3.7.4.2. Пореска политика**

Сарадња са ЕУ у оквиру ССП-а ће олакшати реформу фискалних система и у Србији и у Црној Гори и помоћи да даље развију пореске службе у циљу обезбеђења ефикасног убирања пореза и борбе против утаје пореза.

Опорезивање је у одвојеним надлежностима две републике. Државна заједница Србија и Црна Гора нема систем сопствених ресурса, што значи да се финансијске потребе Државне заједнице задовољавају директним доприносима из република које имају одвојене пореске системе.

Пореска реформа је напредовала у обе републике али мора бити настављена да би се обезбедило ефикасно убирање пореза и борба против утаје пореза. Реформе пореске службе су окренуте трансформацији управа јавних прихода у ефикасније и оспособљеније институције, али недостатак компетентног особља још увек представља проблем. Трансформација платног система у модерни, тржишно оријентисани систем је такође напредовала у обе републике.

У **Србији**, значајно смањење броја пореза као и укидање већине пореских изузетака је побољшало убирање пореза. Друга генерација пореских реформи је била усмерена ка подстицању развоја приватног сектора, улагања и запошљавања. Србија је такође усвојила законе о порезу на добит предузећа и

порезу на доходак физичких лица, с циљем смањења пореског оптерећења, као и закон о акцизама, ограничавајући употребу акциза на свега неколико производа. Кључна преостала промена је увођење ПДВ-а у јануару 2005. године као део ширег пореског пакета који има за циљ и већи ниво фискалне децентрализације.

У **Црној Гори**, сет пореских закона је усвојен 2001. године и постепено се примењује, укључујући законе о порезу на доходак физичких лица, порезу на добит правних лица и закон о ПДВ-у. Ове мере су довеле до значајног раста јавних прихода.

### **3.7.5. Запошљавање, социјална политика, образовање и обука, истраживачка технологија и развој**

#### **3.7.5.1. Запошљавање и социјална политика**

*Сарадња у овој области у оквиру ССП ће имати за циљ подршку Србији и Црној Гори у реформи политика запошљавања, фокусирајући се посебно на унапређење пружања савета у тражењу посла и каријери, подржавајући локални развој како би се помогло економско реструктурирање. Сарадња би такође подржала социјални дијалог као кључни покретач економских и друштвених реформи као и усклађивање законодавства у области рада, једнакости полова и здравља и сигурности на раду. Везано за социјалну заштиту, Србија и Црна Гора треба да прилагоде своје системе социјалне заштите развоју економске ситуације и новим друштвеним захтевима. Србија и Црна Гора треба такође да охрабре усвајање свеобухватних политика које се односе на укључивање у друштво и борбу против дискриминације и мере за унапређење положаја најрањивијих друштвених група.*

Оквир којим се регулише запошљавање, социјална питања, образовање и обука, истраживачка технологија и развој је утврђен на нивоу република. У циљу борбе против високе **незапослености**, **Србија** је увела велики број промена у политици и законодавству. Скупштина је усвојила нови закон о запошљавању и осигурању од незапослености 2003. године. Нови закон о раду је недавно усвојен и њиме се хармонизује српско законодавство са конвенцијама Међународне организације рада (МОР) и основним радним стандардима, а за циљ има и усклађивање закона о раду са правом ЕУ. Нови закон о здрављу и сигурности на раду је урађен и треба да се усвоји током 2005. године. У октобру 2004. године, Влада је основала Савет за запошљавање и припрема националну стратегију за запошљавање за период до 2010. године. Стратегија подразумева реформу републичких служби за запошљавање. Ипак, фондови расположиви за њену примену су мали, имајући у виду број незапослених и њихове потребе. Представљени су и пројекти реформи за модернизацију система социјалног старања.

Србија усваја и антидискриминативно законодавство о недискриминацији инвалидних лица.

Када је реч о **социјалној заштити**, **Србија** уводи добровољни пензиони систем (трећи стуб), а почела је и са децентрализацијом одговорности, у области социјалне заштите, на локалне власти. Потписани су билатерални споразуми о прекограничној исплати пензија са суседним и неким земљама чланицама ЕУ.

**Црна Гора** тренутно ревидира своје радно законодавство како би се побољшала флексибилност тржишта рада. Црна Гора такође са великим успехом стимулише отварање нових радних места смањењем пореза и доприноса за послодавце, с обзиром да се број незапослених смањило за око 10% у првих шест месеци 2004. године. Црна Гора је такође покренула реформу пензионог система, мењајући законодавство о пензијском и инвалидском осигурању. Као део стратегије реформе система социјалне заштите, недавно је предложен нови закон о социјалном старању и дечјој заштити, који ће омогућити побољшано управљање социјалном помоћи.

Здравствено стање у Србији и Црној Гори је незадовољавајуће и захтева промене. До одређеног нивоа кратак животни век може бити објашњен високим процентом пушача у Србији, 46% мушкараца и 30% жена, што је значајно изнад просека ЕУ25. Такође, у Србији и Црној Гори забрињава и стопа гојазних људи која се међу одраслима процењује на 58% што указује на погоршање ситуације за хроничне болести у будућности.

У исто време, деца која припадају маргинализованим друштвеним групама још увек умиру од болести за које постоји превенција и 75% дечје смртности се дешава током перинаталног периода. Распољиви подаци посебно указују на низак степен вакцинације сиромашне и ромске деце.

### **3.7.5.2. Образовање и обука, ИТР**

*У области образовања, обуке и ИТР (истраживање и технички развој), сарадња би могла бити усмерена ка подршци Србији и Црној Гори да подигну ниво општег образовања, високог образовања, стручног усавршавања, као и ка подршци сарадњи младих. Такође, може стимулисати развој окружења које је погодно за истраживање, посебно кроз заједничке подухвате на пољу истраживања, технологије и развоја и трансфера технологије и знања.*

Догађаји у последњој деценији озбиљно су утицали на системе образовања и истраживања, посебно у погледу инфраструктуре и развоја образовних програма. Различити административни и законодавни напори су у току, све у циљу реформисања образовних система и у Србији и у Црној Гори. **Црна Гора** је усвојила стратегију реформе образовног сектора. У 2003. години, **Србија** је усвојила нови закон о образовању који обухвата основно и средње образовање, а урађен је и нацрт новог закона о високом образовању.

**Србија** је била активна у покретању и подстицању образовања и стручног усавршавања и реформи обуке, кроз развој основног законског оквира. Установљене су нове институције, направљени кораци у модернизацији образовних програма и започет процес подизања свесности. Наставила је са изградњом капацитета за стручно усавршавање и обуку базираних на принципу

доживотног учења. У **Црној Гори**, на основу Стратегије развоја образовног система, Влада је наставила са реформама овог сектора, укључујући и нови Закон о универзитетском образовању, и усвојила нови програм деветогодишњег образовања за основне школе.

У 2003. години, Србија и Црна Гора су приступиле Болоњском процесу, што је основа за унапређену међународну сарадњу и реформу њихових образовних система. Ово се углавном односи на аутономију универзитета, управљање и финансирање. Шести оквирни програм за ИТР је такође отворен за учешће истраживача из Србије и Црне Горе.

### **Култура, аудио-визуелни сектор, телекомуникације и поштанске услуге, информатичко друштво**

#### **3.7.5.3. Култура и аудио-визуелни сектор**

*ССП ће промовисати културну сарадњу, првенствено са земљама чланицама ЕУ и са суседним земљама, са крајњим циљем да повећа међусобно разумевање између појединаца, заједница и народа. У области аудио-визуелног сектора, Србија и Црна Гора треба да предузму кораке ка промоцији европске аудио-визуелне делатности и да подстакну копродукцију у области које се тиче кинематографије и телевизије. Такође ће бити неопходно постепено усклађивање њихових политика и законодавства са европским, укључујући и питања која се односе на прекограничну радиодифузију и стицање права интелектуалне својине за програме и преносе путем сателита или кабловске телевизије.*

Оквир управљања културом и аудио-визуелном политиком су дефинисани на нивоу република.

Ратификација Конвенције Савета Европе о прекограничној телевизији од стране Србије и Црне Горе је у припремној фази. Штавише, Србија и Црна Гора ће морати да ускладе своје законодавство са законодавством Европске заједнице у овој области, првенствено са Директивом под називом «Телевизија без граница». Сарадња између ЕУ и Србије и Црне Горе ће се фокусирати управо на ове области.

Интерно законодавство у области медија остаје проблематично. Због тога је **Србија** недавно усвојила нови Закон о радиодифузији. Поступак именовања и одређивања састава Савета за радиодифузију, као врховног тела које издаје дозволе и надгледа електронске медије у Србији, је промењен након нерегуларности у избору његових чланова.

Агенција за радиодифузију у **Црној Гори** је функционална и одобрила је низ подзаконских аката којима се регулише процедура издавања дозвола. Мора се посветити пажња извесним неправилностима у погледу дампинга и тендерске процедуре у овом сектору.

### 3.7.5.4. Телекомуникације, поштанске услуге и информатичко друштво

*Сарадња у оквиру ССП-а може се искористити за ширење и јачање сарадње у области телекомуникација и поштанских услуга, као и за постепено усаглашавање са правним тековинама ЕУ.*

*Ово би посебно подразумевало: i) даљи развој законских и регулаторних аспеката телекомуникација и поштанских услуга, ii) прогресивну постепену либерализацију овог сектора, iii) промоцију инвестиционо погодног окружења за модернизацију српске и црногорске телекомуникационе мреже и интегрисање у европске и светске мреже, iv) институционалне реформе адекватне либерализованом окружењу, и v) промоцију европских стандарда и регулаторних начела. Србија и Црна Гора би такође требала да тежи прогресивном развоју информатичког друштва, укључујући и сарадњу у области електронских комуникационих инфраструктура.*

Реформе у овој области су у току у обе републике. У **Србији**, Стратегија развоја телекомуникација до 2007. године је припремљена, и чека на владину процедуру. Стратегија као приоритете предвиђа либерализацију овог сектора, развој фиксне телефонске мреже, успостављање јефтиног и брзог интернета, те реструктурирање «Телекома».

Влада припрема амандмане на Закон о телекомуникацијама ради даљег усаглашавања законодавства Србије са релевантним директивама ЕУ и наглашавања важности либерализованог и отвореног телекомуникационог тржишта. Закон о телекомуникацијама неће бити примењен док се не оснује Агенција за телекомуникације, која ће бити формирана именовањем чланова Савета агенције. Дакле, идеја је да се активна примена Закона почне доношењем измена и допуна.

Усвајање новог Закона о поштанским услугама се очекује током прве половине 2005. године. Овај Закон тежи усклађивању поштанских услуга са одредбама правних тековина ЕУ.

Агенција за телекомуникације у **Црној Гори** је основана у складу са републичким законом из 2000. године, како би се омогућило недискриминаторно функционисање телекомуникационих оператера, и корисницима обезбедио приступ телекомуникационим мрежама и услуге по истом основу. Црна Гора, такође, развија сопствену телекомуникациону стратегију, у циљу усклађивања са правилима и стандардима ЕУ, поједностављења система издавања дозвола и јачања међусобне повезаности оператера. У марту 2005. године, већина деоница црногорске компаније за телекомуникације је продата мађарском оператеру Матав Телеком.

Тренутно постоје по два мобилна оператера у свакој од република. Ситуација у Србији је сложена због унакрсног власништва два главна мобилна оператера и монопола над телекомуникационом инфраструктуром који ће истећи тек у јуну 2005. године. Уз то, власничка структура једног оператера, чији је део продат за време владавине претходног режима, је оспоравана. Ово озбиљно кочи приватизацију.

### 3.7.6. Транспорт

*Када је транспорт у питању, сарадња у оквиру ССП-а би допринела реструктурирању и модернизацији транспортних система Србије и Црне Горе и јачању с тим повезане инфраструктуре, унапређењу слободног кретања путника и робе, достизању стандарда сличних онима који преовладавају у Заједници, усклађивању законодавства у области транспорта са прописима Европске заједнице, и прогресивном узајамном приступу транспортним тржиштима и објектима у ЕУ односно у Србији и Црној Гори.*

Транспорт је у надлежности република. Међутим, две републике су основале Заједничку дирекцију за цивилну авијацију, која би требала да извршава задатке неопходне за реализацију права и обавеза у домену авио саобраћаја и примене међународних стандарда и препорука.

Законодавство у области транспорта ће се морати додатно ревидирати у циљу обезбеђења поступног усклађивања са законодавством Европске заједнице. Ово ће бити од посебне важности када је реч о свеобухватној либерализацији овог сектора и једнаком третману страних оператера, с обзиром да постојећа институционална пракса у Србији још увек обавезује међународне инвеститоре да морају прво деловати на домаћем тржишту за период од 3 године да би стекли право на међународни друмски транспорт кроз Србију.

У **Србији** су урађени нацрти закона у области друмског, железничког, унутрашњег воденог и ваздушног транспорта. Закон о железници, као кључни документ за реструктурирање и реорганизацију већином несолвентног железничког сектора, заједно са општим документом политике транспортног сектора, је у изради. Када се једном усвоји свеобухватна стратегија транспорта, треба да уследе генерални планови за сваки од подсектора транспорта. Институционални рад на стварању јединица за примену пројеката за сваки од транспортних сектора је почео, али би га требало додатно интензивирати.

У **Црној Гори**, влада је усвојила Закон о путевима у јуну 2004. године, а Закон о железници у фебруару 2004. године. Законодавство које се односи на друмски транспорт предвиђа рационализацију организационих структура одговорних за изградњу и одржавање путева, и омогућава праведну расподелу лимитираних расположивих средстава између изградње нове и одржавања постојеће инфраструктуре. Законски прописи о железничком транспорту дозвољавају одвајање инфраструктуре и оперативних активности црногорског Железничког предузећа, које би требало да подстакне додатне инвестиције. Ови као и други закони који се односе на транспорт, а који су тренутно у припреми (Закон о железничком саобраћају, Закон о бродском транспорту, Закон о лукама) ће се морати у потпуности применити у пракси. Упркос законодавном напретку, још увек остаје значајан застој у уобичајеном поступку одржавања, који би требао бити решен како би се осигурали адекватни стандарди саобраћајне инфраструктуре. Тренутан ниво владиног финансирања је недовољан како би се

овај проблем решио, и покреће сумње у одрживост текућих инвестиција од стране донаторске заједнице и међународних финансијских институција.

Иако се стандарди који се примењују у области авијације у Србији и Црној Гори сматрају релативно добрим и међу највишим у региону западног Балкана, постојеће капацитете би требало додатно развити и подигнути на ниво Заједнице. Учесће у Заједничком европском ваздушном простору (ЕСАА), којим ће се развити свеобухватне везе са Заједницом у области авијације, ће допринети у том правцу. У овом домену, такође је важно да **Србија** и **Црна Гора** прихвате примену означавања које важи у Заједници, кроз закључење хоризонталног споразума о авијацији са Заједницом.

Када је реч о инфраструктури, **Србија** и **Црна Гора** су потписале са другим Министарствима саобраћаја у региону «Меморандум о разумевању о развоју регионалне транспортне мреже Југоисточне Европе». Овај Меморандум предвиђа стварање координационе инфраструктуре укључујући и Управни одбор и Транспортну опсерваторију. Стога, интервенције у сектору транспорта треба да одразе обавезе преузете овим Меморандумом.

### **3.7.7. Енергетика, укључујући нуклеарну безбедност**

*Сарадња између Србије и Црне Горе и Заједнице на пољу енергетике требало би да узме у обзир принципе тржишне економије и Уговор о европској енергетској повељи. Политика у домену енергетике у Србији и Црној Гори ће се морати додатно развијати у правцу постепене интеграције са политикама и мрежом Европске заједнице. Сарадња треба да се посебно фокусира на формулацију и планирање политика из домена енергетике, модернизацију инфраструктуре, бољу и разноврснију понуду, развој енергетских ресурса и обновљиве енергије, и стимулисање штедње и енергетске ефикасности.*

Оквир за управљање сектором енергетике је на нивоу република. У Србији, реконструкција и даљи развој енергетског сектора је донекле успорена, због лимитираних капацитета надлежног Министарства да дефинише енергетску стратегију и спроведе свеобухватну реформу сектора. Међутим, спроведени ремонт постројења за производњу и дистрибуцију струје је донекле поправио снабдевање електричном енергијом, док је производња струје порасла. Енергетски сектор је постао ефикаснији услед значајног раста цене струје, јер је упркос расту цене дошло до пораста прихода од такси. Када је реч о законодавним активностима, Закон о енергетици је усвојен августа 2004. године, а након њега треба донети свеобухватну дугорочну стратегију за енергетски сектор. Закон доноси нацрт реструктурирања сектора електричне енергије у Србији, предвиђа оснивање независне Регулаторне агенције за енергетику и реструктурирање ЕПС-а. Закон омогућава оснивање независне компаније за пренос енергије и управљање системом, као и компанија које би обједињавале производњу, дистрибуцију и продају. Иако примена закона касни, оснивање Регулаторне агенције за енергетику је у току, а извршене су и

припреме за оснивање независног оператора за пренос и управљање системом. Ипак, неопходно је предузети додатне активности у циљу реформе енергетског сектора, побољшања ефикасности и смањења загађења животне средине.

У **Црној Гори**, нови Закон о енергетици, усаглашен са директивама ЕУ, је усвојен јуна 2003. године, захтевајући успостављање тржишта енергије и правила конкуренције, у року од две године након ступања закона на снагу. Стога, очекује се да Агенција за енергетику, која је законски основана као независно регулаторно тело, одговорно за даљи развој тржишта електричне енергије, преузме усклађивање цена од јула 2005. године. Стратегија приватизације компанија у енергетском сектору требало би да буде предложена средином 2005. године. Неопходне су мере у циљу повећања ефикасности, смањења потрошње струје, развоја независних произвођача и извора наизменичне струје, праћени пуним поштовањем услова заштите животне средине. Ступање на снагу Уговора о енергетској заједници подразумева да ће евентуална градња нових постројења за производњу бити усаглашена са делом правних тековина ЕУ које се односе на животну средину (пројекат на реци Тари).

На међународном нивоу, Србија и Црна Гора је стекла статус посматрача у Процесу о енергетској повељи у јуну 2001. године, али Европска енергетска повеља није још увек потписана нити ратификована због сложених и нерешених институционалних надлежности. С друге стране, и Србија и Црна Гора ангажоване су у преговорима о Споразуму о формирању енергетске заједнице Југоисточне Европе, као и у припремама за учешће на потпуно функционалном регионалном тржишту електричне енергије. Сходно овоме, Србија и Црна Гора би требало да покажу снажну посвећеност «Меморандуму о разумевању о регионалном тржишту електричне енергије у Југоисточној Европи и његовој интеграцији у унутрашње тржиште електричне енергије ЕУ», потписаног новембра 2002. године и допуњеног децембра 2003. године.

### **3.7.8. Животна средина**

*У оквиру ССП-а, и Србија и Црна Гора би требало да ојачају сарадњу са ЕУ у сузбијању нарушавања животне средине, посебно, али не и искључиво, у погледу квалитета ваздуха и воде, надгледања загађивања, унапређења енергетске производње и заштите у индустријским постројењима, класификације и сигурног руковања хемикалијама, уређења простора, управљања отпадом и заштите шума, флоре и фауне.*

У обе републике у току је процес утврђивања основног законодавног оквира о заштити животне средине. У **Србији** је у децембру 2004. године усвојен низ прописа из области заштите животне средине, укључујући и нови Закон о заштити животне средине (заснован на одредбама Архуске конвенције и других УНЕЦЕ Конвенција, хармонизованих са стандардима ЕУ укључујући одредбе о процени утицаја на животну средину), као и законодавство о интегрисаној



превенцији и контроли загађења, процени утицаја на животну средину и стратешкој процени животне средине. Иако је нови Закон заснован на њеним принципима, државна заједница Србија и Црна Гора још увек није потписала Архуску конвенцију. Неопходно је предузети мере ка унапређењу приступа информацијама, јавног учешћа у процесу одлучивања и приступ правосуђу у случајевима везаним за животну средину, како се Конвенцијом и захтева. Инструмент процене утицаја на животну средину може захтевати додатно усклађивање, у циљу пуне усаглашености са правилима ЕУ. Остале важне активности (успостављање информационог система о животној средини, формирање Агенције за заштиту животне средине и сарадња са Европском агенцијом за заштиту животне средине) су такође у току.

Успостављањем ових амбициозних законодавних програма у области заштите животне средине је углавном руководило Министарство Србије основано 2002. године. У пролеће 2004. године, нова влада је укинула претходно засебно Министарство и подручје животне средине ставила у надлежност Управе за заштиту животне средине при Министарству за науку и заштиту животне средине. Још увек постоји оскудица у погледу административних ресурса у области животне средине, а области животне средине мора се дати истакнутије место у плановима садашње владе. Док су неке таксе директно резервисане у сврху заштите животне средине, коришћење финансијских инструмената за заштиту животне средине, у складу са принципом «загађивач плаћа», још увијек није развијено.

У **Црној Гори**, нацрти закона о процени утицаја на животну средину, о стратешкој процени животне средине и о интегрисаној превенцији и контроли загађења су у завршној припремној фази, и након усвајања од стране владе, очекује се њихово усвајање и у Скупштини током 2005. године. Сви поменути нацрти, правила о њиховом спровођењу који су такође припремљени, хармонизовани су са законодавством ЕУ. Поред тога, сет других закона (о отпаду, буци у животној средини, квалитету ваздуха, заштити од јонизујућег зрачења, нејонизујућем зрачењу, Фонду за животну средину) је у припреми, док се оснивање Агенције за заштиту животне средине очекује током 2005. године. Када је реч о очувању природе, црногорска Скупштина је такође у децембру 2004. године усвојила декларацију о очувању најдубљег речног кањона у Европи, спречавајући изградњу бране на реци Тари. Међутим, ова декларација нема правног утицаја па будућност кањона реке Таре остаје неизвесна.

Координација закона и политика међу републикама је отпочела, и сарадња између влада изгледа функционише добро. Међународно представљање Државне заједнице (у којем се републике смењују и које такође зависи од питања животне средине о којем се расправља) изгледа да функционише релативно добро у пракси. Србија и Црна Гора учествују у различитим регионалним иницијативама о животној средини које промовише Европска комисија, као што је Регионални програм обнове животне средине (REReP) и Балканска мрежа за усклађивање и спровођење прописа из подручја заштите животне средине (BERCEN). Србија није увек приступала овим састанцима са истом жељом за отвореним и конструктивним учешћем, какву су показали остали учесници.

Србија и Црна Гора би требало да у потпуности искористе предности сарадње у области животне средине у оквиру ССП-а, што ће захтевати сарадњу у борби против деградирања животне средине и унапређење доделе средстава за побољшање стања у овој области. У исто време, регулаторне и институционалне реформе у Србији и Црној Гори се морају убрзати ради јачања основе за примену конзистентне и ефикасне политике животне средине.

### **3.8. Финансијска сарадња**

*ССП са Србијом и Црном Гором ће предвиђати наставак финансијске подршке ЕУ како би земљи помогла да испуни циљеве споразума. Финансијска сарадња ће наставити у циљу подршке демократским, економским и институционалним реформама, у складу са Процесом стабилизације и придруживања. Ова подршка ће се даље фокусирати на различите области усклађивања законодавства и на политике сарадње које су предвиђене ССП-ом. Србија и Црна Гора би требало и даље да јачају своје капацитете како би адекватно координисале средства која додељује ЕУ и други донатори, у циљу њихове оптималне употребе.*

Укупна помоћ коју су Србија и Црна Гора добиле од Европске заједнице од 1998. године износи више од 2,3 милијарде евра. Водећи инструменти су CARDS програм, као и подршка буџету кроз макрофинансијску помоћ. Помоћ Европске заједнице Србији и Црној Гори углавном је усмерена на изградњу институционалних капацитета и реформу јавне управе, реформу судства и граничне полиције, унапређење ветеринарске и фитосанитарне службе, заштиту животне средине и економски развој у циљу додатног јачања тржишне економије и подстицања интеграција. У хоризонталном смислу, то подразумева подршку јачању капацитета партнерских влада. Комисија је у потпуности посвећена подршци Процесу стабилизације и придруживања у Србији и Црној Гори, кроз своје програме помоћи. Унапређени политички и технички дијалог између Србије и Црне Горе и Комисије је неопходан како би се на прави начин повезала и оптимизирала подршка испуњавању обавеза које проистичу из будућег Споразума о стабилизацији и придруживању, а нарочито како би се створили капацитети за доношење закона, примену и спровођење одредаба предвиђених Споразумом.

Помоћ Европске заједнице, CARDS и будући инструменти нове финансијске помоћи за период од 2007. до 2013. године ће захтевати јачање способности за координацију како на нивоу Државне заједнице, тако и на нивоу република. Те способности би требало да омогуће да се идентификују посебне потребе и координише помоћ донатора за примену и спровођење будућег Споразума о стабилизацији и придруживању.