

Analiza Izveštaja Evropske komisije o napretku prema pitanjima od značaja za teritorijalni razvoj

Decembar 2015.

InTER¹



Uvod

Evropska komisija je 10. novembra usvojila Paket proširenja za 2015. godinu, koji sadrži Strategiju proširenja Evropske unije i godišnje Izveštaje o napretku zemalja Zapadnog Balkana i Turske. Izveštaj o napretku analizira stepen ostvarenih reformi i usklađenosti svake zemlje kandidata ili potencijalnog kandidata sa kriterijumima za članstvo u Evropsku uniju.

Ovogodišnji Paket proširenja doneo je nekoliko izmena. Naime, po prvi put je doneta srednjoročna strategija proširenja EU koja se odnosi na četiri godine. Nova metodologija Evropske komisije je usmerila veću pažnju na procenu nivoa pripremljenosti za pridruživanje EU, pri tom ukazujući na konkretne nedostatke i pružajući preciznije preporuke za unapređenje tog procesa. Novi način izveštavanja omogućava poređenje između zemalja kandidata i potencijalnih kandidata na osnovu ocene stanja i napretka u pripremljenosti po pojedinim oblastima *acquis-a*.

U Strategiji proširenja EU i Izveštajima o napretku naglašeno je da su ključni prioriteti u procesu proširenja: „vladavina prava, poštovanje temeljnih prava, jačanje demokratskih institucija, uključujući reformu javne uprave, kao i ekonomski razvoj i konkurentnost“²

¹ Institut za teritorijalni ekonomski razvoj – InTER je osnovan 2006. godine godine kao neprofitni, nezavisni nevladin think tank, sa misijom promocije i unapređenja održivog društveno-ekonomskog teritorijalnog razvoja u zemljama Zapadnog Balkana. InTER je registrovan pri Agenciji za privredne registre Republike Srbije i pri Ministarstvu javne uprave privremene Vlade Kosova. Dvostruka registracija daje InTER-u pravni status i mogućnost rada u svim zemljama Zapadnog Balkana. Više o InTER-u je dostupno na www.regionalnirazvoj.org. Komentare i sugestije slati na office@regionalnirazvoj.org.

² Strategija proširenja Evropske unije, str. 5.

U Izveštaju se analizira napredak reformi u oblastima od značaja za pristupanje zemlje kandidata Evropskoj uniji. Izveštaj o napretku zemalja Zapadnog Balkana je strukturiran prema političkim i ekonomskim kriterijumima i usklađenosti sa pravnom tekovinom Evropske unije. Za zemlje kandidate sposobnost za ispunjavanje obaveza, koje proizilaze iz članstva, prati se po poglavljima *acquis-a*. U slučaju zemlje potencijalnog kandidata, ovaj deo Izveštaja posmatra sposobnost da se zakonodavstvo i politike približe evropskim standardima. U slučaju Srbije i Kosova*, Izveštaj sadrži posebno poglavlje koje se tiče normalizacije odnosa između Srbije i Kosova.

Trenutna politika proširenja EU odnosi se na Zapadni Balkan i Tursku. Status kandidata za članstvo imaju Albanija, Makedonija, Crna Gora, Srbija i Turska, a status potencijalnog kandidata imaju Bosna i Hercegovina i Kosovo. Pristupni pregovori sa Turskom otvoreni su 2005. godine, sa Crnom Gorom 2012. godine, a sa Srbijom 2014. godine. Makedonija je kandidat za članstvo od 2005. godine i još uvek čeka na otvaranje prvih poglavlja pregovora.³ Albanija je dobila status kandidata 2014. godine i u fazi je rešavanja ključnih prioriteta, koji su uslov za otvaranje pregovaračkog postupka. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Bosne i Hercegovine i Evropske unije stupio je na snagu u junu 2015. godine, a u oktobru 2015. godine je ovaj sporazum potpisan i sa Kosovom.

³ Evropska komisija sedmi put za redom preporučuje Evropskom savetu otvaranje pristupnih pregovora sa Makedonijom, koje je zaustavljeno zbog spora oko imena ove države.

* Ova oznaka ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa rezolucijom SBUN 1244/99 i Mišljenjem MSP o proglašenju nezavisnosti Kosova.

Ispunjavanje političkih kriterijuma

U delu koji se odnosi na ispunjavanje **političkih kriterijuma**, u Strategiji proširenja Evropske unije se navodi da je potrebno uspostaviti balans između centralne, regionalne i lokalne vlasti u cilju sprovođenja reformi i pružanja usluga građanima i privredi na adekvatan način. Takođe se navodi značajna uloga regionalnih i lokalnih vlasti u procesu pregovaranja i sprovođenju politika koje su vezane za proširenje.

Kada je u pitanju zakonodavni okvir **funkcionisanja lokalne samouprave**, Evropska komisija smatra da je nejasna podela nadležnosti između entiteta, kantona i opština u Bosni i Hercegovini kao i nizak nivo finansijske autonomije gradova i opština. Na Kosovu je primetan pomak u primeni Zakona o lokalnoj samoupravi, ali se naglašava potreba za većom transparentnošću u procesu donošenja odluka i kontrole rada opštinskih skupština. U slučaju Srbije, Evropska komisija navodi slabe administrativne kapacitete na lokalnom nivou, kao i da se nadležnosti lokalne samouprave sprovode bez odgovarajuće analize kapaciteta jedinica lokalnih samouprava. Pritom, u Izveštaju o napretku Srbije prepoznata je potreba za boljom saradnjom između centralne i lokalne vlasti tokom donošenja zakona i propisa koji utiču na lokalni nivo. Takođe se naglašava potreba da se transferi ministarstava prema opštinama sprovode u skladu sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave. Evropska komisija naglašava potrebu donošenja Zakona o finansiranju Autonomne pokrajine Vojvodina, kao što je i navedeno u Ustavu Republike Srbije.

Izvestan napredak u **procesu decentralizacije** je vidljiv u Albaniji usvajanjem Strategije decentralizacije 2015-2020 i sprovođenjem teritorijalne reforme kojom se osnovalo 61 nova opština. Međutim, Izveštaj za Albaniju navodi da je potrebno doneti novi zakon kojim bi se regulisale funkcije i nadležnosti novih opština. U Izveštaju je pohvaljeno uključivanje Asocijacija koje okupljaju lokalne samouprave u izradi Strategije i zakona, ali se i naglašava potreba sprovođenja regulativa koje stimulišu saradnju između institucija sa centralnog i lokalnog nivoa. Evropska komisija takođe ističe da je izmenjeni zakonski okvir za prostorno planiranje u Albaniji pojasnio nadležnosti jedinica lokalne samouprave u izradi lokalnih planova, ali se naglašavaju slabi kapaciteti u oblasti urbanog planiranja na lokalnom nivou.

Vezano za proces decentralizacije u Makedoniji naglašava se delimičan napredak usled usvajanja Strateškog programa decentralizacije za period 2015-2020 i pratećeg akcionog plana. Međutim, naglašava se potreba za boljom koordinacijom i naporima da se omogući finansijska stabilnost ruralnih opština da mogu sprovoditi nadležnosti koje su im dodeljene. Takođe se naglašava potreba za većom

transparentnošću u distribuciji kapitalnih fondova opštinama, kao i potreba za višegodišnjim planiranjem opštinskih budžeta i prikupljanja statističkih podataka na lokalnom nivou. Evropska komisija izražava zabrinutost da su opštine u kojima su na vlasti opozicione partije izložene disproportiono velikom broju inspekcija u odnosu na one u kojima vladaju političke partije koje su na vlasti i na republičkom nivou.

Analiza Izveštaja o napretku pokazuje da je potrebno dalje raditi na **finansijskoj decentralizaciji** lokalnih samouprava u zemljama Zapadnog Balkana. Usled suočavanja sa visokim dugovima i nedostatkom finansijske autonomije na lokalnom nivou Evropska komisija preporučuje Crnoj Gori dalji rad na konsolidaciji javnih finansija lokalnih samouprava i jačanju odgovornosti lokalnih samouprava u upravljanju javnim finansijama.

Po pitanju saradnje **vlade i civilnog sektora**, Evropska komisija primećuje određeni napredak u ovoj oblasti u većini zemalja Zapadnog Balkana. U Albaniji je zabeležen dobar napredak u pogledu uspostavljanja institucionalnog okvira za saradnju sa organizacijama civilnog društva. Sa druge strane, Evropska komisija kritički gleda na nivo saradnje vlasti i civilnog sektora u Bosni i Hercegovini, usled nedostatka formalizacije političkog dijaloga između njih. U ostalim zemljama, Evropska komisija smatra da je potrebno sistemski uključiti civilni sektor u proces donošenja odluka, kao i povećati transparentnost ovog procesa. Potrebno je dalje raditi na podsticanju razvoja aktivnog civilnog društva.

U delu **kreiranja javnih politika**, Evropska komisija uglavnom ocenjuje da postoji pravni i institucionalni okvir za koherentan sistem kreiranja politika na Zapadnom Balkanu, ali je neophodno jačati kapacitete za kreiranje javnih politika, kao i poboljšati uključenost svih zainteresovanih strana. U Bosni i Hercegovini nije uspostavljen sistemski pristup razvoju i koordinaciji politika, zbog nedostatka celokupne strategije za reformu javne uprave. Procena uticaja propisa se uglavnom sprovodi u Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji, ali njena izrada nije dovoljno detaljna i kvalitet pripreme varira. Procena uticaja propisa se ne sprovodi na sistematičan način u Bosni i Hercegovini, Albaniji i na Kosovu.

Evropska komisija ocenjuje da su zemlje Zapadnog Balkana, izuzev Kosova, ostvarile određeni nivo spremnosti po pitanju **borbe protiv korupcije**. Takođe, određeni napredak u borbi protiv korupcije u prethodnih 12 meseci je zabeležen u svim zemljama, osim u Makedoniji koja nije ostvarila napredak. Ipak, Evropska komisija smatra da je korupcija i dalje rasprostranjena u svim zemljama. Kada je u pitanju borba protiv korupcije na lokalnom nivou, u Izveštaju za Crnu Goru se navodi da je lokalni plan za borbu protiv korupcije usvojen u većini lokalnih samouprava.

Normalizacija odnosa između Srbije i Kosova

Evropska komisija smatra da su Srbija i Kosovo ostali posvećeni sprovođenju Briselskog sporazuma iz 2013. godine i drugim sporazumima postignutim u Briselskom dijalogu. Značajan napredak je ostvaren potpisivanjem ključnih sporazuma o energetici, telekomunikacijama, Zajednici/Asocijaciji srpskih opština i mostu u Kosovskoj Mitrovici.

Izveštaj naglašava napredak i u drugim važnim oblastima: **pravosuđe** (sprovodi se raspuštanje srpskih pravosudnih struktura; olakšan je prijem sudija i tužilaca iz redova kosovskih Srba u kosovski pravosudni sistem; radi se na stvaranju nepristrasnog okruženja, itd.), **carina** (obezbeđen je uvoz kontrolisane robe na Kosovo) i **katastra zemljišta i nepokretnosti**. Kao zamerku Izveštaj navodi slab napredak u sprečavanju ilegalnih prelaska velike količine robe na Kosovo.

U pogledu regionalne saradnje, u Izveštaju se pohvaljuje članstvo Kosova u organizaciji RACVIAC (Centar za bezbednosnu saradnju) i MARRI (Regionalnoj inicijativi za migracije, azil i izbeglice). Sa druge strane, Srbija treba da ostane posvećena nastavku sprovođenja sporazuma o zastupljenosti i učešću Kosova na regionalnim forumima.

U Izveštaju je naglašeno da je dalji napredak u ovoj oblasti od suštinskog značaja za proces integracije Srbije i Kosova u EU.

Ispunjavanje ekonomskih kriterijuma

U Strategiji proširenja Evropske unije, Evropska komisija navodi da najveći izazovi ekonomske reforme Zapadnog Balkana ostaju stvaranje radnih mesta, povećanje konkurentnosti, fiskalna konsolidacija i inkluzivni rast. Takođe, navodi se da na investicionu klimu negativno utiču slabosti u sprovođenju vladavine prava, zaštiti konkurencije, upravljanju javnim finansijama i rizika od korupcije. Evropska komisija ističe da je stepen industrijalizacije na Zapadnom Balkanu na niskom nivou, kao i produktivnost industrijskih preduzeća. Naglašava se i slabost u upravljanju industrijskim sektorom. Kao deo rešenja naglašava se potreba za jačanjem regionalne saradnje i podsticanje regionalnog ekonomskog razvoja.

U pogledu pripremljenosti za razvoj **funkcionalne tržišne ekonomije**, Makedonija je ocenjena kao dobro pripremljena, Albanija, Crna Gora i Srbija kao umereno pripremljene, dok su Bosna i Hercegovina i Kosovo u ranoj fazi razvoja. Srbija se pohvaljuje za najveći napredak u ovoj oblasti za prethodnih godinu dana.

U Izveštajima o napretku je prepoznato unapređenje poslovnog ambijenta u Crnoj Gori, Makedoniji, Bosni i Hercegovini, Srbiji i na Kosovu. Napredak u stvaranju novih radnih mesta je primetan u Makedoniji i Srbiji. Pritom, u Srbiji je zabeležen i napredak u restrukturiranju državnih preduzeća i glavnih komunalnih preduzeća. Evropska komisija naglašava postojanje visoke stope nezaposlenosti u svim zemljama Zapadnog Balkana, a posebno u Bosni i Hercegovini i na Kosovu. Problem visoke neformalne ekonomije je prisutan u Makedoniji, Bosni i Hercegovini, Albaniji i na Kosovu. U Crnoj Gori se naglašavaju izazovi ostvarenja makroekonomske stabilnosti, dok se sa sporom privatizacijom i restrukturiranjem javnih preduzeća suočavaju Bosna i Hercegovina, Srbija i Kosovo.

Kada je u pitanju **konkurentski pritisak i tržišne snage unutar EU**, u Izveštajima je ocenjeno da su Crna Gora, Makedonija i Srbija umereno pripremljene, Albanija ima određeni nivo spremnosti, a da su Bosna i Hercegovina i Kosovo u ranoj fazi pripremljenosti. Osim Kosova, svuda je primetan napredak u ovoj oblasti u prethodnih godinu dana. Evropska komisija takođe ocenjuje da je potrebno unaprediti sistem obrazovanja u svim zemljama, unaprediti infrastrukturu (posebno saobraćajnu i energetska) i obezbediti transparentan okvir za državnu podršku privatnom sektoru.

U delu jačanja podrške konkurentnosti Izveštaji za Albaniju, Crnu Goru, Makedoniju i Kosovo prepoznaju napore za osnivanje privrednih zona i industrijskih parkova. Na Kosovu se naglašava da se privredne zone i industrijski parkovi izgrađuju bez prethodno donesenog nacionalnog plana, iako je tako zakonski propisano, i bez transparentnog objavljivanja poreskih i zakonskih olakšica koja su dodeljena preduzećima. Albanija i Makedonija su usvojile zakon koji se tiče razvoja privrednih zona, dok je u Crnoj Gori u toku izgradnja naučno-tehnološkog parka.

Usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske Unije

Prema Izveštajima Evropske komisije, Makedonija prednjači u usklađenosti sa poglavljima pravne tekovine EU, dok su ostale zemlje kandidati uglavnom na umerenom nivou usklađeni. Potencijalni kandidati, Bosna i Hercegovina i Kosovo, su u ranoj fazi prilagođavanja sa Evropskim standardima. Nastavak analize daje pregled mišljenja Evropske komisije prema oblastima *acquis-a* koja se bave pitanjima od značaja za teritorijalni ekonomski razvoj: **konkurencija, poljoprivreda i ruralni razvoj, preduzetništvo i industrijska politika i regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata**.

Konkurencija

U oblasti konkurencije, svi kandidati za članstvo su umereno usaglašeni sa tekovinama EU i navodi se ostvarenje određenog napretka. Sa druge strane potencijalni kandidati, Bosna i Hercegovina i Kosovo, nisu ostvarili napredak u oblasti konkurencije u prethodnoj godini. U oblasti antimonopolske politike i udruživanja određeni napredak su ostvarile Albanija i Srbija. Evropska komisija smatra da su nedovoljno razvijeni administrativni kapaciteti Komisije za zaštitu konkurencije u Crnoj Gori, Makedoniji, Bosni i Hercegovini i na Kosovu. U narednom periodu je potrebno da sve zemlje rade na usklađivanju zakonskog okvira kontrole državne pomoći sa pravnom tekovinom EU. Albanija, Bosna i Hercegovina i Kosovo trebaju da ojačaju administrativne kapacitete za kontrolu državne pomoći, dok Crna Gora i Srbija treba da osiguraju nezavisnost rada nadležnih tela za kontrolu državne pomoći. Pritom, u većini zemalja (Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Makedonija i Srbija) istaknuta je potreba za većom transparentnošću mera državne pomoći.

Poljoprivreda i ruralni razvoj

Kada je u pitanju poljoprivreda i ruralni razvoj, Evropska komisija ocenjuje da je Makedonija na najvišem stepenu pripremljenosti (umereni nivo), a da je Crna Gora najviše napredovala (dobar napredak). Albanija, Bosna i Hercegovina i Srbija su u ranoj fazi pripremljenosti.

Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja usvojena je u Albaniji, Crnoj Gori i Makedoniji, dok se u Srbiji počelo sa sprovođenjem strategije. Na državnom nivou Bosna i Hercegovina nema strategiju poljoprivrede i ruralnog razvoja, ali ih ima na nivou entiteta: Srednjoročna strategija razvoja poljoprivrednog sektora u FBiH 2015 - 2019 i Strateški plan razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Republike Srpske 2016 - 2020.

U delu uspostavljanja **integriranog sistema administracije i kontrole (IACS)**, Crna Gora je u fazi uspostavljanja registra poljoprivrednih gazdinstava i sistema identifikacije zemljišnih parcela. Prema Izveštaju Evropske komisije, Srbija treba da radi na njihovom uspostavljanju u narednom periodu, kako bi se izvršile pripreme za upravljanje poljoprivrednim plaćanjima kao i njihova kontrola. Za Crnu Goru i Makedoniju, Evropska komisija preporučuje dalje unapređenje kapaciteta za efikasan rad Integriranog sistema administracije i kontrole. Kad je u pitanju Albanija, u narednom periodu, potrebno je usvojiti strategiju za konsolidaciju zemljišta i ojačati administrativne kapacitete nadležnog ministarstva za njenu

implementaciju. Takođe, na Kosovu je potrebno unaprediti konsolidaciju zemljišta i rešavati problem ilegalne promene namene poljoprivrednog zemljišta.

Prema Izveštajima Evropske komisije, **program Instrumenta pretpriprustupne pomoći za ruralni razvoj (IPARD)** usvojen je u Albaniji, Srbiji i Crnoj Gori. Pritom, u Crnoj Gori je ocenjen napredak u jačanju kapaciteta za upravljanje fondovima programa IPARD. U Izveštaju za Albaniju i Srbiju navodi se da je potrebno jačati kapacitete tela za sprovođenje IPARD-a, kako bi se program mogao pravovremeno sprovesti. Evropska komisija skreće pažnju na potrebu za efikasnijim korišćenjem sredstava iz IPARD fondova u Makedoniji, s obzirom da je 15,6 miliona neiskorišćenih evra vraćeno u EU budžet u 2014. godini. Za Bosnu i Hercegovinu se naglašava potreba uspostavljanja institucionalne strukture za korišćenje IPARD-a.

Evropska komisija preporučuje da Makedonija treba da osigura korišćenje **Mreže računovodstvenih podataka poljoprivrednih gazdinstava (FADN)** prilikom formulisanja politika, imajući u vidu da upotreba podataka FADN može da olakša planiranje i praćenje politika. Izveštaj Srbije navodi spor napredak kod uspostavljanja Mreže računovodstvenih podataka poljoprivrednih gazdinstava (FADN), s obzirom na to da još uvek nisu određene formalne institucionalne nadležnosti FADN i nije usvojen pravilnik za prenošenje Uredbe o FADN.

Evropska komisija navodi da nije održan poljoprivredni popis u Bosni i Hercegovini, te da je neophodno unaprediti poljoprivrednu statistiku i informacioni sistem. Razvoj sistema poljoprivredne statistike u Albaniji i na Kosovu je u ranoj fazi. Rezultati popisa poljoprivrednog zemljišta u Albaniji još uvek nisu objavljeni, dok je poljoprivredni popis na Kosovu završen tokom 2015. godine.

U delu **zajedničke organizacije tržišta**, u oblasti vina napredak je zabeležen u Srbiji i to u pogledu registracije vinograda i usvajanja pravilnika koji regulišu zoniranje vinogradarskih proizvodnih područja, kao i pakovanje i obeležavanje vina. Prema Izveštaju, Bosna i Hercegovina i Crna Gora treba da usvoje Zakon o vinu. U oblasti maslinarstva, Crna Gora treba da dodatno uskladi Zakon o maslinarstvu i maslinovom ulju sa *acquis-om*, a Albanija treba da usvoji propise za sprovođenje novog Zakona o maslinovom ulju. Izveštaj o Makedoniji prepoznaje potrebu za većim nivoom saradnje između poljoprivrednika, i za poboljšanjem kvaliteta i marketinga u strateškim podsektorima.

Makedonija i Crna Gora zabeležile su određeni napredak u **oblasti politike kvaliteta**, dok prema mišljenju Evropske komisije, Albanija i Srbija nisu ostvarile napredak u ovoj oblasti.

Kad je u pitanju **organska proizvodnja**, u Makedoniji se naglašava potreba za razvojem ove oblasti poljoprivrede, naročito jačanje administrativnih kapaciteta. Međutim, navodi se napredak u marketingu organskih proizvoda i zaštiti njihovog kvaliteta. Crna Gora je pravilnikom regulisala pravila i uslove za biljnu i stočarsku organsku proizvodnju. U oblasti organske proizvodnje, Albanija je nastavila sa obezbeđivanjem subvencija kroz direktne šeme, kao i sa sprovođenjem obuka o organskoj proizvodnji. Srbija treba da usvoji nacionalni akcioni plan za razvoj sektora organske proizvodnje, a Albanija i Bosna i Hercegovina Zakon o organskoj proizvodnji. Prema Izveštaju, Kosovo treba da radi na implementaciji Zakona o organskoj proizvodnji i jačanju institucionalnih kapaciteta za podršku organskoj proizvodnji.

Preduzetništvo i industrijska politika

Zemlje kandidati za članstvo imaju jednako ocenjen nivo pripremljenosti (umeren nivo) i nivo napretka (određeni napredak) u oblasti preduzetništva i industrijske politike. Bosna i Hercegovina je u ranoj fazi pripremljenosti i ne beleži napredak u ovoj oblasti. Kada je u pitanju Kosovo, ostvaren je određeni nivo pripremljenosti i određeni napredak.

U pogledu **preduzetništva i industrijske politike**, Crna Gora je u procesu kreiranja politike industrijske konkurentnosti, Srbija je usvojila Strategiju preduzetništva i industrijske politike (2015-2020), a Albanija Strategiju za razvoj poslovanja i investicija sa akcionim planom. U slučaju Kosova, usvojena je Strategija za razvoj privatnog sektora 2013-2017, ali je ocenjeno da je njena implementacija spora. Bosna i Hercegovina nema strateški plan razvoja industrijske politike na državnom nivou, već je usvojen na nivou entiteta. Federacija Bosne i Hercegovine donela je Akcioni plan za realizaciju projekta „Razvoj industrijske politike u Federaciji Bosne i Hercegovine“ za 2014. godinu, dok podaci za Republiku Srpsku nisu navedeni u Izveštaju. Makedonija je usvojila Nacionalnu strategiju preduzetničkog učenja za period 2014-2020 i u toku je sprovođenje Programa za konkurentnost i preduzetništvo.

U oblasti **privlačenja stranih investicija**, u Makedoniji je pripremljeno 10 novih tehnološko-industrijskih razvojnih zona i donesene su zakonske izmene koje omogućavaju prodaju zemljišta i gradnju u zonama. Ipak, Evropska komisija skreće pažnju na potrebu povećanja transparentnosti ovog procesa. Evropska komisija ocenjuje da su kapaciteti makedonske Agen-

cije za promociju preduzetništva nedovoljni te da je potrebno jačati njihove administrativne kapacitete.

Prema rezultatima **analize efekata Akta o malim preduzećima**, Crna Gora beleži napredak u oblasti preduzetničkog učenja i stvaranja institucionalnog okvira, dok je ograničenje poslovnog okruženja vidljivo u postojanju dugotrajnih i skupih administrativnih procedura za izdavanje dozvola i licenci.

Srbija je takođe učestvovala u analizi efekata Akta o malim preduzećima, gde su uočene pozitivne promene vezano za stečaj, pružanje usluga za podršku poslovanju i kod podsticaja izvoza. U oblasti poslovnog okruženja, naglašava se zastoj u procesu preispitivanja, ažuriranja i pojednostavljenja zakona, kao i na nepostojanje sistematske primene analize efekata propisa. Registracija preduzeća je pojednostavljena ali parafiskalni nameti i dalje opterećuju poslovanje. U Izveštaju se navodi da Srbija treba da predloži rešenje koji bi omogućio kontrolu parafiskalnih nameta koje naplaćuju opštine i regulatorne agencije.

Procena sprovođenja Akta o malim preduzećima u Bosni i Hercegovini je ugrožena nepostojanjem državne strategije o malim i srednjim preduzećima, kao i jedinstvene definicije malih i srednjih preduzeća koja bi se odnosila za celu zemlju. Takođe, Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine vidi prepreke za razvoj industrije i malih i srednjih preduzeća u: postojanju dvostrukog registra preduzeća, visokim regulatornim troškovima, neusklađenosti regulatornog okvira, kao i u odsustvu podrške malim i srednjim preduzećima i kvalitetne infrastrukture.

Evropska komisija pozitivno gleda na izmenu Zakona o nacionalnom centru za registraciju i izdavanje licenci i dozvola u Albaniji, čija je namera bila smanjenje administrativnih i regulatornih troškova poslovanja. U cilju dodatnog poboljšanja poslovne klime i podsticanje dijaloga između vlade, privatnog sektora i donatora, u Albaniji je formiran Savet za investicije, sastavljen od po šest predstavnika javnog i privatnog sektora. Pri tom, Albanija je usvojila Zakon o strateškim investicijama i izmene Zakona o osnivanju i funkcionisanju privrednih zona. U pogledu napretka u kreiranju povoljnog poslovnog okruženja u Albaniji, Evropska komisija ističe da je potrebno raditi na formalizaciji analize efekata propisa.

Izveštaj o napretku Kosova ističe da je osnovana Agencija za investicije i podršku preduzetništvu ali je njen uticaj još uvek ograničen. Pritom, u Izveštaju se pozitivno ocenjuje procedura registracije preduzeća. Sa druge strane, postoje značajne prepreke za razvoj malih i srednjih preduzeća, kao što su: dostupnost finansijskih sredstava, slabo pravno izvršavanje ugovora, neformalna ekonomija, korupcija itd. Evropska komisi-

ja preporučuje uvođenje analize efekata propisa na Kosovo.

Finansijska podrška industrijskoj politici i preduzetništvu u Crnoj Gori se odnosi na programe Ministarstva ekonomije (usklađivanje sa međunarodnim standardima kvaliteta, podrška manje razvijenim opštinama), na COSME program i programe finansijske podrške Investicionog razvojnog fonda. Ipak, Evropska komisija sugerise da podrška javnog sektora malim i srednjim preduzećima treba da bude značajnija, a administrativni kapaciteti uprave unapređeni.

U Izveštaju za Makedoniju posebno je pohvaljeno osnivanje Fonda za inovacije i tehnološki razvoj. Tokom 2015. godine, kao deo COSME programa (Program za podsticanje konkurentnosti malih i srednjih preduzeća) u Makedoniji je uspostavljena Evropska mreža preduzetništva (EEN) za period 2015-2020, i u toku je sprovođenje EIB instrumenta za **sufinansiranje** malih preduzeća. Evropska komisija preporučuje da Makedonija nastavi sa prilagođavanjem zakonskog okvira i instrumenata za olakšavanje pristupa finansiranju malih i srednjih preduzeća.

Slična preporuka je data i za Srbiju, gde je ocenjeno da je pristup finansijskom tržištu problematičan i da je potrebno razviti nove finansijske instrumente koji bi trebalo da spreče dugoročni trend kreditne stagnacije. Pritom, Srbija i Evropska komisija saglasne su da se Srbija uključi u sprovođenje programa COSME od 2016. godine. U Izveštaju se navodi da su u toku pregovori za učešće Bosne i Hercegovine u COSME programu.

Što se tiče Albanije, u toku 2015. godine, ratifikovan je sporazum o učešću u COSME programu. Albanija podržava finansiranje malih i srednjih preduzeća putem kreditnih linija, u saradnji sa Vladom Italije, Evropskim fondom za Jugoistočnu Evropu i Programom za razvoj preduzeća i inovacije Zapadnog Balkana. Međutim, i dalje postoji problem pristupa finansiranju malih i srednjih preduzeća.

U oblasti **sektorske politike**, Evropska komisija beleži određeni napredak na Zapadnom Balkanu. Srbija je ostvarila napredak uvođenjem Zakona o građevinskim dozvolama, Crna Gora usvajanjem višegodišnjeg okvirnog Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja prerađivačke industrije za period 2014 – 2018, a Albanija usvajanjem novog Zakona o turizmu.

Preporuke Evropske komisije u oblasti preduzetništva i industrijske politike, za sve zemlje Zapadnog Balkana su usmerene na dalje poboljšanje poslovnog okruženja, zakonskog okvira i sprovođenje instrume-

nata za olakšani pristup finansiranju malih i srednjih preduzeća.

Regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata

Prema oceni Evropske komisije, zemlje kandidati za članstvo su postigle isti nivo spremnosti (umeren nivo) u oblasti regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata. Pritom, najveći napredak (dobar napredak) u prethodnom periodu je ostvarila Crna Gora, a najmanji Makedonija (bez napretka). Za zemlje potencijalne kandidate (Bosna i Hercegovina i Kosovo), Izveštaji o napretku se nisu bavili ovom oblašću.

Kada je u pitanju **zakonodavni okvir**, Crna Gora je ostvarila napredak stupanjem na snagu Operativnog programa za regionalni razvoj 2012-2013 i Operativnog programa za razvoj ljudskog resursa 2012-2013, ratifikacijom Okvirnog sporazuma sa Evropskom komisijom o pravilima za sprovođenje IPA II, te donošenjem akcionog plana za ispunjavanje zahteva, koji proističu iz budućeg korišćenja fondova Evropske unije. Zakonodavni okvir Srbije u ovoj oblasti još uvek nije u potpunosti usaglašen sa pravnom tekovinom EU. Evropska komisija kritički gleda na nepotpuno sprovođenje zakona o regionalnom razvoju i na zaostajanje u regionalnom i lokalnom razvoju u Makedoniji. Izveštaj za Albaniju navodi da je potrebno osigurati višegodišnje sektorsko programiranje u skladu sa novim „sektorskim pristupom“ u okviru IPA 2014-2020, uz fleksibilnost u izradi srednjoročnog budžeta Vlade i jačanje kapaciteta sufinansiranja EU projekata na nacionalnom i lokalnom nivou.

U pogledu institucionalnog okvira, Srbija je počela da upravlja komponentom I IPA programa, nastavila je rad na usklađivanju struktura za programiranje i implementaciju politike nacionalnog razvoja i strateškog planiranja sa strukturama regionalne politike EU. I Albanija je preuzela upravljanje komponentom I IPA 2007-2013, ali je navedena potreba za ubrzanjem pripreme za upravljanje IPA fondovima za poljoprivredu i ruralni razvoj. U Crnoj Gori nije bilo napretka u ovom delu. Za Makedoniju, Evropska komisija ističe da je potrebno poboljšati pripremu i implementaciju programa, unaprediti saradnju između ministarstava i konsultativni proces sa ključnim akterima.

Za sve zemlje kandidate Evropska komisija preporučuje jačanje **administrativnih kapaciteta**, naročito ljudskih resursa za upravljanje i sprovođenje IPA programa.

U delu **programiranja**, Izveštaj za Crnu Goru navodi da je pripremljen Sektorski operativni program za obrazovanje, zapošljavanje i socijalnu politiku za period 2015-2017. Srbija je ostvarila određeni napredak u pogledu programiranja, ali je potrebno unaprediti kapacitete korisnika IPA fondova za izradu projekata. U Izveštaju za Srbiju se navodi napredak u uspostavljanju jedinstvene liste prioriternih projekata i korišćenju metodologije za selekciju prioriternih projekata u oblasti transporta, energetike, životne sredine i poslovne infrastrukture. Takođe se pohvaljuje i osnivanje Nacionalnog odbora za investicije. U Albaniji, koordinacija između Ministarstva finansija i resornih ministarstava treba da bude poboljšana, kako bi se uskladile sektorske politike sa srednjoročnim planom budžeta. Takođe, kao posledica teritorijalne reforme u Albaniji, očekuje se da će se povećati kapaciteti lokalnih samouprava za generisanje projekata iz nacionalne podrške ili IPA fondova. Evropska komisija ocenjuje da se programiranje na osnovu sektorskog pristupa sporo sprovodi u Makedoniji.

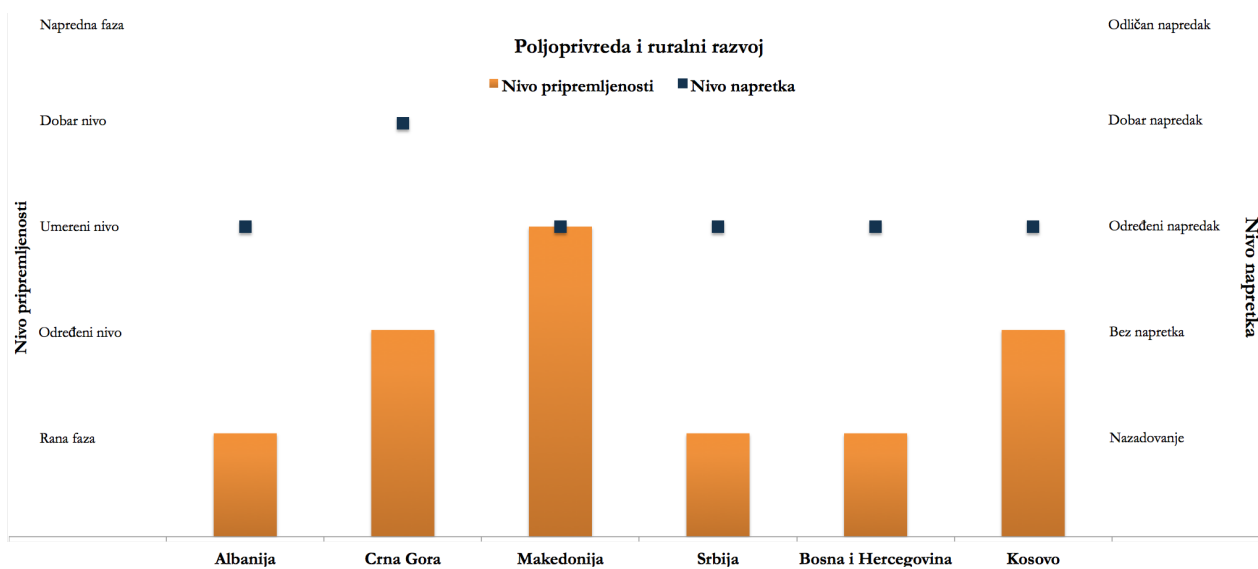
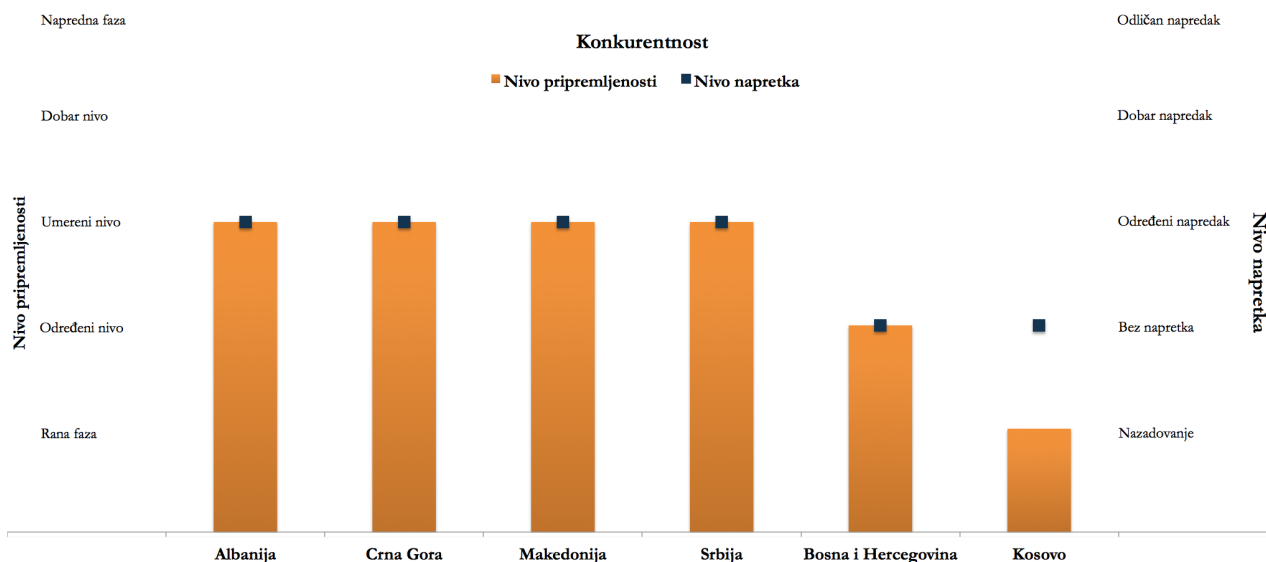
U delu **finansijskog upravljanja, kontrole i revizije**, u Srbiji su dodatno razvijeni sistemi za finansijsko upravljanje i kontrolu, u cilju usklađivanja sa zahtevima uspostavljanja decentralizovanog sistema upravljanja IPA komponentama. Ipak, kapacitet revizorskog tela nije na zadovoljavajućem nivou. Kada je u pitanju Crna Gora, vidljiv je napredak u izgradnji kapaciteta za finansijsko upravljanje, kontrolu i reviziju. Izveštaj o napretku Makedonije ističe da postoje nedostaci u pogledu

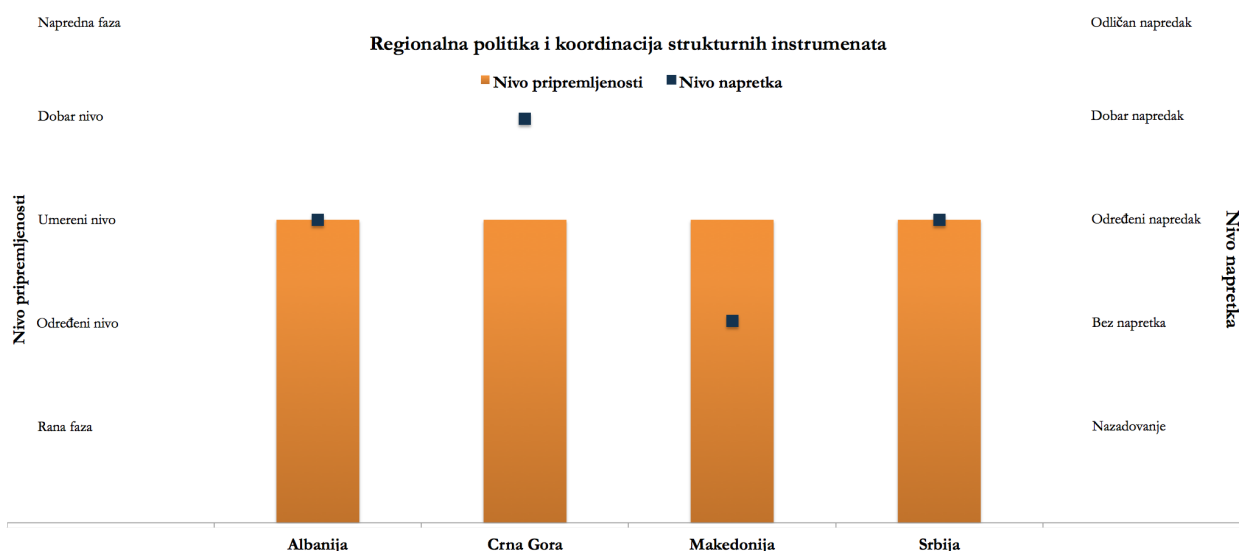
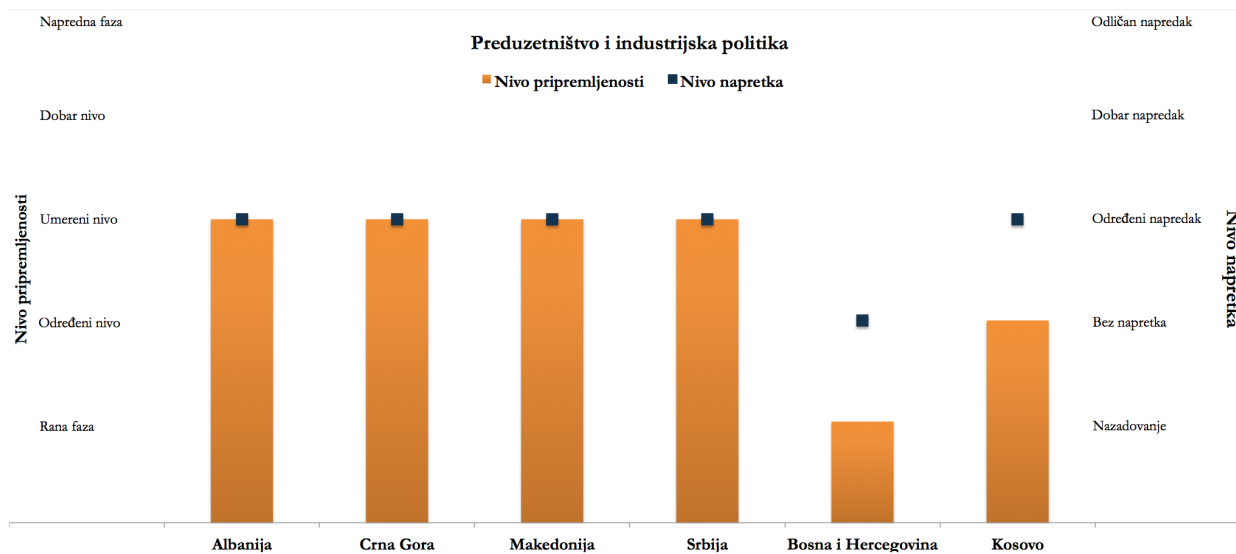
sistemskog praćenja procesa monitoringa i evaluacije, te Evropska komisija preporučuje prevazilaženje ovih nedostataka u finansijskom upravljanju, kontroli i reviziji. U Albaniji je urađena reorganizacija sektorskih radnih grupa, sa ciljem unapređenja kontrole izrade politika i pružanje konsultacija. Četiri grupe za integrisano upravljanje politikama (grupa za upravljanje vodama, reformu javne uprave, konkurentnost i inovacije, zapošljavanje i socijalna politika) su oformljene sa ciljem da pomognu Odboru za strateško planiranje i drugim među-ministarskim odborima. Evropska komisija preporučuje jačanje kapaciteta za finansijsko upravljanje, kontrolu i reviziju.

Zaključak

Iako pitanja od značaja za teritorijalni razvoj nisu od primarnog interesa za Izveštaje Evropske komisije o napretku zemalja Zapadnog Balkana, možemo zaključiti da su nalazi izuzetno bitni za dalji reformski proces u ovoj oblasti. Izveštaji se jasno određuju ka neophodnosti unapređenja procesa decentralizacije i finansiranja lokalnih samouprava, saradnje između javnog, privatnog i civilnog sektora, na unapređenje poslovnog okruženja, kao i na mere podrške za pristup finansiranju i podsticanje razvoja privatnog sektora. Dalji rad na unapređenju administrativnih kapaciteta za razvoj poljoprivrede i ruralnog razvoja je iskazan u svim zemljama, kao i na jačanju kapaciteta za programiranje i sprovođenje IPA programa. ■

Prilog: Ocena Evropske komisije o nivou pripremljenosti i nivou napretka zemalja Zapadnog Balkana u četiri oblasti acquis-a





Dokumenta

Strategija proširenja Evropske unije, 2015. godine

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf

Izveštaj o napretku Albanije za 2015. godinu

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_albania.pdf

Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2015. godinu

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_bosnia_and_herzegovina.pdf

Izveštaj o napretku Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije za 2015. godinu

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

Izveštaj o napretku Kosova za 2015. godinu

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_kosovo.pdf

Izveštaj o napretku Crne Gore za 2015. godinu

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf

Izveštaj o napretku Srbije za 2015. godinu

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf