

## **EVROPEIZACIJA SRBIJE**

### **DRUŠTVO ZNANJA**

Elektronske komunikacije

Obrazovanje

Istraživanje

## **INTELEKTUALNA SVOJINA**

Fond za otvoreno društvo

Beograd, 2008.



Predgovor	5
Ciljevi monitoringa procesa evropeizacije Srbije	7
Činjenice i pretpostavke na kojima se zasniva projekat	8
Predmet monitoringa	9
Metodologija	11
<b>Društvo znanja</b>	15
Politike i strategije za razvoj društva znanja	17
Sprovođenje strateških opredeljenja	19
Politike razvoja informacionog društva i uspostavljanje institucionalnih aranžmana	19
Sprovođenje Nacionalne strategije i Akcionog plana	20
Pravna infrastruktura za informaciono društvo i Zajedničke tekovine ( <i>Acquis Communautaire</i> )	24
Regionalna saradnja i mehanizmi implementacije na nacionalnom nivou	27
Izgradnja dinamične informacione infrastrukture	31
Liberalizacija sektora elektronskih komunikacija u Srbiji	32
Stanje na telekomunikacionom tržištu Srbije	36
Korišćenje interneta u Srbiji	40
Promocija razvoja informacionog društva	42
Kreiranje ambijenta koji podržava širenje i efikasnu upotrebu IKT i znanja u privredi	43
Podsticanje razvoja domaćeg IKT sektora	44
Privlačenje stranih investicija u razvoj IT povezanih industrija	44
Harmonizacija trgovinskih dokumenata, podataka i procedura	44
Obezbeđenje sigurnosti i zaštite poslovnih transakcija u elektronskom poslovanju	45
Unapređenje institucionalnih aranžmana	45
Razvoj informacionog društva i obrazovanje	46
Kuda ide Evropa	46
Srbija u Evropi	49
Kreiranje podsticajnog inovativnog okruženja	60
Kuda ide Evropa	60
Istraživanja i naučni rad u Srbiji	61
<i>Preporuke</i>	67
Razvoj informacionog društva u EU i JIE	73
Razvoj informacionog društva u Evropskoj uniji i Jugoistočnoj Evropi	76
Lisabonska strategija	76
Akcion plan <i>eEurope 2005</i>	77
Obnovljena Lisabonska strategija	79
Akcion plan <i>i2010</i>	81
Regionalna saradnja u oblasti razvoja informacionog društva - <i>eSEE</i> inicijativa Pakta za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi	86
Implementacija <i>eSEE</i> Agende za razvoj informacionog društva u toku 2003. godine	90
Izgradnja informacionog društva u jugoistočnoj Evropi u uslovima “nove proširene EU” 2004. godine	91
Inicijativa <i>eSEE</i> u 2005. godini	92

Novi prioriteti eSEE Inicijative u 2007. godini – eSEE Agenda+	94
eSEE Agenda+	97
<b>Transformacija sektora elektronskih komunikacija</b>	107
Liberalizacija sektora telekomunikacija	109
Regulatorni okvir EU za sektor elektronskih komunikacija iz 2002. godine	112
Rezultati reforme i liberalizacije sektora elektronskih komunikacija u EU i dalji razvojni pravci	116
Liberalizacija sektora elektronskih komunikacija u regionu Jugoistočne Evrope	117
Stanje na telekomunikacionom tržištu Srbije	119
Fiksna telekomunikaciona infrastruktura	119
Mobilna telefonija	121
Internet	126
Akademska mreža Srbije	131
Kablovski distributeri	131
Korišćenje interneta u Srbiji	132
<b>Obrazovanje</b>	137
Evropske politike, prakse i dileme	139
Opšte obrazovanje	140
Strukovno obrazovanje i usavršavanje	150
Evropski prostor visokog obrazovanja (EPVO)	155
Opšti okvir kvalifikacija i kontrola kvaliteta	161
Srbija u evropskim procesima obrazovanja	165
Opšte obrazovanje	165
Srednje strukovno obrazovanje	166
Visoko obrazovanje	166
Osiguranje kvaliteta	165
Politike reforme obrazovanja u Srbiji i ispunjavanje preuzetih obaveza	168
Opšte obrazovanje	168
Srednje strukovno obrazovanje i usavršavanje	190
Visoko obrazovanje	197
<b>Kreiranje potsticajnog inovativnog okruženja</b>	217
Evropski prostor istraživanja (European Research Area – ERA)	219
Evropski istraživački prostor i obrazovanje	221
Inovacije i istraživanje u IKT sektoru	221
<b>Intelektualna svojina</b>	225
Od kolapsa sistema do uredenog prostora	227
Između normativnog...	228
Dobri zakoni	228
Jačanje institucija	234
... i stvarnog	236
Odbrana prava intelektualne svojine	236
<i>Preporuke</i>	243

Fond za otvoreno društvo uspostavio je 1. januara 2006. godine mehanizam za monitoring procesa evropeizacije društvenog, političkog, ekonomskog i pravnog prostora Srbije u funkciji približavanja Srbije Evropskoj uniji. Pod procesom „evropeizacije” podrazumeva se proces integrisanja evropskih vrednosti, standarda i normi u domaće javne politike, pravne norme i ponašanja kao i procesi pregovaranja u cilju zaključivanja sporazuma između Srbije i EU kojima će biti formalizovani međusobni odnosi, počevši od zaključivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, do članstva Srbije u EU.

Projekat se realizuje u saradnji Fonda za otvoreno društvo sa ekspertskim nevladinim organizacijama i ekspertima pojedincima. Proces monitoringa trajaće do 31. decembra 2008. godine.

Monitoring procesa evropeizacije, odnosno proevropskih razvojnih politika, zakonodavstva i prakse, kao i zalaganje za njihovo usvajanje i efikasno sprovođenje, predstavljaju „prijateljsku” delatnost civilnog društva usmerenu ka građanima Srbije i njenim institucijama. Tako se kapaciteti civilnog društva stavljaju u funkciju razvoja zemlje i ostvarivanja razvojnih interesa građana. Doprinosi se daljem jačanju proevropskog društvenog konsenzusa i afirmišu se proevropske razvojne politike i praksa, koje su u osnovi najvažnije reformske politike.

Polaznu osnovu procesa monitoringa čine četiri dokumenta:

1. Rezolucija Narodne skupštine o pridruživanju Srbije EU (oktobar 2004);
2. Nacionalna strategija pridruživanja EU, koju je usvojila Vlada Republike Srbije (jun 2005);
3. Studija izvodljivosti za vođenje pregovora između EU i Srbije za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koju je pripremila Komisija EU i usvojio Savet ministara (april 2005); i
4. Lisabonska agenda za razvoj zemalja članica EU, koju je utvrdio Savet ministara EU 2000.g.

Ocene i preporuke koje će biti iznošene u izveštajima o monitoringu biće rezultat upoređivanja i analize postojećih praksi sa zahtevima i opredeljenjima iznetim u navedenim dokumentima.

Članovi projektnog tima Fonda za otvoreno društvo jesu: Mihajlo ČOLAK, Srđan ĐUROVIĆ, dr Jadranka JELINČIĆ, rukovodilac tima, Tamara LUKŠIĆ-ORLANDIĆ, Radmila MASLOVARIĆ, Miodrag MILOSAVLJEVIĆ, Jadranka STOJANOVIĆ, Tatjana STOJIC i Tomislav ŽIGMANOV. Za sve stavove u Izveštaju o monitoringu odgovornost pripada Fondu za otvoreno društvo.

Na izradi izveštaja za pojedine oblasti partneri Fonda su bile sledeće organizacije i eksperti: Alternativna akademska obrazovna mreža, Dejan ANASTASIJEVIĆ, Margareta ANDREJIĆ, mr Miloško ARSIĆ, Vladimir ARSIĆ, Miomir BRKIĆ, mr Svetislava BULAJIĆ, Beogradski centar za ljudska prava, Centar za obrazovne politike, Cen-

tar za primenjene evropske studije, Centar za slobodne izbore i demokratiju, Centar za visoke ekonomske studije, Centar za razvoj civilnog društva, Centar za reforme EU (Center for reform of the EU), dr Aleksandra ČAVOŠKI, dr Jovan ČIRIĆ, dr Katarina DAMNJANOVIĆ, prof. dr Mijat DAMJANOVIĆ, Radomir DIKLIĆ, prof. dr Vojin DIMITRIJEVIĆ, mr Dina DOBRKOVIĆ, Pavel DOMONJI, Emil DŽUDŽEVIĆ, prof. dr Snežana ĐORĐEVIĆ, Bojan ĐURIĆ, Fond demokratski centar, Zoran GRAC, prof. dr Momčilo Grubač, Grupa 484, prof. dr Miroslav HADŽIĆ, Omer HADŽIOMEROVIĆ, Vidan HADŽI VIDANOVIĆ, dr Marina ILIĆ, mr Snežana ILIĆ, prof. dr Vladimir ILIĆ, Institut za uporedno pravo, Dragan JANJIĆ, mr Marko KARADŽIĆ, Jelena KLEUT, Bojan KOMNENOVIĆ, mr Ana KNEŽEVIĆ- BOJOVIĆ, Slobodan KREMENJAK, Liga za dekadu Roma, dr Branislava LEPOTIĆ-KOVAČEVIĆ, Željka MANIĆ, prof. dr Anđelka MIHAJLOV, Gordana MIHAJLOVIĆ, mr Mirjana MILOŠEVIĆ, mr Ana MILJANIĆ, dr Nataša MRVIĆ-PETROVIĆ, dr Oliver NIKOLIĆ, Nemanja NENADIĆ, PALGO centar, mr Nataša PANTIĆ, mr Žarko PAUNOVIĆ, Danilo PEJOVIĆ, mr Vesna PETROVIĆ, dr Nevena PETRUŠIĆ, prof. dr Desanka RADUNOVIĆ, prof.dr Vesna RAKIĆ-VODINELIĆ, Aleksandar RESANOVIĆ, Vojkan SIMIĆ, mr Zoran SKOPLJAK, prof. dr Fua-da STANKOVIĆ, Transparentnost Srbija, prof.dr Srbijanka TURAJLIĆ, dr Kori UDOVIČKI, dr Marijana VIDAS-BUBANJA, mr Nataša VUČKOVIĆ, Martina VUKASOVIĆ, mr Verica VUKOVIĆ, mr Ružica ŽAREVAC, prof. dr Boško ŽIVKOVIĆ.

Fond za otvoreno društvo zahvaljuje svim partnerima na doprinosu i posvećenosti zajedničkim ciljevima.

## CILJEVI monitoringa procesa evropeizacije Srbije

Ovaj izveštaj je deo projekta Fonda za otvoreno društvo „Monitoring procesa evropeizacije društvenog, političkog, ekonomskog i pravnog prostora Srbije“. Osnovni ciljevi ovog projekta jesu:

- ▶ da se državi i nadležnim organima i organizacijama koje vrše javna ovlašćenja i lokalnoj (samo)upravi:
  - ukaže na oblasti u kojima je potrebno sprovesti odgovarajuće reforme i sugerišu sadržaji reformskih zahvata;
  - razotkriju nedoslednosti i tendencije odugovlačenja u sprovođenju reformskih politika i zakonodavnih mera, kao i razlozi koji utiču na neefikasnost reformskih politika ili na njihovo ignorisanje;
  - skrene pažnja na postojanje pravnih praznina i konfliktnih normi u pravnom sistemu, kao i normi koje nisu usklađene sa evropskim vrednostima i standardima, te predlože odgovarajuće izmene;
  - ukaže na potrebu i mogućnosti za jačanje kapaciteta države i lokalne samouprave za izvršavanje njihovih zadataka saglasno principima demokratskog upravljanja i dobre vladavine.
- ▶ da se institucijama sistema stave na raspolaganje kapaciteti i znanja civilnog društva za formulisanje i sprovođenje proevropskih razvojnih politika i zakonodavstva, a time ojačaju, za sada limitirani, kapaciteti države da u celini i blagovremeno izvršava svoje poslove vezane za procese evropeizacije;
- ▶ da se izgrade funkcionalni mehanizmi konsultovanja građana i njihovih udruženja (profesionalnih, strukovnih i interesnih) u formulisanju i sprovođenju proevropskih javnih politika, a time i implementacija jednog od temeljnih evropskih principa – principa dobrog upravljanja;
- ▶ da se jasno razgraniči odgovornost svakog od sektora društva, a posebno nosilaca javnih ovlašćenja, za uspešan i nesmetan proevropski razvoj zemlje;
- ▶ da se osnaže aktivnosti civilnog društva koje šire razumevanje među građanima Srbije da je proces evropeizacije razvojni koncept i da je on u funkciji unapređivanja njihovog ekonomskog i društvenog položaja i ostvarivanja višeg nivoa kvaliteta života;

- ▶ da se ukaže na bliskost vrednosti koje se smatraju evropskim sa onim standardima i vrednostima koje se u Srbiji smatraju lokalnim i nacionalnim;
- ▶ da se pred institucijama Evropske unije i država članica EU i unutar evropskog trećeg sektora afirmišu naponi srbijanskog društva i države vezani za proevropski razvoj Srbije, i time obezbedi ravnomeran i nesmetan proces približavanja Srbije EU.

## ČINJENICE I PRETPOSTAVKE na kojima se zasniva projekat

- ▶ Proevropski razvoj Srbije i njeno učlanjenje u Evropsku uniju *jedina* je razvojna šansa za Srbiju i njene građane, ali i najefikasniji garant stabilnog demokratskog razvoja, ujednačenog ekonomskog napredovanja, kao i garancija unutrašnje i spoljne bezbednosti građana i države.
- ▶ Ubedljiva većina građana (preko 75%) uverena je da približavanje Srbije EU predstavlja poželjan razvoj zemlje, jer može da obezbedi ostvarivanje njihovih interesa. Zbog toga nijedan odgovoran predsednik Republike, sastav Narodne skupštine i Vlade ili drugi izabrani ili imenovani organ ili telo ne mogu, iz ma kojeg razloga, da ignorišu ovaj stav građana.
- ▶ Država Srbija se preko svojih organa obavezala da će voditi proevropske razvojne politike, te su njeni organi, pre svih Narodna skupština i Vlada, odgovorni za njihovo sprovođenje:
  - Narodna skupština Srbije je u aprilu 2005. usvojila Rezoluciju o pridruživanju Srbije Evropskoj uniji i time je obavezala i sebe i Vladu da će voditi politiku koja omogućava približavanje i učlanjenje zemlje u EU.
  - Vlada Republike Srbije i Odbor Narodne skupštine za evropske integracije usvojili su Nacionalnu strategiju za približavanje Srbije Evropskoj uniji, koja je time postala platforma za vođenje javnih politika, uključujući i zakonodavnu, u prvoj fazi formalizovanja odnosa sa EU, odnosno za vođenje pregovora o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU (SSP).
- ▶ Veliki deo građana i civilnog društva Srbije, bez obzira na ideološka i vrednosna opredeljenja, i svi njeni organi, pre svega Predsednik Republike, Narodna skupština i Vlada, imaju potpunu svest o tome da je napredovanje Srbije u formalizaciji odnosa sa EU povezano sa kumulativnim ispunjavanjem tri grupe uslova.



*Zahtevi i uslovi vezani za sve zemlje pretendentne na članstvo u EU:*

- prihvatanje i efektivno sprovođenje principa demokratske vladavine, vladavine prava, dobrog upravljanja i tržišne ekonomije i, naravno, harmonizacija unutrašnjih normi i standarda sa *Acquis communautaire*;
- davanje aktivnog doprinosa evro-atlantskoj bezbednosti, odnosno članstvo u NATO-u.

*Zahtevi i uslovi vezani za zemlje nastale iz SFRJ:*

- puna i stalna saradnja sa Tribunalom za ratne zločine počinjene na teritoriji bivše Jugoslavije;
- puna normalizacija odnosa sa svim zemljama regiona Zapadnog Balkana.

*Zahtevi i uslovi vezani za Srbiju:*

- konstruktivan stav u pregovorima o statusu Kosova.

Ispunjavanje ovih zahteva jeste istovremeno i uslov demokratije u Srbiji i u funkciji je njenog harmoničnog i stabilnog razvoja.

- ▶ Pojedini segmenti društva – pre svega onaj deo domaćeg krupnog biznisa koji je svoje bogatstvo akumulisao tokom 1990-ih, zahvaljujući povlašćenom položaju u pristupu finansijskom kapitalu i poslovima koji su bili pod kontrolom režima (trgovina naftom i drugim strateškim proizvodima), ili time što su bili deo mreža organizovanog kriminala (šverc duvana, oružja, droge, ljudi...) a još nisu legalizovali svoje poslove (ili to ni nemaju nameru), i centri moći koji još uvek nisu stavljeni pod kontrolu institucija (npr. delovi bezbednosnih službi) – ozbiljne su tačke otpora sprovođenju reformi i evropeizaciji.

Zbog toga je uspostavljanje integriteta institucija, dosledno vršenje njihovih funkcija i sprovođenje efikasnih antimonopolskih politika i politika suzbijanja i prevencije korupcije i organizovanog kriminala deo procesa stvaranja uslova za razvoj demokratije, slobodu tržišnog privređivanja i za proporcionalno učešće građana u raspodeli dobiti iz ekonomskog razvoja. Proces evropeizacije je u direktnoj funkciji ostvarivanja ovih ciljeva.

## **PREDMET monitoringa**

### **I. KAPACITETI ORGANA VLASTI I LOKALNIH ORGANA (SAMO)UPRAVE**

#### **A. ZAKONODAVNA VLAST (Parlament)**

#### **B. PREDSEDNIK REPUBLIKE**

#### **C. IZVRŠNA VLAST**

#### **D. LOKALNA (SAMO)UPRAVA**

*Partneri i saradnici:* Fond za otvoreno društvo, PALGO centar, Alternativna akademska obrazovna mreža (AAOM), Centar za obrazovne politike

#### **E. PRAVOSUĐE**

*Partneri i saradnici:* Fond za otvoreno društvo, Institut za uporedno pravo

#### **F. REGULATORNA, KONTROLNA I KOREKTIVNA TELA**

(„četvrta grana vlasti”, eksterna kontrola vlasti ili vladavina struka?)

*Partneri i saradnici:* Fond za otvoreno društvo, Centar za primenjene evropske studije, „Transparentnost Srbija”, Beogradski centar za ljudska prava, Institut za uporedno pravo, Centar za visoke ekonomske studije (CEVES), AAOM i Centar za obrazovne politike

## **II NEKE POLITIKE OD ZNAČAJA ZA PROCES PRIBLIŽAVANJA EU**

#### **A. DEMOKRATSKA CIVILNA KONTROLA VOJSKE I POLICIJE**

*Partneri i saradnici:* Centar za civilno–vojne odnose, Fond za otvoreno društvo

#### **B. POLITIKE SUZBIJANJA I PREVENCIJE ORGANIZOVANOG KRIMINALA**

*Partneri i saradnici:* Fond za otvoreno društvo i Centar za primenjene evropske studije

#### **C. TRANSPARENTNOST, ANTIKORUPCIJSKE POLITIKE I ANTIMONOPOLI**

*Partneri i saradnici:* Fond za otvoreno društvo, Centar za primenjene evropske studije, CEVES/FREN, „Transparentnost Srbija”

#### **D. ZAŠTITA INTELEKTUALNE SVOJINE**

*Partneri i saradnici:* Fond za otvoreno društvo

#### **E. ŽIVOTNA SREDINA**

*Partneri i saradnici:* Fond za otvoreno društvo

#### **F. DRUŠTVO ZNANJA**

*Partneri i saradnici:* AAOM, Centar za obrazovne politike i Fond za otvoreno društvo

#### **G. MEDIJI**

*Partneri i saradnici:* Fond za otvoreno društvo i Centar za primenjene evropske studije

### III. LJUDSKA PRAVA

*Partneri i saradnici:* Beogradski centar za ljudska prava, Grupa 484, Fond za otvoreno društvo

### IV. PRAVA NACIONALNIH MANJINA I POLOŽAJ ROMA<sup>1</sup>

*Partneri i saradnici:* Centar za razvoj civilnog društva, Fond za otvoreno društvo, Liga za Dekadu Roma

### V. REGIONALNA SARADNJA U JUGOISTOČNOJ EVROPI

*Partneri i saradnici:* Fond za otvoreno društvo

### VI. POLITIKE EVROPSKE UNIJE PREMA ZAPADNOM BALKANU

*Partneri i saradnici:* Fond za otvoreno društvo, Centar za primenjene evropske studije

### VII. CIVILNO DRUŠTVO

*Partneri i saradnici:* Fond za otvoreno društvo, Centar za primenjene evropske studije

## METODOLOGIJA

4.1. U Monitoringu procesa približavanja Srbije Evropskoj uniji kao polazna osnova služe sledeća četiri dokumenta:

- Rezolucija Narodne skupštine o pridruživanju Srbije EU (oktobar 2004. godine);
- Nacionalna strategija pridruživanja EU koju je usvojila Vlada Republike Srbije (jun 2005);
- Studija izvodljivosti za vođenje pregovora između EU i Srbije za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koju je pripremila Komisija EU i usvojio Savet ministara (april 2005); i
- Lisabonska agenda za razvoj zemalja članica EU, koju je utvrdio Savet ministara EU 2000.

U ovim dokumentima su definisani uslovi, zahtevi i opredeljenja od značaja za evropeizaciju društvenog, političkog, ekonomskog i pravnog prostora Srbije za približavanje Srbije Evropskoj uniji, a na osnovu njih je određen predmet monitoringa.

---

<sup>1</sup> Romi uživaju položaj nacionalne manjine u Srbiji. Međutim, položaju Roma je u ovom Izveštaju poklonjena posebna pažnja, zbog toga što je Srbija jedna od devet zemalja centralne i istočne Evrope učesnica Dekade za inkluziju Roma (2005–2015). Naime, predsednik Vlade je u ime Srbije potpisao 5. februara 2005. Deklaraciju o Dekadi inkluzije Roma (2005–2015), a Vlada RS je usvojila akcione planove za unapređivanje položaja Roma u oblasti: obrazovanja, zdravstva, zapošljavanja i stanovanja. Pored toga, Evropska unija je zainteresovana da kroz sredstva pomoći zemljama koje mogu postati kandidati za članstvo u EU, kao i zemljama kandidatima, pomogne, kroz svoje pretpristupne fondove, da sprovedu politike unapređenja položaja Roma.

Rezolucija Narodne skupštine o pridruživanju Srbije EU izražava opredeljenje države Srbije da vodi proevropske razvojne politike, koje će pripremiti i omogućiti učlanjivanje Srbije u Evropsku uniju i obavezuje sve njene organe da vode politike koje su u funkciji ostvarivanja razvojnih ciljeva utvrđenih u Rezoluciji.<sup>2</sup>

Nacionalna strategija pridruživanja Srbije EU jeste dokument kojim se Vlada obavezala na vođenje politika koje će omogućiti zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Istovremeno, ovaj dokument sadrži elemente za utvrđivanje politika i donošenje mera koje su od značaja za proces evropeizacije i posle zaključivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.<sup>3</sup>

Studija izvodljivosti definiše minimalan broj uslova koji Srbija treba da ispuni u prvoj fazi formalizovanja odnosa sa EU, odnosno koje treba da ispuni kako bi se zaključio Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Srbije EU.<sup>4</sup>

Lisabonska agenda je dokument koji se odnosi na države članice Evropske unije. Budući da će Srbija na kraju procesa pridruživanja EU pristupiti Evropskoj uniji koja će i po ustrojstvu i po ciljevima razvoja biti različita od one kakvu danas poznajemo, za harmoničan ritam približavanja Srbije EU nužno je da Srbija već danas vodi politike koje imaju u vidu i uvažavaju razvojne politike i ciljeve Evropske unije.<sup>5</sup>

4.2. Kriterijume za procenu harmonizovanosti društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije sa evropskim standardima i normama predstavljaju:

► *Evropske vrednosti:*

- mirno rešavanje sporova, konstruktivna međunarodna saradnja i davanje doprinosa evropskoj bezbednosti;
- postojanje i efikasno funkcionisanje demokratski izabраниh organa i tela;
- poštovanje osnovnih ljudskih prava i sloboda i prava nacionalnih zajednica;
- princip vladavine prava;
- princip dobrog upravljanja;
- princip javnosti, odgovornosti i javnog integriteta;
- razvijeno i aktivno civilno društvo i održivost i autonomija institucija civilnog društva.

► *Standardi sadržani u Zajedničkim tekovinama (Acquis communautaire):*

---

<sup>2</sup> Videti: <http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/akta/ostalaakta.asp>

<sup>3</sup> Videti: <http://www.seio.sr.gov.yu>

<sup>4</sup> Videti: <http://www.seio.sr.gov.yu>

<sup>5</sup> Videti: [http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index_en.htm)

Za standarde sadržane u ovom dokumentu Savet ministara EU je utvrdio da izražavaju neupitne zajedničke vrednosti i standarde koje dele sve države članice EU i kojima treba da teže i da ih ispunjavaju svi kandidati za članstvo u EU i čijom se primenom mogu ostvariti ciljevi razvoja Evropske unije.

Navedeni kriterijumi su bili razloženi na pojedine elemente, čiji je stepen ostvarenosti procenjivan na osnovu odgovora koji su dobijeni primenom skupa pitanja koje je Komisija EU postavljala državama kandidatima za članstvo u EU.

4.3. Na osnovu procena stepena integrisanosti evropskih vrednosti i normi i standarda iz Zajedničkih tekovina u domaće javne politike, zakonodavstvo i društvene prakse ocenjivano je u kojoj je meri društveni, ekonomski, politički i pravni prostor usaglašen sa evropskim vrednostima, standardima i normama. U izvođenju procena vršeno je i upoređivanje politika i praksi u Srbiji sa istim takvim politikama i praksama u zemljama kandidatima za članstvo u EU u vreme kada su se one nalazile u istoj fazi procesa pridruživanja Evropskoj uniji u kojoj se danas nalazi Srbija.



## **DRUŠTVO ZNANJA**

**Elektronske komunikacije**

**Obrazovanje**

**Istraživanje**





## Politike i strategije za razvoj društva znanja

Razvoj informacionog društva i ekonomije zasnovane na znanju nesumnjivo je u savremenom svetu *conditio sine qua non* uspešnog ekonomskog razvoja. Intenzivan razvoj informacionog društva najtešnje je povezan sa razvojem sektora telekomunikacija. Bez širenja telekomunikacione infrastrukture i bez njegove liberalizacije nije moguće ozbiljno govoriti o planovima za razvoj informacionog društva. Ubrzani razvoj sektora elektronskih komunikacija i sa njim povezanih privrednih grana može pomoći Srbiji da u kraćim rokovima bitno nadoknadi zaostajanje u razvoju, reši problem dispariteta u unutrašnjem regionalnom razvoju, smanji stopu nezaposlenosti i podigne stepen kompetitivnosti svoje ekonomije na međunarodnim tržištima.

Prioritetni tretman koji razvoju informacionog društva daje Evropska unija<sup>6</sup> je polazište za sagledanje značaja ove oblasti za proces približavanja Srbije EU i istovremeno jedna od repernih tačaka za tumačenje trenutnog stanja razvoja informacionog društva u Srbiji. Istovremeno, regionalna saradnja u oblasti razvoja informacionog društva u okviru Inicijative za elektronsku Jugoistočnu Evropu (eSEE inicijative) Pakta za stabilnost ima bitne implikacije i na razvoj informacionog društva u Srbiji. Uspešnost realizacije eSEE inicijative, koja zavisi i od Srbije, i izvršavanje obaveza koje je preuzela u okviru ove inicijative predstavljaju drugi bitan element za ocenu uspešnosti domaćih politika u ovoj oblasti. Treći element za praćenje uspešnosti razvoja informacionog društva čine kvalitet i dinamika ispunjavanja zadataka koje je Vlada preuzela na sebe usvajanjem Strategije za pridruživanje Evropskoj uniji,<sup>7</sup> Strategije za razvoj informacionog društva,<sup>8</sup> pratećeg Akcionog plana za njeno sprovođenje, Politike i Strategije razvoja telekomunikacija do 2010. godine.<sup>9</sup>

U Strategiji Vlade Srbije za pridruživanje EU kao primarni zadaci razvoja oblasti informaciono-komunikacionih tehnologija i informacionog društva u Srbiji navedeno je sledeće:

---

<sup>6</sup> Videti: PRESIDENCY CONCLUSIONS LISBON EUROPEAN COUNCIL 23 AND 24 MARCH 2000 i COMMUNICATION TO THE SPRING EUROPEAN COUNCIL: Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy. Communication from President Barroso in agreement with Vice-President Verheugen {SEC(2005) 192} {SEC(2005) 193}.

<sup>7</sup> Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbiji i Crne Gore Evropskoj uniji, jun 2005, str. 107–108.

<sup>8</sup> Strategija razvoja informacionog društva usvojena je na sednici Vlade održanoj 5. oktobra 2006. Kreiranje ovog strateškog dokumenta realizovano je kroz projektni zadatak koji su podržali UNDP i Fond za otvoreno društvo, a koji je iniciralo Ministarstvo za nauku i životnu sredinu. Proces izrade Strategije se odvijao kroz serije javnih debata i bio je otvoren za učešće i intervencije svih aktera zainteresovanih za razvoj informacionog društva, što je za uslove Srbije predstavljalo kvalitativno nov pristup u razvijanju javnih politika. U izradi strategije primenjen je holistički i međusektorski pristup, u skladu sa Smernicama eSEE inicijative i pozitivnom međunarodnom i regionalnom praksom.

<sup>9</sup> Strategiju razvoja telekomunikacija u Republici Srbiji od 2006. do 2010. godine usvojila je Vlada na sednici od 26. oktobra 2006. godine, Sl. glasnik RS br. 99/06 od 10.11.2006.

- Usvajanje Strategije i Akcionog plana za razvoj informacionog društva u Srbiji.
- Obezbeđivanje svih materijalnih i organizacionih uslova za efikasan rad jedne institucije koja bi imala sva potrebna ovlašćenja za upravljanje naporima u izgradnji informacionog društva. Ova institucija može da bude reformisani Zavod za informatiku i internet (ZII), Sektor za informaciono društvo postojećeg Ministarstva za nauku ili sasvim novo Ministarstvo za informaciono društvo, koje bi objedinilo prethodne dve organizacije. Pored ključne uloge u iniciranju i koordiniranju rada na donošenju regulative iz oblasti informacionog društva, kao i ostvarivanju aktivne međunarodne saradnje (u okviru procesa Svetskog samita o informacionom društvu UN, programa Evropske unije iz oblasti informacionog društva, regionalnih inicijativa, poput *eSEE*, itd), ova institucija bi radila na razvoju konsultativnih mehanizama za uključivanje svih direktno zainteresovanih strana u proces izgradnje informacionog društva u Srbiji.
- Aktivno angažovanje svih nadležnih institucija na stvaranju otvorenog i konkurentnog tržišta telekomunikacija, privatizaciji i ukidanju državnih monopola u ovoj oblasti i izgradnji pristupačne infrastrukture elektronskih komunikacionih mreža. Odgovornost državnih organa ogleda se u stvaranju uslova za slobodnu konkurenciju i podsticajâ za investiranje u ovoj oblasti, sa ciljem da najveći deo infrastrukture izgradi privatni sektor. Međutim, tamo gde to nije isplativo za privatni sektor (na primer, u udaljenim i siromašnim krajevima), država treba da interveniše direktnom izgradnjom infrastrukture ili obezbeđivanjem subvencija privatnom sektoru. Pored toga, na mestima gde nije moguće jeftin i lak pristup elektronskim komunikacionim mrežama država bi trebalo da stimuliše otvaranje besplatnih pristupnih tačaka u javnim ustanovama (biblioteke, pošte, bolnice, škole, opštine itd).
- Omogućavanje građanima da steknu neophodna znanja za upotrebu informacionih i komunikacionih tehnologija, kao i opštih znanja potrebnih za filtriranje, sortiranje i smislenu upotrebu informacija. Ova znanja treba da se stiču kontinuirano kroz osnovno, srednje i visoko obrazovanje, obuku uz rad ili prekvalifikaciju za rad, kao i kroz učenje na daljinu (*distance learning*). Obrazovanje treba da bude obezbeđeno od strane države, privatnog sektora i kroz državno–privatna partnerstva (koja su naročito važna za obezbeđivanje kvalitetnog obrazovanja u udaljenim i siromašnim oblastima);
- Pružanje podrške projektima koji imaju za cilj da se bogatstvo jezika, kulture i istorijskog nasleđa pretvori u digitalni oblik i učini dostupnim preko elektronskih komunikacionih mreža. Ovim će se obezbediti očuvanje identiteta etničkih grupa sa naših prostora i sačuvati njihova posebnost. Takođe, globalna dostupnost nacionalnih sadržaja uticaće na povećanje međusobnog razumevanja i tolerancije, olakšati saradnju i povećati poverenje među susedima. Tako će se ostvariti veća stabilnost i sigurnost u regionu, kao i ubrzati proces evropskih integracija.
- Podsticanje razvoja celokupnog sektora proizvodnje i usluga u oblasti informacionih i komunikacionih tehnologija od strane države, kao najvećeg korisnika, putem sistema javnih nabavki.

- Uvođenje informacionih i komunikacionih tehnologija u državnu upravu (e-vlada) radi unapređenja pružanja usluga države građanima, racionalnosti u potrošnji javnih sredstava, efikasnosti u pružanju javnih usluga i javnosti u radu. Procesi funkcionisanja i metodologija primene informacionih i komunikacionih tehnologija trebalo bi da postanu osnova za kompletnu reformu javne uprave i načina odlučivanja Vlade i njenih organa.

## Sprovođenje strateških opredeljenja

### Politike razvoja informacionog društva i uspostavljanje institucionalnih aranžmana

Vlada Republike Srbije je usvojila Strategiju razvoja informacionog društva 2006. godine. Strategija definiše četiri osnovna cilja. Prvo, ubrzavanje uspostavljanja strukture za izgradnju informacionog društva, što znači obezbeđivanje pristupačnih komunikacionih usluga za sve; i usklađivanje pravnog sistema sa Zajedničkim tekovinama. Drugi cilj je jeftiniji, brži i siguran internet, odnosno jeftiniji i brži pristup internetu; brži internet za istraživače i studente; i sigurne mreže i inteligentne (*smart*) kartice. Treći cilj je povećano ulaganje u ljude i znanja. Za ostvarenje ovog cilja presudno je uključivanje omladine u digitalno doba; pripremanje ljudi za rad u privredi zasnovano je na znanju. Četvrti cilj je stimulisanje upotrebe interneta, što praktično znači: ubrzavanje E-trgovine; razvoj E-uprave; razvoj E-zdravstva; postavljanje lokalnih sadržaja (nacionalno kulturno blago i slični resursi) na globalnu mrežu; uspostavljanje inteligentnog sistema prenosa i E-ekologija.

Zajedno sa Strategijom razvoja informacionog društva, Vlada je usvojila i Nacionalni akcioni plan, koji navodi konkretne zadatke i rokove do kojih oni treba da budu realizovani, kao i nadležna državna tela za njihovu realizaciju. Oba dokumenta predstavljaju solidnu osnovu i dovoljno širok okvir za preduzimanje konkretnih aktivnosti i mera koji će ubrzati razvoj informacionog društva u Srbiji.

Ova strategija će moći da bude uspešno primenjena samo ako postoje politička volja i svest najviših političkih instancija o važnosti i koristima od razvoja informacionog društva, kao i finansijska sredstva za proces njene primene. Do sada je politička spremnost da se razvoju informacionog društva posveti dužna pažnja više bila deklarativna nego što je mogla da se prati kroz konkretne akcije u praksi. Ova tema je obično eksploatisana u predizbornim govorima i obećanjima, kako bi se kasnije zanemarila i izgubila u moru drugih, politički prioritarnijih akcija. Stvarna svest o informacionom društvu kao investiciji za budućnost sada je mala, a potreba edukacije političkog rukovodstva o ovim pitanjima izuzetno je naglašena.

Takođe, godinama se uočava odsustvo kontinuiteta rada na nekim važnim pitanjima vezanim za razvoj informacionog društva, jer svaka nova vlast kreće od početka i obično negira kvalitet do tada urađenih zadataka. Veliki problem je stalno menjanje strukture Vlade, kontinuirana preraspodela nadležnosti među ministarstvima i vladinim telima, menjanje i reorganizacija organa koji bi trebalo da ima ulogu glavnog koordinatora i fokalne tačke za obavljanje zadataka vezanih za poslove razvoja informacionog društva: Zavod za razvoj interneta (2001–2003), Ministarstvo za kapitalne investicije (2003–2007), Ministarstvo za nauku i zaštitu životne sredine (2006–2007) Ministarstvo za telekomunikacije i razvoj informatičkog (*sic!*) društva (2007–).

Međutim, već sada je očigledno da poslovi i odgovornost vezani za uspešan razvoj informacionog društva ne pripadaju isključivo ovom organu uprave. Brojne poslove vezane za razvoj ID-a ovo Ministarstvo može da obavlja pre svega kao koordinator, ali ne i kao isključivi predlagač i sprovodilac politika i zakona. Dovoljno je uzeti za primer razvoj i funkcionisanje informacione infrastrukture. U ovoj oblasti Ministarstvo svoje odgovornosti deli sa Agencijom za telekomunikacije, koja je nezavisno telo i kojoj pripadaju posebne odgovornosti u ovoj oblasti; poslovi vezani za razvoj i funkcionisanje elektronske vlade u velikoj meri zavise od saradnje ovog ministarstva sa Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu, koje je nadležno za sprovođenje politika reforme javne uprave. Podsticanje razvoja privrednih delatnosti zasnovanih na primeni IKT svakako je odgovornost Ministarstva za ekonomiju i regionalni razvoj. Pitanje obrazovanja kadrova koji imaju kvalifikacije za rad u privrednim delatnostima zasnovanim na IKT jeste najneposrednija odgovornost Ministarstva za obrazovanje, kao i dva tela koja su odgovorna za razvijanje obrazovnih politika – konkretno, Nacionalnog saveta za obrazovanje i Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje. Uspostavljanje i efikasno funkcionisanje sistema permanentnog obrazovanja, kada se govori o Vladi i sadašnjoj preraspodeli odgovornosti unutar nje, čine odgovornost i Ministarstva za obrazovanje i Ministarstva za ekonomski i regionalni razvoj, koje je nadležno i za pitanja zapošljavanja.

Takođe, problem je i nedostatak usko specijalizovanih kadrova koji treba da se bave sprovođenjem usvojenih politika u ovoj oblasti. Stručnjaci za IT i razvoj informacionog društva obično nisu zadovoljni niskim platama u državnoj administraciji, zbog čega je fluktuacija kadrova vrlo velika.

Odlučno sprovođenje usvojenih politika umesto njihovog stalnog preispitivanja, obezbeđivanje potrebnih finansijskih sredstava i rešavanje problema prekomerne fluktuacije kadrova, koja se negativno odražava na procese implementacije predstavljaju uslov da usvojene politike proizvedu projektovane rezultate.

Ostvarivanje ciljeva Strategije razvoja informacionog društva može se značajno unaprediti i ubrzati kroz međunarodnu i regionalnu saradnju. Njeno sprovođenje je, nema sumnje, poduhvat koji zahteva nacionalni angažman, u kojem moraju aktivno učestvovati svi ključni entiteti javne vlasti, poslovni sektor, akademska zajednica i civilno društvo.

### **Sprovođenje Nacionalne strategije i Akcionog plana**

U kontekstu realizacije Nacionalne strategije za razvoj informacionog društva, Srbija je u okviru *eSEE* Agende, između ostalog, preuzela i dva međusobno povezana zadatka. Prvi zadatak je kreiranje nacionalne institucije koja će biti nadležna za implementaciju Strategije. Saglasno Smernicama *eSEE* inicijative, ta institucija mora imati položaj u sistemu vlasti i ovlašćenja koja joj omogućavaju da obezbedi realizaciju preuzetih obaveza i efikasnu koordinaciju i usmeravanje svih aktivnosti koje su vezane za razvoj informacionog društva u Srbiji. Drugi zadatak se odnosi na razvoj mernog instrumentarija – procedura *benchmarking*-a – koji omogućava da se prati razvoj informacionog društva i poređenje tog razvoja sa ostalim zemljama iz regiona, Evrope i sveta.

Na nacionalnom nivou Srbija je, kao zemlja potpisnica *eSEE* Agende, preuzela obavezu formiranja tela (najmanje na nivou kabineta predsednika Vlade) koje će biti nadležno za implementaciju Strategije i koje će predstavljati ključnog koordinatora i fokalnu tačku svih aktivnosti zemlje na planu razvoja informacionog društva (ID). Do osnivanja Vlade 2007. godine kao nadležno telo Srbija je navodila Republički zavod za informatiku i internet. Zavod nije imao nadležnosti koje obuhvataju bavljenje svim pitanjima vezanim za razvoj informacionog društva.

Republički zavod za informatiku i internet ustanovljen je Zakonom o ministarstvima kao posebna organizacija što obavlja stručne poslove i poslove državne uprave koji se odnose na: unapređenje, razvoj i funkcionisanje informacionog sistema državnih organa, lokalne samouprave i javnih službi; primenu i korišćenje interneta u radu državnih organa, lokalne samouprave i javnih službi; zaštitu podataka; razvoj i primenu standarda u uvođenju informacionih tehnologija u državnim organima, kao i druge poslove određene zakonom.

U kontekstu međunarodne prakse i opšteprihvaćenih pojmova, ovako definisan delokrug sadrži osnovne komponente razvoja i implementacije sistema elektronske uprave (eUprave).

Zakonom o ministarstvima od 15. 5. 2007. godine osnovano je Ministarstvo za telekomunikacije i informatičko društvo. Ministarstvo obavlja poslove državne uprave u oblasti telekomunikacija i informatičkog društva koji se odnose na: poštanski i telekomunikacioni saobraćaj; međunarodni telekomunikacioni i poštanski saobraćaj; uređenje i bezbednost tehničko-tehnološkog sistema telekomunikacionog i poštanskog saobraćaja; inspekcijски nadzor; strategiju razvoja telekomunikacionog i poštanskog saobraćaja; izdavanje upotrebne dozvole za telekomunikacione objekte i infrastrukturu; organizovanje finansijske i tehničke kontrole; međunarodne poslove u oblasti poštanskog saobraćaja i telekomunikacija; mere za podsticanje istraživanja i razvoja u oblasti poštanskog saobraćaja i telekomunikacija; utvrđivanje predloga plana namene radio-frekvencijskih opsega i donošenje plana raspodele radio-frekvencija; odlučivanje o broju i rokovima, odnosno periodu na koji se izdaje licenca za javne telekomunikacione mreže, odnosno za usluge za koje se može izdati ograničen broj dozvola, kao i o minimalnim uslovima za izdavanje tih dozvola; utvrđivanje liste osnovnih usluga (univerzalni servis) koje treba da pruže operateri javnih fiksnih telekomunikacionih mreža; antimonopolske mere radi sprečavanja unakrsnog vlasništva ili drugih oblika povezivanja između telekomunikacionih operatera da bi se zabranilo i sprečilo stvaranje dominantnog položaja i obezbedila slobodna konkurencija; utvrđivanje politike i strategije izgradnje informacionog društva; pripremu zakona, drugih propisa, standarda i mera u oblasti elektronskog poslovanja; primenu informatike i interneta; pružanje informacionih usluga; razvoj i unapređenje akademske računarske mreže; koordinaciju u izradi strateško-razvojnih dokumenata na nivou Republike Srbije; razvoj i funkcionisanje informacione infrastrukture, kao i druge poslove određene zakonom.

Obim poverenih nadležnosti omogućava Ministarstvu da istinski postane koordinator i fokalna tačka procesa izgradnje informacionog društva i društva znanja u Srbiji. Ipak, da bi već iz samog naziva bilo jasno koja su ovlašćenja i odgovornosti ovog organa uprave, ima mesta da se razmisli o promeni njegovog naziva Ministarstvo za telekomunikacije i *informaciono društvo*.

U narednom periodu ostaje da se vidi na koji će način ovo ministarstvo biti organizovano i kako će sprovesti Strategiju za razvoj informacionog društva i ostale aktivnosti neophodne za promociju i ubrzan razvoj Srbije zasnovan na principima informacionog društva i društva znanja.

#### Indikatori razvoja informacionog društva

Što se tiče utvrđivanja i uvođenja mernih indikatora za razvoj informacionog društva u skladu sa usvojenim standardima EU, odnosno procedure *benchmarking*-a, Nacionalni zavod za statistiku Srbije već više od godinu dana radi na povećanju svojih kapaciteta za praćenje IKT indikatora. Pripremljen je program statističkog istraživanja za period 2006–2009. godina. Praćenje indikatora razvoja ID-a definitivno je uključen u srednjoročni program istraživanja Zavoda za statistiku Republike Srbije. Vrlo je bitno da u narednim godinama u budžetu budu obezbeđeni i stalni izvori finansiranja za ova istraživanja.

Zadaci utvrđeni Strategijom razvoja informacionog društva i obavezama preuzetim u okviru *eSEE* inicijative počeli su da se ostvaruju u informaciono-tehnološkom okruženju koje se može opisati sa nekoliko zanimljivih statističkih pokazatelja o rasprostranjenosti i korišćenju informacionih tehnologija i e-servisa za 2006. godinu.<sup>10</sup>

**Stopa penetracije interneta** (broj pretplatnika interneta) dostigla je 24%, odnosno, u Srbiji ima preko 1.500.000 korisnika interneta.

**Penetracija personalnih računara** (broj računara na 100 stanovnika) iznosi 41%, što znači da ima 13,67 računara na 100 stanovnika.

- Broj pretplatnika mobilne telefonije iznosi oko 5.510.000 i fiksne 2.800.000.
- Broj registrovanih internet-provajdera kreće se oko 150.

#### a) Domaćinstva i pojedinci

**Računar poseduje 26,5% domaćinstava.** Zastupljenost računara u domaćinstvima varira u zavisnosti od teritorijalne celine: u Beogradu iznosi 30,7%, u Vojvodini 29,6%, a u centralnoj Srbiji 22,7%. Razlike se mogu uočiti i kada se uporedi zastupljenost računara u urbanom i ruralnom delu Srbije: 31,6% naspram 18,8%.

**Priključak na internet poseduje 18,5% domaćinstava:** u Beogradu procent iznosi 22,7%; u Vojvodini – 19,8%, a u centralnoj Srbiji 15,6%. Priključak na internet većinom poseduju domaćinstva koja imaju mesečni prihod iznad 600 evra (50,9%).

<sup>10</sup> Izvor: Republički zavod za statistiku Srbije, *Upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija u Republici Srbiji 2006*, Beograd, 2006; CEPIT-BOŠ, *Internet u Srbiji 2006*, Beograd, 2006.

**Preko 1.900.000 lica koristilo je računar u poslednja tri meseca**, odnosno, 33,6% lica u poslednja tri meseca koristilo je računar, 3,7% pre više od tri meseca, a 5,9% pre više od godinu dana.

**Preko 1.300.000 lica koristi računar svakog ili skoro svakog dana**, a preko 700.000 lica koristi internet svakog dana. Tokom poslednja tri meseca računar je najčešće bio upotrebljavan u kući (70%), zatim na poslu (33,7%), u obrazovnoj ustanovi (31%) ili u kući druge osobe (15,2%).

**Preko 1.000.000 lica ima e-mail adresu.**

**Preko 190.000 lica koristi elektronske servise javne uprave.**

**Preko 100.000 lica kupovalo je ili poručivalo robu/usluge putem interneta u poslednja 3 meseca.**

#### *b) Preduzeća*

**Na teritoriji Republike Srbije 97,3% preduzeća koristi računar u svom poslovanju.** Zastupljenost računara najveća je kod velikih preduzeća (preduzeća sa više od 250 zaposlenih) i iznosi 100%. U srednjim preduzećima (preduzeća sa 50–249 zaposlenih) ona iznosi 98,7%, dok zastupljenost računara u malim preduzećima (10–49 zaposlenih) iznosi 96,7%. Zastupljenost računara u preduzećima varira u zavisnosti od teritorijalne celine: u Vojvodini ona iznosi 98,3%, u centralnoj Srbiji 98,1%, a u Beogradu 94,2%.

**Priključak na internet ima 90,2% preduzeća.** Preduzeća najčešće koriste internet za:

- “bankarske i finansijske usluge” (65,8%); “praćenje tržišta” (61,0%); “obuku i obrazovanje” (21,7%);
- “prijem digitalne robe i usluga” (15,3%).

**Elektronske servise javne uprave koristi 48,6% preduzeća.**

**Web-site poseduje 52,9% preduzeća.**

**Proizvode/usluge 17,6% preduzeća naručivalo je putem interneta.**

## Pravna infrastruktura za informaciono društvo i Zajedničke tekovine (*Acquis Communautaire*)

Utvrđivanje pravnih okvira za informaciono društvo mora početi analizom kompletnog pravnog sistema i identifikovanjem propisa koji moraju da se menjaju, kao i načina na koji treba izvršiti te promene. Cilj treba da bude definisanje regulative koja bi identifikovala i uredila odnose između svih subjekata – učesnika u elektronskoj razmeni poslovnih dokumenata na nacionalnom i međunarodnom nivou. Da bi Srbija postala atraktivna za IKT investicije, potrebno je doneti i implementirati niz zakona, kao što su: zakon o zaštiti ličnih podataka, zakon o intelektualnoj svojini, zakon o elektronskom potpisu, zakon o elektronskoj trgovini, zakon o telekomunikacijama i druge zakone koji će obezbediti sigurno i stabilno poslovno okruženje za strane investitore u IKT sektoru Srbije.

Izvesno je da neka moderna zakonska rešenja u skladu sa regulativom EU već postoje, ali često nedostaje upravo adekvatan mehanizam njihove implementacije u praksi. Zakonodavne aktivnosti na nacionalnom nivou treba sprovesti u koordinaciji sa razvojem politika i standarda na međunarodnom nivou, kako bi se obezbedila zakonska kompatibilnost nacionalnih i međunarodnih normi, kao što su, na primer, Zajedničke tekovine. Ovo je od posebne važnosti i ima značajne implikacije za sve zemlje koje su strateški opredeljene da postanu punopravne članice Evropske unije.

Takođe, važna preokupacija mnogih zemalja, ali i mnogih aktera u Srbiji, jeste ta da postojeći zakonski okvir ne može adekvatno podržati e-trgovinu/e-poslovanje, i da postojeći zakoni bazirani na postojanju papirne dokumentacije mogu predstavljati barijeru širenju globalne e-trgovine. Postojanje jasnog pravnog okvira često se izdvaja kao osnovni instrument za povećanje nivoa poverenja u elektronske komercijalne transakcije kako poslovnog sektora, tako i potrošača. Polazeći od toga da su pravna sigurnost i poverenje ključno pitanje svake trgovinske transakcije, kredibilitet e-poslovanja u velikoj meri zavisi od potencijala nacionalnih pravnih organa da definišu i kreiraju zdravu i razumljivu zakonsku osnovu za e-poslovanje, koja će podići veru i poverenje. Smatra se da je pravno idealna situacija ona koja digitalnom potpisu i elektronskim dokumentima daje isti legalni status kao pisanom potpisu i papirnim dokumentima.

Vezano za obavezu izgradnje pravne infrastrukture za informaciono društvo u skladu sa evropskim direktivama i standardima, u matrici eSEE inicijative se prate sledeći zakoni: zakon o e-potpisu, njegova primena i postojanje odgovarajućeg sertifikacionog tela; zakon o e-trgovini, zakon o e-dokumentima u kontekstu uspostavljanja legalnih kriterijuma o ekvivalenciji između elektronskih i papirnih dokumenata, uz naglašen pristup tehnološke neutralnosti; ratifikacija Konvencije Saveta Evrope o *sajber-kriminalu* i postojanje zakona o *sajber-kriminalu*, odnosno visokotehnološkom kriminalu, zakona o telekomunikacijama i zakona o zaštiti ličnih podataka.

### Zakon o e-potpisu

Ovaj Zakon je usvojen 24. decembra 2004. godine, ali u eSEE matrici za praćenje razvoja informacionog društva polje o implementaciji u slučaju Srbije nije popunjeno. Inače, implementacija Zakona nije bila moguća



bez podzakonskih akata, koji su doneti tek 2005. godine, i to: Pravilnik o tehničko-tehnološkim postupcima za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa i kriterijumima koje treba da ispune sredstva za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa;<sup>11</sup> Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata;<sup>12</sup> Pravilnik o registru sertifikacionih tela za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata u Republici Srbiji;<sup>13</sup> Pravilnik o evidenciji sertifikacionih tela.<sup>14</sup>

U pogledu postojanja sertifikacionog tela odgovor u *eSEE* matrici glasi da na tržištu Srbije ne postoje operativne sertifikacione agencije koje ispunjavaju uslove definisane Zakonom o E-potpisu. U ovom kontekstu je vredno pomenuti Sertifikaciono telo Pošte, čije su usluge i digitalni (elektronski) sertifikati namenjeni kako za internu upotrebu u okviru Pošte, tako i svim eksternim učesnicima elektronskog poslovanja, bilo da su to pravna ili fizička lica. Jula 2006. godine Ministarstvu nauke i zaštite životne sredine dostavljeni su zahtev Sertifikacionog tela Pošte za upis u registar sertifikacionih tela za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata u Republici Srbiji, „Prijava za upis u evidenciju sertifikacionih tela” i prateća dokumentacija Sertifikacionog tela Pošte. Inače, Sertifikaciono telo Pošte je izgrađeno prema rešenju kompanije „Entrust”, koja je svetski lider u oblasti sistema PKI (*Public Key Infrastructure*), sertifikacionih tela i zaštite elektronskog poslovanja. Do danas ovaj proces nije okončan.

#### Zakon o e-trgovini

Zakon nije usvojen. Na uobličavanju zakonskog teksta radilo je nekadašnje Ministarstvo za trgovinu i turizam, koje je sačinilo odgovarajući nacrt zakona. Aktuelna vlada planira ubrzani rad na ovoj problematici i donošenje Zakona o e-trgovini.

#### Zakon o e-dokumentima

Zakon nije ni usvojen niti je u pripremi, za razliku od Hrvatske i Crne Gore, u kojima postoji poseban zakon, dok je u Moldaviji to deo zakona o e-potpisu.

#### Zakon o visokotehnološkom kriminalu (sajber-kriminal)

Srbija je jula 2005. godine dobila Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, dok su izmenama Krivičnog zakona još 2003. godine uneta neka od krivičnih dela koja se mogu smatrati *sajber-kriminalom*. Nakon donošenja Zakona formirano je posebno odeljenje Okružnog suda

<sup>11</sup> Službeni glasnik RS, br. 48/2005.

<sup>12</sup> Službeni glasnik RS, br. 48/2005.

<sup>13</sup> Službeni glasnik RS, br. 48/2005.

<sup>14</sup> Službeni glasnik RS, br. 48/2005.

za visokotehnološki kriminal, a tek nakon godinu i po dana formirano je i posebno Odeljenje za visokotehnološki kriminal i postavljen prvi tužilac koji treba da obradi brojne nagomilane predmete iz ove oblasti i da krivično goni prekršioce.

Međutim, Srbija još nije ratifikovala Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu Saveta Evrope, iako ju je potpisala u Helsinkiju na sastanku ministara pravde aprila 2005. godine. Značaj ratifikovanja ove konvencije veliki je kada se ima u vidu da je nacionalno zakonodavstvo nedostatno da se efikasno izbori sa ovom vrstom krivičnih dela. Izričito usvajanje međunarodnih standarda olakšava borbu protiv visokotehnološkog kriminala, koji je pri tom često i prekogranični.

#### Zakon o telekomunikacijama

Usvojen je marta 2003. godine, a Agencija za telekomunikacije, kao regulatorno telo, osnovana je tek 2005. godine. Do tog momenta Zakon nije ni primenjivan. U *eSEE* matrici se ne precizira sa kojim je Direktivama EU usklađen postojeći zakon o telekomunikacijama, dok ostale zemlje iz regiona to preciziraju. Nadležno ministarstvo, Agencija za telekomunikacije primarno i Agencija za zaštitu konkurencije supsidijarno, treba, između ostalog, da rade na daljoj liberalizaciji telekomunikacija i ukidanju monopola. Ulazak na tržište Srbije trećeg operatera mobilne telefonije značajan je korak u ukidanju monopola. Međutim, fiksna telefonija se nalazi u rukama jednog preduzeća, koje je, pri tome, u vlasništvu države. Za sada nema izgleda da će se na ovom području dogoditi bitnije promene.<sup>15</sup>

#### Zakon o zaštiti ličnih podataka

U Srbiji je i danas na snazi Zakon o zaštiti ličnih podataka, usvojen na saveznom nivou 1998. godine. Međutim, ovaj zakon se u čitavom tom periodu nije ni primenjivao i predstavlja beživotan pravni tekst. Vlada je konačno preuzela od ekspertske zajednice inicijativu za donošenje ovog Zakona i uvrstila ga na prioritetnu listu i zbog njegove povezanosti sa propisima (o azilu, putnim ispravama, ličnoj karti) kojima se omogućava liberalizacija viznog režima sa zemljama EU.

---

<sup>15</sup> Položaj Agencije za telekomunikacije kao nezavisnog tela i učinak njenog dosadašnjeg rada detaljno se razmatraju u izveštaju Fonda za otvoreno društvo „Evropeizacija društvenog, ekonomskog, pravnog i političkog prostora Srbije”, sveska 3, NEZAVISNA TELA (izveštaj bi trebalo da izađe iz štampe krajem decembra 2007).

Potpisivanjem *eSEE* Agende u zemljama JIE došlo je do rasta strateškog značaja aktivnosti na razvoju informacionog društva koje su već bile započete na nacionalnom nivou. Na određeni način je podignuta i svest E-ambasadora učesnika Radne grupe i ovlašćenih vladinih predstavnika koji su počeli da komuniciraju i razmenjuju ideje. Upravo oni predstavljaju ključne vezivne tačke između regionalnih poduhvata i nacionalnih razvojnih procesa. Takođe, regionalna saradnja je doprinela rastu broja aktivnosti na obezbeđenju pomoći u realizaciji zadataka *eSEE* Agende (pisanje strategije, nacrti zakona, kreiranje nacionalnih tela i IKT foruma i slične aktivnosti) od strane eksternih agencija i međunarodnih institucija, kao što su: USAID, GTZ, Fond za otvoreno društvo u Srbiji, UNDP, Svetska banka (World Bank) i eksperti iz Slovenije i Estonije.

Na ovaj način je *eSEE* Agenda indirektno obezbedila okvir za konsolidaciju aktivnosti preuzetih u regionu od strane navedenih međunarodnih tela i organizacija, a posebno UNDP i mreža fondova (instituta) za otvoreno društvo. One su počele da deluju na dva nivoa u podršci realizaciji nacionalnih IKT ciljeva: a) kroz podršku formulaciji politika na centralnom državnom nivou i kroz formiranje radnih grupa koje uključuju različite *stakeholdere* ([u]deioničare, zainteresovane učesnike); i b) kroz obezbeđivanje finansijske i tehničke podrške lokalnim IKT projektima na nivou opština. Na taj način je obim partnerstva u IKT domenu značajno proširen pod kišobranom *eSEE* inicijative, jer se različite agencije i institucije uključuju u IKT programe i projekte. Značajna posledica partnerstva sa međunarodnim organizacijama jeste veća otvorenost i učešće u ovim aktivnostima regionalnih vlada i njihovih predstavnika. Već je naglašeno da je, kako u Srbiji, tako i u većini zemalja JIE, u procesu kreiranja Nacionalnih strategija učestvovalo više *stakeholdera* razvoja ID, počev od privatnog sektora, preko akademske zajednice do organizacija civilnog društva.

Takođe, *eSEE* Agenda je motivisala neka vladina odeljenja i neka ministarstva da iniciraju IKT projekte u svom delokrugu aktivnosti, bilo sredstvima iz nacionalnog budžeta ili podrškom drugih agencija. Opšti je zaključak da je uticaj *eSEE* Agende na podsticanje i podržavanje procesa razvoja ID u regionu JIE, posebno u institucionalnom i legislativnom kontekstu, vrlo pozitivan.

Postoji široka saglasnost da je *eSEE* Agenda unapredila proces razvoja politika, posebno u delu izgradnje pravnog okvira za razvoj informacionog društva. Pošto su zemlje regiona JIE pošle sa različitih nivoa u ovu prihvaćenu obavezu teško je izvršiti neku opštiju evaluaciju uticaja Agende na kreiranje pravne infrastrukture. U svakom slučaju, Agenda je podigla svest među političarima o važnosti donošenja ovih zakona, kao i o neophodnosti dalje promocije razvoja informacionog društva u tom kontekstu. Tako su, na primer, u Srbiji, Zakon o e-potpisu i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja doneti nakon potpisivanja *eSEE* Agende. Sa druge strane, *eSEE* matrica pokazuje da među zemljama regiona postoje jasne razlike ne samo u pogledu zakona koji su usvojeni, već i u dubini i adekvatnosti kreiranih zakona, i, što je posebno značajno, u kapacitetu administracije da implementira donete zakone. Posebno dobar primer za ovo čini Zakon o telekomunikacijama, čija primena najčešće kasni zbog procesa kreiranja nezavisnog regulatornog tela, ili zakon o e-potpisu, koji se ne primenjuje zbog nepostojanja ovlašćenog sertifikacionog tela.

<sup>16</sup> Videti više o genezi regionalne saradnje na strani 86 i integralni tekst novelirane *eSEE* agende na strani 97.

Korisno je naglasiti prednosti regionalne saradnje u razvoju informacionog društva u Srbiji. Kako je pokazala i analiza razvoja ID-a u regionu JIE, i pored različite situacije po zemljama, problemi su vrlo slični, tako da razmena iskustva i regionalna saradnja mogu doprineti dolasku do rešenja na brži, efikasniji i jeftiniji način. Osim toga, regionalni projekti u domenu razvoja i primene IKT i e-poslovanja mogu biti lakše i brže prihvaćeni od strane evropskih i međunarodnih donatora. Aktivnosti i rezultati eSEE inicijative Pakta za stabilnost to najbolje potvrđuju u praksi.

Zajedničke prepreke u razvoju informacionog društva u zemljama JIE	Prednosti regionalne kooperacije
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nedostatak kapitala</li> <li>• Nedovoljan <i>hardware</i> + <i>software</i> potencijal</li> <li>• Nerazvijenost telekomunikacione infrastrukture, postojanje monopola na tržištu telekomunikacija</li> <li>• Nedovoljna javna svest – postojanje određenih socijalnih i kulturnih posledica koje donose nove digitalne tehnologije</li> <li>• Nedovoljna digitalna pismenost kod organizacija i potrošača</li> <li>• Teškoće sprovođenja organizacionih transformacija</li> <li>• Potreba rekonstrukcije nacionalnih ekonomija</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prepoznavanje zajedničkih problema i barijera bržem razvoju infrastrukture</li> <li>• Zajedničke akcije i saradnja u razvoju informacionog društva – jeftiniji i brži put do rešenja</li> <li>• Predlog regionalnih projekata – međunarodni donatori i finansijske institucije lakše prihvataju i više vrednuju</li> <li>• Postizanje sinergije regionalnih znanja</li> <li>• Najbolji primeri i iskustva iz prakse u regionu – lakše se usvajaju i prilagođavaju lokalnim uslovima, zbog regionalnih sličnosti.</li> <li>• Postojanje mreže vlada, poslovne zajednice i nevladinih organizacija zainteresovanih za razvoj informaciono-komunikacione tehnologije (IKT)</li> <li>• Postojanje inicijative eSEEurope kao mehanizma pristupa onima koji donose ključne odluke o budućnosti razvoja IKT u međunarodnoj zajednici, regionu, privatnom sektoru.</li> <li>• Regionalna politička podrška kao put za ostvarenje rezultata u praksi</li> </ul>

Prednosti regionalne saradnje u oblasti razvoja informacionog društva (ID)

Što se tiče učestvovanja u regionalnoj saradnji, u poslednjem izdanju Matrice u koloni Srbije piše sledeće: Osnivanje ZII kao nacionalnog tela za realizaciju regionalne saradnje ostvareno je u februaru 2001. godine. Direktor ZII se nalazi na funkciji e-ambasadora Srbije u radnoj grupi eSEE inicijative; Organizacija JISA (Jedinstveni informatički savez Srbije) biće akreditovana kao sertifikaciono telo za ECDL (*European Computer Driving Licence*). Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja usvojen je novembra 2004. godine. Zaštita intelektualne svojine regulisana je u nekoliko zakona. Zakoni o patentima, trgovinskim znacima, dizajnu i modelima, geografskim indikatorima, zaštiti topografije integrisanih kola takođe su usvojeni 2004. godine. Zakon o pravu na kopiranje i povezanim pravima usvojen je u decembru 2004. godine. Agencija za registraciju kompanija operativna je od februara 2005. godine. Od februara do juna 2005. godine registrovano je 68.000 kompanija.

Očigledno je da neki od ovih podataka zahtevaju ažuriranje.

Pregled stanja izvršavanja obaveza koje proizilaze iz eSEE Agende novembar-decembar 2006.

eSEE Agenda obaveze		Potpisnice Agende							
		Albanija	BiH	Hrvatska	BJR Makedonija	Moldavija	Crna Gora	Srbija	UNMIK-Kosovo
Usvajanje strategije za razvoj ID-a na osnovu zajedničkih smernica Radne grupe SEE	USVOJENA (DA/NE)	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA
	DATUM USVAJANJA	10. april 2003.	16. novembar 2004.	januar 2002.	16. jun 2005.	9. mart 2005.	17. jun 2004.	9. oktobar 2006.	26. april 2006.
Telo vlade (najmanje na nivou kabineta predsednika vlade) nadležno za razvoj ID-a u skladu sa smernicama Radne grupe eSEE	FORMIRANO (DA/NE)	DA/NE	NE	DA	DA/NE	DA	DA/NE	DA	DA/NE
	DATUM FORMIRANJA	Interministrarski odbor formiran maja 2005.	U proceduri	decembar 2005.	CIT formiran 2002. Nadležnosti su podeljen sa ministarstvom za transport i komunikacije.	jun 2001.	Sekretarijat za razvoj – odeljenje za IT	februar 2001.	Do 15. decembra 2007.
Zakonski okvir za elektronski potpis	USVOJEN (DA/NE)	NE	DA	DA	DA/NE	DA	DA	DA	DA
	DATUM USVAJANJA		septembar 2006.	januar 2002.	25. april 2005. – još nije potpun	15. jul 2004.	24. septembar 2003.	24. decembar 2004.	jul 2005.
Zakonski okvir za e-trgovinu	USVOJEN (DA/NE)	NE	DA/NE	DA	NE	DA	DA	NE	DA
	DATUM USVAJANJA		Nacrt zakona u skupštinskoj proceduri	oktobar 2003.	Zakon će biti usvojen u toku 2007.	22. jul 2004.	24. decembar 2004.	Javna rasprava je u toku.	jul 2005.
Zakon o elektronskim dokumentima	USVOJEN (DA/NE)	Nema dostupnih podataka.	NE	DA	Nema dostupnih podataka.	DA	NE	DA	DA
	DATUM USVAJANJA			decembar 2005.		15. jul 2004.		Na osnovu zakona o ID-a objavljenom u <i>Službenom glasniku</i> , 12/96	Pokriveno je zakonom o informacionim uslugama.
Zakon o visokotehničkom kriminalu	RATIFIKOVANA	DA	DA	DA	DA	DA-NE Potpisana je, ali ne i ratifikovana	NE	DA	DA
	DATUM USVAJANJA		Konvencija je potpisana u martu 2006.	novembar 2001.		Unutrašnji pravni okvir prilagođen.		april 2005.	31. avgust 2006.
Zakon o telekomunikacijama	USVOJENA (DA/NE)	DA/NE	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA
	DATUM USVAJANJA	Očekuju se amandmani.	novembar 2002.	jul 2003.	Jun 2004; Zakon o elektronskim komunikacijama febr. 2005.	Poslednje izmene u junu 2003; nov nacrt usvojio parlament.	Decembar 2000; novi zakon je u pripremi.	mart 2003.	maj 2003.
Zakon o zaštiti ličnih podataka	USVOJEN (DA/NE)	NE	DA	DA	DA	DA/NE	NE	NE	DA
	DATUM USVAJANJA		2001.	jun 2003.	januar 2005.	Nacrt zakona je usvojio parlament.	Vlada priprema zakon.	Priprema nacrt je u toku.	jul 2005.

U toku 2007. godine odvijale su se intenzivne aktivnosti u okviru Pakta za stabilnost i Procesa saradnje u JIE (PrS JIE – SEECP) na definisanju mandata, strukture, pravila i procedura funkcionisanja Regionalnog saveta za saradnju (RSS), koji treba da zameni Pakt za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi nakon njegovog povlačenja krajem februara 2008. godine. Na Samitu Procesa saradnje zemalja JIE u Zagrebu 10. i 11. maja 2007. godine, usvojen je Statut RSS-a, odlučeno da sedište njegovog Sekretarijata bude u Sarajevu, a za generalnog sekretara imenovan državni sekretar u MIP-a Hrvatske. Na neformalnom ministarskom sastanku Procesa saradnje (SEECP) u Plovdivu 14. septembra 2007.g. potpisan je Sporazum o sedištu sa Bosnom i Hercegovinom.

Odlukama Samita u Zagrebu predviđeno je da u sastavu Regionalnog saveta budu: članice PrS JIE (SEECP), Evropska unija (Trojka – predsedavajući Saveta EU, Evropska komisija i Sekretarijat Saveta), UNMIK u skladu sa rezolucijom SB UN 1244 i zemlje i institucije koje su suštinski donatori i aktivno podržavaju proces regionalne saradnje u JIE. Aktivnosti Regionalnog saveta za saradnju biće fokusirane na sledeće oblasti: ekonomski i socijalni razvoj, razvoj infrastrukture i energetika, pravosuđe i unutrašnji poslovi, saradnja u sektoru bezbednosti i jačanje ljudskih potencijala. Predviđeno je da parlamentarna saradnja zemalja Jugoistočne Evrope obuhvati sve pomenute prioritete. *eSEE* Inicijativa će svoje aktivnosti takođe nastaviti u okviru RSS-a i novih uslova saradnje u regionu koji zemlje Jugoistočne Evrope uvodi u novu višu fazu saradnje i višu fazu tzv. regionalnog vlasništva pokrenutih inicijativa.

Regionalni savet za saradnju imaće svoj Sekretarijat u Sarajevu sa manjom Kancelarijom za vezu sa EU u Briselu. Budući Sekretarijat RSS-a će imati funkcije koje su slične sadašnjem Sekretarijatu Pakta za stabilnost, ali će istovremeno imati i ulogu da pomaže predsedavajućem PrS JIE. Predviđeno je da Sekretarijat ima 20–25 zaposlenih, koji će biti angažovani na osnovu javnog konkursa. Dogovor o finansiranju Sekretarijata podrazumeva da od planirana 3 miliona evra godišnje trećinu pokriju zemlje regiona i UNMIK, drugu trećinu Evropska komisija i treću – pojedinačne zemlje donatori koje izraze interes za to (minimalni doprinos je 50.000 evra). Prema usvojenoj skali, godišnji doprinos Srbije će iznositi 60.000 evra u periodu 2008–2010. godine.

Ukoliko Savet ne bude dovoljan okvir za regionalnu saradnju vezanu za informaciono društvo, zemlje regiona bi trebalo da samoinicijativno daju nov legitimni okvir za nastavak uzajamne saradnje u ovoj oblasti, sledeći dobru praksu *eSEE* inicijative Pakta za stabilnost.

## Izgradnja dinamične informacione infrastrukture

Jedan od svakako ključnih preduslova bržeg razvoja informacionog društva i prihvatanja e-poslovanja u Srbiji jeste razvoj telekomunikacione infrastrukture i sektora telekomunikacionih, odnosno elektronskih usluga. Da je to problem celog regiona, potvrđuju sledeći podaci. Centralna i Jugoistočna Evropa broje oko 130 miliona stanovnika, što je trećina stanovništva Zapadne Evrope. Ukupne dimenzije telekomunikacionih mreža u ovim delovima Evrope iznose samo 31,9 miliona linija, u poređenju sa 202 miliona linija u Zapadnoj Evropi. To znači da je telekomunikacioni i pristup internetu dvostruko lošiji na jugu u odnosu na zapad Evrope. U pogledu regulatornog razvoja procene glase da navedeni region zaostaje u proseku oko 5 godina za zapadnoevropskim zemljama.

Adekvatno uređenje oblasti telekomunikacija usko je vezano i za pitanje monopolskih uslova poslovanja u telekomunikacionom sektoru Srbije. Za domaće potrošače to znači više cene, skuplji pristup internetu, uz vrlo mala ulaganja za modernizaciju mreže i uspostavljanje konekcija većih brzina. Odnosno, neophodno je izgraditi infrastrukturu i demonopolizovati i deregulisati telekomunikaciono tržište. Obezbeđenje univerzalnog i jeftinog pristupa internetu preduslov je svake IKT investicije u Srbiju. Mora postojati višestruki izbor pristupa za poslovni i privatni sektor. Mora biti doneta adekvatna legislativa u skladu sa najnovijim direktivama i zakonskim okvirima za elektronske komunikacije Evropske unije. Da bi se podsticao razvoj i podržala konkurencija, internet i ostali servisi sa dodatnom vrednošću moraju ostati neregulisani, sa slobodnim ulaskom na tržište za sve aktere. U tom slučaju će tržište, a ne država (regulatorno telo), odrediti vrednost svakog provajdera. Univerzalno pravo pristupa internetu i klauzula odmotavanja lokalne petlje moraju biti garantovani kao minimum. Međutim, otvaranje lokalne petlje (*local loop unbundling*), što je jedan od često spominjanih koraka u pravcu liberalizacije telekomunikacija, još predstavlja vrlo vruće pitanje na domaćim prostorima, sudeći po najnovijoj verziji Strategije razvoja telekomunikacija Republike Srbije za period 2007–2010. godina.<sup>17</sup>

### Liberalizacija sektora elektronskih komunikacija u Srbiji<sup>18</sup>

U proteklih nekoliko godina postignut je očigledan napredak na planu elektronskih komunikacija i otvoren je proces liberalizacije. Datum 9. jun 2005. označen je kao početak liberalizacije telekomunikacionog tržišta u Srbiji. Tada je „Telekom” formalnopravno izgubio ekskluzivnu poziciju na telekomunikacionom tržištu i isključivo pravo na pružanje usluga interneta, multimedijalnih usluga i radio-televizijskih usluga kablovske televizije i monopol nad fiksnom telefonskom infrastrukturom.

Međutim, isto tako je na prvi pogled jasno da infrastruktura za telekomunikacije i upotrebu informacionih tehnologija još zaostaje za razvojnim potrebama zemlje. Dostupnost, asortiman, kvalitet i cene usluga u sektoru elektronskih komunikacija daleko su od toga da budu usaglašeni sa razvojnim potrebama zemlje i interesima potrošača. Jasno je da u oba ova aspekta Srbija zaostaje i za razvijenim zemljama i za zemljama regiona.

Pored toga, postojeći regulatorni okvir nije adekvatan i u mnogo slučajeva stvara prepreke za dalje investicione aktivnosti u ovom sektoru. To stvara rizik od takozvane „digitalne granice” sa razvijenim zemljama. Svako usporavanje razvoja Srbiju sve više stavlja u nepovoljan položaj, naročito u pogledu korišćenja potencijala regionalne saradnje. Slika regiona se bitno izmenila od 2000. godine, kada je uspostavljen okvir za regionalnu saradnju. Istina je da se Inicijativa za *eSEE* prilagođava promenama. Ipak, dve zemlje (Rumunija i Bugarska) u međuvremenu su postale punopravne članice EU i u celini su svoje politike i legislativu uskladile sa EU. Hrvatska se brzim koracima približava članstvu i ubrjava procese harmonizacije s EU. Makedonija je dobila status kandidata i svakako će prioritet pridati procesima usklađivanja. Investitori prate ovakve trendove i takođe menjaju i prilagođavaju svoje strategije.

<sup>17</sup> Strategija predviđa odmotavanje lokalne petlje tek u periodu posle 2010. godine.

<sup>18</sup> Detaljniji pregled procesa transformacije sektora telekomunikacije videti na strani 106.



Vlada je usvojila Politiku razvoja telekomunikacija, na njoj zasnovanu Strategiju razvoja telekomunikacija za period 2006–2010. i Akcioni plan, dokumente u kojima se kao ciljevi razvoja u oblasti telekomunikacija navode: jačanje institucionalnog okvira, liberalizacija tržišta; harmonizacija zakonskog i regulatornog okvira sa odgovarajućim propisima EU; privatizacija sektora; podsticanje stranih i domaćih investicija u sektor telekomunikacija; rast učešća telekomunikacionih servisa u BDP-u i apsolutni rast servisa i prihoda od njih;<sup>19</sup> razvoj telekomunikacione infrastrukture; konvergencija mreža i servisa; unapređenje univerzalnog servisa; razvoj infrastrukture za brz pristup internetu; tarife; efikasno upravljanje radio-frekvencijskim spektrom i njegovo korišćenje na nediskriminatoran način; izrada i implementacija savremenog plana numeracije i adresiranja; rešavanje pitanja sigurnosti i bezbednosti; regionalno delovanje telekomunikacionih operatera; digitalna TV i radio-difuzija; obrazovanje i usavršavanje naučnoistraživačkog kadra u oblasti IKT; podsticanje nacionalne telekomunikacione industrije; regionalna saradnja i saradnja sa međunarodnim telima i institucijama.

U osnovi, u stručnoj javnosti su ovi dokumenti ocenjeni pozitivno, ali su izneti i prigovori, pre svega u pogledu tempa liberalizacije telekomunikacija u Srbiji, jer se deregulacija lokalne petlje planira za period posle 2010. godine, kao i liberalizacija tržišta fiksne telefonije, što ne samo da nije u skladu ni sa normama EU, već može biti smetnja razvoju. Pored toga, spora liberalizacija ostavlja i značajnu dilemu oko visine cena sa kojima će domaći potrošači i dalje biti suočeni. Savet Radiodifuzne agencije usvojio je Strategiju razvoja radio-difuzije za period 2006–2013, koja u pogledu postavljenih rokova vezanih za digitalizaciju elektronskih medija takođe ne obećava da će Srbija u ovom domenu držati korak sa zemljama članicama EU.

#### Pravni okvir

Zakon o telekomunikacijama<sup>20</sup> je donet 2003. godine (i izmenjen i dopunjen 2006. g). Struktura Zakona o telekomunikacijama u skladu je sa međunarodnim pravnim standardima, a u njegov sadržaj su delimično inkorporisani važeće evropske norme i standardi. Njegova nesumnjiva vrednost je u tome što je omogućio razdvajanje političkih, operativnih i regulatornih funkcija, odnosno razgraničenje nadležnosti između Vlade, resornog ministarstva i novog nezavisnog regulatornog tela – Republičke agencije za telekomunikacije (RATEL). Vladi je povereno da utvrđuje Politiku i Strategiju razvoja telekomunikacija, na predlog nadležnog ministarstva. Sa druge strane, regulatorna uloga je poverena RATEL-u, pri čemu je ovaj nadležan da obezbedi i primenu Strategije razvoja telekomunikacija.

<sup>19</sup> U 2006. godini vrednost tržišta telekomunikacionih servisa u Republici Srbiji dostizala je vrednost od preko 900 miliona evra i u BDP-u zemlje učestvovalo sa 7,2%, dok ceo IKT sektor učestvuje sa 10% i sa vrednošću od preko 1,3 milijarde evra (Politika razvoja telekomunikacija, str. 6).

<sup>20</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 44/03 i br. 36/06.

Zakon je formalno raskinuo sa konceptom „jedna država – jedna mreža – jedan telekom” i načinio prvi korak ka razvoju sektora telekomunikacija u skladu sa evropskom regulativom i međunarodnim trendovima, ali nije potpuno usklađen sa evropskim standardima (naročito u pogledu načina formiranja regulatornog tela, zaštite prava i interesa korisnika, raspona ekskluzivnih prava „Telekoma”, efikasnih mera za podsticanje konkurencije itd).

Relevantni zakoni za razvoj oblasti elektronskih komunikacija, pored svakako primarnog Zakona o telekomunikacijama, takođe su Zakon o radio-difuziji, Zakon o stranim ulaganjima, Zakon o privatizaciji, Zakon o preduzeću, Zakon o građevinarstvu i urbanom planiranju i Zakon o zaštiti okoline, koji su samo delimično prilagođeni da podrže planirani razvoj sektora elektronskih komunikacija.

### Kvalitet implementacije

Usvojene politike i važeće norme primenjuju se sporo i u mnogim domenima sa zadržkom i kašnjenjem. Već sama činjenica da je Zakon o telekomunikacijama donet 2003. godine, Republička agencija za telekomunikacije, osnovana 2005, a Politika razvoja sektora telekomunikacija doneta tek krajem 2006, objašnjava mnoge pojave na srpskom tržištu elektronskih usluga i način na koji Vlada zaista poima značaj ovog sektora. Indikativno je i da je pre nekoliko godina rok za liberalizaciju tržišta telekomunikacija bio projektovan za 2005–2006. godinu. Bez posebnog objašnjenja i javne rasprave, on je pomeren na 2010.

Uprkos tome što je liberalizacija proklamovana kao prvi cilj politike i strategije razvoja sektora elektronskih komunikacija, ista strategija projektuje odmotavanja lokalne petlje za period posle 2010. godine. Ovaj podatak govori o tome da će „Telekom” još dugo imati povlašćeni položaj na tržištu. U isto vreme članice EU, pa time i zemlje iz neposrednog okruženja koje su u razvoju startovale sa iste tačke kao i Srbija (potpuno centralizovan sistem), već planiraju politike usklađivanja konkurencije sa potrebama razvoja novih mreža. Po nekim tumačenjima, ovakvo odlaganje procesa liberalizacije usko je vezano za nastojanje države da do tog perioda ostvari postepenu modernizaciju „Telekoma Srbije” i postigne dobru cenu. Legitimno se postavlja pitanje da li će bolja cena prilikom privatizacije „Telekoma” moći da kompenzuje razvojnu i novčanu dobit koja će biti izgubljena zbog usporene liberalizacije tržišta telekomunikacionih (elektronskih) usluga.

Stvarni odnos upravljačke elite prema razvoju sektora, kao i njeno poimanje značaja elektronskih komunikacija i njihove povezanosti sa razvojem informacionog društva i ekonomije zasnovane na znanju, ogledaju se i u stalnom premeštanju nadležnosti za bavljenje ovim pitanjima iz jednog ministarstva u drugo, da bi tek 2007. bavljenje ovim pitanjima bilo objedinjeno u Ministarstvu za telekomunikacije i informatičko društvo. Ukoliko su dva prioriteta opredeljenja navedena u Strategiji razvoja telekomunikacija – približavanje EU i rast učešća ovog sektora u BDP-u – iskrena, onda bi i za ovaj dokument i za novoformirano ministarstvo bilo prikladnije da se termin „telekomunikacije” zameni terminom „elektronske komunikacije”. Eksplicitnije podsticajne mere ekonomske, fiskalne i politike kreditiranja razvoja ovog sektora takođe bi bile dobrodošlo svedočanstvo posvećenosti proklamovanim opredeljenjima.

Proces liberalizacije se mora izvesti saglasno utvrđenim politikama i strategijama u okviru važeće regulative. Njime treba da upravlja Republička agencija za telekomunikacije. Do sada su istaknuti brojni prigovori koji se tiču načina izbora članova Agencije i garancija njene nezavisnosti. Takođe, činjenica da je nadzor nad primenom Zakona o telekomunikacijama poveren Agenciji za telekomunikacije, kako i treba da bude, a onda njegovim izmenama i dopunama uveden institut inspektora telekomunikacija, kojem su data puna inspekcijska ovlašćenja govori o tome da zakonodavac nije najbolje razumeo koncept nezavisnih tela i razloge za postojanje RATEL-a kao autoriteta nezavisnog od izvršne vlasti. Ovakav pristup je nesaglasan sa standardima EU vezanim za položaj nacionalnih telekomunikacionih agencija.

Šta dalje

U implementaciji domaćih politika akcent treba prioritarno staviti na konačno zaokrugljivanje institucionalnog i regulatornog okvira koji će omogućiti sprovođenja politike liberalizacije u sektoru telekomunikacija i sa njim povezanim sektorima, kao i na uspostavljanje efektivnog nadzora na tržištu telekomunikacionih usluga u uslovima ograničene konkurencije.

Razvoj institucionalnog okvira mora biti tako postavljen da vodi konvergenciji Srbije ka EU, a pravni okvir na odgovarajući način prožet normama i standardima sadržanim u regulativi EU. Njegova primena je pomogla evropskoj privredi da zaustavi zaostajanje za svetskim takmacima. Nema razloga da se veruje kako Srbija ne može ostvariti iste rezultate ukoliko bi uspeła da formuliše i bezuslovno sprovodi slične, lokalnim uslovima prilagođene politike, koje akcent stavljaju na razvoj kroz konkurenciju, a ne na zaštitu monopola na neodređeno vreme.

Pošto politika i strategija razvoja telekomunikacija optiraju za postepenu liberalizaciju, važno pitanje procesa liberalizacije jeste desortiranje „Telekoma”. U ovom procesu je važno da Agencija za telekomunikacije kroz vršenje nadzorne funkcije osigura da „Telekom” ne subvencioniše iz fiksne svoju mobilnu telefoniju, ili obratno. Pored toga, određeni poslovi fiksne telefonije, mobilne telefonije i interneta u „Telekomu” moraju biti posebno jasno definisani zbog drugih korisnika koji će doći na tržište. Samo vršenje nadzora mora se odvijati unutar jasnih i transparentnih procedura. Monopolski položaj po sebi ne mora biti problematičan, ukoliko se ne koristi na štetu drugih takmaca ili potrošača.

U okviru postepene liberalizacije telekomunikacija naročit značaj ima srednjoročno funkcionisanje alternativnih mreža. Razvoj alternativnih mreža promovisaće prilagođavanje međunarodnom konkurentskom okruženju, omogućiti određenim javnim servisima da prošire svoju strategiju i planiraju nove poslovne aktivnosti a da pri tome korisnik bude na dobitku zbog povećanja konkurentnosti. Tržišna liberalizacija i konkurencija takođe zahtevaju i korekciju mogućih nasleđenih neujednačenosti među telekomunikacionim tarifama, kao i transparentnost u naplati računa. U ovom procesu su obnova i razvoj vazdušnih kapaciteta radio-difuznog sistema takođe prioritetan zadatak.

Konačno, prethodna izgradnja homogenog regionalnog tržišta telekomunikacija delovala bi privlačnije za strana ulaganja u ovaj sektor, obezbedila bi više nivoe razvoja koji su pretpostavka adekvatne primene i delovanja direktno preuzetog evropskog zakonodavstva na ovim prostorima. U tom smislu, regionalna saradnja ima izuzetan značaj, a dalja harmonizacija domaće zakonske regulative sa direktivama EU dobija na prioritetu i važnosti. Istine radi, treba se pitati da li su nesinhroni razvoji u regionu JIE već limitirali određene šanse za one koji se sporije prilagođavaju vladajućim trendovima.

## **Stanje na telekomunikacionom tržištu Srbije**

### Fiksna telekomunikaciona infrastruktura

Jedini operater javne fiksne telekomunikacione mreže jeste Preduzeće za telekomunikacije „Telekom Srbija a.d.“. Ovo preduzeće se nalazi pretežno u vlasništvu države (80%). Država, odnosno JP PTT, drži i „zlatnu akciju“, na osnovu koje ima pravo veta na sve strateške odluke Upravnog odbora „Telekoma“. „Telekom Srbija a.d.“ jedini ima ekskluzivno pravo na pružanje usluga fiksne telefonije i pravo gradnje fiksne telekomunikacione mreže.

Privatizacija velikih javnih preduzeća (NIS, „Elektroprivreda“, PTT, „Telekom“) neprestano se odlaže na neodređeno vreme, tako da je izvesno da će država još dosta dugo zadržati monopol i u oblasti fiksne telefonije i gradnje fiksne infrastrukture. Ova činjenica sama po sebi ne mora u ovom trenutku biti alarmantna. No, svakako je ovaj podatak razlog da se brižljivo prati da li se udobna monopolistička pozicija „Telekoma“ u sferi infrastrukture negativno reflektuje na slobodnu utakmicu na tržištu mobilne telefonije i usluga internet-provajdinga.

U ovoj početnoj fazi liberalizacije bitno je da se putem efikasnog nadzora koji je prilagođen uslovima postepene liberalizacije telekomunikacija kontroliše je li obezbeđen otvoren pristup mreži, čime će se sprečiti eventualne zloupotrebe monopolske pozicije operatera koji drži monopol. Takođe je u ovoj fazi neophodno da se i preko efikasnog nadzora osigura da državna administracija i javna preduzeća na jednak način tretiraju sve provajdere telekomunikacionih usluga. Posebna uloga u ovome pripada Republičkoj agenciji za telekomunikacije.

### Mobilna telefonija

Danas na tržištu Srbije deluju tri mobilna operatera. Jedan je „Mobilna telefonija Srbije“ (MTS) kao posebna direkcija u okviru javnog preduzeća „Telekom Srbija a.d.“. „Mobilna telefonija Srbije“ ima svoj posebni obračun, službe za održavanje, ali je donekle zavisna od zajedničkog odlučivanja u preduzeću u okviru kojeg posluje – „Telekom Srbija a.d.“. MTS je u pogledu transportne mreže, takođe, zavisna od sistema „Telekoma Srbije“. Drugi je preduzeće za mobilne telekomunikacije „Telenor“. „Telenor“ ima nezavisan sistem prenosa, kojim rešava praktično preko 90% potreba u transportnoj mreži. Treći operater je VIP, koji se u vreme pisanja ovog izveštaja spremio da uđe na tržište Srbije.

Procenjuje se da Srbija ima između 4 i 5 miliona korisnika mobilne telefonije. Tačan broj je gotovo nemoguće odrediti, jer mnoštvo korisnika ima po više kartica-brojeva. Osim toga, mnogi su istovremeno pretplatnici kod više mobilnih operatera, pa zato zvanične podatke o broju korisnika „Mobija 063”, sada „Telenora”, i „Mobilne telefonije Srbije” (mreža 064) treba uzimati sa rezervom. GPRS koristi oko 2% mobilnih korisnika, a do kraja 2007. godine očekivano je 7%. Ministarstvo za kapitalne investicije, 2004). Ovakav broj korisnika predstavljao je razlog da se otvori prostor za trećeg mobilnog operatera na srpskom tržištu.

Širenje konkurencije na tržištu mobilne telefonije Srbije iz ugla pretplatnika pokreće nadu da će ulazak trećeg operatera (austrijskog VIP-a) doprineti rastu broja i kvaliteta usluga mobilne telefonije i padu cena. Iskustva iz okruženja potvrđuju ovakva očekivanja. Što se tiče Srbije, potrebno je tek pristupiti ozbiljnoj analizi toga šta je liberalizacija tržišta mobilne telefonije zaista donela krajnjim korisnicima. Za sada smo svedoci oštrih reklamnih kampanja sva tri operatera, ali još nema proračuna i rezultata analiza koje bi nesumnjivo potvrdile da su i u kojoj meri korisnici zaista dobili kvalitetnije i jeftinije usluge.

U pogledu razvoja mobilne telefonije nužno je napomenuti da zakonska regulativa nije do kraja usaglašena, posebno kad je reč o Zakonu o planiranju i izgradnji i Zakonu o zaštiti životne sredine, koji predviđaju vrlo komplikovanu proceduru dobijanja različitih poslova, što praktično u jednoj ovako dinamičnoj oblasti zaista stvara veliki problem.

Internet

37

Razvoj i dostupnost interneta teško je posmatrati nezavisno od razvoja telekomunikacione infrastrukture, fiksni i kablovski operatera.

Nacionalna komercijalna kičma interneta, poznata pod nazivom *SMIN (Serbian Multiservice Internet Network)*, u vlasništvu je „Telekoma”. Internet-provajderima i drugim zainteresovanim kompanijama SMIN nudi tri različita servisa za priključenje VPN (Virtual Private Networks). Na žalost, u današnjim uslovima privređivanja, većina kompanija, posebno malih i srednjih preduzeća, nije u stanju da plati najkvalitetnije servise SMIN-a, što pokazuju i izveštaji „Telekoma”<sup>21</sup> po kojima ima 77.401 korisnik ISDN2, 2945 onih sa ISDN30 i samo 356 korisnika sa direktnim pristupom (vidi o tome podatke „Telekoma”).

Srpski *Yellow Pages*<sup>22</sup> pokazuje da trenutno postoji 107 internet-provajdera (ISP) u Srbiji (prema izveštaju RA-TEL-a iz jula 2006. – 53), a svi zavise od „Telekoma”, koji ima monopol u pristupu internacionalnim linkovima.<sup>23</sup> Izuzeci su „Verat”, koji poseduje sopstveni 155 Mbps link prema „Deutsche Telekom”-u, i YUBC, koji poseduje

<sup>21</sup> [http://www.telekom.yu/SiteTelekom/Firma/Uvodna\\_rec.htm](http://www.telekom.yu/SiteTelekom/Firma/Uvodna_rec.htm).

<sup>22</sup> <http://www.yuyellowpages.net/search.php?delatnost=173>

<sup>23</sup> „Telekom Srbija a.d.” ima 3 linka po 622 mbit/s (Teia, MCI, LEVEL3), jedan link od 1 Gb/s (BT) i jedan link od 2,5 Gb/s (Sprint) za povezivanje sa inostranim internet-provajderima.

34 Mbps ruter u Beču. Akademska mreža Srbije, takođe, ima sopstvene linkove prema čvorovima GEANT u Mađarskoj i Grčkoj.<sup>24</sup>

Od 107 internet-provajdera jedan deo njih su samo preprodavci usluga većih provajdera. Precizna statistika o tržištu ISP-a nije dostupna. Ipak, broj ISP-a pokazuje da se, uprkos teškoćama, tržište interneta u Srbiji postepeno liberalizuje. Tržišna relevantnost i kompetitivnost sve većeg broja ISP-a raste i uočljiva je njihova sve veća aktivnost na tržištu. Prema izveštaju IFC-a,<sup>25</sup> glavni privatni ISP-i su „Eunet“, „Beotel“, „Verat“ i YUBC. Njima svakako treba pridružiti „SezamPro“, jednog od prvih promotora interneta u Srbiji, kao i lokalne provajdere, „Neobee(net)“ u Novom Sadu, te „BankerInternet“ i „Medianis“ u Nišu.

Pristup internetu u Srbiji ostvaruje se pre svega preko fiksnih telefonskih linija, ali i preko bežičnog i kablovskog interneta.

Na osnovu prikupljenih podataka, koji se ne mogu smatrati statistički potpuno validnim, ipak se može zaključiti da *dial-up* koristi 80% individualnih korisnika, da iznajmljene linije isključivo koriste poslovni korisnici, dok je ADSL popularan kod obe grupe korisnika. Interesantno je uočiti i podatke iz poslednjeg izveštaja Republičke agencije za telekomunikacije (RATEL) iz jula 2006. godine o strukturi korisnika po vrstama pristupa internetu. Po navedenom izveštaju, u Srbiji je prijavljeno oko 684.000 korisnika interneta preko analognog modema i ISDN priključka, 32.500 ima širokopojasni pristup preko kablovskih i ADSL modema, 3.750 preko bežične veze i 886 preko zakupljenih linija. Iako ukupan broj korisnika nije za pohvalu, utešno je da se broj korisnika preko širokopojasnog i bežičnog pristupa značajno povećava (za 3 odnosno 2 puta). Korišćenje iznajmljene linije se sporo povećava zbog previsoke cene. U ukupnoj sumi troškovi zakupa pristupnih i transportnih kapaciteta iznose oko jedne trećine prihoda.

U svakom slučaju, preko fiksnih telefonskih linija pristup se ostvaruje na tri načina:

- *Dial-up* pristup je najstariji, ali i dalje veoma popularan način za uspostavljanje internet-veze preko modema i telefonske linije. Cene *dial-up*-a su veoma pristupačne – kod većine ISP-a može da se dobije 200 sati za otprilike 2.000 dinara. Za korisnike koji nemaju velike zahteve za propusnim pojasom i koji nemaju potrebu stalne konekcije to je sasvim zadovoljavajući servis.
- ISDN (Integrated Services Digital Network), odnosno digitalna telefonska linija, ostvaruje zanemarljiv broj korisnika: 0,74% ukupnog broja stanovnika, 3% urbanih korisnika. Kompanije koje su uspele da obezbede ISDN pristup sa dve 64 Kbps linije mogu se smatrati srećnim, jer je broj ovih linija i dalje vrlo ograničen, posebno u unutrašnjosti.

<sup>24</sup> Jovanović, Z. et al., „The Optical NREN of Serbia and Montenegro – New Solutions in Infrastructure and Monitoring”, [http://www.terena.nl/conferences/tnc2004/programme/people/show.php?person\\_id=167](http://www.terena.nl/conferences/tnc2004/programme/people/show.php?person_id=167).

<sup>25</sup> Maruzzelli, G., *Republic of Serbia: Investing in Serbia's Internet and IT Sector – Challenges and Opportunities*, [http://www.b92.net/download/Internet\\_in\\_Serbia\\_public\\_report\\_15\\_july\\_2004.doc](http://www.b92.net/download/Internet_in_Serbia_public_report_15_july_2004.doc)

- ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line), odnosno digitalna pretplatnička linija koja omogućava stalan pristup internetu takođe podrazumeva korišćenje infrastrukture fiksne telefonije. Do sada je u saobraćaj uključeno preko 80.000 ADSL korisnika.

Ako bi kod internet-operatera koji pristup internetu obezbeđuju preko telefonskih linija trebalo iskazati glavne probleme ukratko, tekst bi se sveo na jednu reč: „Telekom”. Značajnije prepreke razvoja tržišta ISP jesu: visoke cene zakupa portova i linkova, neraspoloživost nekih usluga (ADSL) u manjim mestima; neisporučivanje ugovorenog protoka; kolokacija opreme; monopolsko ponašanje, koje se ogleda u ograničavanju protoka po iznajmljenim linijama, sa ciljem prebacivanja korisnika na znatno skuplje digitalne linije; nedozvoljavanje korišćenja kablovske kanalizacije, što je dozvoljeno nekim operaterima kablovske televizije; vezane prodaje usluga; pružanje usluga krajnjim korisnicima pod povoljnijim uslovima (npr. iznajmljena linija se dobija besplatno ako se „Telekom” odabere za internet-provajdera; pod istim uslovima moguće je dobiti prvenstvo instaliranja ADSL-a).

Problemi koji nisu u vezi sa „Telekomom” takođe su brojni: nepostojanje tehničkih uslova i jasne procedure za rad u ISM opsezima, neregulisan rad VoIP usluge, regulisanje izgradnje sopstvene mreže za pristup (WiMax i kablovski pristup) i povezivanje čvorišta, nepostojanje domaće tačke za razmenu internet-saobraćaja, regulisanje interkonekcije, regulisanje korišćenja satelitskih veza, ali se oni odnose i na ISP-e koji pristup internetu obezbeđuju i na druge načine, a ne samo preko fiksne telefonije.

*Bežični pristup* postaje sve popularniji, pre svega zahvaljujući pristupačnim cenama. Teritorijalna pokrivenost je, na žalost, za sada ograničena na veće gradove.

*Broadband (širokopojasni) pristup* je svakako najpoželjniji i najpouzdaniji način pristupa internetu u svrhu elektronske trgovine. ITU<sup>26</sup> ga definiše za brzine koje su najmanje 256 Kbps, mada je već danas ta granica udvostručena. Na žalost, u Srbiji samo 32.000 korisnika pristupa internetu na ovaj način.

Akademski mreža Srbije

Pored „Telekomove” infrastrukture, postoji i Akademski mreža (AM). „Telekom” je posebno izašao u sret građenju Akademski mreže iznajmljivanjem optičkih kablova RCUB-u (Računarski centar Univerziteta u Beogradu). Komunikaciona oprema u čvorištima mreže tvori sopstvenu komunikacionu infrastrukturu i obezbeđuje prenos informacija kroz zakupljena optička vlakna i konekciju prema krajnjim korisnicima. AM je nekomercijalna mreža koja povezuje univerzitete u Beogradu, Subotici, Novom Sadu, Nišu, Kragujevcu, 30 instituta, veliki broj naučnoistraživačkih ustanova i biblioteke u Beogradu. Naučno-nastavno i istraživačko osoblje ima pravo besplatnog dobijanja radnog prostora na računarskim serverima RCUB-a i pristup internetu.

<sup>26</sup> ITU, „Birth of Broadband: Executive Summary”, [http://www.itu.int/osg/spu/publications/sales/birthofbroadband/exec\\_summary.html](http://www.itu.int/osg/spu/publications/sales/birthofbroadband/exec_summary.html)

Uključivanje srednjih škola u sistem akademske mreže bi doprineo procesu permanentnog obrazovanja profesor-skog kadra u srednjim školama i omogućio unapređenje obrazovnog procesa.

Preko RCUB-a se obavlja razmena lokalnog saobraćaja AM sa većim domaćim internet-provajderima. Međunarodne veze AM sa internetom ostvaruju se preko dva linka brzine od 155 Mbps. Cilj mreže je povezivanje obrazovnih institucija u 18 gradova i postavljanje 1.400 km optike. Trenutni kapaciteti međugradskih veza iznose do 2Gbps. Uspostavljanje veza od 1 Gbps na svim međugradskim pravcima nalazi se u završnoj fazi. Broj korisnika AM procenjuje se na 100.000.

#### Kablovski distributeri

Kako je iz monopola „Telekoma” bilo isključeno građenje infrastrukture za pružanje usluge interneta i kablovske televizije, a odgovarajući zakoni i standardi nisu postojali, u Srbiji se vrlo haotično pojavilo preko 50 kablovskih distribucionih sistema. Ovo je jedan od primera kako je samo tržište diktiralo razvoj u određenoj oblasti.

Trenutno najveći kablovski operateri, SBB (privatni konzorcijum sa učešćem SEEF-a) i PTT-KDS (državne firme JP - PTT), pružaju i usluge kablovskog interneta, a pretpostavlja se da će svoje mreže koristiti i za prenos glasa internet-protokolom VoIP (Voice over IP). Brzine protoka se kreću od 64 Kbps do 2 Mbps, a postojanost brzine protoka najčešće nije garantovana. Kablovski internet je dostupan u preko 90% Beograda i delovima Požarevca, Šapca, Valjeva, Novog Sada, Sombora, Kikinde, Kragujevca, Čačka, Niša i Leskovca. Prema evidenciji RATEL-a, broj korisnika kablovskog interneta značajno je porastao, sa 8.100 godine 2004. na 23.226 u 2005. godini.

#### Korišćenje interneta u Srbiji

Zbog načina korišćenja domena „.yu”<sup>27</sup> sve do 2006. godine (ali i danas), vrlo je teško proceniti kako se razvijalo korišćenje interneta u Srbiji i koliki je deo kolača zvanog domen „.yu” u kojem trenutku pripadao Srbiji. Međutim, više od apsolutnih brojeva ovde su interesantni trendovi i relativni pokazatelji u odnosu na okruženje (zemlje Jugoistočne Evrope) i na države koje su u poslednje vreme ušle u EU.

Prvi podaci o broju hostova u Srbiji i Crnoj Gori (tada YU) pojavili su se 1996. godine sa skromnim 1631 hostom. Od tada internet u Srbiji postaje sve popularniji, da bi broj hostova jula 2005. dostigao 39.731, što je oko 25 puta više nego pre 9 godina. Mada ovi podaci na prvi pogled izgledaju dosta impresivno, poređenje sa ostalim zemljama ne ostavlja mesta velikom optimizmu. Ako bi se ovaj trend nastavio po dinamici za period 2000–2005, kada je imao najveće ubrzanje, u idućih 5 godina, bez obzira na moguću zasićenost vodećih zemalja, zaostajanje Srbije za novim članicama EU i zemljama JIE bilo bi još drastičnije. Primera radi, broj hostova u domenu .yu u 2010. godini dostigao bi vrednosti koje su Češka, Grčka i Mađarska imale 2000. godine, što je zaostajanje od 10 godina,

---

<sup>27</sup> Videti str. 89??? ovog izveštaja.



dok bi se u odnosu na Bugarsku i Hrvatsku zaostajalo „samo” 5 godina. Dodatno računanje ostalih TLD domena .com, .net, .biz, org. itd. koji su pripadali SCG ne bi poboljšalo ovu sliku. Slične pokazatelje daje poređenje broja korisnika interneta u odnosu na ukupnu populaciju. Sa samo 11,2% SCG je ponovo na dnu ove grupacije zemalja.

U julu 2006. broj korisnika interneta u Srbiji procenjivao se na između 650 i 780 hiljada. U pogledu strukture korisnika interneta interesantna je studija koju je tokom 2005. godine sproveo istraživački tim Centra za proučavanje informacionih tehnologija (CePIT) Beogradske otvorene škole (BOŠ) u 26 gradova Srbije bez Kosova i Metohije na uzorku od 1.542 ispitanika (približno jednak broj korisnika i ne-korisnika interneta).

Najvažniji nalazi su:

- Među korisnicima interneta ima više muškaraca nego žena (55% muškaraca spram 45% žena).
- Ispitanici iz starije uzrasne kategorije (preko 45 godina) ređe su korisnici interneta u odnosu na mlađe ispitanike.
- Korisnici interneta u proseku su višeg obrazovnog statusa od ne-korisnika.
- Ne-korisnici interneta u proseku su nižeg ekonomskog statusa (najviše je onih koji jedva sastavljaju kraj sa krajem i onih koji mogu da zadovolje samo osnovne potrebe).
- Među korisnicima interneta oko 87% ispitanih poseduje računar. Čak 74% ispitanika na internet se povezuje modemski. Ovaj vid povezivanja sâm po sebi predstavlja ograničavajući faktor za ozbiljniju upotrebu interneta. Korisnici se na internet i dalje najčešće povezuju od kuće: čak 73%. U uzorku korisnika interneta iz gradova Srbije uočava se značajan priraštaj novih korisnika u prethodnih 18 meseci: čak 21%.
- Čak 56% ispitanika počelo je da koristi internet u prethodne 3 godine, što ukazuje na to da bi se moglo pretpostaviti kako se u ovom periodu broj korisnika udvostručio.
- Najčešće obavljane aktivnosti na mreži jesu potraga za informacijama i elektronska pošta.
- Skoro 30% ispitanika provodi više od 6 časova nedeljno na internet-vezi. U ovom kontekstu, naši korisnici se po broju sati nedeljno provedenih na vezi ne razlikuju od onih u Evropi. Kao kontrast tome, možemo navesti podatak da 30% naših ispitanika na mreži provodi manje od 2 časa nedeljno.

Na osnovu četvorogodišnjeg praćenja razvoja interneta u Srbiji CePIT iznosi nekoliko poređenja koja bi mogla da posluže kao ilustracija osnovnih uočenih trendova. Naime, rezultati studija sugerišu kako postoji visoka verovatnoća da je u Srbiji tokom prethodne dve godine došlo do nekoliko promena:

- postoji porast broja korisnika koji poseduju računar kod kuće; posledično, nešto je veći broj korisnika koji internetu pristupaju najčešće iz svojih domova;
- priraštaj novih korisnika u poslednjih godinu i po dana značajno je umanjeno u odnosu na situaciju 2003. godine.

Jedini od iznetih podataka koji bi mogao da zabrine jeste usporavanje priraštaja novih korisnika. Jasno je da je ovakav trend neizbežan onda kada se ukupan broj korisnika približava maksimumu i on je danas uočljiv u SAD, zemljama EU i drugde. U slučaju Srbije je neobično to da se takav trend pojavljuje znatno pre nego što se ukupan

broj korisnika približio polovini stanovništva, što je u primerima drugih zemalja predstavljalo granicu nakon koje se stopa penetracije smanjivala. Ovakav podatak je od izuzetnog značaja i predstavlja žuti, ako ne i crveni alarm za organizovano društveno delovanje u pravcu stvaranja uslova i atmosfere za difuziju interneta kroz sve, naročito kritične socio-demografske grupe. Ključna mesta na koja bi trebalo delovati ako se želi uticati na povećanje penetracije interneta u Srbiji bilo bi omogućavanje povoljnijih uslova za korišćenje interneta; umanjene/ukidanje PDV-a pri kupovini IT opreme; stvaranje mreže info-tačaka na kojima bi pristup internetu bio besplatan, te obrazovanje za primenu IKT, ali i otvaranje prostora za uključivanje interneta u svakodnevni život građana.

## Promocija razvoja informacionog društva

U pogledu promocije informacionog društva Srbija u Matrici *eSEE* inicijative navodi sledeće aktivnosti: IKT forum je osnovan oktobra 2001. godine. Specijalni servis dnevnog izveštavanja osnovan je u novinskoj agenciji Tanjug sa ciljem promovisanja IKT pitanja u decembru 2002. godine; u saradnji sa Tanjugom, ZII je počeo publikovanje *IKT biltena*, nedeljne publikacije o IKT novinama. Bilten se redovno dostavlja na oko 200 adresa uključujući ministarstva, vladine institucije, javne institucije, preduzeća, medije i druge korisnike; u decembru 2004. godine organizovan je jednodnevni seminar za predstavnike vladinih organa. Glavne teme su bile vezane za standardizaciju, automatizaciju rada i protoka dokumenata u lokalnoj administraciji, kao i pitanja razvoja sigurnosnih programa. Na ovom događaju je učestvovalo više od 100 predstavnika lokalne uprave; ZII je organizovao panel-diskusiju na temu e-uprave na 10. kongresu JISA-a; usvojena je Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore EU, u kojoj je razvoj informacionog društva pomenut kao njen integralni deo; Vlada Srbije je usvojila Informaciju o potrebi realizacije Milenijumskih razvojnih ciljeva; u maju 2006. godine održana je u Beogradu Prva regionalna konferencija o širokopojsnim tehnologijama, kao i prvi sastanak grupe *Task force bSEE* inicijative.

U procese razvoja ID neophodno je uključiti celo društvo. Ova pitanja moraju dobiti javnu, stalnu podršku najvišeg rukovodstva, jer bez njegovog uključivanja pitanja IT razvoja teško da mogu dobiti tretman prioriteta i osnove budućeg ekonomskog razvoja. Pokazalo se da je u realizaciji ciljeva IT razvoja model saradnje privatnog i javnog sektora (*PPP-Public/Private Partnership*) vrlo uspešan i da obezbeđuje njihovo ostvarenje i konkretne rezultate u praksi. Konstantna i otvorena komunikacija je najbolji način da se utvrde problemi i da se dogovore najbolja rešenja. Najšira javnost mora imati svest o značaju pitanja IT razvoja i u tom pogledu posebna odgovornost pripada civilnom društvu i medijima. Mediji treba da prezentuju pozitivne primere iz prakse i rade na podizanju svesti o značaju i potrebi prihvatanja savremenih tehnoloških rešenja u svakodnevnom poslovanju i životu. Iskustva u razvoju informacionog društva ostalih tranzitornih ekonomija treba pažljivo analizirati, a ona relevantna i primeniti u domaćim uslovima kako bi se uštedeli vreme i novac.

Srbija je saglasno obavezama iz *eSEE* Agende vrlo rano osnovala IKT forum sa ciljem okupljanja različitih *stakeholdera* razvoja informacionog društva u jedan permanentan interaktivni odnos. Međutim, Forum nije prerao u permanentan prostor razmene informacija, iskustava, dobrih praksi i diskusija o ID-u, kao što je to

predviđeno eSEE Agendom. Umesto toga, Forum je bio aktivan samo u određenim periodima, recimo kreiranja nacionalne strategije, kada je u toku javne diskusije trebalo prikupiti mišljenja šireg spektra faktora i učesnika ovog procesa.<sup>28</sup> Civilno društvo ima posebnu odgovornost u obezbeđivanju permanentnosti u radu IKT foruma.

U kontekstu delovanja IKT foruma interesantna je inicijativa za osnivanje IKT foruma privatnog sektora pod rukovodstvom BAC-a (*Business Advisory Council* – Poslovnog saveta) Pakta za stabilnost JIE. Dinamika u IKT sektoru u Jugoistočnoj Evropi dala je motiv BAC-u Pakta za stabilnost da osnivanjem jednog ovakvog foruma poveže privatni IKT sektor (multinacionalne i lokalne IKT kompanije i udruženja) i javni sektor (vlade i njene predstavnike koji učestvuju u inicijativama eSEE + bSEE Pakta za stabilnost). Na ovaj način bi se uspostavio stalni dijalog između šire IKT poslovne zajednice i IKT regionalnih inicijativa sa ciljem daljeg promovisanja razvoja institucionalnog i pravnog okvira ID u ovom regionu i posebno pokretanja i realizacije novih projekata u domenu IKT. Forumom predsedavaju predsednik Instituta INA, Grčka, i predsednik *Microsoft*-a za jugoistočnu Evropu. Osnivački sastanak je održan kao potporni događaj (*back-to-back*) sastanku Radne grupe eSEE + bSEE inicijative u Budvi septembra 2006. godine.

### Kreiranje ambijenta koji podržava širenje i efikasnu upotrebu IKT i znanja u privredi

Osim političke dimenzije pristupa razvoju informacionog društva, izuzetno je važna svest da razvoj podržan primenom IKT nije čisto tehničko pitanje vezano za izgradnju telekomunikacione mreže, internet-infrastrukture i instaliranje računara. Ovakav razvoj zahteva promenu ekonomskog sistema zemlje, koji mora biti u mogućnosti da podrži nove poslovne modele zasnovane na znanjem intenzivnim tehnologijama (*knowledge intensive technologies*). U izgradnji takvog ekonomskog sistema, pored nove i izmenjene uloge države, glavnu ulogu imaju privatne kompanije koje kreiraju nove poslovne modele i u njih investiraju. Zadatak države je u tom smislu primarno vezan za kreiranje poslovnog okruženja koje će podržati ovaj novi tip preduzetništva. Sledeći faktori mogu bitno uticati na mogućnost i brzinu kojom jedna ekonomija, pa i srpska, prihvata nova tehnološka rešenja, ostvarujući više stope rasta i bolji standard za svoje građane:

- adekvatna interakcija između makroekonomske i strukturne politike,
- razvoj preduzetničkog ponašanja,
- finansijski sistem koji će delovati u pravcu mobilisanja i sakupljanja individualnih sredstava za finansiranje investicija i za alociranje sredstava u sektore koji obezbeđuju najviše stope rasta,
- postojanje otvorenog, konkurentnog tržišta, koje će olakšati difuziju inovacija,
- ključna uloga ljudskog kapitala, jer se zahtevaju viši nivoi znanja kada je potrebno upotrebiti ili adaptirati savremena tehnološka rešenja,
- promena politika u mnogim domenima, uslovljena rastućom ulogom informacione tehnologije,
- efikasna država, jer postaje jasno da će uspešna razvojna strategija u savremenim uslovima biti nemoguća bez kooperacije između samih firmi i između firmi i države na različitim nivoima.

<sup>28</sup> Obično se Srbija i BiH navode u dokumentima Inicijative kao primer zemalja u kojima je ostvarena široka javna rasprava povodom izrade nacionalne strategije za informaciono društvo.

## Podsticanje razvoja domaćeg IKT sektora

Takođe, za brži razvoj IT potencijala u Srbiji važno je obezbediti podršku razvoju privatnog sektora. U okviru privatnog sektora posebna podrška treba biti usmerena malim i srednjim preduzećima. Administrativne procedure koje prate osnivanje preduzeća treba da budu pojednostavljene. Domaće IKT kompanije treba da dobiju šansu da razvijaju lokalna softverska rešenja, kao i mogućnost da formiraju partnerske odnose sa stranim kompanijama kojima bi isporučivale softverska rešenja, a istovremeno preuzimale dobra iskustva iz strane prakse. Razvoj domaćeg IT sektora može biti kritičan faktor rasta primene informaciono-komunikacionih tehnologija u velikom broju sektora nacionalne ekonomije, jer upravo ovaj sektor daje podsticaje domaćim kompanijama koje žele da pređu na e-poslovne tehnike u svojoj praksi. Informaciono-komunikacione tehnologije mogu imati veliki značaj u povećanju sposobnosti privatnog sektora da se takmiči na domaćem i stranim tržištima. Ovo posebno važi za mala i srednja preduzeća iz regiona Jugoistočne Evrope koja sa svojom ponudom konkurišu proizvodima i uslugama iz celoga sveta. Zakonska rešenja i privredni ambijent koji podržavaju razvoj malih i srednjih preduzeća moraju neizostavno uključiti i deo koji se odnosi na veću upotrebu IT tehnologija. Deregulacija telekomunikacionog sektora ovde ima posebnu važnost i značaj.

## Privlačenje stranih investicija u razvoj IT povezanih industrija

Nudene finansijskih inicijativa i povlastica za privlačenje stranog kapitala u ovu oblast može imati troškovne posledice za domaći budžet. Međutim, važno je postići da strane kompanije kreiraju što više veza sa domaćom ekonomijom preko povezivanja sa domaćim snabdevačima, domaćim softverskim kućama i ostalim davaocima usluga. Politička elita bi demonstrirala razumevanje savremenih trendova razvoja, ozbiljnost svojih deklaracija o potrebi ubrzanog razvoja i racionalnost u donošenju odluka kada bi znatno veći deo sredstava iz Nacionalnog investicionog plana usmeravala ka podsticanju takvih ekonomskih aktivnosti koje doprinose transformaciji industrijske ekonomije u ekonomiju zasnovanu na znanju, umesto što podržavaju obnavljanje i tako niskoakumulativnih industrija kao što je tekstilna, ili pak sredstva NIP-a koriste u ne-razvojne svrhe. Da bi privukla investicije u konkurenciji sa ostalim zemljama iz regiona, Srbija mora imati značajno povoljnije komercijalne uslove poslovanja. Korporativni porezi moraju biti ukinuti za nove investicije na određeni broj godina i moraju biti značajno niži u svakom momentu u odnosu na susedne zemlje. Porez na promet na IKT proizvode mora biti ponovo ukinut da bi podstakao kupovinu opreme i dao dinamiku tom delu domaćeg IKT sektora.

## Harmonizacija trgovinskih dokumenata, podataka i procedura

Jedan od najvažnijih koraka u kreiranju osnova za razvoj informacionog društva i e-poslovanja u Srbiji biće harmonizacija trgovinskih dokumenata, podataka i procedura, kao preduslov za obavljanje e-poslovanja sa zemljama regiona i sveta (standardizacija elektronskih dokumenata sa definisanjem generičkog modela standardnog elektronskog dokumenta). Harmonizacija se mora bazirati na standardima usvojenim od strane Evropske unije, Svetske carinske organizacije (SCO), Ujedinjenih nacija, ISO i ostalih međunarodnih organizacija. Harmonizacija

podataka i dokumenata u Srbiji sa evropskim standardima i normama u saglasnosti je sa nacionalnim finalnim ciljem – zadovoljenje svih kriterijuma u procesu stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji, pa time i lakše uključivanje u evropsko i svetsko tržište. Samo standardizovani elektronski dokument, usklađen sa svetskim standardima, obezbeđuje našim poslovnim subjektima jedinstveno okruženje za razmenu poslovnih podataka sa znatno više potencijalnih poslovnih partnera, geografski lociranih u svim delovima globalnog svetskog tržišta.

### **Obezbeđenje sigurnosti i zaštite poslovnih transakcija u elektronskom poslovanju**

Ovo je ključno pitanje i ono pretpostavlja široku primenu sistema PKI i usklađenu metodologiju za generisanje i verifikaciju digitalnih potpisa i sertifikata kako bi se omogućio jedinstven prekogranični proces plaćanja. Nivo garantovane sigurnosti u digitalnom ambijentu mora u najmanjoj meri biti onoliki koliki je to bio u uslovima klasičnog, „papirog“ poslovanja. Takođe, vlada i vladini organi nadležni za razvoj informacionog društva treba da podržavaju, posebno kroz model saradnje privatnog i javnog sektora, *online* bankarstvo, razvoj sistema e-plaćanja, unapređenje sigurnosti plaćanja i informisanja, kao deo izgradnje nacionalne e-poslovne infrastrukture.

Na regionalnom nivou Srbija mora raditi zajedno sa ostalim zemljama iz okruženja na razvoju prekograničnog e-plaćanja, prekograničnog priznavanja e-potpisa, sertifikacionih tela, upotrebi *smart* kartica i drugih mehanizama. Dugoročni cilj je integracija zemalja Jugoistočne Evrope u panevropski sistem jedinstvenog plaćanja, e-trgovinsku platformu i razmenu.

### **Unapređenje institucionalnih aranžmana**

Što se tiče institucionalnog ambijenta, Ministarstvo za telekomunikacije i informatičko društvo mora preduzeti mere za punu implementaciju Nacionalne strategije ID-a a naročito Akcionog plana, i realno postati ključni koordinator i fokalna tačka svih aktivnosti zemlje na planu razvoja informacionog društva. Međutim, sprovođenje Nacionalne strategije razvoja ID-a zahteva pun angažman još nekoliko ministarstava i javnih tela, a naročito: Ministarstva prosvete RS, Ministarstva nauke, Ministarstva za ekonomiju i regionalni razvoj, Ministarstva trgovine, Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Ministarstva zdravlja. Usklađivanje njihovog međusobnog rada svakako je odgovornost Ministarstva za telekomunikacije i informatičko društvo RS.

Nekoliko izazova je izraženo na putu razvoja IT kapaciteta javne administracije u Srbiji. Jedan od njih je potreba da se izvrši hitna reforma državne uprave paralelno sa uvođenjem IT tehnologija u njen rad. Takođe je vidan i nedostatak fizičke infrastrukture na nekim, posebno lokalnim nivoima uprave. Nabavka fizičke IT infrastrukture u velikoj je meri ograničena skromnim budžetskim potencijalima koji se izdvajaju za ovu namenu. Savremeni zahtevi javne administracije idu u pravcu kreiranja tehničkih informacionih sistema koji povezuju nekoliko institucija, što paralelno zahteva i postojanje tehnički obrazovane radne snage koja će raditi na održavanju, implementaciji i razvoju takvih sistema. Međutim, javni radnici ne poseduju uvek potrebni nivo informatičke pismenosti da bi došlo do efektivne upotrebe IT sistema, čak i kada su oni kreirani po najvišim standardima uslovâ korišćenja „*user friendly*“.

ness". Tehnički obrazovana radna snaga, ako i radi u javnoj administraciji, nezadovoljna je nivoom ličnih dohodaka, pa napušta radna mesta i prelazi u stimulativniji i privlačniji privatni, nevladin ili međunarodni sektor. Posledica je velika fluktuacija radne snage, tako da oni koji se obuču i steknu potrebna znanja odlaze na bolje plaćena mesta, a dolaze novi, koje treba obučavati iz početka. Pitanje stimulacije i zadržavanja, posebno IT kadra, u državnoj administraciji u tom smislu je vrlo naglašeno. Zaključak je i da se skromne investicije u IT obuku javne administracije i izgradnju kapaciteta moraju značajno povećati, i pored podrške koju u ovom kontekstu mnoge institucije vlade Srbije dobijaju od stranih donatora (UNDP, Fond za otvoreno društvo i druge). Ostaje da se još jednom naglasi direktna veza i uslovljenost između primene IT tehnologije u javnoj administraciji i šire reforme javnog sektora. Ono što definitivno i ovde ostaje kao problem jeste nizak nivo svesti o IT potencijalima i njihovim prednostima u javnoj administraciji kod onih koji donose ključne odluke. Obično je zastupljena orijentacija na kratkoročne prednosti. S druge strane, u zavisnosti od blizine izbora, dugoročne promene se ostavljaju novim političkim liderima.

## Razvoj informacionog društva i obrazovanje<sup>29</sup>

Građenje društva obrazovanih, fleksibilnih i kreativnih ljudi, sa mogućnostima da se obrazuju, da uče tokom celog svog života i da se zaposle, koje je preuslov za uspešan razvoj informacionog društva, zadatak je koji zavisi od aktuelnih obrazovnih politika i sposobnosti obrazovnog sistema da ostvari ovaj zadatak. Na institucionalnom nivou je bavljeno ovim pitanjima zadatak Nacionalnog saveta za obrazovanje, Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje, Ministarstva za obrazovanje i Ministarstva za nauku. Obrazovanje i obuku radne snage koja će biti osposobljena da primenjuje elektronske komunikacije, kao i aktivnosti na modernizaciji školskih i fakultetskih programa, koji treba da obuhvate navedenu problematiku i obuku podmlatka, treba otpočeti na vreme. Pri tome je potrebno da se podigne opšti nivo IKT pismenosti, a sa druge, da se obezbedi radna snaga sposobna za primenu i razvoj informacionih tehnologija.

## Kuda ide Evropa

Obrazovanje je uvek služilo sticanju znanja. Oduvek se smatralo faktorom razvoja, a obrazovni sistemi su, s vremena na vreme, podvrgavani velikim reformskim zahvatima o kojima se odlučivalo „na vrhu” radi usklađivanja sa funkcijama obrazovanja. Danas se više može govoriti o temeljnom preuređivanju nego o reformi sistema obrazovanja, jer se ova promena zbiva u uslovima kada sama reč znanje menja značenje, a vreme je resurs na visokoj ceni, sve zahvaljujući novim informaciono-komunikacionim tehnologijama i njihovoj produktivnosti i delovanju na socijalne odnose. Naprosto, društvo znanja nije samo društvo zasnovano na primeni IKT u kojem je znanje najskuplji proizvod, već i društvo koje nameće nove načine organizovanja, zadaje nove uloge poznatim sistemima (jedan od njih je sistem obrazovanja), redefiniše i revalorizuje i same ljudske, ali i druge resurse, kao što su prostor i vreme. Otuda obrazovanje ima vitalnu ulogu u razvijanju privrede zasnovane na znanju i s njim korelativnog funkcionisanja demokratskog društva.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Opširniji pregled stanja obrazovanja u Srbiji kao i pregled razvoja evropskih obrazovnih politika se nalazi u posebnom odeljku ovog izdanja na strani 137.

<sup>30</sup> *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*, The World Bank, New York, 2002.

U društvu znanja se sposobnost društva da proizvodi, odabira, prilagođava, komercijalizuje i koristi *znanje* pokazuje kao kritični faktor za održivi ekonomski rast, poboljšanje životnog standarda i blagostanje i ljudsku bezbednost pojedinca. „Društvo zasnovano na znanju” istovremeno je i „društvo permanentnog učenja”. To pred svaki obrazovni sistem, kao osnovni zadatak, postavlja zahtev da se svaki pojedinac osposobi da upotrebi svoje znanje, da ga unapredi, da odaberu ono što je bitno u datom kontekstu i da razume ono što je naučeno tako da svoje znanje može upotrebiti za rešavanje problema u okviru radnog i društvenog okruženja, koje se sve brže menja.

Zapravo, raspravljajući o znanju u ekonomiji zasnovanoj na znanju, koja se razvija u demokratskom društvu i zadacima podsistema koji treba da doprinesu njegovom razvoju, govori se o novoj semantici samog pojma znanja. U tom kontekstu je prirodno da je tokom poslednje decenije prošlog veka otpočelo preispitivanje uloge obrazovanja i da pitanja *šta se, ko, kako se, gde i kada* nekome predaje i ispituje zahtevaju nove odgovore.

U svetu<sup>31</sup> i Evropskoj uniji prepoznata je uloga obrazovanja i istraživanja kao integralnih delova ekonomske i drugih društvenih politika, odnosno kao sredstva za jačanje evropske konkurentnosti u svetu i osavremenjivanje društvenog modela, koji treba da karakterišu veća socijalna kohezija, legitimizacija svih vrsta različitosti i povećanje interkulturalnih kompetencija i sposobnosti demokratskog upravljanja različitostima u uslovima poštovanja ljudskih prava svih. Kvalitet, kvantitet i usmeravanje obrazovanja i istraživanja prema novim zahtevima postaju ključni izazovi za sve zemlje, kao i zahtev da se uspostavi nova ravnotežna tačka između ulaganja u obrazovanje i istraživanje i efikasnosti i produktivnosti u privredi zasnovanoj na znanju, s jedne strane, i stabilnosti demokratskog društva i ljudske bezbednosti, sa druge. To su stavovi koji dominiraju u Lisabonskom agendum. Evropski savet EU je precizno utvrdio nova područja zajedničkog delovanja u oblasti reforme sistema obrazovanja<sup>32</sup> koja treba da doprinesu ostvarenju četiri strateška cilja: podizanju kvaliteta obrazovanja; olakšavanju pristupa obrazovanju; otvaranju evropskog obrazovanja prema svetu; i uspostavljanju evropskog obrazovanja i usavršavanja do 2010. godine kao svetske reference kvaliteta.

Bitna odlika svih evropskih politika za ostvarivanje postavljenih ciljeva jeste da se njima definišu okviri u kojima svaka zemlja treba da, u skladu sa svojom tradicijom i specifičnostima, restrukturira svoj sistem. Samo se po sebi razume da će svaka zemlja i nadalje moći da uspostavi svoj sistem kvalifikacija, koji ne mora biti identičan s opštim okvirom. Međutim, od zemlje se očekuje da uspostavi korespondenciju svojih kvalifikacija sa kvalifikacijama definisanim u evropskom okviru. U analizi aktivnosti i strategija kojima treba da se ostvare postavljeni ciljevi izdvojilo se visoko obrazovanje, čija transformacija teče kroz Bolonjski proces, koji je prostorno širi od same EU. Postepeno se izdvajaju i stručno obrazovanje i usavršavanje. Naime, iako je izvesno da uspešnost i efikasnost strukovnog obrazovanja bitno zavisi od sistema osnovnog obrazovanja, čini se da je preovladalo stanovište da

---

<sup>31</sup> Knowledge Assessment Methodology, update 2007, [www.222.worldbank.org/kam](http://www.222.worldbank.org/kam)

<sup>32</sup> Ciljevi su utvrđeni u izveštaju „Konkretni budući ciljevi obrazovnih sistema”, koji je usvojio Evropski savet na samitu u Stokholmu marta 2001. godine; v. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11049.htm>; i „Program rada za praćenje ciljeva izveštaja”, koji je Evropski savet usvojio u Barseloni 2002. godine; v. Presidency Conclusions, Barcelona, 15/16 March, 2002, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf).

je na nivou stručnog obrazovanja koje direktno vodi ka zapošljivosti neophodno da se uspostave jači kohezioni mehanizmi. Ova opcija je najdirektnije u funkciji delotvorne implementacije jedne od četiri slobode o kojoj govori osnivački ugovor EU: slobode kretanja radne snage, i to preko postepenog stvaranja jedinstvenog evropskog prostora stručnog obrazovanja i usavršavanja. S obzirom na to da i strukovno i visoko obrazovanje zavise od kvaliteta i obima opšteg obrazovanja, u ovom domenu se mogu pratiti odgovarajuće konvergentne tendencije u politikama svih članica EU.

U cilju ostvarivanja postavljenih zadataka u oblasti obrazovanja pokrenuto je nekoliko procesa, koji se mogu podeliti u četiri grupe:

- Evropski prostor istraživanja;<sup>33</sup>
- osnovno i opšte obrazovanje;<sup>34</sup>
- strukovno obrazovanje i usavršavanje;<sup>35</sup>
- Bolonjski proces formiranja Evropskog prostora visokog obrazovanja.<sup>36</sup>

Zahtev zapošljivosti i potreba da se obezbedi instrument koji će omogućiti priznavanje kvalifikacija stečenih izvan institucija formalnog obrazovanja, što je jedan od ključnih elemenata doživotnog učenja, razvijen je kroz koordinaciju ishoda strukovnog i visokog obrazovanja, kao i

- Evropski okvir kvalifikacija.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Sve informacije o razvoju koncepta ERA, referentnim indikatorima i stepenu realizacije mogu se naći na veb-sajtu <http://cordis.europa.eu/era>.

<sup>34</sup> U cilju praćenja i poređenja kvaliteta opšteg obrazovanja ustanovljeno je 16 indikatora, koji obuhvataju oblasti postignuća, prelaznosti, kvaliteta školovanja i resursâ, [http://ec.europa.eu/education/policies/educ/indic/back\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/policies/educ/indic/back_en.html). Baze podataka o evropskim sistemima obrazovanja i izveštaji o aktuelnom stanju po ovim i drugim indikatorima mogu se naći na: <http://www.eurydice.org/>.

<sup>35</sup> U cilju praćenja i diseminacije rezultata u pogledu razvoja stručnog obrazovanja i usavršavanja osnovan je referentni centar „The European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop)”, [www.cedefop.europa.eu](http://www.cedefop.europa.eu). Na ovome mestu treba napomenuti da su u zakonskoj regulativi, kao i u javnosti, u upotrebi dva termina: *stručno*, koje se koristi za srednje obrazovanje, i *strukovno*, koje se koristi kada je reč o visokom obrazovanju. Na taj način su ovi termini korišćeni u ovom istraživanju.

<sup>36</sup> U cilju praćenja sprovođenja Bolonjskog procesa i diseminacije rezultata formirana je „Bologna Follow-up Group (BFUG)”, <http://www.dfes.gov.uk/bologna/>.

<sup>37</sup> Ovaj okvir definiše 8 referentnih nivoa, koji obuhvataju kvalifikacije što se stiču od obaveznog obrazovanja pa do najviših. Svaki od nivoa definisan je skupom ishoda učenja preciziranih u smislu očekivanog znanja, veština i kompetencija koje neko ima po završetku određenog obrazovnog ciklusa. Sve zemlje članice EU obavezne su da na isti način definišu svoje nacionalne okvire kvalifikacija i da uspostave jasnu vezu sa Evropskim okvirom. Evropski parlament je usvojio Evropski okvir kvalifikacija 24. oktobra 2007. godine, a Evropski savet je 15. novembra prihvatio ovu odluku i dogovorio se o konkretnim koracima za okončanje procedure oko formalnog usvajanja Okvira, što se očekuje početkom 2008. godine.



Svaki od ovih procesa započeo je analizom postojećeg stanja i identifikacijom slabosti, na osnovu kojih su docnije formirane strategije razvoja. U sledu događaja evropske institucije (međuvladine, tela EU i ne vladine – Evropska asocijacija univerziteta) definisale su indikatore praćenja realizacije usvojene strategije. Na taj način je u velikoj meri objektivizovan proces reforme i svakoj zemlji omogućeno je da prati sopstveni razvoj i da utvrdi svoj položaj u odnosu na druge evropske zemlje.

## Srbija u Evropi

Nepostojanje objektivne ocene takođe je svojevrstna ocena

U kontekstu procesa pridruživanja Srbije EU prirodno se postavlja pitanje u kojoj meri je Srbija uključena u evropske procese reforme obrazovanja, s obzirom na to da je najveći broj ovih procesa, u izvesnoj meri, ili čak i potpuno, otvoren i za zemlje koje nisu članice Evropske unije. Drugo važno pitanje je kakvi su njeni pokazatelji u odnosu na referentne indikatore.

Od svih postojećih procesa Srbija je u potpunosti integrisana u Bolonjski proces. Praćenje indikatora uspešnosti reforme univerzitetskog obrazovanja vrši Grupa za praćenje Bolonjskog procesa.

U drugim oblastima je u ovom trenutku skoro nemoguće doći do objektivne mere stanja obrazovanja ili reforme obrazovanja u Srbiji, a sve procene i ocene se moraju izvoditi analizom kvalitativnih pokazatelja. Budući da su i na evropskom i na svetskom nivou (OECD, EU, Svetska banka) precizno definisani indikatori za praćenje stanja na drugim nivoima obrazovanja i pošto se u svakom izveštaju detaljno izlaže metodologija njihovog formiranja, nema nikakve prepreke da mi sami izvršimo ocenjivanje ostvarenih rezultata. Uprkos tome, do sada nije sprovedeno istraživanje koje bi omogućilo prikupljanje relevantnih podataka, a nema ni indicija da postoji namera da se to učini. Teško je reći zašto se nadležni državni organi nisu pozabavili ovim pitanjem, odnosno zašto je stvoren utisak da je za dobijanje kvantitativnih pokazatelja neophodno da se istraživanje izvrši izvan granica zemlje.

U kontekstu približavanja Srbije EU od ključnog značaja su tri stvari. Prvo, i možda najvažnije, da svoje poimanje obrazovanja i znanja i funkciju obrazovnog sistema Srbija uskladi sa novim razumevanjem, značenjem i vrednovanjem ovih kategorija u svetu i Evropi. Drugo, ukoliko proceni da ima interesa i odluči da prihvati novu semantiku znanja, pristupi reformama obrazovnog sistema. I treće, da definiše kriterijume i indikatore za praćenje i ocenjivanje reformskih politika. Od prevashodne važnosti je pratiti i ocenjivati razvoj obrazovanja i uspešnost reformi obrazovnog sistema na svim nivoima sa tri aspekta:

- obrazovanje u funkciji razvoja društva znanja, sa čime je najtešnje povezano pitanje obrazovanja u funkciji istraživanja i inovacija;
- obrazovanje u funkciji jačanja socijalne kohezije i inkluzije;
- implementacija Bolonjskog procesa (naročito menadžment, upravljanje i finansiranje univerziteta).

Sve se može svesti na ishod...

Danas se pod znanjem ne podrazumeva samo znanje o činjenicama, već zajedno sa tim i sposobnost da se to znanje *odmah* upotrebi za rešavanje konkretnih problema. Stoga je cilj obrazovanja danas ne samo saznavanje činjenica nego i sticanje veštine da se ono odmah primeni za rešavanje konkretnog problema. Umesto sadržaja i metoda učenja, danas se obrazovni program definiše *ishodima*, kojima se precizira šta neko *zna, razume i može da uradi* po završetku jednog ciklusa učenja. U skladu sa time, više se ni ne postavlja pitanje da li je to znanje stečeno u okviru formalnog sistema obrazovanja ili na neki neformalan način u okviru sistema doživotnog učenja.

Zbog toga se danas sve dileme i sva pitanja vezana za funkcionisanje obrazovnog sistema mogu svesti na jedno. Kako obezbediti da obrazovni sistem u svakom trenutku daje očekivane obrazovne ishode, odnosno da neprestano doprinosi razvijanju ljudskog kapitala, koji je neophodan za funkcionisanje društva znanja, koje zahteva nove radne kvalifikacije; i demokratskog društva, koje funkcioniše samo kada postoje aktivni informisani građani. Ovakvo shvaćeni ishodi moraju se nalaziti u direktnoj korelaciji sa unapred utvrđenim okvirima kvalifikacija.

50 | Reforma obrazovanja, pokrenuta 2001. godine i sankcionisana Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, proklamovala je ciljeve koji su koincidirali sa evropskim. Ono što je najvažnije, ova reforma je – saglasno potrebi da se obrazovanje stavi u funkciju savremenog razvoja, odnosno da potpomogne razvoj društva u pravcu društva znanja, s jedne, i odgovori na lokalne potrebe, s druge strane, a sâm obrazovni proces prilagodi individualnim potrebama učenika – akcent pomerila sa nastavnih planova i programa na danas centralno pitanje čitavog obrazovnog procesa: *na ishode*. Ishodi su definisana znanja, umeća, stavovi i vrednosti koje učenici treba da poseduju nakon završetka određenog nivoa obrazovanja.

Reformski kurs je brutalno prekinut usvajanjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja<sup>38</sup> (u daljem tekstu *Izmene Zakona*) 2004. godine. Promenama bitnih članova Zakona izvršene su suštinske promene ciljeva obrazovne politike. Prvi atak je izvršen na osnovnu i najbitniju novinu uvedenu 2003: iz Zakona je izbačen pojam ishoda. Obrazovanje se ponovo temelji na nastavnim planovima i programima, a ne na ishodima.<sup>39</sup> To znači da se obrazovanje pretežno zasniva na detaljno određenim sadržajima, a ne na tome šta učenik zna i ume da uradi kada završi određeni stepen obrazovanja.

Ministarstvo za obrazovanje je 2006. godine predložilo nove izmene Zakona o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. Interesantno je i pohvalno da se ovim izmenama predlaže vraćanje na kategorije poput „ishoda” i „modula” kao oblika organizovanja nastave u srednjim stručnim školama. Inicijativu treba snažno podržati, ali insistirati da *ishod* nađe svoje mesto u svim nivoima obrazovanja, a naročito u visokom obrazovanju.

---

<sup>38</sup> *Službeni glasnik RS*, 58/04.

<sup>39</sup> Član 19 *Izmene Zakona* kojim je promenjen član 69 osnovnog Zakona; *ibidem*.

Donošenje nacionalnog okvira kvalifikacija svakako je paralelan zadatak, koji se više ne sme odlagati. Uprkos činjenici da je usvajanje nacionalnog okvira kvalifikacija u visokom obrazovanju jedna od obaveza koju je naša zemlja preuzela na ministarskom sastanku u Bergenu 2005. godine, ni danas informacija o tome ko će i kada pristupiti ovom poslu nije dostupna.

... i šest koraka kako da se dođe do željenih ishoda

S druge strane, znanje se danas menja tolikom brzinom da je potrebno sistem koji služi njegovom sticanju organizovati na takav način da i njegovi delovi, a ne samo sistem kao celina, mogu (odnosno da su ovlašćeni i sposobni) autonomno i kvalitetno reagovati na promenu i prilagoditi se novim zahtevima (decentralizacija). Dakle, autonomija danas nije rezervisana samo za univerzitet, već postepeno postaje atribut svih obrazovnih institucija i poslenika u obrazovanju. Širenje autonomije zahteva jačanje odgovornosti. Naravno, svaka takva promena, ali i funkcionisanje sistema kao celine, podložni su neprekidnoj verifikaciji i oceni na osnovu prethodno uspostavljenih standarda (kontrola kvaliteta). Obrazovni sistemi su i ranije bili podvrgnuti kontroli. Ali se sada kontrola *a priori*, koja se ostvarivala preko centralizovanog načina odlučivanja o nastavnim planovima i programima i upravljanja, zamenjuje kontrolom *a posteriori*. Po svojoj prirodi ona je eksterna ili interna, odnosno samoevaluacija.

Dostupnost kvalitetnog obrazovanja svima je i do sada bila ključ unapređenja socijalnog položaja pojedinaca (više obrazovanje, bolje radno mesto, veća plata), ali su IKT na dva načina uticale na promenu njegovog značenja. Revolucionisanjem načina proizvodnje IKT utiču na organizovanje društva i države i imaju svoj udeo u redefinisaju klasično shvaćene države blagostanja i sužavanju grupacija koje su podobne da se stave pod zaštitu sistema socijalnog staranja. Drugo, primena IKT omogućava da lica sa hendikepom obavljaju poslove koje ranije nisu mogli. Kompanija koja postoji u virtuelnom prostoru i softveri koji nadoknađuju oštećena čula čine da ljudi sa hendikepom postaju ravnopravni deo resursâ ljudskog ili socijalnog kapitala. Zato se i sama definicija hendikepa tako brzo menja.<sup>40</sup>

Konačno IKT utiču i na sâm način organizovanja rada – povezivanje u mreže u kojima se ne donosi svaka odluka na najvišem nivou, a onda kroz sistem vraća zaposlenima (što je karakteristika hijerarhijskih sistema industrijskog društva). Otuda zahtev vezan za kvalitetno obrazovanje za demokratsko društvo, sem toga što ima veze sa učešćem građanina koji je aktivan, informisan i kritički misli, jeste i u neposrednoj službi efikasnog funkcionisanja ekonomije zasnovane na znanju. Pored toga, znanje i kreativnost postaju do te mere značajni da poštovanje svih različitosti, osim filozofske i pravne, postaje ekonomska kategorija.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Navedeno prema: *Kvebečka klasifikacija – Nastajanja situacije hendikepa*, Patrick Fougeyrollas, René Cloutier, Hélène Bergeron, Jacques Côté, Ginette St. Michel, Međunarodna mreža Nastajanja situacije hendikepa (Réseau international sur le Processus de production du handicap – RIPPH).

<sup>41</sup> Michael J. Mazarr, *Global trends 2005*, Palgrave, London, 1999, str. 109.

## Decentralizacija

Sušтина политике i prakse decentralizacije obrazovnog sistema jeste ta da se školama i nastavnicima omogućiti preuzimanje odgovornosti za realizaciju obrazovnih standarda koji su usaglašeni na nacionalnom nivou. Okvirni programi koji se utvrđuju na višim nivoima predstavljaju osnovu na kojoj nastavnici nezavisno grade svoj konceptualni i praktični rad. Na ovaj način se podržava autonomija škole i nastavnika, zatim, podstiču raznovrsnost i različitost i, što je još važnije, omogućava da obrazovne institucije pružaju specifična znanja potrebna lokalnoj zajednici u društvu koje se globalizuje. Decentralizacija je i instrument kroz koji se sve kreativne snage stavljaju u funkciju unapređenja kvaliteta i funkcionalnosti obrazovanja. Osnovni principi procesa decentralizacije jesu povišavanje stepena autonomije obrazovnih ustanova i podizanje odgovornosti prema roditeljima i široj društvenoj zajednici. Ključni faktor funkcionalnosti i uspešnosti decentralizovanog sistema jeste uspostavljanje ravnoteže između autonomije i odgovornosti, kao i permanentno usavršavanje nastavnika kako bi izvršili svoju novu ulogu.

Decentralizacija i demokratizacija su u kontekstu reforme 2003. godine smatranje „kao suštinska podrška razvoju demokratije u zemlji i budućoj integraciji u Evropu”,<sup>42</sup> a definisani cilj je bio saglasan sa tendencijama u drugim zemljama EU. Planirane reforme su obuhvatile decentralizaciju u svim segmentima obrazovnog sistema: institucionalni okvir, upravljanje, osiguranje kvaliteta, inspekciju i nadzor, profesionalizaciju kadrova, modernizaciju obrazovnih programa i metoda nastave.

52 Promena institucionalnog okvira i sa njom povezana preraspodela zadataka i odgovornosti predstavljale su drugi atak na reformu iz 2001. godine, jer je ovim izmenama osujećena mogućnost da dođe do decentralizacije i demokratizacije obrazovnog sistema. Prvo, na osnovu izmena iz 2004. formiran je Nacionalni prosvetni savet,<sup>43</sup> ali istovremeno nije predviđen mehanizam za adekvatno predstavljanje interesa primarnih interesnih grupa (škole, roditelja, učenika, lokalne zajednice i privrede) u tom telu, pa tako ni mogućnost da oni učestvuju u procesima utvrđivanja pravaca razvoja i unapređenja kvaliteta obrazovanja, donošenja zakona, donošenja obrazovnih programa, utvrđivanja standarda itd. Drugo, predstavnici nekoliko stručnih udruženja nastavnika u NPS-u ne mogu pokriti sve oblike nastave, niti sve aspekte školovanja koji nisu vezani za pojedinačne predmete, već za funkcionisanje škole kao celine.

Sadašnja struktura NPS-a još manje može obezbediti kvalitetno bavljenje strukovnim obrazovanjem i preko potrebno povezivanje obrazovanja sa svim socijalnim partnerima. U njegovom sastavu nema predstavnika stručnih društava, kao što su Društvo inženjera i tehničara, Društvo ekonomista, udruženja lekara i farmaceuta i druga stručna udruženja. Po jedan predstavnik nacionalne agencije za zapošljavanje, reprezentativnog sindikata i predstavnik udruženja poslodavaca<sup>44</sup> ne mogu obezbediti odgovarajući tretman stručnog obrazovanja u Savetu.

<sup>42</sup> „Dokument o razvojnoj politici u obrazovanju”, Ministarstvo prosvete i sporta Republike Srbije, Beograd, 2001.

<sup>43</sup> Videti bliže o sastavu izboru i nadležnostima NPS-a na str. 176.

<sup>44</sup> Član 11, tačke 10, 11 i 12, Izmena zakona, *ibidem*.

Ovlašćenja Nacionalnog prosvetnog saveta u sferi školskih planova i programa i ministra obrazovanja u odnosu na završne i maturalne ispite sadržinski oduzima svaki značajniji smisao onom malom stepenu autonomije koji postojeći zakonski okvir<sup>45</sup> rezerviše za njih u planiranju, upravljanju i radu obrazovnih ustanova. Na primer, ovo je najizraženije u domenu donošenja školskih programa, koje je statutarno pravo i obaveza škola. Normalno je da svoju autonomiju škole upražnjavaju u okviru nacionalnih propisa i politika. Međutim, postojeći propisi i politike praktično svu autonomiju usmeravaju prema fakultativnim predmetima, čime ni na koji način ne mogu da se servisiraju lokalne potrebe. U ovom kontekstu i potreba i zahtev vezan za stručno usavršavanje nastavnika menjaju i smisao i funkciju.

Predlozi za zakonske izmene iz 2006. godine – koje Ministarstvu poveravaju nove kontrolne nadležnosti nad radom škola i Zavoda, a Nacionalni prosvetni savet, koji je zamišljen kao nezavisno telo koje utvrđuje standarde i donosi obrazovne programe, definišu kao savetodavno telo ministra – konačno raskidaju sa svakom mogućnošću decentralizacije i otvorenosti obrazovnog sistema prema onima čijim potrebama treba da služi.

Poslednje inicijative su još jedan korak unazad, direktno su suprotne interesu da se uspostavi efikasan i potrebama saobražen obrazovni sistem, i pokazatelj odustajanja od „evropeizacije” i od saradnje sa susednim zemljama koja je uspostavljena prihvatanjem „Inicijative za reforme obrazovanja u zemljama Jugoistočne Evrope u funkciji pridruživanja i stabilizacije EU”, koju su ministri obrazovanja zemalja JIE potpisali 2003. godine.<sup>46</sup>

#### Osiguranje kvaliteta

Rezultati vrednovanja kvaliteta služe kao osnova u procesu kontinuiranog unapređivanja razvojne politike na različitim nivoima sistema obrazovanja. Evropska unija se opsesivno bavi i kontrolom kvaliteta u obrazovanju, tako da, koristeći mogućnosti upućujućih normi (preporuke i saopštenja) unutar prava EU, donosi akte u kojima insistira na uspostavljanju kontrole kvaliteta i u osnovnom obrazovanju (koje bar za sada nije u njenoj nadležnosti) i srednjem strukovnom obrazovanju, koje je preko Kopenhagenskog procesa postalo integralni deo Lisabonske agende i time otvorenije za intervencije Evropske unije i njenih organa. Na nivou visokog obrazovanja Unija se ne zadovoljava zahtevima i standardima koji se grade i važe unutar Bolonjskog procesa. U domenu kontrole kvaliteta insistira se na stalnom noveliranju standarda kvaliteta, unapređivanju postupaka kontrole kvaliteta, kontroli onih koji se bave kontrolom kvaliteta, uporedivosti i proverljivosti uspostavljenih standarda. Sve ovo ima cilj da obrazovni sistem, pre svega strukovno obrazovanje (srednje i visoko), obezbedi kvalifikovanost učenika saglasno zahtevima ekonomije zasnovane na znanju i potrebi izgradnje društva inovacija. Stvaranje uslovâ da uzajamno priznavanje diploma postane moguće bez izuzetka, a zajednički okvir kvalifikacija delotvoran kako bi se ostvarila četvrta evropska sloboda, objašnjavaju ovu fokusiranost Unije na kvalitet.

<sup>45</sup> Zakon o osnovama sistema obrazovanja, *Službeni glasnik RS*, 06/2003; i Zakon o izmenama i dopunama zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Službeni glasnik RS*, 05/2004.

<sup>46</sup> Videti detaljnije na str. 148.

U Srbiji je uspostavljanje standardâ kvaliteta doslovno u povoju, kao i sistemsko praćenje kvaliteta rezultata koji se ostvaruju unutar obrazovnog sistema. Domaći eksterni pokazatelji postignuća učenika koji bi bili upotrebljivi u procesu uspostavljanja standarda kvaliteta u Srbiji za sada ne postoje. Posao je tek započet u okviru projekta „Izrada predloga standarda učeničkih postignuća za kraj obaveznog obrazovanja”. Tek se preduzimaju prvi koraci uvođenja sistema samoevaluacije. Značaj samoevaluacije je uvek proporcionalan stepenu decentralizacije.

Što se tiče međunarodnih testiranja, učenici iz Srbije učestvovali su u istraživanju PISA (Programme for International Student Assessment), koje svake tri godine sprovodi OECD, i to 2003. i 2006. godine.<sup>47</sup>

Postojanje odnosno nepostojanje standardâ i sistema kontrole kvaliteta bez dodatnih komentara govore sami za sebe. Suvišno je reći da bez definisanja i redovnog praktikovanja proverenog i na jasnim kriterijumima zasnovanog sistema (samo)vrednovanja, koji je izveden iz proklamovanih ciljeva obrazovanja, nije moguće procenjivati ni funkcionisanje ni kvalitet obrazovanja, niti planirati njegov razvoj.

Ukratko, u ovom domenu Srbija nije ni počela da se približava praksama u Evropskoj uniji, čak ni praksama zemalja koje su nedavno postale članice EU i nalaze se u našem neposrednom okruženju, kao što su Bugarska ili Rumunija. Isto tako, nije ni počela da ispunjava obaveze koje je preuzela prihvatanjem Inicijative za reforme obrazovanja u zemljama Jugoistočne Evrope u funkciji pridruživanja EU i stabilizacije.

Slična situacija vlada i u visokom obrazovanju, u kojem je definisanje standardâ, procedura i uputstava za samovrednovanje i spoljašnje vrednovanje tek u početnoj fazi. O proceni ishoda obrazovnog procesa u smislu definisanja indikatora ishoda (*benchmarking*) u pojedinim oblastima za sada se ni ne razmišlja.

#### Strukovno obrazovanje i usavršavanje

Srbija je utvrdila stratešku orijentaciju<sup>48</sup> razvoja srednjeg obrazovanja i u njoj proklamovala približavanje zahtevima i standardima koji su opšteprihvaćeni na nivou EU. Čak i bez pristupanja EU ovo je krucijalno važno opredeljenje, jer od njegovog sprovođenja zavisi kvalitet i stranih i domaćih investicija i kvalitet radnih mesta koji će se ubuduće nuditi na tržištu rada. Isto važi i za sistem visokog obrazovanja.<sup>49</sup>

Problemi vezani za obrazovanje uopšte reflektuju se i na srednje strukovno obrazovanje. Gledano i sa aspekta društva znanja, ali i sa aspekta zapošljivosti, ključni problem srednjeg strukovnog obrazovanja uočava se kada se pogleda struktura profila. Pre svega, sâm enormni broj profila govori o tome da je ono izuzetno usko speci-

<sup>47</sup> Videti bliže o koracima koji se preduzimaju u uspostavljanju sistema kontrole kvaliteta na str. 140.

<sup>48</sup> Strategija razvoja stručnog obrazovanja u Republici Srbiji, *Službeni glasnik RS*, br. 55/05 i 71/05.

<sup>49</sup> Kao što se kaže u saopštenju 93 stručnjaka, institucije i organizacije od 7. decembra 2007, bez ovakvih promena „Srbija će beznadežno ostati zaglavljena u 20. vek. Sedećemo nezaposleni ili ćemo se čuditi zašto nam se u svetskoj podeli rada zaposlenje nudi samo u prljavim i niskoakumulativnim industrijama.” Navedeno prema agenciji „Beta”.

jalizovano i malo ili nimalo prilagođeno savremenim poslovima u okviru kojih se očekuje sposobnost sagédanja kompleksnog problema. Tu je i problem nedopustive zastarelosti samih profila, što odgovaraju poslovima koji već odavno ne postoje. Pored toga, vidljiv je i nedostatak čitavog niza profila neophodnih za potrebe savremene tehnologije. S tim u vezi je i problem definisanja kvalifikacija u odnosu na tržište rada i u odnosu na EU, tj. evropski okvir kvalifikacija. Donošenje nacionalne nomenklature zanimanja čini, prema Strategiji, jedno od najaktuelnijih pitanja reforme strukovnog obrazovanja. Predviđeno je da na osnovu zahteva profesija (tj. osnovnih veština i specifičnih profesionalnih veština) socijalni partneri predlažu polaznu osnovu sistema kvalifikacija, koja bi se onda uskladila s obrazovnom politikom i prenela u sistem obrazovanja.

Konačno, ali ne manje značajno jeste reći da sprovođenje ovakve strategije zahteva izmene postojećeg zakonskog okvira, iz razloga koji su već pomenuti ili se o njima govori u širim elaboracijama ovog izveštaja.

Problem usklađivanja kvalifikacija i stručnih zvanja sa potrebama tržišta rada vezan je i za visoko obrazovanje.

#### Visoko obrazovanje

Srbija je učesnik Bolonjskog procesa. Zakon o visokom obrazovanju u Srbiji, usvojen 2005. godine, otvorio je prostor za reforme. Sama država se, za razliku od većine drugih evropskih zemalja, gotovo u potpunosti odrekla svoje prirodne uloge u usmeravanju razvoja sistema visokog obrazovanja. Prepuštanje vodeće uloge univerzitetu može se tumačiti i kao vrhunac poverenja u postojeće ustanove, ali i kao izbegavanje odgovornosti države za jedan vitalan segment društvenog razvoja.

Otuda univerzitet snosi gotovo isključivu odgovornost za razvoj ishoda, kvalifikacija i standarda osiguranja kvaliteta. I, naravno, za njihovu skrupuloznu primenu, onda kada budu doneti. Pitanje je ima li univerzitet snagu da nosi ovu odgovornost. Na ovo pitanje treba hitno da odgovori, a ukoliko je odgovor negativan, bilo bi dobro da svoja ovlašćenja vrati državi.

#### Obrazovni program (kurikulum)

Utvrđivanje nastavnih planova i programa u celini se nalazi u rukama Nacionalnog prosvetnog saveta, dok programe završnog i maturuskog ispita, udžbenike i nastavna sredstva propisuje ministar. Jedina autonomija koja je ostavljena školama i nastavnicima jeste da odaberu jedan od više preporučenih udžbenika i da kroz izborni deo nastavnog plana i programa pokušaju da odgovore na lokalne potrebe. Suvišno je i napominjati šta ovakva nefleksibilnost znači u odnosu na raznovrsnost mogućnosti koje IKT nude kao nastavno sredstvo, npr. pristup ogromnim, i uzgred besplatnim, obrazovnim bazama podataka, koje mogu rešiti problem neadekvatnih ili zastarelih udžbenika; izvođenje praktične nastave; izvođenje eksperimenata, oglada i sličnih vidova nastave.

Sadržaj nastavnih planova i programa, bez obzira na način na koji se donose, treba permanentno procenjivati sa aspekta inkluzivne orijentacije obrazovanja i sa aspekta pripremanja učenika za život u demokratskom društvu različitosti. Sve ovo je tesno povezano i sa samim ustrojstvom ekonomije zasnovane na znanju i demokratskim funkcionisanjem, između ostalog, socijalnog nadsistema primerenog društvu znanja.

I na ovome mestu može se samo ponoviti ono što je već zaključeno u pogledu decentralizacije, tj. da su postojeće stanje i pristup direktno suprotni interesu da se uspostavi efikasan i potrebama primeren obrazovni sistem, pokazatelj odustajanja od „evropeizacije” i od saradnje sa susednim zemljama, koja je uspostavljena prihvatanjem „Inicijative za reforme obrazovanja u zemljama Jugoistočne Evrope u funkciji pridruživanja i stabilizacije EU”.

### Pristup kvalitetnom obrazovanju i koncept inkluzivnog obrazovanja

Normativno regulisanje pristupa obrazovanju nesumnjivo sledi evropske prakse i tendencije. O pristupu kvalitetnom obrazovanju teže je govoriti, pošto u Srbiji nisu uspostavljeni standardi kvaliteta. U tim uslovima teško je reći šta se tačno podrazumeva pod kvalitetnim obrazovanjem, bilo da se govori o fizičkom stanju školskih zgrada, opremljenosti škola, profesionalnim sposobnostima nastavnika, kvalitetu ishoda odnosno postignućima učenika.

U zemlji u kojoj postoji neravnoteža regionalnog razvoja u srazmeri 1:26<sup>50</sup> između najrazvijenije i najmanje razvijene opštine legitimno se u ime ukupne populacije otvara pitanje o mogućnosti ostvarivanja prava na dostupnost kvalitetnog obrazovanja za sve. Dobri pokazatelji za proveru da li se i kako ostvaruje ovaj princip jesu i podaci o tome koji procent nastavnog osoblja poseduje kvalifikacije koje zakon propisuje i da li postoje škole ili regioni u kojima postoji izraženija koncentracija nastavnog osoblja sa nedovoljnim kvalifikacijama; ili škola koje su bolje opremljene nastavnim sredstvima, uključujući IKT i pristup internetu. I pored toga što je urađen važan posao na obezbeđenju pravednih zakonskih mera zaštite ugroženih grupa u obrazovanju, u praksi je potrebno onemogućiti skrivenu selekciju i isključivanje određenih grupa iz sistema obrazovanja ili onemogućavanje njihovog pristupa kvalitetnom obrazovanju, tj. ostvarivanja punih potencijala ove dece u skladu sa njihovim sposobnostima i talentima.

Zakonske norme u pogledu obrazovanja manjina razvijenije su od evropskih. Međutim, sve nedaće obrazovanja na srpskom jeziku odnose se i na obrazovanje manjina. Dodatno je ovaj segment obrazovanja koji spada u domen manjinske samouprave opterećen problemom nedovoljnih kapaciteta nacionalnih saveta nacionalnih manjina da se kvalifikovano bave ovim pitanjima. Istovremeno, ukupna institucionalna infrastruktura (naročito ona koja nije specifično vezana za Vojvodinu) nije prilagođena činjenici postojanja ovog segmenta u obrazovanju.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period 2007–2012, koju je usvojila Vlada RS 27. januara 2007.

<sup>51</sup> Videti: *Evropeizacija društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije, Ljudska prava, prava manjina i prava Roma*; videti takođe: Alternativni izveštaj o primeni Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima u Srbiji za 2006, objavljen 2007, koji su pripremili Vojvođanski centar za ljudska prava, manjinske NVO, i organizacije za ljudska prava mreže CHRIS i nacionalni saveti nacionalnih manjina; i Alternativni izveštaj o primeni Okvirne konvencije SE o zaštiti manjina u Srbiji za period 2004–2006, *ibid.*



Kada se dostupnost (kvalitetnom) obrazovanju posmatra po grupama koje se obično smatraju ranjivim, onda dve grupacije zaslužuju posebnu pažnju: Romi i deca sa hendikepom.

U periodu od 2002. godine do danas obrazovanje romske dece postalo je predmet pojačane pažnje, koja se izražava kroz donošenje strategija i politika o stvaranju povoljnijih uslova za dostupnost obrazovanja, sve do uvođenja asistenata u nastavu, koji treba da doprinesu unapređivanju ostvarivanja prava romske dece u obrazovanju. Međutim, i dalje oko 60% romske dece nije obuhvaćeno obrazovanjem. Stepen napuštanja obrazovanja na nivou osnovne škole kreće se između 70 i 90%. U samom obrazovnom sistemu postoje brojne okolnosti – od skrivenih oblika diskriminacije koji su zasnovani na kulturnim predrasudama do nedovoljne obučenosti nastavnika za individualizovani pristup – nepovoljno utiču na ostvarivanje njihovih prava u samom obrazovnom sistemu. Posebno težak problem je razvrstavanje romske dece u specijalne škole. Podaci kojima se barata pokazuju da između 50 i 80% romske dece koja pohađaju školu zapravo pohađaju škole za decu sa posebnim potrebama. Za ovakvu situaciju je najodgovorniji neadekvatan sistem kojim se proverava sposobnost dece za upis u školu, koji treba da bude što pre revalorizovan i izmenjen.

Tek su se u poslednje vreme obrazovne vlasti ponovo okrenule sistematičnijem razmatranju pitanja obrazovanja dece sa smetnjama u razvoju. Komisija Zavoda za unapređenje vaspitanja i obrazovanja pripremila je za NPS dokument „Pravci razvoja obrazovanja i vaspitanja dece i učenika sa smetnjama i teškoćama u razvoju”. I na nivou politike i na nivou prakse čitav ovaj segment bi trebalo revalorizovati sa aspekta poštovanja ljudskih prava, jer postoje podaci da 80%<sup>52</sup> dece sa smetnjama u razvoju uopšte ne pohađa školu; ali i s aspekta mogućnosti koje pružaju IKT za postepeno brisanje granice između dva sistema obrazovanja. Za početak se može raspravljati o novim klasifikacijama, saglasno menjanju same definicije hendikepa, i na osnovu toga početi sa politikom koja će s jedne strane povećati broj dece sa smetnjama u razvoju koja uopšte pohađaju školu, ali i smanjivanju broja onih koja se upućuju u specijalne škole.

#### Obrazovanje za aktivno učešće u demokratskom društvu

Predmet Obrazovanje za demokratiju i demokratsko društvo uveden je kao obavezan izborni predmet 2001. godine. Do sada su razvijeni programi za prvih šest razreda osnovne i za četiri razreda srednje škole po modelu Saveća Evrope, koji podrazumeva socijalna znanja i sposobnosti (poznavanje ljudskih prava, demokratskih institucija, sposobnost kritičkog rasuđivanja i borbe argumentima, razumevanja razlika itd), afektivni aspekt građanskog vaspitanja (etičke kompetencije i izbor vrednosti kao što su sloboda, jednakost, solidarnost, uvažavanje sebe i drugih) i sposobnost za delovanje u demokratskom društvu (sposobnost saradnje i učešća u javnoj debati).

S obzirom na to da autonomija škola pre svega može doći do izražaja u sferi fakultativnih i izbornih predmeta, ovo je predmet kroz koji se može bitno odgovoriti na potrebe lokalne zajednice naročito u multietničkim sredinama. U ovom segmentu škola u punoj meri deli odgovornost sa centralnim vlastima za razvijanje građanskih

<sup>52</sup> *Sveobuhvatna analiza sistema osnovnog obrazovanja u SRJ*, UNICEF, Beograd, 2001.

veština učenika i razvijanje građanske kohezije društva, koja, zajedno sa socijalnom kohezijom, predstavlja temelj demokratskog društva znanja. Obogaćivanje kurikuluma i stalno podizanje profesionalnih kapaciteta nastavnika, spoljna i samoevaluacija postignuća učenika predstavljaju temelj dobrog obrazovanja za aktivnog građanina, koji kritički misli, učestvuje u procesu donošenja odluka, efektivno kontroliše donosiocje odluka i ima razvijenu sposobnost saradnje sa drugima bez obzira na različitosti.

### Informaciono-komunikacione tehnologije

Sa aspekta društva znanja, od interesa je upotreba IKT kao nastavnog sredstva koje dopušta pristup obrazovnim bazama podataka, izvođenje nastave upotrebom IKT, povezivanje obrazovnih institucija u razne vrste mreža, rad i komunikaciju u škola i nastavnika i učenika na elektronskoj mreži. Mada se broj računara u školama u Srbiji od 2001. godine stalno povećava, njihova primena je limitirana na predmet informatika, a škole u smislu institucija ga koriste kao sredstvo koje olakšava određene administrativne i finansijske poslove.

Za ovakvu upotrebu IKT u Srbiji potrebno je obezbediti adekvatnu opremljenost škola za umrežavanje i pristup internetu svih učenika, što se može učiniti stavljanjem na raspolaganje Akademske mreže svim obrazovnim institucijama, obezbeđivanjem tehničkih mogućnosti za njihovo priključenje i preduzimanjem mera koje su u skladu sa ciljevima inicijativa *eEurope 2005* i *iEurope 2010*,<sup>53</sup> kojima se predviđa dostupnost interneta u svim srednjim školama. Drugi uslov je sistematska primena *open source* softvera i podsticanje projekata baziranih na *open source* rešenjima, od informacionih sistema do edukativnih i drugih sadržaja. Što se tiče sadržaja, civilno društvo treba da se angažuje u projektima usmerenim na kreiranje *open access* sadržaja i promovisanje upotrebu licenci *Creative Commons*, koje omogućavaju pojedincima i grupama da istovremeno zaštite svoja prava, ali i omoguće široku upotrebu i distribuciju sadržaja, što pospešuje razvoj zasnovan na znanju. Treći uslov je, svakako, obuka svog nastavnog osoblja za upotrebu IKT kroz inicijalnu i dodatnu obuku.

U cilju podizanja opšteg nivoa IKT pismenosti, treba obezbediti da se u okviru školskog sistema stiču adekvatne veštine za rukovanje softverskim alatima. U Srbiji se moraju uvesti standardne međunarodno priznate mere računarskog znanja i sertifikat poznat kao „Evropska računarska vozačka dozvola”. Ovaj sertifikat treba da postane dokument koji će posedovati svi mladi sa završenom srednjom školom. Ova znanja treba tokom studija upotpuniti u smislu primene savremenih softverskih alata primerenih struci koja se studira.

Ne sme se izgubiti iz vida postojeći veliki broj nezaposlenih radnika, kao i onih koji će postati nezaposleni u procesu privatizacije i tranzicije. Za takve radnike treba kreirati socijalne programe koji će obuhvatiti i njihovu prekvalifikaciju i obuku o savremenim IT znanjima kako bi mogli pronaći nova radna mesta. Kako bi se obezbedila prekvalifikacija odnosno dokvalifikacija radne snage, učenje na daljinu postaje praksa koja treba što pre da počne da se upražnjava na domaćim prostorima. Elektronsko tržište radne snage takođe je cilj kojem u skoroj budućnosti treba težiti i raditi na njegovoj realizaciji u praksi.

<sup>53</sup> Opsežniji pregled ovih inicijativa se nalazi u posebnom poglavlju ovog izdanja na str. 75-106.

Pored toga, jedno od najvažnijih pitanja u domenu razvoja IKT jeste obezbeđivanje kvalifikovane radne snage, spremne za izazove nove ekonomije. Poseban naglasak u obrazovanju stručnjaka koji će generisati ubrzani razvoj IKT u Srbiji mora biti stavljen na obuci za korišćenje najnovijih programskih jezika i standarda: Java, ActiveX, Flash, C, XML i drugih. Ovakvo prilagođavanje programa obuke i obrazovanje iz oblasti razvoja IKT smanjiće jaz između kvalifikacija stečenih u toku obrazovanja i kvalifikacija koje se traže na tržištu radne snage, te stimulirati rast domaćih i stranih investicija u razvoj IKT. Takođe, u tu svrhu je neophodno da se akademskoj zajednici omogući pristup savremenim programima i *online* razmeni iskustva i znanja sa svetskim univerzitetima.

## Obrazovanje i društvo znanja

Obrazovanje i obrazovni sistem – pre svega visoko – čine, kao nikada ranije, ključ budućeg razvoja društva i kvaliteta života. I to ne bilo kakvo obrazovanje, niti bilo kakav obrazovni sistem, već samo oni koji mogu da obezbede „odličnost“, da obezbede sticanje znanja koje je merljivo objektivnim, unapred formulisanim kriterijumima i ima upotrebnu vrednost u društvu zasnovanom na znanju, što pre svega znači da omogućava učestvovanje u istraživačkim poduhvatima koji mogu dati istraživačke rezultate relevantne za društvo inovacija, što je samo drugi naziv za društvo zasnovano na znanju.

Zbog toga su ključna pitanja razvoja univerziteta, shvaćenog kao obrazovne i istraživačke institucije, i u Srbiji (ali i u Evropi) danas, koja tek treba da se reše:

- Otvorenost i atraktivnost univerziteta prema istraživačima i studentima ne samo domaćim, već i onima iz regiona JIE, Evrope, pa i sveta, kroz podizanje kvaliteta obrazovanja i zadržavanje demokratičnosti pristupa.
- Konstruisanje modela održivog finansiranja i efikasnog trošenja fondova. – Tačno je da država Srbija izdvaja mali procent budžeta za razvoj univerziteta, a školarine su bar na nekim (i to pre svega za razvoj društva znanja posebno važnim fakultetima – npr. PMF-u – zanemarljiv izvor finansiranja). Ali je isto tako tačno da do danas nije zabeleženo da je urađena ijedna temeljita analiza efikasnosti trošenja tih sredstava. Nema ni inicijativa čiji je cilj da iskoriste mogućnost uvedenu Zakonom o visokom obrazovanju i unaprede model finansiranja univerziteta koji prevazilazi sadašnju formulu „plata + tekući troškovi“ i uključuje element efikasnosti.
- Uspostavljanje ravnoteže između akademske i upravljačke autonomije univerziteta, s jedne, i odgovornosti za sopstveni, ali i društveni razvoj, s druge strane. U tom sklopu otvara se i pitanje uspostavljanja funkcionalne veze između rada univerziteta i lokalnih i regionalnih strategija razvoja.

- Obezbeđivanje uslova u okviru kojih univerzitet, kao obrazovna i istraživačka institucija, uopšte može da dostigne i razvija obrazovnu i istraživačku odličnost.<sup>54</sup> Ograničenost resursa – nastavničkih, istraživačkih i finansijskih – u uslovima nužnog insistiranja na izuzetnosti kvaliteta traži kreativne odgovore u pogledu načina organizovanja koji se zasnivaju na mobilnosti, uključivanju u mreže, razvijanju regionalne saradnje. Kredibilna spoljna evaluacija se i ovde pojavljuje kao osnovni kriterijum koji može otvoriti perspektivu za mobilnost i povezivanje. U zemljama JIE to otvara brojna pitanja, među kojima je i ono da li svaka od njih, zbog svog relativnog siromaštva i ograničenosti drugih resursa, može ove ciljeve ostvariti samostalno ili je smislenije da se na zahteve koji su u funkciji uspostavljanja „odličnosti” (dugoročno planiranje i finansiranje; interdisciplinarnost; kreiranje realnih i virtuelnih centara odličnosti) zahteva odgovor i na regionalnom nivou.
- Sposobnost univerziteta kao istraživačkih institucija da dosegnu istraživačku relevantnost – da se povezuju sa privredom ili da neposredno komercijalizaciju rezultate svojih istraživanja – a radi skraćivanja vremena u kojem rezultati istraživanja postaju sastavni deo ekonomske delatnosti. Kao i finansiranje, ova dimenzija funkcionisanja univerziteta povezana je sa pitanjem podsticanja privatno–javnog partnerstva.

## Kreiranje potsticajnog inovativnog okruženja

### Kuda ide Evropa

Lisabonska agenda je evropskom društvu i privredi nametnula zadatak da do 2010.g. preuzme lidersku poziciju u privredi zasnovanoj na znanju. Da bi bile uspešne na današnjem konkurentnom tržištu, kompanije moraju uvoditi nove proizvode i usluge u sve kraćim vremenskim intervalima. Menadžment znanjem omogućava kompanijama da upravljaju ključnim resursima znanja, kao što su marke, patenti, istraživački rezultati i nalazi, povratne informacije od kupaca, kreativnost i iskustva radnika, te da na taj način dalje podrže inovacije i rast. Da bi bila konkurentna i na znanju zasnovana ekonomija Evropa mora postati bolja u proizvodnji tog znanja kroz istraživanje i razvoj, u difuziji znanja edukacijom, i u primeni znanja kroz inovacije.

Trougao znanja, koji čine istraživanje, obrazovanje i inovacije, najbolje funkcioniše kada ga prate okvirni uslovi koji znanje stavljaju na raspolaganje i korist ekonomiji i ukupnom društvu. Stoga, polazeći od značajne uloge koju istraživanje i razvoj imaju na ekonomski rast, zapošljavanje i društvenu koheziju, Lisabonska agenda ističe potrebu za stvaranjem *Evropskog prostora istraživanja*.

Jedna od ključnih karakteristika Lisabonskog procesa jeste i definisanje referentnih indikatora ostvarenja u pojedinim oblastima. U tom smislu razvoj ERA se prati kroz pet tematskih celina: ljudski resursi u istraživanju i razvoju; odnos javnog i privatnog ulaganja u istraživanje; naučna i tehnološka produktivnost; uticaj na ekonomsku kompetitivnost i zapošljavanje; i promovisanje naučno-istraživačkog rada.

<sup>54</sup> Communication from the Commission: The role of the universities in the Europe of knowledge, COM (2003)58 final.

Samo se po sebi razume da Evropski prostor istraživanja ne može dati očekivane rezultate bez adekvatnog sistema obrazovanja u okviru kojeg bi se formirali istraživači. Sama ideja prelaska u ekonomiju zasnovanu na znanju takođe podrazumeva da se sistem obrazovanja i usavršavanja mora prilagoditi zahtevima društva znanja i potrebama novootvorenih radnih mesta. Pored toga, nužno je i autonomno povezivanje univerziteta sa ekonomijom.

### **Istraživanja i naučni rad u Srbiji**

Originalna, ali ne i podsticajna rešenja

Naučnoistraživački rad je organizovan u skladu sa Zakonom o naučnom radu. U najvećem broju evropskih zemalja univerziteti su nosioci istraživanja. U našoj zemlji oni tu ulogu, prilično neravnopravno, dele sa brojnim naučnim institutima.

Iskustva izvesnog broja zemalja u pogledu formiranja društva znanja ukazuju kako bi bilo neophodno da se razmišlja o većoj koncentraciji istraživanja na univerzitetima. Zakon omogućava praćenje takvog trenda, jer kaže da visokoškolska ustanova može formirati centre za transfer tehnologije, inovacione centre, tehnološki park i druge jedinice koje će omogućiti komercijalizaciju rezultata istraživanja. Veći broj tehničkih fakulteta već je formirao inovacione centre, sa idejom komercijalizacije rezultata istraživanja. Razume se, samo po sebi, da univerzitet u čijem su sastavu ovi fakulteti nije ni u kakvoj vezi sa novoosnovanim inovacionim centrima.

## Naučnoistraživačke i razvojne institucije<sup>55</sup>

	Institucije	Naučni radnici – istraživači	Stručni saradnici s visokom spremom	Ukupan broj radova*
<b>Samostalne naučnoistraživačke ustanove</b>				
2001.	51	1.893	2.410	1.849
2002.	61	2.249	2.794	1.436
2003.	54	2.394	2.641	1.662
2004.	57	2.487	2.867	1.362
<b>Istraživačko-razvojne jedinice u sastavu preduzeća i ustanova</b>				
2001.	37	642	796	602
2002.	24	370	455	141
2003.	33	503	772	210
2004.	29	385	526	259
<b>Visokoškolske naučnoistraživačke ustanove</b>				
2001.	62	7.536	1.312	2.044
2002.	71	8.236	1.382	1.346
2003.	78	8.456	1.319	2.041
2004.	77	8.765	1.451	1.519

\* Radovi koji su prošli kroz recenziju, bez obzira na to u kojoj su godini započeti.

Ne postoji apsolutno nijedna zemlja u kojoj bi organizacione jedinice jednog univerziteta bile sposobne da samostalno formiraju tehnološke parkove ili inovacione centre. Budući da na ovim centrima upravo počiva preduzetnička i inovativna uloga univerziteta, nastajanje inovacionih centara u okviru fakulteta direktno podrija i samu ideju integrisanog univerziteta.

<sup>55</sup> Izvor: *Statistički godišnjak Srbije 2005.* i *Statistički godišnjak Srbije 2006.*

## Broj naučnoistraživačkih i razvojnih institucija prema oblasti nauke<sup>56</sup>

Samostalne naučnoistraživačke ustanove	2002.	2003.	2004.
Prirodne nauke	10	11	10
Tehničko-tehnološke nauke	17	13	17
Poljoprivredne nauke	11	11	12
Medicinske nauke	3	2	2
Društvene nauke	10	9	9
Humanističke nauke	9	7	6
Multidisciplinarne nauke	1	1	1
<b>Istraživačko-razvojne jedinice u sastavu preduzeća i ustanova</b>			
Prirodne nauke	2	3	3
Tehničko-tehnološke nauke	9	13	13
Poljoprivredne nauke	5	7	6
Medicinske nauke	4	7	5
Društvene nauke	-	-	-
Humanističke nauke	2	1	1
Multidisciplinarne nauke	2	2	1
<b>Visokoškolske naučnoistraživačke ustanove</b>			
Prirodne nauke	11	10	12
Tehničko-tehnološke nauke	18	18	19
Poljoprivredne nauke	4	4	4
Medicinske nauke	6	6	6
Društvene nauke	22	28	23
Humanističke nauke	7	8	10
Multidisciplinarne nauke	3	4	3

Integrisan pristup univerzitetu kao obrazovnoj i istraživačkoj instituciji kroz politike i pravnu regulativu očito se nameće sam po sebi.

Svet ulazi u razvojnu fazu u kojoj znanje i tehnologije predstavljaju ključne razvojne resurse. Ekonomija zasnovana na znanju najpouzdaniji je instrument da Srbija reši probleme svog decenijskog ekonomskog zaostajanja u razvoju i zabrinjavajući problem neuravnoteženog unutrašnjeg regionalnog razvoja.

<sup>56</sup> Izvor: *Isto*.

Upravo zbog toga politika razvoja nauke i istraživanja usmerena na unapređenje kapaciteta domaćih istraživačkih ustanova moraju postati prioritet upravo ove sadašnje vlade, ali u istoj meri i naučnoistraživačkih institucija. Ove institucije koje imaju punu autonomiju moraju početi da i samostalno tragaju za optimalnim rešenjima. Centralnu pažnju i jedni i drugi moraju usmeriti na unapređenje kvaliteta kadrova, inoviranje projektnih zadataka i u tom kontekstu izdvajanje posebnih istraživačkih oblasti posvećenih IKT, kao i na funkcionalnu transformaciju visokog obrazovanja. Za ovo poslednje posebna odgovornost leži na univerzitetu i institutima.

Dostupnost elektronskih resursa akademskim i istraživačkim institucijama takođe je od izuzetnog značaja. Baze podataka poput EBSCO-a koje su istraživačkim i akademskim institucijama postale dostupne kao rezultat saradnje Fonda za otvoreno društvo i države, od velikog su značaja te bi trebalo nastaviti da se obezbeđuje pristup takvim i sličnim mrežama i bazama podataka zarad podsticanja istraživanja.

U svemu ovome društvene nauke moraju dobiti adekvatan tretman (i na evropskom nivou), jer ove vrste transformacija koje izazivaju upotreba i razvoj IKT-a i kojima su izložena sva evropska društva – od načina organizovanja, upravljanja, kakvoće odnosa, oblika komunikacije, poželjnih vrednosti – zahtevaju nova teorijska objašnjenja i praktična rešenja. Značaj društvenih nauka u zemljama tranzicije proporcionalno je još veći, upravo zbog ovog kvalifikativa.

#### Korišćenje evropskih resursa i iskustava

Velike mogućnosti unapređenja polja inovacija i istraživanja vezane su za uključanje Srbije u Evropski istraživački prostor. Istraživačke grupe iz Srbije za sada su uključene i u programe saradnje sa EU (od 2001. godine program COST, kao i Peti okvirni program EU, a od 2002. godine Šesti okvirni program, uključujući i program mobilnosti). Naša zemlja je od juna 2002. godine i članica EUREKA programa.<sup>57</sup> Evropska komisija je 2004. godine, u okviru programa FP6 podržala i projekat stvaranja SEE-ERA.NET.<sup>58</sup> Projekat je namenjen koordiniranju i podršci istraživanja i razvoja u području Jugoistočne Evrope, a uključuje zemlje članice iz regiona, zemlje kandidate, kao i ostale zemlje Zapadnog Balkana, među kojima je i Srbija. Na osnovu raspoloživih izveštaja, stiče se utisak da, za razliku od nekih drugih zemalja u regionu, ni univerziteti u Srbiji, ni istraživački instituti, nisu pokazali neki veliki interes za saradnju u okviru SEE-ERA.NET-a. Šta više, neka *ad hoc* istraživanja pokazuju da najveći broj istraživača nije ni upoznat sa postojanjem ove mreže.

Značajne perspektive u domenu projekata IKT otvara Sedmi okvirni program, koji je počeo 2007. godine. U okviru ovog programa veliku prednost imaju regionalni projekti, tako da mreža *eSEE* inicijative može biti iskorišćena na pravi način za lako postavljanje regionalnih projektnih zadataka i kreiranje istraživačkih konzorcijuma.

<sup>57</sup> Evropska inicijativa za unapređenje konkurentnosti.

<sup>58</sup> [www.see-era.net](http://www.see-era.net).



Evropska komisija je, zajedno sa Evropskim savetom, za vreme predsedavanja Austrije, juna 2006. godine, inicirala projekat pod nazivom „Steering Platform”, čiji je cilj da stimuliše, prati, koordinira i podrži saradnju u istraživanju i tehnološkom razvoju između zemalja članica EU i zemalja Zapadnog Balkana.<sup>59</sup> Projektom je predviđeno da se pažnja posebno usmeri na saradnju u okviru Sedmog okvirnog programa i da se time pomogne integracija zemalja Zapadnog Balkana u Evropski istraživački prostor. Predviđeno je da projekat traje sve dok se zemlje Zapadnog Balkana ne pridruže Evropskoj uniji.

#### Šansa za inoviranje modela finansiranja

Srbija izdvaja nedovoljna sredstva za istraživanje, razvoj i podršku inovativne delatnosti, što je već u dužem vremenskom periodu pravdano ograničenim budžetskim sredstvima. Sa druge strane, saradnja privrede i nauke nikada nije zaista zaživela u praksi.

Kako je naglašeno u Strategiji za pristupanje Srbije EU (Strategija, str. 87–88) krajem 2003. godine Vlada Republike Srbije je donela zaključak koji uključuje Lisabonske preporuke iz 2000. godine, kao i „cilj” izdvajanja 3% budžeta za istraživanje i razvoj do 2010. godine, postavljen u Barseloni 2002. godine. Ovim zaključkom se predviđa budžetsko izdvajanje za naučnoistraživačku delatnost u iznosu od 1% BDP-a u 2007. godini. Trenutno budžetsko izdvajanje je oko 0,4% BDP-a, a ulaganja privrede su zanemarljivo mala (manje od 0,1% BND-a). Mora se napomenuti da je budžetsko izdvajanje u ovom trenutku, iako dosta limitirano, povećano četiri puta u odnosu na 2001. godinu. Mada su ulaganja od 2001. godine sve veća, ona u apsolutnim iznosima (po stanovniku) nisu dostigla nivo koji imaju zemlje što su nedavno ušle u Evropsku uniju (20–25 evra po stanovniku godišnje).<sup>60</sup>

U narednim godinama značajnu perspektivu za ulaganja u istraživanja i inovacije, uključujući i oblast IKTa otvara Sedmi okvirni program (FP7). Tu su i sredstva iz evropske pretprijetne pomoći (fondovi IPA). Javno–privatno partnerstvo je format saradnje i finansiranja čiji potencijali u Srbiji skoro da nisu ni počeli da se ispituju.

---

<sup>59</sup> <http://www.see-science.eu/>

<sup>60</sup> Srbija treba da što pre dostigne nivo ulaganja u istraživanje i razvoj koji je 2000. godine imala većina zemalja Evrope u tranziciji i koje su postale kandidati za članstvo u EU (minimalno 20 evra po stanovniku), što zahteva budžetska izdvajanja u ove svrhe od 150 miliona evra i imajući u vidu Lisabonsku deklaraciju EU o dostizanju izdvajanja za inovacije i istraživanja (IR) od 3% BDP-a u 2010. godini, neophodno je da i Srbija do tada značajnije poveća učešće I&R u BDP-u.



Aktivnosti prelaska Srbije iz industrijskog ka informatičkom društvu i društvu zasnovanom na znanju moraju: *biti preduzete odmah*, kako bi se sprečilo dalje produbljivanje razvojnog jaza između Srbije i drugih evropskih zemalja, kao i da bi se zaustavio trend daljeg povećanja nesrazmere u razvoju pojedinih regiona unutar same zemlje; *biti odlučne*, zato što promena razmišljanja, načina rada i ukupnog života zahteva važne korake na svim nivoima od države, preko kompanija do svakog pojedinca; *biti zasnovane na saradnji sa drugim zemljama u tranziciji i naročito u regionu Jugoistočne Evrope*, jer podela znanja, upoznavanje dobrih praksi iz regiona i sinergetsko rešavanje sličnih problema donosi rešenja koja su jevtinija, efikasnija i sačinjena u kraćem roku.

U tom kontekstu nužno je, saglasno dinamici projektovanoj u Akcionom planu za sprovođenje Nacionalne strategije razvoja informacionog društva, ubrzati njegovo sprovođenje, a nadležni državni organi i tela treba da stave fokus na nekoliko grupa aktivnosti.

### **Usvajanje i usklađivanje pravne infrastrukture za informaciono društvo sa Zajedničkim tekovinama (Acquis Communautaire)**

Poslovi iz ovog domena, pre svega, podrazumevaju izvršavanje obaveza koje je inače trebalo da budu okončane do juna 2006. godine:

Ministarstvu za telekomunikacije i razvoj ID-a RS pripadaju obaveze koje se odnose na:

- dovršavanje procesa utvrđivanja i primene indikatora (*benchmarking*), koje treba da se odvija u saradnji sa Republičkim zavodom za statistiku;
- stvaranje uslovâ za funkcionisanje sertifikacionih tela, što je uslov za početak primene Zakona o digitalnom potpisu;
- pripremanje i dostavljanje Narodnoj skupštini predloga zakona o e-trgovini i zakona o elektronskim dokumentima.

Ministarstvo pravde RS, samostalno ili u saradnji sa drugim nadležnim ministarstvima, zaduženo je za:

- pripremanje i dostavljanje Narodnoj skupštini predloga zakona o zaštiti ličnih podataka i usaglašavanje sa ovim opštim zakonom drugih zakona koji se odnose na zaštitu ličnih podataka, kao što su: Zakon o evidencijama u oblasti zdravstva, Zakon o bankama, Zakon o arhivskoj građi, Zakon o policiji, Zakon o oglašavanju, Zakon o radu, uključujući i izmene Zakona o telekomunikacijama;<sup>61</sup>
- da bi se u ovoj oblasti ustanovio koherentan pravni sistem i uspostavila ravnoteža između dva principa i dve obaveze države, nužno je da istovremeno sa ovim propisima bude usvojen i zakon o klasifikaciji informacija, odnosno postupanju sa tajnim podacima i Zakon o izmeni i dopuni Zakona o slobodnom pristupu informacijama;
- pripremanje i dostavljanje Narodnoj skupštini predloga zakona o ratifikaciji već potpisane Evropske konvencije o sajber-kriminalu.

Pored toga, na Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu RS leži obaveza:

- da ubrza uvođenje i primenu servisa elektronske vlade dostupnog za sve građane, saglasno Strategiji o reformi državne uprave i Akcionom planu za njeno sprovođenje.<sup>62</sup>

68 U obavljanju ovog posla Ministarstvo je dužno da obezbedi jednaku dostupnost usluga elektronske vlade svim građanima, uz puno poštovanje principa nediskriminacije i saglasno važećim zakonima, kao što je npr. Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom.

### Izgradnja dinamične informacione infrastrukture

Poslovi iz ove oblasti spadaju u srednjoročne prioritete, ali, iz razloga relativno kasnog usvajanja Strategije za razvoj informacionog društva i kašnjenja u sprovođenju Akcionog plana Ministarstvo za telekomunikacije i informatičko društvo, Agencija za telekomunikacije i Komisija za zaštitu konkurencije treba da intenziviraju rad:

- Na daljoj deregulaciji i demonopolizaciji telekomunikacionog tržišta Srbije. To je nužan prethodni uslov za obezbeđivanje univerzalnog i jeftinog pristupa internetu, što je sa svoje strane preduslov svake IKT investicije u Srbiji. Interesi korisnika usluga treba da dobiju primarni značaj.

---

<sup>61</sup> Videti detaljnije u: *Primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Fond za otvoreno društvo, Beograd 2006, str. 26.

<sup>62</sup> Videti: *Evropeizacija Srbije, Monitoring procesa evropeizacije društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije, Kapaciteti organa vlasti i lokalnih organa (samo)uprave*, ur. Jadranka Jelinčić, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2007, str. 71-82.

- Na kontinuiranom i doslednom nadzoru tržišta telekomunikacija i 18 povezanih podržišta<sup>63</sup> direktno zavisnih od tekomunikacija, bez pravljenja neobjašnjivih presedana. Ovaj intenzivni nadzor nad povezanim tržištima nalazi se u nadležnosti Komisije za zaštitu konkurencije.
- Na noveliranju i upotpunjavanju domaće politike i legislative sa inicijativom e-Evropa 2005. U tom kontekstu garantovanje univerzalnog prava pristupa internetu i primene klauzule odmotavanja lokalne petlje moraju biti usvojeni kao minimum. Paralelno je potrebno obezbediti funkcionisanje alternativnih mreža, izvršiti korekciju mogućih nasleđenih neujednačenosti među telekomunikacionim tarifama i obezbediti transparentnost u naplati računa.
- Na praćenju stanja u vezi sa usvajanjem inicijative e-Evropa 2010 i blagovremeno, saglasno usvojenim domaćim politikama, neophodnosti potpunijeg uključivanja srpskog ekonomskog prostora i aktera u evropsku ekonomsku razmenu i tokove kapitala, kao i na obavezi sprovođenja već inicijalizovanog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, tako da počnu da stvaraju uslove za neophodna prilagođavanja domaćih politika i zakonodavstva.

#### **Kreiranje ambijenta koji podržava razvoj privrede zasnovane na upotrebi IKT tehnologija i znanja**

Ministarstvo za telekomunikacije i razvoj ID-a treba da prioritet dâ sledećim poslovima:

- Rad na razvoju nacionalne e-poslovne infrastrukture, što podrazumeva: razvijanje sistema e-plaćanja i unapređenje sigurnosti plaćanja i informisanja, standardizaciju elektronskih dokumenata, sa definisanim generičkim modelom standardnog elektronskog dokumenta, obezbeđivanje široke primene sistema PKI i usklađene metodologije za generisanje i verifikaciju digitalnih potpisa i sertifikata u cilju obezbeđenja sigurnosti i zaštite poslovnih transakcija u elektronskom poslovanju.

Zajedno sa Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Zavodom za informatiku i internet, ovo Ministarstvo treba, kao koordinator za razvoj ID-a, da:

- intenzivira sprovođenje Strategije reforme javne uprave kako bi javna uprava i lokalna samouprava maksimalno iskoristile prednosti IKT i bile sposobne za razvijanje politika i zakonodavstva kojima se uspostavlja ambijent za razvoj ekonomije i društva zasnovane na IKT i znanju.

Ministarstvo za telekomunikacije i razvoj ID-a, zajedno sa Ministarstvom ekonomije i regionalnog razvoja, Ministarstvom finansija i Nacionalnim investicionim planom (NIP), treba da preduzme sledeće korake:

---

<sup>63</sup> Lista od 18 podržišta definisana je Preporukom Evropske komisije o relevantnim tržištima za tržište telekomunikacija, 11/02/2003 C(2003)497.

- podsticanje IT povezanih industrija, naročito u sektoru malih i srednjih preduzeća, kroz afirmativne finansijske mere i povlastice, koje treba subvencionisati iz budžeta i NIP-a, kao i drugim merama fiskalne i ekonomske politike;
- predloži model saradnje privatnog i javnog sektora (public-private partnerships) u pitanjima razvoja informacionog društva i u tome tesno saraduje sa institucijama kao što su Privredna komora Srbije, Forum stranih investitora i sa drugim oblicima udruživanja privrednih subjekata.

### **Izgradnja društva obrazovanih, fleksibilnih i kreativnih ljudi koji imaju mogućnost da se permanentno obrazuju i da se zaposle**

Odgovornost za ostvarivanje ovih srednjoročnih ciljeva prevashodno leži na Nacionalnom savetu za obrazovanje, Nacionalnom savetu za visoko obrazovanje, Ministarstvu za obrazovanje i univerzitetima i visokim stručnim školama kao autonomnim institucijama, koji su, svako u svom domenu, nadležni i odgovorni za donošenje obrazovnih politika, njihovo sprovođenje i obrazovne ishode. U skladu sa njihovim nadležnostima, proporcionalna odgovornost pripada i Sekretarijatu Izvršnog veća Vojvodine za obrazovanje i lokalnim samoupravama.

U tom kontekstu, neophodno je da ova tela i organi prioritarno i na kratak rok obezbede uslove koji će omogućiti:

- smanjivanje jaza u radnim sposobnostima koji postoji između aktuelnih kvalifikacija i kvalifikacija koje traže nove tehnologije. Ovo zahteva da se, pre svega usvoji nacionalni okvir kvalifikacija, kao i da se, izmenom zakona oblasti stručnog obrazovanja uredi u skladu sa Strategijom stručnog obrazovanja izrađenom u okviru EU programa;
- ubrzano sprovođenje strategije razvijanje različitih oblika doživotnog obrazovanja (life long learning – LLL) i upotreba novih tehnologija kao alata za sprovođenje politika doživotnog obrazovanja – učenja na daljinu; obezbeđivanje mehanizma priznavanja kvalifikacija stečenih kroz neformalno doživotno obrazovanje. Primerena odgovornost u ovom pogledu pripada Ministarstvu za ekonomski i regionalni razvoj, koje je nadležno i za zapošljavanje, kao i Nacionalnoj službi za zapošljavanje.

Na srednji rok ova tela, organi i institucije treba da usvoje i vode politike, praćene odgovarajućim investicijama iz budžeta koje će:

- omogućiti svršenim učenicima i studentima da raspoložu komparativno istim znanjima i veštinama kao i njihove kolege u drugim evropskim zemljama i tako budu kompetitivni na tržištu radne snage; konkurentna radna snaga može biti jedan od ključnih elemenata u povećanju stranih i domaćih ulaganja u ekonomske aktivnosti zasnovane na informacionim tehnologijama, sredstvo za povećanje

zaposlenosti, obezbeđivanje većih prihoda iz rada i brže povećanje životnog standarda. U cilju provere uspešnosti ostvarivanja ovog zadatka potrebno je učestvovati, što je moguće više, u međunarodnim proverama znanja, da bi se kroz komparativne rezultate dobila jasna slika o obrazovnom sistemu i utvrdilo šta bi trebalo da se sistemski menja;

- stvoriti uslove za proširivanje primene IKT u procesima obrazovanja i obuke i maksimizaciju korišćenja IKT-a za pristup izvorima znanja, čime bi se premostio digitalni jaz. Ovo pre svega znači da je neophodno da se obezbedi adekvatna opremljenost svih škola za umrežavanje i pristup internetu, kao i jačanje kapaciteta zaposlenih u obrazovanju za korišćenje IKTa;
- doprineti jačanju društvene kohezije kroz sprovođenje politika inkluzivnog obrazovanja, koje, kombinovane sa širokom primenom IKT, povećavaju dostupnost kvalitetnog obrazovanja za sve i time stvaraju uslove za kreiranje dinamičnog ekonomskog ambijenta, smanjenje javne potrošnje kroz snižavanje neprofitabilnih socijalnih davanja i, konačno, jačaju bezbednost svakog pojedinca.<sup>64</sup> Uvesti u nastavni program, vrednosti, sadržaje i metode koji bi razvijali uzajamno razumevanje, saradnju i prihvatanje različitosti.

Sadržaji ovih politika treba da budu utvrđeni kroz aktivno učešće ekonomskog sektora u njihovom definisanju, a mehanizam javno–privatnog partnerstva korišćen kao kanal razmene, dijaloga i sprovođenja utvrđenih politika.

U ovom procesu civilnom društvu – profesionalnim udruženjima, ekspertskim institucijama i nevladinim organizacijama – pripada važna uloga da zahteva promene u obrazovnim politikama i podstiče upravljačke strukture da vode politike čiji se domet ne iscrpljuje istekom jednog izbornog ciklusa. Upravo zbog toga su otvorenost rada Nacionalnog saveta za obrazovanje i Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje, kao i dijalog ove vrste, ključni elementi u procesu ostvarivanja ciljeva srednjoročnog razvoja.

### **Kreiranje podsticajnog inovativnog okruženja**

Ukoliko se želi da se ostvare ciljevi postavljeni Strategijom razvoja informacionog društva, a u skladu sa ciljevima Lisabonske agende, i obezbedi da deo Evropskog istraživačkog prostora pripadne njenim naučnim institucijama i istraživačima, Ministarstvo za telekomunikacije i ID, a prvenstveno Ministarstvo za nauku, treba da obezbede:

- da izdvajanja iz budžeta za istraživanje i razvoj do 2010. godine dostignu 3% budžeta, jer je to preduslov da se adekvatno unaprede kapaciteti domaćih istraživačkih institucija, podigne stepen njihove opremljenosti i podrži angažman kvalitetnih istraživača;

---

<sup>64</sup> Videti: *Stanje ljudske bezbednosti u Srbiji, Izveštaj za 2005–2006*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2007, str. 135–172.

- inoviranje projektovanih zadataka i u tom kontekstu, saglasno komparativnim prednostima i raspoloživim kapacitetima, utvrde prioritete istraživačke oblasti, među koje bi trebalo neizostavno da bude uključena i oblast IKT;
- intenzivnije uključivanje u Evropski istraživački prostor i aktivno učestvovanje u okvirnim istraživačkim programima EU. Naučna saradnja u regionu JIE, a naročito u okvirima postavljenim *eSEE* inicijativom kao i SEE-ERA.NET povećavaju šanse srpske istraživačke zajednice da postane ravnopravni član Evropskog istraživačkog prostora.

### Promovisanje razvoja društva znanja

Razvoj informacionog društva mora zauzimati visoko mesto na društvenoj i političkoj agendi kako bi se osigurao brz i uspešan razvoj. To podrazumeva snažniji angažman civilnog društva, koje ima kapacitete, ali mu očito manjka entuzijazma za sledeće poslove:

- oživljavanje rada IKT foruma i uključivanje donosilaca odluka u njegov rad;
- edukovanje donosilaca odluka koji mogu dati podršku razvoju informacionog društva, čak i kada nisu nadležni za tu oblast;
- analiziranje i praćenje iskustva u razvoju informacionog društva ostalih ekonomija u tranziciji, i intenzivno učestvovanje u aktivnostima razvoja informacionog društva na regionalnom nivou, kako bi se prepoznali, modifikovali i usvojili najbolji modeli razvoja i promocije informacionog društva.

Na civilnom društvu leži obaveza da kroz IKT forum i na druge načine promoviše potencijale saradnje kroz SEE-ERA.NET i druge regionalne inicijative.

### Aktivno učešće u regionalnoj i međunarodnoj saradnji

- Srbija treba da nastavi da aktivno učestvuje u procesima regionalne saradnje u okviru *eSEE* inicijative i podstiče, u sopstvenom interesu, intenziviranje regionalne saradnje. Razvoj sigurne, pouzdane i fleksibilne telekomunikacione infrastrukture odgovarajućeg kapaciteta prvo na nacionalnom nivou, a zatim na nivou regiona, predstavljaće značajan preduslov za zemlju JIE da preuzmu ulogu potencijalnih kandidata za ultimativno članstvo u Evropskoj uniji.
- Ukoliko Savet za regionalnu saradnju ne bude dovoljan okvir za saradnju među zemljama JIE u oblasti razvoja informacionog društva, Srbija bi trebalo da, sledeći dobru praksu *eSEE* inicijative Pakta za stabilnost, predloži uspostavljanje novog okvira za nastavak uzajamne saradnje u ovoj oblasti.



**RAZVOJ INFORMACIONOG DRUŠTVA U EU I REGIONU JIE**



Decenija 1990-ih smatra se periodom u kojem je došlo do preorijentacije međunarodnog ekonomskog i političkog sistema prema globalnim obuhvatima i perspektivama. Ekspanzija međuregionalne proizvodnje, deregulacija trgovine, porast međuzavisnosti između zemalja i njihovih ekonomija – sve su to bili faktori koji su stvorili potrebu brzog i neodložnog rekonstruisanja i kreiranja političkih, ekonomskih, institucionalnih i pravnih sistema na nacionalnom i međunarodnom nivou koji će biti sposobni da odgovore zahtevima novih globalnih fenomena.

Informaciono-komunikacione tehnologije (IKT) smatraju se jednim od ključnih faktora ili glavnih pokretačkih snaga promena u savremenom globalizovanom svetu. S jedne strane, IKT otvaraju nove perspektive za vlade, kompanije i pojedinačne ljude time što omogućavaju nesmetani informacioni tok na svim nivoima, veliku transparentnost podataka, informacija, znanja i značajnu dostupnost svih delova tržišta, kako velikim tako i onim srednjim i malim učesnicima. Sa druge strane, veća ili manja dostupnost i raspoloživost IKT potencijala vodi novim linijama razdvajanja između onih koji su shvatili značaj i adekvatno počeli da primenjuju nove IKT alate i tehnologije, i onih koji to nisu sagledali i nisu pridali dovoljan stepen važnosti transformaciji svojih ekonomija prema društvima zasnovanim na znanju i korišćenju IKT potencijala.

U današnjem razvoju malo je aktivnosti u kojima IKT ne igraju direktnu ili indirektnu ulogu. Informaciono-komunikacione tehnologije predstavljaju „nerve i arterije” savremene informacione ekonomije, olakšavajući i podržavajući globalne tokove informacija, kapitala, ideja, robe, usluga i ljudi. Na taj način, IKT direktno transformišu savremene načine poslovanja, trgovanja i organizaciju samih tržišta. Takođe, one revolucionarno menjaju način učenja i podele znanja, i omogućavaju značajno veće učešće svih država, regiona, kompanija i pojedinaca u poslovanju, doprinoseći tako promociji i ubrzanju ukupnog ekonomskog, društvenog i ljudskog razvoja u svetu.

Sagledajući navedeni trend promena, vlada Srbije i vlade ostalih zemalja u tranziciji našle su se pred velikim i teškim zadatkom paralelnog obavljanja dva važna i značajna posla za opstanak njihovih privreda. Prvi, je posao reformi i tranzicije, a drugi posao prevođenja privrednih sistema u društva zasnovana na informatički i elektronskom poslovanju.

## Razvoj informacionog društva u Evropskoj uniji i Jugoistočnoj Evropi

### Lisabonska strategija

Shvatanje da primena digitalne tehnologije postaje ključni faktor ekonomskog rasta i povećanja zaposlenosti, kao i svest da je evropska reakcija na novu digitalnu ekonomiju, ili e-ekonomiju, relativno spora, pre svega zahvaljujući rasprostranjenosti logici ekonomije tradicionalnih industrija u Evropi, doprineli su kreiranju i usvajanju inicijative pod nazivom „eEurope – Informaciono društvo za sve (*An Information Society for All*)”. Na sastanku održanom 23–24. marta 2000. godine u Lisabonu Evropska unija je konstatovala da se svet nalazi na pragu fundamentalne promene u društvenim odnosima i načinu proizvodnje, te da je neophodna brza, odlučna i konkretna aktivnost zemalja članica kako bi Evropa ne samo zadržala svoj ekonomski nivo razvoja u novim uslovima, već i suštinskim promenama u oblasti zakonodavstva, regulative, standardizacije, obrazovanja, socijalne politike i privrede obezbedila da „do 2010. postane u svetu najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija koja se zasniva na znanju, sa usavršenim modelom zapošljavanja i povećanom socijalnom kohezijom”. Ovaj novi oblik društvenih odnosa i načina proizvodnje nazvan je „Informaciono društvo”, a akcioni plan po kojem će se suštinske promene u Evropskoj uniji odvijati nazvan je „e-Evropa”.

Inicijativa eEurope je lansirana 8. decembra 1999. godine, a ciljevi su bili definisani na sledeći način:

- podići nivo primene digitalne tehnologije širom Evrope,
- obezbediti da svi Evropljani imaju potrebna znanja za upotrebu ove tehnologije,
- u programu ekonomske i socijalne obnove Evrope aktivnostima vezanim za „eEvropu” dati centralno mesto.

Usvajanjem ove Inicijative evropski lideri su potvrdili svoje opredeljenje da Evropu transformišu u dinamično i konkurentno tržište. Značajan podsticaj u tom pravcu treba da dođe od tržišta i privatnog sektora, međutim, nadležnosti države ostaju nezamenljive u kreiranju jasnog regulatornog okvira za novu ekonomiju, u domenu obrazovanja stanovništva i u samom procesu uvođenja novih tehnika rada i poslovanja. Veliki značaj ima snažno rukovodstvo koje će Evropu povesti u pravcu e-ekonomije.

### Akcioni plan eEurope 2002

Da bi se ostvarili ciljevi postavljeni u samoj Inicijativi, juna 2000. godine na Evropskom savetu u Feiri usvojen je akcioni plan eEurope 2002. Plan je definisao sve akcije koje treba preduzeti i one su grupisane oko tri glavna cilja:

- Jevtiniji, brži i sigurniji internet:
  - jevtiniji i brži pristup internetu,

- brži internet za istraživače i studente,
- sigurne mreže i mrežne kartice.
- Investiranje u ljude i njihova znanja i sposobnosti:
  - uvesti evropsku omladinu u digitalnu eru,
  - upoznati način rada u ekonomiji zasnovanoj na znanju,
  - obezbediti učešće svih u e-ekonomiji.
- Stimulisati upotrebu interneta:
  - ubrzati primenu e-trgovine,
  - obezbediti funkcionisanje e-vlade (vlade *online*): elektronski pristup javnim uslugama,
  - obezbediti *online* rad u zdravstvu,
  - definisati evropski digitalni sadržaj za globalne mreže,
  - uvesti inteligentni transportni sistem.

Akcioni plan je predvideo i tri glavna metoda kojima bi se postavljeni ciljevi ostvarili. Prvi metod je vezan za ubranu izgradnju odgovarajućeg pravnog okruženja, koje bi bilo usklađeno sa potrebama novih digitalnih veza i komunikacija. Postavljanjem preciznih rokova Evropa je želela da ubrza proces donošenja brojnih zakonskih odredbi koje su već bile predložene ili su bile u procesu diskusije i razmatranja.

Razvoj nove infrastrukture i usluga širom Evrope bio je drugi metod koji je trebalo da vodi postavljenim ciljevima. Napredak u ovom domenu zavisio je u velikoj meri od angažmana privatnog sektora i akcija samih zemalja članica, mada su aktivnosti podržane i od strane evropskih fondova. Akcije su pri tome morale biti postavljene tako da ne ugroze utvrđenu budžetsku disciplinu.

Usvajanje otvorenog metoda saradnje i razmene iskustava treći je metod koji je Evropa primenjivala na putu ka digitalnoj ekonomiji. U tom kontekstu razvoj statistike koja prati digitalnu ekonomiju i rad na prikupljanju podataka izuzetno su važni zadaci. Podaci *Evrostata* i zemalja članica koriste se u meri u kojoj su raspoloživi, kao i značajne informacije koje o novoj ekonomiji poseduju industrijska udruženja i privatni konsultanti. Ključni problem je što statistika ne obuhvata sve relevantne indikatore, tako da je ponekad bilo teško proceniti kvalitet raspoloživih podataka, a aktuelan je i problem uporedivosti podataka različitih baza i izvora.

### **Akcioni plan *eEurope* 2005**

U skladu sa strategijom usvojenom u Lisabonu Evropski savet je zatražio od Komisije da rezultate ostvarene Akcionim planom *eEurope* 2002, dalje unapredi i da definiše nova područja delovanja u akcionom planu *eEurope* 2005. Novi akcioni plan je Komisija usvojila 28. maja 2002. godine, a predstavljen je na zasedanju Evropskog saveta u Sevilji juna 2002.

Akcioni plan *eEurope* 2005 obuhvatio je dve grupe aktivnosti koje podstiču jedna drugu. Aktivnosti na strani tražnje imale su cilj da stimulišu razvoj novih usluga, aplikacija i sadržaja u domenu e-vlade, e-medicine, e-učenja

i e-poslovanja. Korišćenje novih servisa i aplikacije zahtevalo je odgovarajuću infrastrukturu. Zato je druga grupa aktivnosti na strani ponude išla u pravcu razvoja širokopojasne (*broadband*) infrastrukture i bavila se rešavanjem pitanja sigurnosti te infrastrukture (vidi tabelu 1).

Do 2005. godine Evropa mora imati:
<ul style="list-style-type: none"><li>– moderne online javne usluge: e-vladu, usluge e-učenja, usluge e-medicine;</li><li>– dinamično e-poslovno okruženje i osnovu koja će omogućiti te servise u smislu sigurne informacione infrastrukture;</li><li>– rasprostranjene mogućnosti širokopojasnog pristupa mreži po konkurentnim cenama.</li></ul>

#### Aktivnosti obuhvaćene akcionim planom *eEurope 2005*

78

Plan *eEurope 2005* bio je rezultat stava Evrope po kojem razvoj informacionog društva može da unapredi produktivnost njene privrede i poveća kvalitet života njenih stanovnika. Potencijali informacionih tehnologija usko se vezuju za nove tehnološke prodore širokopojasnog i višeplatformskog pristupa servisima, tj. otvaranju mogućnosti da se internetu pristupi i preko drugih uređaja osim računara, kao što su digitalna TV ili treća generacija mobilnih sistema 3G. Širokopojasne konekcije značajno povećavaju brzinu prenosa podataka i informacija između računara, mobilnih telefona, TV aparata i ostalih digitalnih uređaja. Ovo takođe unapređuje kvalitet pristupa internetu, čineći ga sve više komfornim/pogodnim za upotrebu (*user friendly*) od strane potrošača i otvarajući mogućnost pune primene multimedijalnih aplikacija.

Pristup informacijama u svako vreme, sa svakog mesta, može značajno povećati mogućnost efikasnog rada i poslovanja, unaprediti produktivnost, otvoriti nove radne zadatke. Međutim, za postizanje tih ciljeva i za adekvatno korišćenje novih tehnoloških mogućnosti neophodno je restrukturirati i adaptirati poslovne procese, razviti *online* javne servise, obrazovati i obučiti radnu snagu. Upravo zato, Evropa je u svom planu *eEurope 2005* želela paralelno da radi kako na razvoju novih servisa i aplikacija, tako i sigurne infrastrukture za takve servise i aplikacije.

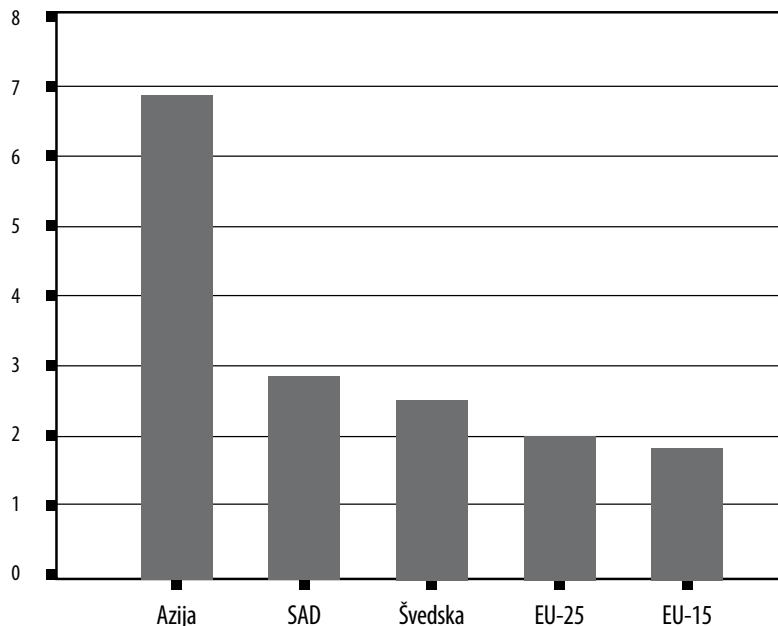
Treća karika u navedenom lancu razvoja informacionog društva Evrope jesu investicije bez kojih je nemoguć razvoj bilo infrastrukture, bilo novih servisa i aplikacija. U ovom domenu ključne investicije Evropa očekuje od privatnog sektora i zato nastoji da razvije ukupno povoljno okruženje za takve investicije. To podrazumeva ne samo liberalnu zakonsku regulativu, već i stimulisavanje tražnje, odnosno snižavanje rizika za ovakav profil ulaganja.

Za ostvarenje navedenih ciljeva akcioni plan predviđa primenu četiri povezana alata:

- Preduzimanje mera u domenu politike kao što je pregled i adaptacija zakonske regulative na nacionalnim nivoima i evropskom nivou. Važno je osigurati da zakon ne ugrožava nepotrebno razvoj novih servisa, ojačati konkurenciju i interoperabilnost, poboljšati pristup različitim mrežama i demonstrirati jasno političko liderstvo i podršku u ovim domenima.
- *eEurope* će podržati razmenu iskustva, najboljih rešenja i prakse, kao i razvoj novih projekata.
- Sve preduzete mere će biti praćene kroz odabrane indikatore (*benchmarking*) kako bi periodični monitoring omogućio bolje fokusiranje daljih akcija i mera.
- Ići će se na ukupnu koordinaciju postojećih politika kako bi se ostvarile sinergije preduzetih akcija na evropskom nivou. U tome važnu ulogu ima dobra razmena informacija između vlada na nacionalnom i evropskom nivou, i privatnog sektora, od kojeg se očekuju glavne akcije i finansijska podrška. Takođe je naglašena važnost pravovremenog (što je ranije moguće) uključivanja zemalja kandidata u navedene projekte i akcije. Od Evropskog saveta i parlamenta se očekuje da u što kraćem roku usvoje neophodne zakonske i budžetske instrumente za realizaciju ovog plana. Efekti koji se očekuju jesu značajan uticaj na ekonomski rast, produktivnost, zaposlenost i socijalnu koheziju u Evropi.

### Obnovljena Lisabonska strategija

Analiza ostvarenih rezultata prema postavljenim ciljevima Lisabonske strategije na polovini zacrtanog termina u martu 2005. godine pokazuje da Evropa nije zabeležila smanjivanje razvojnog jaza u odnosu na SAD, već da se on u međuvremenu i produbio (grafikon 1). Uzlazne ekonomske tendencije nakon recesione krize na početku 2000. godine znatno manje su realizovane u EU u odnosu na SAD i Aziju, što je rezultat strukturnih slabosti većine evropskih ekonomija.



Grafikon 1. Izvor: Prosečan rast BDP-a (PPP-prilagođen) u periodu 2000–2004, Eurostat, OECD.  
Preuzeto iz: EC, 2005, str. 11.

Suočena sa izazovima razvoja informacionog društva, kao i činjenicom da njena preduzeća zaostaju u primeni e-poslovanja za SAD i nekim azijskim zemljama, Evropska unija dopunjava svoje strateške prioritete u obnovljenoj Lisabonskoj strategiji u proleće 2005. godine i donosi novi akcioni plan razvoja informacionog društva *i2010*. Stav Evropske komisije glasi da novi fokus mora biti na „ostvarivanju višeg i trajnijeg ekonomskog rasta i otvaranju većeg broja boljih radnih mesta”. Evropa se mora pretvoriti u mesto atraktivno za investicije i rad, stimulisanjem novih preduzetničkih inicijativa, privlačenjem rizičnog kapitala neophodnog za pokretanje novih poslova, kreiranjem jake evropske industrijske baze pomoću inovacija, a naročito ekoloških inovacija, ulaganjem u obrazovanje i nauku. U realizaciji ovih ciljeva ključnu ulogu imaju upravo informaciono-komunikacione tehnologije. IKT, kao pokretač rasta, ekonomske produktivnosti i otvaranja novih radnih mesta, predstavljaju najbolju evropsku investiciju za budućnost. Četvrtina rasta evropskog BDP-a i 40% rasta evropske produktivnosti bazira se na primeni informaciono-komunikacionih tehnologija. Sa druge strane, IKT industrija generiše 8% evropskog BDP-a i zapošljava 6% njene radne snage.

Dodatni izazov za EU jeste činjenica da informaciono društvo prelazi iz „pilot-faze” u fazu „široke primene i razvoja”, s obzirom na to da informacione tehnologije postaju zrelije i globalnije. Nova razvojna faza ubrzanog rasta informacionog društva, koja sada uključuje i medije, omogućena je širenjem brzih komunikacija i povezivanjem različitih uređaja/jedinica. Tradicionalni sadržaji (kao što su film, video, muzika) sada su raspoloživi



u digitalnoj formi, a nastaju i nove usluge koje su „digitalno kreirane/rođene”, kao što je interaktivni softver. Bogati medijski sadržaji sada postaju raspoloživi u novim, različitim formatima, koji mogu biti isporučeni neza-visno od lokacije ili vremena, prilagođeni individualnim potrebama ili zahtevima svakog pojedinog potrošača (personalizacija). U tehničkom smislu komunikacione mreže, mediji, sadržaj, usluge i uređaji ulaze u fazu digitalne konvergencije.

U stvari, može se reći da je digitalna konvergencija informacionog društva, usluga medija, mreža i uređaja stvarnost. Unapređenja u mrežama, kombinovana sa novim tehnologijama kompresije, kreiraju nove i brže distribucione kanale i omogućavaju nove sadržajne formate i usluge (na primer, *VoIP*, *Web TV*, *online* muzika). IKT postaju pametnije, prostorno ekonomični, sigurnije, brže, stalno povezane i raspoložive za laku upotrebu, sa sadržajem koji prelazi u trodimenzionalne multimedijalne formate.

Ova digitalna konvergencija zahteva proaktivne politike kao odgovor na ovu fundamentalnu promenu tehnologije, odnosno zahteva konvergenciju politika, akcija i mera koje će voditi adaptaciji regulatornog okvira koji će biti konzistentan sa novim karakteristikama digitalne ekonomije. Glavni instrument koji EU donosi u tom smislu jeste novi akcioni plan za razvoj informacionog društva *i2010*, koji postavlja globalne orijentacije evropske politike u ovom domenu.

### Akcioni plan *i2010*

Inicijativa *i2010* je sveobuhvatna strategija za modernizaciju i postavljanje svih instrumenata poslovne politike EU koji su neophodni za razvoj digitalne privrede: zakonskih instrumenata, istraživanja i partnerstva s industrijom. Komisija će posebno promovisati širokopojasne i sigurne mreže velike brzine koje nude bogat i raznovrstan sadržaj u Evropi. U svojoj inicijativi *i2010*, Komisija ističe tri prioriteta politike rada:

- stvaranje jedinstvenog evropskog informacionog prostora koji promoviše otvoreno i konkurentno interno tržište u EU za informaciono društvo i medijske usluge,
- povećanje ulaganja EU u istraživanje informacionih i komunikacionih tehnologija za 80% kako bi se promovisali ekonomski rast i otvaranje novih radnih mesta,
- promovisanje sveobuhvatnog evropskog informacionog društva, da bi se prevazišao jaz između „onih koji imaju i onih koji nemaju” u informacionom društvu i kako bi se unapredio kvalitet života evropskih građana.

Stvaranje jedinstvenog evropskog informacionog prostora ima kao cilj suočavanje sa osnovnim izazovima kreiranih procesom digitalne konvergencije. To su sledeći izazovi: 1) brzina – razviti brze širokopojasne veze u okviru realizacije evropskih usluga kako bi se mogao isporučiti bogat sadržaj kao što je video visoke rezolucije; 2) bogati sadržaj – povećati zakonsku i ekonomsku sigurnost kako bi se stimulisale nove usluge i *online* sadržaji;

3) interoperabilnost – unaprediti uređaje i platforme koje „međusobno razgovaraju” i usluge koje su prenosive sa platforme na platformu; 4) sigurnost – učiniti internet sigurnijim od zloupotreba, štetnih sadržaja i tehnoloških grešaka kako bi se povećalo poverenje među investitorima i potrošačima.

Da bi podržala digitalnu konvergenciju konvergencijom odgovarajućih politika, Evropska komisija će predložiti: efikasnu politiku upravljanja spektrom u Evropi (2005), modernizaciju pravila u oblasti audio-vizuelnih medijskih usluga (kraj 2005), unapređenje regulatornog okvira za elektronske komunikacije (2006), promovisanje akcija koje vode interoperabilnom i efikasnom menadžmentu digitalnih prava (2006/2007).

Cilj br. 1 je stvaranje jedinstvenog evropskog informacionog prostora tako što će se ponuditi sigurne i pristupačne visoko povezane komunikacije, bogati i različiti sadržaji i digitalne usluge.

Povećanje ulaganja EU u istraživanje informacionih i komunikacionih tehnologija ključni je element stava po kojem je investiranje u znanje najbolji i možda jedini način da Evropa ubrza ekonomski rast, stvara nova radna mesta, a da istovremeno obezbedi socijalni progres i ekološku održivost. Da bi bile uspešne na današnjem konkurentnom tržištu, kompanije moraju uvoditi nove proizvode i usluge u sve kraćim vremenskim intervalima. Upravljanje znanjem omogućava kompanijama da upravljaju ključnim resursima znanja, kao što su marke, patenti, istraživački rezultati i nalazi, povratne informacije od kupaca, kreativnost i iskustva radnikâ, i da na taj način dalje podrže inovacije i rast. Da bi bila konkurentna i na znanju zasnovana ekonomija, Evropa mora postati bolja u proizvodnji tog znanja kroz istraživanje i razvoj, u difuziji znanja obrazovanjem, i u primeni znanja kroz inovacije.

Trougao znanja, koji čine istraživanje, obrazovanje i inovacije, najbolje funkcioniše kada ga prate okvirni uslovi koji znanje stavljaju na raspolaganje i korist ekonomiji i ukupnom društvu. Danas Evropa izdvaja samo 1,96% svog BDP-a za inovacije i istraživanja (I&R) u poređenju sa SAD, koje izdvajaju 2,59%, ili Japanom, sa izdvajanjima na nivou od 3,12%, i Južnom Korejom, na nivou od 2,9%. Sadašnji jaz između SAD i Evrope iznosi 130 milijardi evra godišnje, od čega se 80% može pripisati razlikama u nivou ulaganja privatnog sektora u I&R. Marta 2005. godine Evropski savet definiše cilj po kojem izdvajanja u Evropi za I&R treba podići na nivo od 5% evropskog BDP-a, od čega bi dve trećine poticale iz privatnih investicija.

Neophodno je veće ulaganje u IKT istraživanje, jer su inovacije u oblasti IKT preduslov koji omogućava ovom sektoru da i dalje bude motor ekonomskog razvoja i da stvara nova radna mesta. U poređenju sa svojim osnovnim konkurentima, SAD i Azijom, u ovom domenu Evropa zaostaje. Glavni evropski konkurenti, SAD i Japan, usmeravaju više od trećine svojih ukupnih privatnih i javnih izdataka za istraživanje i razvoj u istraživanje IKT.

I/R u IKT	EU-15	SAD	Japan
Investicije privatnog sektora	23 mlrd.	83 mlrd.	40 mlrd.
Investicije javnog sektora	8 mlrd.	20 mlrd.	11 mlrd.
Stanovnici	383 mil.	296 mil.	127 mil.
Ulaganje po stanovniku	80 evra	350 evra	400 evra
I&R u IKT kao % ukupnog I&R	18%	34%	35%

Tabela 2. Investicije u istraživanje i razvoj IKT izražene u evrima Izvor: EC, 2005, str. 7.

Tako, na primer, u 2002. godini, od ukupnih izdataka za I&R u Japanu 35% se odnosilo na IKT istraživanja, u SAD učešće IKT u I&R izdacima iznosi 34%, a u EU-15 18%. Upravo zbog ovakvih rezultata, Evropska komisija predlaže da u periodu 2007–2013. godine Evropa povećava izdatke za IKT istraživanja za 80% godišnje (EC, 2005, str. 7).

Istraživanja pokazuju direktnu vezu između ulaganja u IKT i ostvarene radne produktivnosti. Postoji direktna korelacija između većih ulaganja u IKT i rasta produktivnosti. U okviru Evrope zemlje koje imaju veliki IKT sektor i značajno ulažu u IKT istraživanja, kao što su Irska, Finska i Švedska, imaju i najveće stope rasta produktivnosti.

Zemlja	Udeo u BDP-u IKT sektora 1995–2000.	Rast radne produktivnosti 1995–2000.
Irska	12,3%	5,3%
Finska	10,6%	2,5%
SAD	7,3%	2,5%
Švedska	7,3%	2,1%
V. Britanija	7,1%	1,8%
EU	5,9%	1,4%
Holandija	5,8%	0,9%
Nemačka	5,6%	1,3%
Francuska	5,5%	1,2%
Italija	4,7%	0,8%
Danska	4,7%	1,9%

Tabela 3. Udeo IKT sektora u BDP-a i rast radne produktivnosti u EU i SAD. Izvor: EC, 2005, str. 13.

Da bi ojačala istraživačku poziciju Evrope, Komisija je nedavno pokrenula dva predloga: Sedmi okvirni istraživački program (*Framework Programme 7 – FP7*) i Program za konkurentnost i inovativnost (*Competitiveness and Innovation Programme – CIP*).

U okviru FP7, koji je počeo januara 2007. godine i trajaće do 2013. godine, 1.800 miliona evra bilo bi investirano u IKT istraživanja. Cilj Unije je da kroz ovaj program podrži kreativne i visoko rizične projekte kroz modalitet saradnje privatnog i javnog sektora (*private-public partnership*) i da na taj način mobilize *know-how*, sposobnosti i finansijske resurse kako industrije, tako i istraživačkog javnog sektora oko strateških istraživačkih prioriteta. U okviru programa bi bile pokrenute inicijative koje su usmerene na prevazilaženje ključnih uskih grla (interoperabilnost, sigurnost, menadžment identiteta, prava i lakoća upotrebe) koja zahtevaju i tehnološka i organizaciona rešenja (2006). Evropa će definisati i komplementarne mere kako bi podržala privatne investicije u IKT istraživanja i inovacije (2006). Definisaće se i e-poslovne politike sa ciljem uklanjanja tehnoloških, organizacionih i zakonskih barijera za usvajanje IKT u malim i srednjim preduzećima. Razvijaće se mehanizmi koji će podržati nove načine rada što podstiču inovativnost u kompanijama i usvajanje novih radnih sposobnosti.

Ostvarivanje ciljeva dopunjene Lisabonske strategije iz 2005. godine program CIP postavlja kroz sledeće akcije u svojim okvirima:

1. učiniti Evropu atraktivnim mestom za rad i investicije,
2. znanje i inovacije staviti u centar pažnje,
3. kreirati politike koje će omogućiti poslovnom sektoru da otvara nova radna mesta.

Za realizaciju ovih ciljeva CIP raspolaze budžetom od 4,2 milijarde evra, koji deli na tri osnovna projektna zadatka: Program za inovacije i preduzetništvo (2,6 milijardi evra), Program podržavanja IKT politika (800 miliona evra) i Program inteligentne energije za Evropu (780 miliona evra).

Cilj br. 2 je ostvarivanje svetskog nivoa istraživačko-razvojnih aktivnosti u IKT sektoru koji će smanjiti postojeći jaz između Evrope i njenih ključnih konkurenata.

Promovisanje sveobuhvatnog evropskog informacionog društva – bazira se na činjenici da sa rastom upotrebe IKT raste i njihov uticaj na društvo. Program *i2010* prepoznaje to na tri načina: kroz nastojanje da IKT donese prednosti svim stanovnicima; čineći javne usluge boljim, jeftinijim i pristupačnijim i koristeći IKT za unapređenje kvaliteta života. Da bi zatvorila jaz između onih koji „imaju” i onih koji „nemaju” u informacionom društvu, Evropska komisija predlaže sledeće akcije: usvajanje akcionog plana o e-vladi i strateškog opredeljenja da javne usluge budu omogućene i raspoložive upotrebom IKT (2006); pokretanje tri akcije usmerene na unapređenje kvaliteta života, i to – a) tehnologije za pomoć starijem stanovništvu, b) inteligentna vozila, koja će biti pametna, sigurnija i ekološki zdravija, i c) kreiranje digitalnih biblioteka koje će multimedijalne i multikulturne evropske sadržaje učiniti dostupnim svima (2007); pokretanje aktivnosti sa ciljem prevazilaženja geografskih i socijalnih „digitalnih razlika” koje bi bile objedinjene u Evropskoj inicijativi o e-uključenju (2008).

Cilj br. 3 je stvaranje informacionog društva otvorenog za sve, obezbeđenje visokog kvaliteta javnih usluga i promovisanje kvaliteta života.

U realizaciji akcionog plana *i2010* ključnu ulogu imaju sledeći akteri:

- Evropska komisija, koja je nadležna da unapređuje i kreira adekvatan regulatorni okvir za elektronske komunikacije, informaciono društvo i medije kako bi se u potpunosti iskoristilo unutrašnje evropsko tržište; da korišćenjem svojih finansijskih instrumenata podržava investicije u IKT istraživanja kako bi se prevazišla uska grla u širenju IKT inovacija; da upotrebom politika podrške olakšava uključivanje svih Evropljana u informaciono društvo, uz bolji kvalitet života.
- Zemlje članice Unije preko svojih Nacionalnih reformskih programa, koje je trebalo usvojiti do kraja oktobra 2005. godine, moraju definisati prioritete razvoja informacionog društva u skladu sa integrisanim smernicama za rast i zaposlenost, koje naglašavaju značaj uvođenja i primene IKT, važnost IKT infrastrukture i ulogu IKT u zapošljavanju i obrazovanju.
- Od ostalih aktera koje treba uključiti u ovaj proces posebno mesto ima industrija, koja mora povećati svoja ulaganja u IKT istraživanje i razvoj.

Na bazi godišnjih izveštaja zemalja članica Evropska komisija će sačinjavati godišnji izveštaj realizacije Lisabonske strategije, ostvarujući na taj način monitoring i uočavajući potrebu za eventualnim intervencijama ili korekcijama određenih akcija ili aktivnosti.

Komisija će raditi na podsticanju dijaloga i koordinacije između svih aktera otvorenim metodom koordinacije, podržavajući i razmenu dobre prakse, investiranja u IKT i savladavanja socijalnih i ekonomskih dispariteta.

## Regionalna saradnja u oblasti razvoja informacionog društva – eSEE inicijativa Pakta za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi –

eSEEurope inicijativa pokrenuta je u okviru Drugog radnog stola Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope. Ovde je važno napomenuti da Pakt za stabilnost predstavlja političku deklaraciju o saglasnosti i okvirni ugovor o međunarodnoj saradnji u cilju razvoja i uspostavljanja stabilnosti u regionu jugoistočne Evrope, koji je potpisan u Kelnu 1999. godine. Među potpisnicama Pakta se, osim zemalja Jugoistočne Evrope, nalaze i zemlje članice EU, zemlje OECD-a (Grupa G-8), najznačajnije međunarodne organizacije i finansijske institucije, kao i predstavnici privatnog sektora. Tadašnja SR Jugoslavija je Paktu pristupila novembra 2000. godine, otkada aktivno učestvuje u aktivnostima tri formirana Radna stola: RS I – demokratizacija i ljudska prava, RS II – ekonomska rekonstrukcija i RS III – bezbednosna pitanja.

Strateški cilj II radnog stola Pakta vezan je za promovisanje bržeg ekonomskog razvoja i rasta poverenja u regionu kako bi se ostvarila integracija svih zemalja jugoistoka Evrope (JIE) na evropsko i svetsko tržište. Imajući u vidu ovaj cilj, sasvim je logično da je njegovo ostvarenje u savremenim uslovima globalizacije i informatizacije poslovanja u svetu nemoguće ostvariti bez inicijative koja bi bila posvećena pitanjima razvoja informaciono-komunikacionog sektora i elektronskih metoda rada i poslovanja.

Inicijativa za širenje i prihvatanje informacionih tehnologija u zemljama Jugoistočne Evrope, eSEE, pokrenuta je na zahtev Velike Britanije u leto 2000. godine, sa osnovnim ciljem pružanja pomoći zemljama regiona da sagledaju mogućnosti koje pružaju nove informaciono-telekomunikacione tehnologije i promovisanja njihove šire primene u regionu. Inicijativa je konstituisana januara 2001. godine, a važnu podršku radu Inicijative, osim Velike Britanije, dala je i Švedska, koja je i predsedavala Inicijativom do marta 2002. godine. Formirana je i Radna grupa Inicijative, u koju su delegirani predstavnici svih zemalja iz regiona kao e-ambasadori (*eEnvoys*).<sup>65</sup>

Prvi sastanak Radne grupe održan je u Zagrebu januara 2001. godine, gde su glavni ciljevi delovanja definisani na sledeći način:

- pomoći zemljama Jugoistočne Evrope da sagledaju mogućnosti koje nude nove tehnologije;
- promovisati punu primenu ovih tehnologija u regionu i sprečiti dalje produbljanje digitalnog razvojnog jaza (digital divide) između regiona i ostalog sveta, kao i u okviru samog regiona;
- podržati saradnju između međunarodnih, bilateralnih i privatnih donatora koji žele da obezbede pomoć ovoj grupaciji zemalja;

<sup>65</sup> Članice eSEE inicijative su: Albanija, BiH, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Crna Gora i Srbija, a posebno se posmatraju aktivnosti ostvarene u okviru delovanja UNMIK-a/Kosovo.

- u samim zemljama regiona pomoći saradnju između javnog i privatnog sektora i civilnog društva u suočavanju sa izazovima informacionog društva;
- ohrabriti saradnju među samim zemljama jugoistoka Evrope u ovom domenu kao bitnom elementu veće ekonomske saradnje i ostvarivanja stabilnosti u regionu.

Na ovoj konferenciji u Zagrebu Inicijativa je dobila i svoje novo ime, *eSEEUrope*, za razliku od prvobitno definisanog kao *e-Balkans*, a akcije su kanalisane u tri ključna područja delovanja e-vlada (e-government), e-poslovanje (e-business) i e-obrazovanje (e-education).

Ono što posebno treba istaći jesu neophodnost i važnost postojanja jedne ovakve Inicijative za sve zemlje Jugoistočne Evrope, imajući pre svega u vidu sve dominantniju i značajniju ulogu IT razvojnog faktora u svetskoj ekonomiji i društvu iz kojeg jugoistok Evrope ne bi smeo biti isključen niti marginalizovan. Dakle, praćenje IT razvoja postaje *conditio sine qua non* za dalji ekonomski razvoj i opstanak tranzicionih ekonomija jugoistoka Evrope, njihovo lakše uključivanje na evropsko i svetsko tržište, povećanje ukupne konkurentnosti regiona i podizanje nivoa zaposlenosti i životnog standarda njegovih stanovnika.

Akcije ove inicijative najdirektnije mogu podržati sinergetske efekte koji postoje između procesa tranzicije i procesa prelaska ekonomskih sistema zemalja jugoistočne Evrope u društva zasnovana na znanju, u čemu ostale zemlje evropskog kontinenta već ostvaruju vrlo zapažene rezultate. U nastojanju da podrži razvoj informacionog društva, Inicijativa *eSEEUrope* se orijentiše na upotrebu strategija i mera koje će promovisati region kao celinu, imajući pre svega u vidu pristup Evrope da probleme u ovom delu svog kontinenta rešava regionalno. Alati koji se koriste u Inicijativi odnose se na razmenu najboljih rešenja, razvoj mernih mehanizama za praćenje IT razvoja i zajedničku saradnju u IT akcijama i projektima, što sve zajedno može doprineti daljoj stabilizaciji i demokratizaciji Jugoistočne Evrope.

U skladu sa orijentacijom Pakta za stabilnost JIE da se pokrenute inicijative približe zemljama regiona i uvede institucija regionalnog predsedavanja, februara 2002. godine SR Jugoslavija, kao tadašnji sapsredstavajući, dobija priliku da kao prva zemlja iz regiona i predsedava Inicijativom *eSEEUrope*. Regionalna dimenzija je potvrđena i osnivanjem regionalnog *eSEE* centra, koji se nalazi u Sarajevu, a funkcioniše zahvaljujući podršci UNDP-a. Centar je zamišljen kao središnja tačka informisanja svih aktera i centar koordinacije akcija ove inicijative.

Nova strategija Inicijative, prema kojoj ona mora značajnije delovati u kontekstu izrade političkog okvira izgradnje informacionog društva u regionu, ostvarila je svoj prvi cilj u Ljubljani 4. juna 2002. godine na Evropskoj ministarskoj konferenciji, gde su ministri iz JIE potpisali *Pismo o namerama*. Ovo je bio važan korak kojim su zemlje JIE izrazile svoju spremnost da uđu u proces razvoja informacionog društva koji će biti sličan onom definisanom u akcionim planovima *eEurope 2002 i 2005* Evropske unije i u akcionom planu *eEurope+ 2003* zemalja kandidata za članstvo u Uniji. Istovremeno, u Pismu o namerama ministri iz regiona su se obavezali da do oktobra 2002. godine Radna grupa Inicijative, u koju će oni delegirati svoje vladine predstavnike, izradi dokument pod nazivom „*eSEE* Agenda za razvoj informacionog društva”. Dogovoreno je da će Agenda u potpunosti slediti model *eEurope* akcionih planova i da će definisati akcije IT razvoja u regionu, koje će biti usklađene sa

evropskim normama i standardima, ali će istovremeno uvažavati i sve specifičnosti našeg regiona. *eSEE* Agenda je prezentovana i potpisana na oktobarskoj ministarskoj konferenciji o telekomunikacionoj politici u Beogradu 29. oktobar 2002. godine (<http://www.eSEEuropeConference.org>). Dokument su potpisali svi ministri iz regiona (Albanija, BiH, Hrvatska, SR Jugoslavija, Makedonija, Moldavija, Crna Gora i Srbija).

Slično planu *eEurope*, Agenda za razvoj informacionog društva u JIE ima cilj da ubrza reforme i modernizaciju ekonomija ovih zemalja, podrži izgradnju institucija sistema, unapredi ukupnu konkurentnost i pokrene akcije koje vode izgradnji svih segmenata informacionog društva, ali koje će biti usklađene sa specifičnim karakteristikama zemalja u tranziciji JIE. Ono što je posebno važan efekat koji ove zemlje očekuju od Agende jeste dobijanje političke podrške za ovaj domen rada i delovanja. Politička podrška u samim zemljama kandidatima, a zatim u Evropi, neophodno je polazište za ostvarivanje rezultata u praksi i pokretanje akcija što će omogućiti da se iskoriste sve prednosti koje nosi informaciono društvo i smanji digitalni jaz koji postoji između zemalja JIE i ostalog dela Evrope. Samo sveobuhvatne političke mere koje sagledaju potencijale IT za napredak ekonomija u tranziciji i otvaranje novih mogućnosti stanovnicima tih zemalja mogu pokrenuti radikalne promene poslovnih procesa u zemljama u tranziciji JIE, promenu načina rada i funkcionisanja vlada i promenu odnosa na relaciji građani – poslovni sektor – država.

Agenda je najavila i buđenje svesti da treba iskoristiti sve prednosti koje zajedničke mogu doneti akcije na nivou regiona, kao i prednosti koje nude međusobna saradnja, kooperacija, usklađenost akcija radi postizanja sinergijskih efekata, uz minimizaciju troškova i, naravno, razmenu iskustava i najboljih primera iz prakse. Zemlje jugoistoka Evrope u tome posebnu poziciju daju Rumuniji i Bugarskoj, koje, kao istovremeno punopravne članice *eSEEurope* inicijative i kao zemlje kandidati uključene u akcioni plan *eEurope+*, mogu značajno pomoći svojim znanjima i iskustvima ostalim, susednim državama u regionu. Takođe, ono što se posebno očekuje od procesa implementacije Agende jeste njen pozitivan uticaj na proces stabilizacije i asocijacije zemalja JIE Evropskoj uniji.

Slédeći uspešne modele akcionih planova *eEurope* i *eEurope+*, u *eSEE* Agendi se definišu četiri ključna područja delovanja:

- *Usvajanje politike i strategije za informaciono društvo*

U okviru ovog polja delovanja definisane su dve ključne akcije: izrada regionalno koordiniranih smernica za stvaranje nacionalnih politika za informaciono društvo i izrada samih nacionalnih planova strategije i akcija za informaciono društvo.

- *Usvajanje i implementacija pravne infrastrukture za informaciono društvo u skladu sa Zajedničkim tekovinama*

Navedena pravna infrastruktura podrazumeva donošenje više zakona, kao što su: zakon o telekomunikacijama, zakon o elektronskom poslovanju, zakon o kriminalu na internetu, zakon o zaštiti intelektualne svojine, zakon o zaštiti privatnosti podataka i informacija.

- *Uspostavljanje regionalne saradnje i mehanizma implementacije na nacionalnom nivou*



Prvi korak u ovom skupu akcija svakako mora krenuti od mehanizma implementacije na nacionalnom nivou i razvoja ministarstva za informaciono društvo u zemljama regiona (ili slične vladine institucije), dok uspostavljanje regionalne saradnje podrazumeva međudržavnu razmenu privrednih i državnih podataka, interkonekciju i rešavanje pitanja kao što su podrška nacionalnim IKT forumima i finansiranje *eSEE* radne grupe.

- Promovisanje informacionog društva

U okviru promovisanja informacionog društva, Agenda predviđa niz akcija kao što su: pristup javnim informacijama, razmena informacija, standardi usluga, regionalna berza radne snage, regionalna akademska mreža i obrazovni programi, reforma poreskog i carinskog sistema, lakše i brže osnivanje preduzeća, i slični potezi.

Poučene primerom zapadne Evrope, i zemlje jugoistoka žele da prate primenu svojih akcija. Razvoj sistema indikatora (*benchmarking*), kao jedan od primarnih zadataka, mora biti brzo realizovan da bi na svojim kvartalnim sastancima Radna grupa *eSEEurope* inicijative nastavila sa monitoringom procesa implementacije. Agenda predviđa i održavanje jednom godišnje sastanaka na ministarskom nivou na kojima bi se započete akcije pratile i korigovala dalja delovanja ukoliko je to potrebno. U fazu implementacije region ulazi potpuno svestan različitog nivoa do sada dostignutog IT razvoja i zbog toga je predviđeno tolerisanje razlika u individualnim naporima u okviru dogovorenih vremenskih rokova.

*eSEE* Agenda predstavlja izuzetno važan dokument za sve zemlje Jugoistočne Evrope iz najmanje tri razloga:

Prvo, zato što su zemlje jugoistočne Evrope uspele da ostvare obavezu koju su njihovi ministri preuzeli potpisivanjem Pisma o namerama u junu u Ljubljani, dokazujući time da mogu prepoznati zajednički interes i delovati u istom smeru kada je to namenjeno za dobrobit svih.

Drugo, Agenda predstavlja vrlo važan dokument za budućnost ekonomija i država JIE, s obzirom na to da realizacija dogovorenih ciljeva i akcija iz Agende vodi bržem ekonomskom razvoju i modernizaciji privreda ovih zemalja, podržava institucionalnu izgradnju i unapređuje ukupnu konkurentnost zemalja jugoistoka akcijama koje su usklađene sa specifičnostima samog regiona.

Treći razlog je vezan za efekt koji se od njega očekuje u smislu dobijanja veće političke podrške za akcije IT razvoja. Osim toga, potpisivanjem Agende zemlje Jugoistočne Evrope poslale su vrlo važnu poruku Evropi o svojoj spremnosti da, zajedno sa punopravnim članicama Unije i zemljama kandidatima, rade na razvoju informacionog društva u Evropi po istim modelima i standardima. To treba da doprinese ostvarivanju ključnog cilja Lisabonske deklaracije, po kojem Evropa treba da postane dinamično društvo zasnovano na znanju, ali na celokupnom svom prostoru, a ne samo u delu, odnosno ne bez svog jugoistočnog dela, koji ne sme i neće da bude zaobiden i marginalizovan. Koncentrišući svoje akcije oko sličnih ciljeva koji su definisani i akcionim planovima *eEurope*, zemlje jugoistočne Evrope se zapravo opredeljuju za put daljeg smanjivanja digitalnog i razvojnog jaza koji postoji između njih i ostalog dela Evrope, između samih zemalja u regionu i, konačno, između regiona i ostalog sveta.

## Implementacija eSEE Agende za razvoj informacionog društva u toku 2003. godine

Agenda za razvoj informacionog društva u JIE i zaključci Beogradske konferencije o telekomunikacijama usvojeni su i na Ministarskom sastanku Procesa za saradnju u Jugoistočnoj Evropi (SEECp-a) u Beogradu početkom aprila 2003. godine.

U toku 2003. godine Radna grupa eSEE inicijative počela je sa procesom implementacije eSEE Agende i održala pet sastanaka, i to: u Skoplju u februaru, u Atini u maju, na Bledu u junu, u Tirani u septembru i u Briselu u decembru.

Tokom 2003. godine poseban naglasak je stavljen na tri važne obaveze koje su zemlje iz regiona preuzele činom potpisivanja Agende, a to su: 1) izrada zajedničkih smernica za kreiranje nacionalnih strategija i politika razvoja informacionog društva; 2) izrada jedinstvenih principa za kreiranje državnih organa (nivo kabineta ili sličan nivo) nadležnih za razvoj informacionog društva; 3) uvođenje procedura i metodologije za primenu *benchmarking-a* (mernih indikatora) u saglasnosti sa evropskim standardima.

Na sastanku Radne grupe u junu 2003. godine na Bledu zvanično su od strane članova Radne grupe usvojeni dokumenti „Zajedničke smernice za kreiranje nacionalnih strategija i politika razvoja informacionog društva” i „Principi za kreiranje državnih organa” koji će raditi na implementaciji tih strategija.

Zajedničke smernice za kreiranje nacionalnih strategija i politika razvoja informacionog društva predstavljaju bazni dokument za kreiranje Nacionalne strategije i politike razvoja informacionog društva od strane svake zemlje u regionu. Ovu obavezu prema Agendi zemlje treba da ispune do novembra 2003. godine. Dokument je pripremila regionalna kancelarija UNDP-a iz Bratislave na bazi bogatog iskustva koje UNDP ima u ovom domenu, u koordinaciji sa grčkim Institutom za telekomunikacije INA (*Greece Telecommunication and Informatics Research Institute*). U dokumentu su analizirane studije slučaja, kao i reference koje se odnose na Zajedničke tekovine.

Sledeći elementi su identifikovani kao ključne komponente pri izradi nacionalnih IKT strategija:

1. Nacionalna IKT strategija ima politički značaj, a deo je i ukupnog sistema nacionalnih politika.
2. Nacionalna IKT strategija mora da se uklopi u kontekst postojećih nacionalnih ciljeva i sredstava.
3. IKT može služiti kao pokretač razvoja, ali ne treba očekivati da je Nacionalna IKT strategija magičan odgovor na sve strukturne probleme.
4. Nacionalna IKT strategija može olakšati normativno rešavanje pitanja odnosa građana i države.
5. Nacionalna IKT strategija mora uvažavati međunarodne norme i standarde.

Drugi deo Nacionalne IKT strategije sačinjava nacionalni IKT akcioni plan: od strategije do implementacije.

Dokument „Jedinstveni principi za kreiranje državnih organa (nivo kabineta ili sličan nivo) nadležnih za razvoj informacionog društva” takođe je važan za zemlje JIE, jer su one preuzele obavezu da formiraju tela (najmanje na nivou kabineta predsednika vlade) u svojim zemljama do 1. novembra 2003. godine. Ova tela će predstavljati

državnu strukturu za implementaciju nacionalnih IKT politika. Priprema ovih principa izvršena je na osnovu postojećih pozitivnih iskustava, posebno Mađarske i Slovenije.

Važan deo aktivnosti Radne grupe u 2003. godini odnosio se na uvođenje procesa *benchmarking*-a za informaciono društvo, odnosno usvajanje mernih indikatora koje primenjuju zemlje EU i zemlje kandidati. Uvođenjem mernih mehanizama koji su zasnovani na evropskim standardima zemlje JIE bi bile u mogućnosti da: a) prate ispunjenje preuzetih obaveza prema *eSEE* Agendi za razvoj informacionog društva i b) vrše poređenje ostvarenih rezultata sa ostalim zemljama Evrope i sveta.

#### **Izgradnja informacionog društva u jugoistočnoj Evropi u uslovima „nove proširene EU” 2004. godine**

Činjenica da su u maju 2004. godine 10 zemalja centralne i istočne Evrope ulazile u punopravno članstvo EU, donela je izmene i na planu njihovog rada na razvoju informacionog društva. Naime, akcioni plan zemalja kandidata *eEurope+* ovim činom njihovog pristupanja EU prestaje da postoji, jer navedenih 10 zemalja ulaze u okvir delovanja plana *eEurope 2005*. Prema odluci Evropske komisije, Rumuniji, Bugarskoj i Turskoj, koje u tom trenutku nisu ušle u članstvo Unije, data je prilika da pridruženo rade u okvirima sada jedinog akcionog plana za razvoj informacionog društva EU *eEurope 2005*.

Perspektive bliže saradnje zemalja EU sa zemljama jugoistočne Evrope u ovom novom izmenjenom kontekstu Unija je otvorila pozivom ministrima iz regiona da prisustvuju na evropskoj Ministarskoj konferenciji o informacionom društvu u Budimpešti februara 2004. godine pod naslovom „Nove mogućnosti razvoja u proširenoj Evropi”. Ministri iz zemalja članica EU, budućih članica EU, zemalja kandidata i zemalja jugoistočne Evrope diskutovali su i razmatrali izazove razvoja informacionog društva za celu Evropu.

Zemlje regiona JIE iskoristile su priliku ove konferencije da održe godišnji ministarski sastanak predviđen Agendom i još jednom izrazile svoju spremnost i želju da što bliže saraduju sa evropskim procesima vezanim za razvoj informacionog društva, uz sveukupno uvažavanje specifičnosti regiona. Potpisivanjem nove Izjave o namerama (Statement of Intent) ministri JIE su ukazali na potrebu daljeg progressa na pitanjima razvoja informacionog društva kroz bliže povezivanje i saradnju Inicijative *eSEEurope* i akcionog plana *eEurope 2005*, posebno imajući u vidu izmenjene i nove uslove proširene Evrope od maja 2004. godine.

Aktivnosti Inicijative *eSEEurope* u 2004. godini biće posvećene kako procesu približavanja planu *eEurope 2005*, tako i posebnom intenziviranju aktivnosti na planu ispunjenja obaveza zemalja potpisnica *eSEE* Agende.

## Inicijativa eSEE u 2005. godini

Nastavak procesa implementacije eSEE Agende u 2005. godini posebno je obeležen najznačajnijim događajem za inicijativu te godine, a to je nova Ministarska konferencija zemalja jugoistočne Evrope o informacionom društvu koja je održana u Solunu 30. 6. – 1. 7. 2005. godine.

Za održavanje konferencije odabran je pravi moment, koji je karakterisalo sledeće:

- međunarodna zajednica se pripremala za drugu fazu Svetskog samita o informacionom društvu (WSIS);
- Evropska komisija je najavljivala novi akcioni program razvoja informacionog društva pod nazivom *i2010 inicijativa*.

Istovremeno, zemlje JIE podvlače značaj razvoja informacionog društva (ID), sa ciljem:

- olakšavanja i podrške saradnje u JIE,
- uspostavljanja veće ekonomske i socijalne stabilnosti u regionu,
- promovisanja socijalne i kulturne kohezije,
- jačanja ekonomske integracije regiona.

Ciljevi Ministarske konferencije zemalja jugoistočne Evrope bili su vrlo precizno postavljeni i odnosili su se na tri segmenta. Prvi je bio vezan za definisanje novih rokova realizacije obaveza iz eSEE Agende, drugi za pokretanje nove bSEE inicijative (*Broadband South East Europe Initiative*) posvećene razvoju širokopojasnih mreža u regionu, a treći je trebalo da definiše prvi zajednički nastup zemalja JIE na WSIS-u u Tunisu, novembra 2005. godine.

### *Novi rokovi*

Proces definisanja novih rokova za realizaciju obaveza iz eSEE Agende bio je rukovoden dvema činjenicama. Kompleksnost procesa implementacije pojedinih ciljeva eSEE Agende za razvoj informacionog društva zahtevala je da se predloži dogovor o modifikovanju pojedinih rokova i tako zadrži postignuti cilj da sve zemlje, u skladu sa svojim mogućnostima i različitim polaznim nivoima razvoja, nastave da istim putem stižu ka zajedničkim ciljevima usklađenim sa evropskih normama i standardima u ovaj oblasti. Sa druge strane, razmatra se mogućnost širenja ciljeva predviđenih eSEE Agendom na ciljeve obuhvaćene evropskim akcionim planom *i2010*, ili drugim sličnim programima na evropskom i međunarodnom nivou, uz dogovor da predlog proširene eSEE Agende+ bude završen do sledeće ministarske konferencije o informacionom društvu, koja se očekuje na jesen 2007. godine.

Na Solunskoj ministarskoj konferenciji o informacionom društvu zemlje jugoistočne Evrope su analizirale dosadašnji napredak postignut pod pokroviteljstvom eSEE inicijative Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope i razgovarale o nastavku eSEE Agende kao zajedničkog akcionog plana za razvoj informacionog društva u ovom regionu, ali i kao preduslova za dublju integraciju regiona jugoistočne Evrope u evropske tehnološke i razvojne trendove. Uviđajući složenost nekih zadataka obuhvaćenih eSEE Agendom, zemlje jugoistočne Evrope su se na Ministarskoj konferenciji u Solunu složile da promene zadate rokove na sledeći način:

OBAVEZA	NOVI ROK
Usvajanje nacionalnih strategija za razvoj ID na osnovu zajedničkih smernica koje je pripremila radna grupa eSEE 2003. godine	decembar 2005.
Osnivanje kabineta ili ekvivalentnog organa za razvoj ID na osnovu jedinstvenog opisa rada koji je pripremila radna grupa eSEE	mart 2006.
Zakonski okvir za e-potpis	mart 2006.
Zakonski okvir za e-trgovinu	mart 2006.
Zakon o visokotehnološkom kriminalu	jun 2006.
Zakon o telekomunikacijama	jun 2006.
Zakon o zaštiti ličnih podataka	jun 2006.

Uviđajući potrebu da se uskladi eSEE Agenda sa novim ciljevima postavljenim u inicijativi *i2010* i dokumentima Svetskog samita o informacionom društvu, i uzimajući u obzir okolnosti i prioritete u regionu i u pojedinim zemljama, zemlje jugoistočne Evrope takođe su se složile da radna grupa inicijative eSEE treba da pripremi predlog eSEE Agende+ koji će biti usvojen na sledećoj Ministarskoj konferenciji o informacionom društvu u jugoistočnoj Evropi.

#### *bSEE inicijativa*

Ministarska konferencija koja je održana u Grčkoj takođe je bila prilika za zemlje JIE i za Grčku i Rumuniju da potpišu Memorandum o razumevanju o inicijativi za širokopojasni pristup za jugoistočnu Evropu (*bSEE* inicijativa – *Broadband South Eastern Europe Initiative*). Razlozi pokretanja *bSEE* inicijative odnose se na sledeću situaciju:

- prihvatanje širokopojasne tehnologije jedan je od ključnih prioriteta *eEurope 2005*;
- zemlje članice EU usvajaju svoje nacionalne strategije primene širokopojasne tehnologije;
- faktor povezanosti igra centralnu ulogu u razvoju informacionog društva i zato zemlje JIE priznaju važnost postojanja odgovarajuće širokopojasne infrastrukture za realizaciju ciljeva postavljenih u eSEE Agendi za razvoj informacionog društva i podržavaju potpisivanje Memoranduma o razumevanju (MOU).

Glavne ideje ove inicijative jesu sledeće: 1) potreba da se promovišu integralne veze u sektoru elektronskih komunikacija između zemalja u regionu jugoistočne Evrope, sa ciljem da se ojačaju sposobnosti i mogućnosti na obe strane, 2) zajednički interes u unapređivanju razvoja investicija, zajedničkih projekata, razvoja tehnologije i tržišta u sektoru elektronskih komunikacija. Pri tome, kao glavni cilj ove nove inicijative definiše se razvoj jedinstvenog širokopojasnog tržišta u JIE koje će biti u potpunosti povezano sa evropskim i svetskim mrežama i da se pri tome primene programi tehnološke i industrijske saradnje čiji je cilj negovanje poslovnih partnerstava između zemalja jugoistočne Evrope.

Opseg saradnje između zemalja koje učestvuju u inicijativi *bSEE* obuhvatiće<sup>66</sup> sledeće oblasti u vezi sa širokopojasnim pristupom:

- postavljanje ustavnih i zakonskih ciljeva i okvira u skladu sa direktivama Evropske unije i globalnim standardima;
- povećanje potražnje koja vodi razvoju širokopojasnog pristupa;
- analiza tehnologija za širokopojasni pristup i međunarodne najbolje prakse;
- razvoj umeća putem programa razmene i preko sponzorisanja konferencija, programa obučavanja i seminara u oblasti širokopojasnih tehnologija i usluga;
- pravovremene planirane aktivnosti na investiranju u širokopojasni pristup koji će rezultovati stvaranjem svesti, povećanjem interesovanja među građanima i podrškom malim i srednjim preduzećima da učestvuju u ovakvim inicijativama;
- bavljenje problemima tržišta koji su van domašaja mera politike;
- obezbeđenje podsticaja privatnom sektoru da učestvuje u razvoju širokopojasnog pristupa, naročito u seoskim i udaljenim oblastima;
- praćenje napretka i blagovremeno izveštavanje; i
- formulacija dogovorenih regionalnih projekata koji se mogu finansirati iz fondova EU ili drugih dostupnih izvora sredstava.

#### Novi prioriteti *eSEE* Inicijative u 2007. godini – *eSEE* Agenda+<sup>67</sup>

Na prvom sastanku Radne grupe *eSEE* inicijative u 2007. godini, koji je održan 31. januara u Beču, razmatran je nacrt *eSEE* Agende+ koji obuhvata sledeće prioritete:

- razvoj jedinstvenog informacionog prostora u jugoistočnoj Evropi,
- podsticanje inovacija, izdavanja za istraživanje i razvoj u oblasti IKT i obrazovanja,
- formiranje informacionog društva za sve u regionu.

<sup>66</sup> Akcioni plan *bSEE* inicijative još je u procesu usvajanja.

<sup>67</sup> *eSEE* Agenda+ je potpisana na Ministarskoj konferenciji o razvoju informacionog društva u Jugoistočnoj Evropi, koja je održana 30. i 31. oktobra 2007. u Sarajevu. S obzirom na okolnost da ovaj izveštaj obuhvata period do juna 2007. godine, a da je Agenda usvojena u oktobru 2007. godine, Agenda nije komentarisana, već se integralni tekst Agende nalazi u nastavku ovog teksta. U tekstu su, u skladu s uzusima sadašnje publikacije, izvršene minimalne jezičke i interpunkcijske modifikacije.

Tekst predloga *eSEE Agende+* analizira konkretne akcije koje se predviđaju u svakoj prioritarnoj oblasti, uključujući i precizne rokove njihove implementacije.

Pored organizovanja Ministarske konferencije na kojoj bi bila usvojena *eSEE Agenda+* juna 2007. godine, kao ostali strateški pravci regionalne saradnje u oblasti razvoja informacionog društva i daljeg delovanja *eSEE* inicijative u 2007. godini navode se sledeći:

*Formiranje IKT foruma*, koji treba da okuplja različite stakeholdere razvoja informacionog društva u jedan permanentan interaktivni odnos. Inicijativu za osnivanje IKT foruma privatnog sektora pokrenulo je rukovodstvo BAC-a (Business Advisory Council – Poslovnog saveta) Pakta za stabilnost JIE. Dinamika IKT sektora jugoistočne Evrope dala je motiv BAC-u Pakta za stabilnost da osnivanjem jednog ovakvog foruma poveže privatni IKT sektor (multinacionalne i lokalne IKT kompanije i udruženja) i javni sektor (vlade i njihove predstavnike koji učestvuju u inicijativama *eSEE + bSEE* Pakta za stabilnost). Na ovaj način bi se uspostavio stalni dijalog između šire IKT poslovne zajednice i IKT regionalnih inicijativa sa ciljem daljeg promovisanja razvoja institucionalnog i zakonskog okvira informacionog društva u ovom regionu i posebno pokretanja i realizacije novih projekata u domenu IKT. Forumom predsedavaju gospodin Vasilis Takas, predsednik Instituta INA, Grčka, i gospodin Goran Radman, predsednik „Majkrosofta” za jugoistočnu Evropu. Osnivački sastanak je održan kao *back-to-back* sastanak Radne grupe *eSEE + bSEE* inicijative u Budvi 26. septembra 2006. godine.

*Razvoj regionalnog centra za e-upravu u jugoistočnoj Evropi*, koji treba da doprinese implementaciji nacionalnih programa e-upravljanja i transferu znanja i iskustava najbolje prakse iz zemalja Evropske unije i ostalih globalnih lidera u ovom domenu. Fokus Centra biće na modernizaciji usluga javnog sektora i vladinih agencija, jačanju demokratije i podržavanju preduzetništva. Centar osnivaju partneri iz regiona SEE, a kao regionalna institucija on će biti povezan sa ostalim lokalnim, evropskim i globalnim organizacijama na osnovu modela saradnje javnog i privatnog sektora (*public-private partnership*).

Aktivnosti Centra će se odnositi i na razvoj specifičnih rešenja za eUpravu koja su u interesu regionalnih vlada, kao, na primer, rešenja za razvoj eDemokratije, eNabavke, eCarine, eTrgovine, eObrazovanja, eSudstva, eUključenosti i razvoj politika koje se odnose na pitanja privatnosti i sigurnosti. Ključne oblasti delovanja Centra bile bi sledeće:

- razvoj efikasne i efektivne vlade,
- podsticanje istraživanja i razvoja, podele strateškog znanja i iskustva najbolje prakse,
- razvoj mehanizama za zajedničko korišćenje koncepata i softvera,
- stimulisanje efektivne i adekvatne upotrebe otvorenih standarda,
- isporuka usluga koje su kreirane u skladu sa potrebama korisnika, a imaju značajan uticaj na njihovo efikasno zadovoljenje,
- razvoj programa obuke i *e-training* kurseva,
- podizanje svesti o značaju i prednostima razvoja e-demokratije.

Centar za eUpravu će služiti kao primarni izvor znanja, podele iskustava najbolje prakse i saradnje sa ostalim institucijama i organizacijama. Iako će u prvoj fazi biti neophodna podrška državnih donatora, postoji dobra osnova za razvoj partnerstva između regionalnih vlada i privatnog sektora, koja može da obezbedi sredstva za delovanje Centra na srednji i dug rok u pravcu dinamičnog razvoja programa eUprave i ukupnog IKT razvoja u regionu.

Takođe, velike mogućnosti unapređenja I&R-a vezani su za uključenje zemalja jugoistočne Evrope u Evropski istraživački prostor. Istraživačke grupe iz JIE uključene su i u programe saradnje sa EU, kao što su od 2001. program COST, Peti okvirni program EU, a od 2002. godine Šesti okvirni program, uključujući i program mobilnosti. Značajne perspektive u domenu IKT projekata otvara Sedmi okvirni program, koji počinje 2007. godine, gde veliku prednost imaju regionalni projekti i mreža *eSEE* inicijative u tom smislu može biti iskorišćena na pravi način za lako postavljanje regionalnih projektnih zadataka i kreiranje istraživačkih konzorcijuma.



eSEE Agenda+ je potpisana na Ministarskoj konferenciji o razvoju informacionog društva u Jugoistočnoj Evropi koja je održana u Sarajevu 28–30. oktobra 2007. g. i predstavlja regionalni plan aktivnosti za period 2007–2012. godine.

## eSEE Agenda+ PODRŽAVAMO

*Strateški okvir* koji sledi, u saglasnosti sa kojim mi podstičemo razvoj Informacionog društva u zemljama članicama eSEE Inicijative Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope (Republika Albanija, Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska, Bivša jugoslovenska Republika Makedonija, Republika Moldavija, Republika Crna Gora, Rumunija, Republika Srbija i Misija prelazne administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu, u ime Kosova i u skladu sa UNSCR 12441<sup>68</sup>) tokom perioda 2007–2012:

(i) Prihvataemo inicijativu „i2010 – Evropsko Informaciono društvo za rast i zapošljavanje” kao osnovni okvir za razvoj Informacionog društva u našem regionu,

(ii) Pridružujemo se prioritetima definisanim u okviru inicijative „i2010 – Evropsko informaciono društvo za rast i zapošljavanje”,<sup>69</sup> ali u granicama nametnutim specifičnostima regiona jugoistočne Evrope, i stoga preformulišemo definisane prioritete za politike razvoja Informacionog društva u specifične prioritete našeg regiona:

- a. Dalji razvoj *jedinstvenog JIE informacionog prostora* koji promoviše jedno otvoreno i kompetitivno unutrašnje tržište za Informaciono društvo i medije, pomerajući ga ka jednom uobičajenom evropskom informacionom prostoru u smislu interoperabilnosti,
- b. Jačanje *inovacija i investicija na poljima IKT istraživanja i obrazovanja*, u toku saradnje sa privatnim sektorom u cilju promocije rasta i većeg broja i boljih radnih pozicija,
- c. Stvaranje *inkluzivnog Informacionog društva* koje bi promovisalo rast i zapošljavanje na način koji je u skladu sa održivim razvojem i koji prioritetno mesto daje boljim javnim servisima i kvalitetu života.

---

<sup>68</sup> Pozivanje na Kosovo i UNMIK u ovom dokumentu shodno rezoluciji Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 (1999)

<sup>69</sup> „i2010 – Evropsko informaciono društvo za rast i zapošljavanje”, Komunikacija od Komisije ka Savetu, Evropskom parlamentu, Evropskom komitetu za ekonomska i socijalna pitanja i regionalnim komitetima, Brisel, 6. januar 2005.

## PRIHVATAMO

Odgovornost za:

- (i) Uključivanje prioriteta definisanih ovim dokumentom u domaće politike razvoja,
- (ii) Postizanje ciljeva definisanih ovim dokumentom,
- (iii) Kreiranje povoljnog ambijenta za ubrzan razvoj i izgradnju Informatičnog društva.

## DEFINIŠEMO

Sledeću listu prioriteta koja predstavlja razvojni okvir za razvoj Informatičnog društva:

### A) OBLAST PRIORITETA: JEDINSTVENI JIE INFORMACIONI PROSTOR

- Dostupnost brzih širokopoljnih mreža i bezbednih servisa;  
Učesnici će promovisati, regulisati, u nedostatku kompetitivnog okruženja, i razvijati brze širokopoljne mobilne komunikacije i servise koji mogu da pruže bezbedan pristup što bogatijem sadržaju.
- Razvoj i pristupačnost što bogatijih *online* sadržaja i njihov prenos iz konvencionalnih formata;  
Digitalni sadržaj i servisi predstavljaju veoma važan potencijalni izvor novih zaposlenja. Učesnici će stimulisati razvoj digitalnog sadržaja i servisa u oblastima od javnog značaja – kulturnim, zdravstvenim, naučnim i obrazovnim sadržajima, geografskim informacijama itd.
- Interoperabilnost u saglasnosti sa evropskim okvirom interoperabilnosti (za administracije);  
Učesnici će usvojiti nacionalne okvire interoperabilnosti uvažavajući evropski okvir interoperabilnosti (za administracije) kako bi se osigurala kompatibilnost i saradnja između sistema, procesa i ljudskih resursa, i kao krajnji rezultat dobili kvalitetni servisi okrenuti potrošačima.
- Harmonizacija propisa za Informatično društvo i medije;  
Digitalna konvergencija servisa, mreža i uređaja Informatičnog društva i medija postaje realnost i zahteva i konvergenciju politika. To iziskuje dosledan sistem propisa za Informatično društvo i medije, zasnovan na tehnološkoj neutralnosti kakva je definisana u relevantnom evropskom okviru propisa.
- Upravljanje domaćim/regionalnim elektronskim identitetima;  
Domaća/regionalna komunikacija i trgovina biće olakšane uvođenjem infrastrukture javnih ključeva na domaćem i regionalnom nivou, u cilju ostvarivanja bezbednog ePoslovanja zasnovanog na kvalifikovanom elektronskom potpisu. Štaviše, učesnici će uzeti u obzir saradnju na harmonizaciji podataka o trgovini koje zahtevaju različite agencije i privatni operateri.

## B) OBLAST PRIORITETA: INOVACIJA I INVESTICIJA NA POLJIMA IKT ISTRAŽIVANJA I OBRAZOVANJA

- Računari i pristup Internetu u svim školama;  
Kompjuterska pismenost postaje obavezna u novoj ekonomiji. Stoga moramo investirati u IKT infrastrukturu u našim obrazovnim institucijama, kao i u stvaranje učionica opremljenih računarima povezanih sa Internom.
- Uvođenje IKT u nastavni program;  
U cilju uvećanja IKT veština u našim društvima, mi ćemo unaprediti naše obrazovne sisteme direktno menjajući nastavne programe u školama. Takva promena trebalo bi da proizvede obavezne standarde za minimalne i napredne IKT veštine koje učenici moraju steći tokom svog školovanja.
- Uspostavljanje stručnih treninga iz IKT oblasti;  
U cilju prevazilaženja jaza znanja između generacija, uspostavićemo stručne treninge iz IKT oblasti i raditi sa privatnim sektorom u cilju izjednačavanja IKT znanja u našim društvima. Stručni treninzi treba da obezbede programe učenja tokom čitavog života, dostupne svima.
- Uključiti istraživanja vezana za IKT u domaće istraživačke prioritete;  
Kako bi se obezbedile nove tehnologije i metodi za unapređenje regionalnih ekonomija, naš cilj je da ojačamo istraživački rad u regionu.
- Dalji razvoj nacionalnih akademskih i istraživačkih mreža i poboljšanje regionalne povezanosti;  
Podržaćemo ovaj proces daljim razvijanjem akademskih i istraživačkih mreža i poboljšanjem veza između istraživača i institucija.

## C) OBLAST PRIORITETA: INKLUZIVNO INFORMACIONO DRUŠTVO

- Pristup tehnologiji i jednake mogućnosti;  
Pitanja vezana za eDostupnost, domaći i regionalni digitalni jaz (*digital divide*), kao i digitalnu pismenost biće sistematski obrađena kroz odgovarajuće domaće i regionalne strategije i akcione planove. Sve aktivnosti će biti dizajnirane i implementirane kako bi se osiguralo da poštuju rodnu jednakost i da podržavaju aktivno i smisleno učešće u Informacionom društvu, kako bi se izbegla rodna (polna) i digitalna podeljenost.<sup>70</sup> Istovremeno, pristup tehnologiji i jednakim mogućnostima trebalo bi obezbediti na jednak način različitim socio-demografskim grupama (u smislu invaliditeta, starosti, kulture itd).
- IKT osposobljeni javni servisi i eUprava;  
Set osnovnih rešenja eUprave biće implementiran od strane učesnika. Rešavanju pitanja će se pristupiti na jedan holistički način putem kritičkog prilaza i formulacije strategija domaće eUprave i integraciju sa reformama celokupne državne administracije sprovedenu od strane učesnika.
- Podsticanje razvoja ePoslovanja;

---

<sup>70</sup> CEDAW konvencija o ravnopravnosti polova usvojena 1979. od strane Generalne skupštine UN; Pekinška platforma za akciju potpisana 1995. od strane 189 vlada.

Saradnjom sa privatnim sektorom, učesnici će razviti strategiju za ePoslovanje i preduzeti aktivne mere u prevazilaženju svih prepreka za razvoj ePoslovanja zasnovanog na regionalnim direktivama koje je razvio UNECE i usvojila eSEE Radna grupa u Solun 1. Jula 2005. godine. U cilju prevencije „odliva mozgova” i negovanja povoljnog ambijenta za IKT biznis u regionu, učesnici će preduzeti aktivne mere u prevazilaženju svih prepreka za razvoj ePoslovanja.

- Digitalne biblioteke i nasleđe;  
Javne, školske i specijalne biblioteke biće opremljene bibliotečko-informacionim sistemima sa naglaskom na domaću i regionalnu saradnju i interkonekciju. Biće uvedeni i razvijeni programi digitalizacije kulturnog i istorijskog nasleđa.
- eUčešće i eDemokratija;  
Budući da EU direktive iziskuju participaciju građana i pravnih lica kao integralnih učesnika servisa eUprave, posebnu pažnju ćemo obratiti na sredstva eUčešća kako bismo osigurali potpuno učešće građana u svim društvenim pitanjima, uključujući upotrebu IKT u izbornim procesima.

#### PREDANI SMO

Ispunjenju sledećih ciljeva, do kraja 2012:

#### A) OBLAST PRIORITETA: Jedinstveni JIE informacioni prostor

1. Dostupnost brzih širokopoljanskih mreža i bezbednih servisa
  - Povećani prodor širokopoljanskih servisa na tehnološki neutralnoj osnovi u telekomunikacijama kako bi se dostiglo 50% EU proseka do 2010,
  - Uspostaviti brzu regionalnu širokopoljansku okosnicu (*high-bandwidth backbone*) do 2009. povezanu sa EU,
  - Uspostaviti domaće centre internet razmene do 2009,
  - Uspostaviti domaći računarski centar za pomoć u slučaju nužde i započeti razmenu informacija do kraja 2008,
  - Postići dogovor oko podskupa *i2010* indikatora za razvoj informacionog društva do kraja 2008. i otpočeti regularno testiranje u 2009. godini.
2. Razvoj i dostupnost što bogatijih *online* sadržaja i njihov prenos iz konvencionalnih formata;
  - ▶ Sakupiti zahteve za što bogatijim domaćim/lokalnim sadržajem do 2009,
  - Definisati domaće/regionalne prioritete za što bogatiji domaći/lokalni sadržaj koristeći usvojena pravila i iskustva EU,
  - Identifikovati iskustva najbolje prakse na regionalnom/evropskom nivou u smislu upotrebe interneta i pristupačnosti sadržaja,
  - Razviti interaktivne sadržaje na zvaničnim jezicima,

- ▶ Prati iskustva evropskog Sigurnijeg internet plus-a<sup>71</sup> do 2011,
    - Boriti se protiv ilegalnih sadržaja putem podrške javnosti,
    - Podići svest o sigurnijem internetu među nastavnicima, roditeljima i decom,
    - Ograničiti neželjene i škodljive sadržaje putem ocenjivanja sadržaja (*content rating*), tehnologije filtriranja i borbe protiv neželjene pošte (*spam*),
    - Promovisati sigurnije okruženje putem Foruma za sigurniji internet (*Safer Internet Forum*).
3. Interoperabilnost u saglasnosti sa evropskim okvirom interoperabilnosti;
    - Usvojiti domaći okvir interoperabilnosti, harmonizovan sa evropskim okvirom interoperabilnosti za administracije do kraja 2008.
  4. Harmonizacija propisa za informaciono društvo i medije;
    - Usvojiti konvergentne politike u oblasti radiodifuzije i usaglasiti ih sa pozitivnim evropskim iskustvima do kraja 2008,
    - Usvojiti efikasnu strategiju upravljanja radio frekvencijama na domaćem nivou za buduće potrebe i usaglasiti je sa regionalnom do kraja 2008.
  5. Domaće/regionalno upravljanje elektronskim identitetima;
    - Uspostaviti domaće glavne sertifikacione autoritete (*Root CAs*) do polovine 2009. godine,
    - Uspostaviti regionalne *CA* centre poverenja (*Root CA trusts Centers*) do sredine 2010. godine,
    - Prepoznati napore da se dogovori jedinstvena lokacija slobodne razmene (CEFTA) za JIE, u cilju stvaranja ambijenta za elektronsku jedinstvenu tačku (*Single-Window*) za međunarodnu razmenu dokumenata u saradnji sa UNECE, Svetskom bankom i drugim relevantnim organizacijama do 2010.

## B) OBLAST PRIORITETA: INOVACIJA I INVESTICIJA NA POLJIMA IKT ISTRAŽIVANJA I OBRAZOVANJA

1. Računari i pristup internetu u svim školama;
  - Svaka škola trebalo bi da ima računarsku laboratoriju (učionicu) i internet pristup, na raspolaganju učenicima, do kraja 2009. godine,
  - Broj učenika po računaru treba da bude manji od 20, do kraja 2010,
  - Širokopojasni pristup internetu trebalo bi da bude dostupan u svim školama do kraja 2010. na tehnološki neutralan način, podržan odgovarajućim okvirom propisa.
2. Uvođenje IKT u nastavni program;
  - Učiniti IKT obaveznim delom nastavnih programa na svim nivoima obrazovanja, pogotovo u osnovnim školama, do kraja 2008.

<sup>71</sup> Usvojena od strane Saveta i Evropskog parlamenta 11. maja 2005.

- Širom regiona implementirati jednoobrazne standarde koji definišu šta je minimum IKT veština, do kraja 2009.
3. Uspostavljanje stručnih treninga iz IKT oblasti;
    - Obezbediti sredstva za programe učenja tokom čitavog života za odrasle do 2012.
    - Razviti programe kontinuiranog učenja za zaposlene u javnoj administraciji u oblasti savremenih informacionih i komunikacionih tehnologija, do sredine 2010.
  4. Dalji razvoj domaćih akademskih i istraživačkih mreža i poboljšanje regionalne interkonekcije;
    - Podržati i finansirati lokalne akademske mreže i profesionalne organizacije u cilju implementacije regionalnih i lokalnih istraživanja na polju IKT, do kraja 2008.
    - Stvoriti otvorenu, domaću bazu podataka o profesionalnim istraživačima i institucijama koje se bave istraživanjima, do početka 2009.
    - Uspostaviti domaći/regionalni nadležni centar za OSS politike do sredine 2008.
    - Izmeriti i nadalje pratiti intelektualne kapacitete u IT industriji do 2009.

#### C) OBLAST PRIORITETA: INKLUZIVNO INFORMACIONO DRUŠTVO

1. Pristup tehnologiji i jednake mogućnosti;
  - Usvojiti domaće Akcione planove za eDostupnost za period 2008–2011. godine<sup>72</sup> do sredine 2008,<sup>73</sup>
  - Dostići minimum 50% stepena zastupljenosti interneta (*Internet penetration level*) do 2010.
2. Javni servisi dostupni pomoću IKT i eUprava;
  - Usvojiti domaće Akcione planove za eUpravu za period 2008–2012, do kraja 2008,<sup>74</sup>
  - Uvesti set osnovnih servisa eUprave do 2011 (dato u Aneksu 1),
  - Uvesti centralne sisteme i portal eUprave do 2010 (dato u Aneksu 2).

<sup>72</sup> 5 Direktiva 2002/22/EC Evropskog parlamenta i Saveta, od 7. marta 2002, na temu univerzalnih servisa i prava korisnika koji se odnose na mreže i servise elektronskih komunikacija (Direktiva o univerzalnim servisima)

<sup>73</sup> Svaki od učesnika će preispitati postojeće domaće politike koje se odnose na digitalni pristup (*digital access*) i usvojiti domaće Akcione planove vezane za eDostupnost za period 2007–2010. Akcioni planovi će obraditi pitanja stimulativnih mera koje bi IKT učinile jednostavnijim za upotrebu široj populaciji, unapređenja digitalne pismenosti, i smanjivanja digitalnog jaza, specijalno u ruralnim sredinama i imajući u vidu poštovanje rodne jednakosti.

<sup>74</sup> Svaki od učesnika će preispitati postojeće domaće strategije i politike koje se odnose na uvođenje javnih servisa omogućenih informaciono-komunikacionim tehnologijama i usvojiti domaće Akcione planove za eUpravu za period 2008–2011.

### 3. Podsticanje razvoja ePoslovanja;

- Učesnici bi trebalo da razviju strategiju ePoslovanja zasnovanu na regionalnim smernicama koje je razvio UNECE i usvojila eSEE Radna grupa u Solunu 1. Jula 2005<sup>75</sup>,
- U cilju prevencije „odliva mozgova” i negovanja povoljnog ambijenta za IKT biznis u regionu, učesnici će preduzeti aktivne mere u prevazilaženju svih prepreka za razvoj ePoslovanja, do kraja 2008,
- Dalje uklanjanje prepreka kako bi se istovremeno usmerile i strane i domaće investicije u cilju stimulisanja razvoja IT sektora u jugoistočnoj Evropi, do 2009,
- Stvoriti ambijent koji doprinosi smanjenju tekućih troškova i troškova koji proizlaze iz usluga softverskih kompanija, do 2009,
- Uvesti poreske olakšice i tarife koje podržavaju rast IT sektora, do 2009,
- Podsticati stvaranje povoljnog ambijenta za IT profesionalce putem stimulisanja biznis inkubatora, tehnoloških parkova i centara za pokretanje biznisa kroz partnerske odnose sa univerzitetima i privatnim sektorom, do 2009,
- Stvoriti povoljno okruženje svim kompanijama da koriste IKT u svojim dnevnim operacijama, i da koriste moderne tehnologije kao sredstvo za učestvovanje u globalnoj ekonomiji, do 2009.

### 4. Digitalne biblioteke i nasleđe;

- Domaći programi za digitalizaciju biblioteka biće usvojeni do kraja 2008. i sve biblioteke će imati pristup digitalnim sistemima do 2011,<sup>76</sup>
- Programi digitalizacije kulturnog i istorijskog nasleđa otpočeće do 2009.<sup>77</sup>

### 5. eUčešće i eDemokratija;

- Sve odluke koje zahtevaju javnu diskusiju, kao i njihovi nacrti, biće dostupni za *online* diskusije do 2009,
- Učešće građana i pravnih lica, kao dela servisa eUprave, značajno će porasti do 2009,
- Akcioni planovi za implementaciju IKT u izborni procesi i implementaciju elektronskog glasanja biće usvojeni do 2012.

---

<sup>75</sup> Ministarski zaključci potpisani od strane ministara, nadležnih za IKT, zemalja članica eSEE Inicijative i UNMIK u ime Kosova u saglasnosti sa UNSCR 1244, na regionalnoj ministarskoj konferenciji na temu Informacionog društva, održanoj 1. jula 2005. u Solunu, u Grčkoj, pod pokroviteljstvom grčkog Ministarstva transporta i komunikacija, Pakta za stabilnost SEE, UNECE-a, UNDP-a i INA Akademije.

<sup>76</sup> Sve javne, školske i specijalne biblioteke biće opremljene bibliotekarskim informacionim sistemima. Vlade će uvesti domaće programe za digitalizaciju biblioteka koji naglašavaju domaću i regionalnu saradnju i međupovezanost.

<sup>77</sup> Sprovede se serije studija i istraživanja, programi digitalizacije kulturnog i istorijskog nasleđa otpočeće do 2009. Programi će biti institucionalizovani kao dugoročni, kontinuirani naponi učesnika da sprovedu nediskriminativan pristup, pohranjivanje u memoriju i distribuciju svog nasleđa i praktičnih znanja iz oblasti kulture korišćenjem tehnologija Informacionog društva

## OKVIR IMPLEMENTACIJE

### 1. Implementacija oblasti prioriteta eAgende+:

- Jedinostveni JIE informacioni prostor
- Inovacija i investicija na poljima IKT istraživanja i obrazovanja, i
- Inkluzivno informaciono društvo

Biće olakšana platformom koju je obezbedila Radna grupa Inicijative za elektronsku jugoistočnu Evropu. Stoga, svakog od učesnika predstavlja eAmbasador i imenovani viši politički zvaničnik postavljen od strane nadležne institucije dotične zemlje. Celokupno usmeravanje i vođstvo povereno je Predsedavajućem, izabranom među učesnicima, dok Sekretarijat 11, koji je pod okriljem UNDP, čije je sedište u Sarajevu, pruža savetodavnu funkciju, tehničku koordinaciju i logističku podršku.

2. Na osnovu prioriternih oblasti identifikovanih u eSEE Agendi Plus, eSEE Radna grupa, pod rukovodstvom predsedavajućeg eSEE i uz pomoć Sekretarijata Inicijative, napraviće nacrt predloga projekata koji unapređuju JIE region. Uz pomoć kancelarije koordinatora Pakta za stabilnost i organizacija koje je podržavaju, eSEE Radna grupa će identifikovati donatore i potražiti mogućnosti finansiranja kako bi se obezbedila implementacija dotičnih projekata.

3. U slučaju potrebe za specifičnom tehničkom ekspertizom formiraće se tematske radne grupe, shodno istom organizacionom modelu korišćenom u slučaju „bSEE” širokopojasne tematske radne grupe. Tematske radne grupe će dejstvovati sa određenim stepenom autonomije koji doprinosi uspešnoj implementaciji, pod pokroviteljstvom eSEE Inicijative i u saglasnosti sa eSEE Agendom Plus, kao opšteg Akcionog plana za razvoj Informacionog društva u jugoistočnoj Evropi.

4. U procesu implementacije eSEE Agende Plus, učesnici će obezbediti sve uslove za udružene akcije i izgraditi snažne partnerske odnose sa EU. Stoga će se sve reforme implementirati unutar okvira usklađivanja sa Zajedničkim tekovinama (*Acquis Communautaire*), uzimajući u obzir sve obaveze i dužnosti učesnika prema EU koje proizlaze iz Zajedničkih tekovina. U ovom procesu učesnici će težiti uspostavljanju mehanizma za sprovođenje procene uticaja regulative (*Regulatory Impact Assessment*).

5. Učesnici će podsticati institucije, pravna lica i nadležne institucije da primenjuju iskustva EU.

6. U cilju poboljšanja regionalne saradnje, zemlje će izgraditi nacionalne i regionalne kapacitete kako bi povezale profesionalce, pravna lica i institucije širom regiona EU.

7. Učesnici će podržati stvaranje Centra za eUpravljanje za jugoistočnu Evropu, u saradnji sa privatnim sektorom kako bi se obezbedila podrška u vidu treninga za sprovođenje agende eUprave.



8. Veće za poslovno savetovanje (BAC) IKT foruma privatnog sektora Pakta za stabilnost će promovisati učešće kompanija iz privatnog sektora u implementaciji *eSEE* Agende Plus, pod okriljem *eSEE* Inicijative, sa misijom i sadržajem aktivnosti koje je odobrila Radna grupa *eSEE* Inicijative,

9. Kako bi se osigurala kontinuirana implementacija ciljeva *eSEE* Agende Plus, učesnici će sprovesti godišnje nacionalno merenje (*benchmarking*) razvoja na osnovu dogovorenog podskupa indikatora koji se koriste u EU za *i2010* inicijativu.

10. Učesnici su odlučni u nameri da nastave implementaciju onih stavki iz *eSEE* Agende koje nisu implementirane pre potpisivanja *eSEE* Agende Plus, što je pre moguće, i ne kasnije od kraja 2007.



# **TRANSFORMACIJA SEKTORA ELEKTRONSKIH KOMUNIKACIJA**



U Evropskom partnerstvu i Studiji o izvodljivosti, dokumentima koje je Srbija do sada potpisala sa EU ili prihvatila stavove EU u sklopu sprovođenja procesa stabilizacije i pridruživanja, evropska strana na sledeći način insistira na postavljanju i funkcionisanju sektora elektronskih komunikacija: „Trebalo bi obezbediti liberalizaciju sektora elektronskih komunikacija, što uključuje nezavisnost regulatornih tela i njihovo efikasno funkcionisanje i postavljanje i usvajanje neophodnih zakona i politika u ovom domenu.”

U Strategiji Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore EU godine zadaci u ovoj oblasti definišu se na sledeći način: „Aktivno angažovanje svih nadležnih institucija na stvaranju otvorenog i konkurentnog tržišta telekomunikacija, privatizaciji državnih monopola u ovoj oblasti i izgradnji pristupačne infrastrukture elektronskih komunikacionih mreža. Odgovornost državnih organa ogleda se u stvaranju uslova za slobodnu konkurenciju i podsticanje za investiranje u ovoj oblasti, sa ciljem da najveći deo infrastrukture izgradi privatni sektor. Međutim, tamo gde to nije isplativo za privatni sektor (na primer, u udaljenim i siromašnim krajevima), država treba da interveniše direktnom izgradnjom infrastrukture ili obezbeđivanjem subvencija privatnom sektoru. Pored toga, na mestima gde nije moguć jeftin i lak pristup elektronskim komunikacionim mrežama, država bi trebalo da stimuliše otvaranje besplatnih pristupnih tačaka u javnim ustanovama (biblioteke, pošte, bolnice, škole, opštine itd).”

## **Liberalizacija sektora telekomunikacija**

### **Geneza liberalizacije telekomunikacija**

Obavljanje poštanskih i telekomunikacionih usluga nije oduvek predstavljalo monopol države. U vreme svog nastajanja krajem 80-ih godina XIX veka u Evropi i SAD telefonske kompanije su bile male preduzetničke organizacije, koje su postepeno počele da teže povezivanju na užem, a onda i na širem geografskom području. Zbog ovakve geneze pružanja telefonskih usluga nastale su međusobno nekompatibilne telefonske mreže. U SAD je firma „Bell”, koja je bila posednik patenta, primorala mnoge manje kompanije da im prodaju i prepuste svoje poslove. Tako da je došlo do formiranja jedinstvene nacionalne mreže poznate kao „Bell System”, koja je bila u privatnoj svojini, ali je imala ekskluzivno pravo pružanja PTT usluga. Za razliku od toga, u Evropi su posle Prvog svetskog rata privatne telefonske mreže bile nacionalizovane i postale su deo administracije u okviru nacionalnih vlada. Odatle i naziv PTT sistem (Administration of Post, Telegraph and Telecommunications).

U XX veku prvi akti liberalizacije telekomunikacionog sektora vezani su za SAD u vreme Reganove administracije i za Veliku Britaniju u vreme vlade Margaret Tačer. U SAD su prodaje akcije kompanije MCI i Ministarstva pravde dovele do sloma monopola kompanije AT&T, tako da su do 1984. godine u SAD bile liberalizovane sledeće oblasti: telekomunikacione usluge razgovora na daljinu, terminalna oprema, i napredni servisi. Konzervativna vlada M. Tačer je liberalizaciju telekomunikacija u Velikoj Britaniji inicirala tako što je dala dozvolu kompaniji „Mercury Telecommunications” da konkuriše monopolu „British Telecom”-a pod uslovima kreiranja duopola.

Zeleni papir o telekomunikacijama Evropske komisije, izdat 1987. godine, prvi je doveo pod sumnju legitimitet PTT monopola u telekomunikacijama u zemljama članicama EU i otvorio je debatu o tome da li su interesi evropskih potrošača najbolje zadovoljeni pod monopolskim tržišnim uslovima. Rezultat Zelenog papira i pokrenutih sudskih sporova bila je spoznaja evropskih vlada da njihovi zakoni, koji daju ekskluzivno pravo nacionalnim PTT sistemima, nisu kompatibilni sa Evropskim ugovorom i da ne zadovoljavaju na optimalan način evropske potrošače, niti unapređuju konkurentnost evropske industrije na svetskom tržištu. Okretanje prema liberalizaciji i, posledično, prema harmonizaciji pravila u oblasti telekomunikacija u Evropi bilo je neizbežno.

U akcionom planu koji je usvojila 1988. godine Evropska komisija je definisala ciljeve i metode liberalizacije telekomunikacionog sektora, i to: brzo i potpuno otvaranje tržišta telekomunikacione terminalne opreme; neograničeno priznavanje tipskog odobrenja za terminalnu opremu; postepeno otvaranje tržišta telekomunikacionih usluga za konkurenciju; odvajanje regulatornih i operativnih aktivnosti nacionalnih PTT sistema; uspostavljanje uslova koji obezbeđuju otvoren pristup mrežama i uslugama, poznatim kao program ONP (Open Network Provision); osnivanje Evropskog instituta za telekomunikacione standarde (ETSI – European Telecommunication Standard Institute), koji će definisati harmonizovane telekomunikacione standarde EU; neograničenu primenu pravila EU o konkurenciji na telekomunikacioni sektor.

Kraj 1980-ih i 1990-e godine čine vreme intenzivne primene Akcionog plana, koje je obeleženo izdavanjem serije direktiva i preduzimanjem akcija koje stvaraju uslove za njihovu primenu. Evropske telekomunikacione direktive mogu se podeliti u dve kategorije: direktive liberalizacije i direktive harmonizacije, koje su koncentrisane na pitanja otvorenog pristupa različitim uslugama, licenciranju, univerzalnim uslugama, međuvezama, prenosu brojeva i prethodnom izboru prenosioca.

Već 1988. godine Komisija donosi Direktivu o terminalima<sup>1</sup> i otvara proces liberalizacije tržišta telekomunikacija na prostoru tadašnje EEZ. Od tada je liberalizacija prvi stub politike EU u oblasti telekomunikacija. Direktiva obavezuje vlade država članica da ukinu svaki zakon koji garantuje nacionalnim PTT kompanijama ekskluzivno pravo proizvodnje i prodaje telekomunikacione terminalne opreme. Sledeći korak Komisija čini 1990. godine, kada, u skladu sa članom 90 Evropskog ugovora, donosi „Direktivu o uslugama”.<sup>2</sup> Ova direktiva je obavezala države članice da do 1998. godine ukinu sva preostala „specijalna ili ekskluzivna prava” u ovom

<sup>1</sup> Terminal Directive 88/301.

<sup>2</sup> Service Directive 90/388

domenu. Istovremeno, Evropski savet donosi Okvirnu direktivu za realizaciju otvorenog pristupa mrežama.<sup>3</sup> Otvoren pristup mrežama je drugi stub evropske politike u ovoj oblasti. Pristup ONP je zasnovan na teoriji da potrošači u Evropi neće imati koristi od liberalizacije telekomunikacionog sektora i uvođenja konkurencije na tržište telekomunikacija u Evropi, niti koristi od kreiranja jedinstvenog tržišta u Evropi, ukoliko se ne ponašaju svi telekom-provajderi po istim harmonizovanim pravilima igre.

Direktiva ONP iz 1990. godine postavlja bazična pravila: regulatorna tela moraju biti nezavisna od operatera; svi operateri, oni koji su novopridošli u granu kao i nacionalni monopolisti, moraju se pridržavati minimalnih pravila koja su kreirana da bi sprečila oštećenja mreže, električne udare, narušavanje poverenja/tajnosti, i koja postavljaju bazičnu zaštitu – „bazična pravila”; operateri sa „značajnim tržišnim učešćem” (*significant market power*), tzv. SNP operateri, imaju veće i teže obaveze od novopridošlih; SNP operateri moraju ponuditi harmonizovani paket usluga potrošačima, servisnim provajderima i ostalim operaterima; SNP operateri moraju obezbediti interkonekciju (međuveze) i pristup mrežama pod nediskriminatornim uslovima i po cenama zasnovanim na „troškovnom principu” (*cost-oriented prices*).

Da bi ispitala uticaj procesa konvergencije mreža i prenosnih tehnologija, Evropska komisija 1998. godine izdaje Zeleni papir o konvergenciji (CGP),<sup>4</sup> kojim pokreće ključna pitanja buduće regulative, posebno u oblasti elektronskih medija (*broadcasting*) i telekomunikacijama u uslovima konvergencije. Kao rezultat ovog Zelenog papira, Komisija 2000. godine predlaže kompletno novi skup direktiva – „Novi pregledni paket 1999”,<sup>5</sup> koji će zameniti sve stare direktive u oblasti telekomunikacija.

Februara 1996. godine SAD donose novi Zakon o telekomunikacijama,<sup>6</sup> koji liberalizuje lokalne telekomunikacione usluge, a kompaniji „Bell” uvodi slične obaveze koje je predvidela i direktiva ONP Evropske unije.

Na globalnom nivou, u okviru Svetske trgovinske organizacije, 67 zemalja je 1997. godine potpisalo Osnovni telekomunikacioni ugovor,<sup>7</sup> poznat kao 4. protokol u okviru Opšteg sporazuma o trgovini uslugama (GATT), koji poziva na postepenu eliminaciju svih restrikcija vezanih za pristup telekomunikacionim tržištima između država ugovornica. Inače, na tržištima 67 zemalja potpisnica u to vreme se ostvarivalo 95% globalnog telekomunikacionog prihoda. Zemlje su se potpisivanjem ovog ugovora obavezale na dve stvari: prvo, da otvore konkurenciji i stranim investicijama svoja domaća tržišta telekomunikacionih usluga za četiri modaliteta pružanja telekomunikacionih usluga (prekogranične usluge, korišćenje usluga u inostranstvu, komercijalno prisustvo na domaćem tržištu i lično prisustvo na tržištu gde se koristi usluga); da svoju unutrašnju regulativu zasnuju na referentnoj listi regulatornih principa koji su navedeni u Ugovoru. Ova lista je inspirisana evropskom telekomunikacionom

<sup>3</sup> ONP Framework Directive – 90/387; u daljem tekstu se navodi kao direktiva ONP.

<sup>4</sup> Convergence Green Paper.

<sup>5</sup> 1999 Review Package.

<sup>6</sup> Novi zakon predstavlja prilagođen Zakon o komunikacijama iz 1934. godine, tako da za SAD, zbog njihovog zakonodavnog sistema, ostaje i dalje komplikovano da primene usvojen svetski model.

<sup>7</sup> Basic Telecommunication Agreement; Ugovor je stupio na snagu 5. februara 1998.

legislativom, posebno direktivom ONP, tako da se može reći da je evropski model liberalizacije usvojen i kao model na svetskom nivou.

### Regulatorni okvir EU za sektor elektronskih komunikacija iz 2002. godine

Novi paket legislativne EU u oblasti telekomunikacija bazira se na premisi da ne bi trebalo da postoji razlika u regulatornom tretmanu različitih vrsta komunikacionih mreža. Sve mreže, bilo da su kablovske TV mreže, satelitske mreže, celularne, zemaljske, širokopojasne mreže, IP mreže, telefonske mreže, pa čak i električne mreže koje se koriste za prenos podataka, moraju biti tretirane na isti način. One su podvedene pod jedinstvenu regulatornu kategoriju definisanu kao „elektronske komunikacione mreže”. Usluge koje obezbeđuju transport i usmeravaju podatke preko mreže takođe se podvode pod jedinstvenu kategoriju „elektronskih komunikacionih usluga”.

Najznačajnija promena predložena novim paketom vezana je za odvajanje regulatornog tretmana sadržaja koji se transportuje preko mreža od regulatornog tretmana samih mreža. Regulatorni tretman samog sadržaja ostao je izvan direktiva sadržanih u novom paketu. Ovo predstavlja radikalan zaokret i otklon od do tada postojeće situacije u većini zemalja, prema kojoj državni organi za radio-difuziju kontrolišu ne samo frekvencije i mreže koje se koriste za isporuku (kablovske mreže i radio-difuzne frekvencije), već i audio-vizuelni sadržaj (kvote, zaštita maloletnika, reklame).<sup>8</sup> Pod novim režimom ovi organi koji se bave pitanjima radio-difuzije gube drugi prerogativ iz svoje nadležnosti.<sup>9</sup>

Prema Komisiji prelazak na novi regulatorni okvir podržaće kontinuirani rast sektora elektronskih komunikacija, a posebno širokopojasnih veza kao glavnog faktora koji može doprineti ostvarenju ciljeva Lisabonske deklaracije EU.<sup>10</sup> Takođe, značaj širokopojasnih veza za ekonomski rast, konkurentnost i kreiranje novih radnih mesta naglašava i Inicijativa za rast Evropske komisije iz jula 2003. godine.<sup>11</sup>

Novi telekomunikacioni okvir je kreiran kako bi obezbedio da se regulativne mere primenjuju *ex ante* samo na onim tržištima gde se nivo konkurencije oceni kao nedovoljan na osnovu analize zasnovane na metodologiji koja

---

<sup>8</sup> Na ovome mestu treba istaći da je u Evropi usvojen nov naziv „elektronske komunikacije”, umesto klasičnog „telekomunikacije”, kao posledica konvergencije telekomunikacionog i informacionog sektora. Ovaj termin se nadalje koristi u okviru regulatornog okvira EU.

<sup>9</sup> U osmom izveštaju o implementaciji regulatornog paketa i u svom saopštenju pod nazivom „Put u društvo znanja” Evropska komisija naglašava značaj pune, efektivne i pravovremene tranzicije na novi regulatorni okvir EU za elektronske komunikacione mreže i usluge koji su usvojili Evropski savet i parlament marta 2002. godine.

<sup>10</sup> Prema Lisabonskoj deklaraciji, osnovni cilj je da do 2010. godine EU postane jedna od najkonkurentnijih privreda zasnovanih na društvu znanja.

<sup>11</sup> Inicijativa za rast: Investiranje u transevropske mreže i najvažniji I&R projekti, SEC (2003) 813 09, jul 2003, koju sledi dalje saopštenje Komisije – Evropska inicijativa za rast: Investiranje u mreže i znanje za rast i zaposlenost – Interni izveštaj Evropskom savetu, COM (2003) 579 Final, 1. oktobar 2003.



se bazira na zakonu o konkurenciji. Tržišta u nastajanju takođe treba da budu oslobođena regulativnih mera. Ovakav pristup bi trebalo da podrži razvoj konkurencije na nivou mreža i platformi. Istovremeno se nacionalnim regulatornim telima (National Regulatory Authority – NRA) daju alati kojima mogu usloviti pristup mreži tamo gde je to opravdano, odnosno kada postoji nedovoljan konkurentski pritisak na dominantne operatere.

Ostali ključni aspekti novog okvira dizajnirani su sa ciljem da podrže stavove vezane za regulisanje i promovisanje interesa potrošača. Nacionalnim regulatornim telima je data uvećana moć da promovišu jedinstveno evropsko tržište za elektronske komunikacione mreže i usluge. U principu, učesnici mogu ući na tržište elektronskih komunikacija samo na osnovu generalne autorizacije, a pristup i režimi interkonekcije bazirani su na komercijalnom pregovaranju i podržani su ovlašćenjima regulatornih tela koja su im data da bi obezbedili komunikaciju u Evropi na principu od jednog do drugog kraja (*end to end*). Na kraju, svi stanovnici Evrope su zaštićeni jasnim i razumljivim okvirom univerzalnih usluga, pravilima privatnosti, uključujući i pravila protiv „spama“ (neželjene elektronske pošte).

#### **Regulatorni okvir EU za sektor elektronskih komunikacija iz 2002. godine**

##### **Cilj**

Regulatorni okvir obuhvata niz pravnih tekstova i povezanih mera koje se primenjuju u svih 25 zemalja članica Unije. Cilj ovog regulatornog okvira jeste da podrži konkurenciju na tržištu elektronskih komunikacija, da unapredi funkcionisanje internog tržišta i da garantuje interese osnovnih korisnika koji inače ne bi bili obezbeđeni samo funkcionisanjem tržišnih snaga. Okvir obezbeđuje skup pravila koja su jednostavna, usmerena na deregulaciju, tehnološki neutralna i dovoljno fleksibilna da se mogu nositi sa tržištima koja se brzo menjaju u sektoru elektronskih komunikacija.

##### **Glavni instrumenti**

*EU regulatorni okvir se sastoji od sledećih instrumenata:*

**Okvirna direktiva (2002/21/EC)** – postavlja osnovne principe, ciljeve i procedure za EU regulatornu politiku vezanu za obezbeđivanje usluga elektronskih komunikacija i mreža. Takođe, ona uvodi novu definiciju značajnog tržišnog učešća (SMP), prema kojoj operater ima značajno tržišno učešće ako „bilo samostalno, ili zajedno sa drugima, uživa poziciju ekonomske snage koja mu daje moć da se ponaša do određene mere nezavisno od konkurenata, kupaca i krajnjih korisnika“.

**Direktiva o interkonekciji (međuvezama) i pristupu elektronskim komunikacionim mrežama i vezanim uslugama (2002/19/EC)** – postavlja procedure i principe za uvođenje prokonkurentskih obaveza u pogledu pristupa i interkonekcije mreža operatera sa značajnom tržišnom moći. Ona ovlašćuje nacionalna regulatorna tela da modifikuju međuveze i prava pristupa u skladu sa funkcionisanjem tržišta i novom definicijom značajnog tržišnog učešća. NRA mogu narediti mogućnost pristupa svakoj vrsti mreže ili usluge, ukoliko odbijanje takvog pristupa narušava uslove konkurencije i interese krajnjeg korisnika. Predviđa obavezu NRA da sarađuju sa Komisijom i NRA drugih zemalja članica

**Direktiva o autorizaciji elektronskih komunikacionih mreža i usluga (2002/20/EC)** – uvodi sistem generalne autorizacije umesto individualnih licenci ili klasa licenci, kako bi olakšali ulazak na tržište i smanjili administrativna opterećenja za operatere, dakle elektronske komunikacione mreže i usluge više ne zahtevaju individualne licence. Operater, ili pružalac usluge, treba samo da pošalje notifikaciju da ima nameru da pruža takve usluge i može ući u posao. I pri novom pristupu operateri još moraju tražiti individualne dozvole da bi koristili resurse u okviru spektra ili raspoloživih brojeva.

**Direktiva o univerzalnim uslugama i pravima korisnika (2002/22/EC)** – zahteva pružanje skupa telekomunikacionih usluga određenog kvaliteta koji su dostupni svim korisnicima bez obzira na njihove geografske lokacije i ostale restriktivne faktore (npr. osobe sa specijalnim potrebama), i to pod ekonomski pristupačnim uslovima i garantuje skup bazičnih prava za korisnike i potrošače elektronskih komunikacionih servisa.

**Direktiva o e-privatnosti i zaštiti ličnih podataka (97/66/EC)** – postavlja pravila o zaštiti privatnosti i postupanjem sa ličnih podataka kada je u pitanju komuniciranje preko javnih komunikacionih mreža; „izborni-opt-in” režim za e-mail spam poruke (primite ih samo ako na to pristanete unapred), kao i izborni pristup za upotrebu podataka o lokacijama na mobilnim mrežama. Pošto većina korisnika e-mail adrese i brojeve mobilnih telefona smatra privatnim podacima, isti nisu uključeni u direktorijume.

**Direktiva o konkurentnosti (2002/77/EC)** konsoliduje mere zasnovane na članu 86 Rimskog ugovora na osnovu kojeg je izvršena liberalizaciju telekomunikacionog sektora. Direktiva o konkurenciji podseća da nepoštovanjem Direktive o uslugama i kriterijuma ONP zemlja članica narušava pravo konkurencije.

**Odluka o radio-spekttru** – uspostavlja principe i procedure za razvoj i primenu spoljne i unutrašnje radio-spektarske politike EU.

Komisija je usvojila i dodatne mere, koje igraju važnu ulogu u funkcionisanju regulatornog okvira EU, i to:

- Smernice Komisije za analizu tržišta i procenu značajne tržišne moći, koje postavljaju zajedničku metodologiju i principe za nacionalna regulatorna tela zadužena za sprovođenje ovih zadataka;
- Preporuka Komisije o relevantnim tržištima, koja definiše listu od 18 podtržišta koja treba da ispitaju nacionalna regulatorna tela.

*Tela i organi nadležni za sprovođenje politike i regulative*

**Komunikacioni komitet** – Predsedavajući i sekretarijat: Komisija. Članovi: predstavnici nacionalnih ministarstava i regulatornih tela. Ima regulatornu i savetodavnu funkciju u oblastima na koje se odnosi pet direktiva;

**Radio-spektarski komitet** – Predsedavajući i sekretarijat: Komisija. Članovi: predstavnici nacionalnih ministarstava i regulatornih tela. Komitet je nadležan za tehničku implementaciju mera usmerenih na harmonizaciju alokacije frekvencija i na razvoj zajedničkih ciljeva spoljne radio-spektarske politike.

**Evropska regulatorna grupa** – Predsedavajući: bira se iz reda predstavnika država članica. Članovi: direktori nacionalnih regulatornih tela. Sekretarijat: Komisija. Ima savetodavnu ulogu i radi na konzistentnoj primeni novog regulatornog okvira u svim zemljama članicama.

**Grupa radio-spektarske politike** – Predsedavajući: bira se iz reda predstavnika država članica. Članovi: visoki državni eksperti iz zemalja članica i visoki predstavnici Komisije. Sekretarijat: Komisija. Ima zadatak da obezbedi platformu za zemlje članice, Komisiju i zainteresovane strane – stekholdere za koordinaciju upotrebe radio-spektra.

Sastancima ovih komiteta i grupa mogu prisustvovati i predstavnici pridruženih članica i kandidata za članstvo.

Najveći izazovi srednjoročnog razvoja:

- pravovremena i tačna primena novog regulatornog okvira u svih 25 zemalja članica;
- uspostavljanje funkcionalne procedure za registrovanje notifikacija zemalja članica o nacionalnim merama koje se uvode za operatere sa značajnom tržišnom moći;
- razvoj evropske regulatorne kulture koja će pomoći harmonizovanoj aplikaciji pravila EU na celom jedinstvenom tržištu, čemu treba da doprinese i rad formiranih komiteta i radnih grupa;
- promovisanje ciljeva novog regulatornog okvira preko ciljanih implementacionih mera, preporuka, smernica, radnih dokumenata i ostalih akcija ukoliko je to prikladno i potrebno.

Pod novim režimom šest novih direktiva će zameniti postojećih 26 direktiva, pojednostavljujući na taj način regulatorno okruženje Evrope.

Zemlje članice i zemlje kandidati za članstvo u EU imale su rok da do 2003. odnosno 2004. godine usklade nacionalna zakonodavstva sa skupom ovih direktiva.

## Rezultati reforme i liberalizacije sektora elektronskih komunikacija u EU i dalji razvojni pravci

Politika liberalizacije i harmonizacije (u oba značenja) u oblasti elektronskih komunikacija kreirana je sa ciljem da podržava dalji tehnološki razvoj i da uvažava konvergenciju digitalnih tehnologija, koja omogućava da se svaki sadržaj, od telefonskih poziva do zabave, prenosi preko svih vrsta mreža do svih vrsta uređaja – od personalnih računara, preko televizora i mobilnih telefona do digitalnih uređaja najnovije generacije.

Posmatrano iz današnje perspektive, reforma sektora elektronskih komunikacija predstavlja uspešan evropski projekt. Otkada su 1988. godine otvorena za konkurenciju nacionalna telekomunikaciona tržišta, korisnici i potrošači ostvaruju mogućnost većeg izbora, nižih cena i stalne ponude inovativnih proizvoda i usluga. Ovu uspešnu liniju EU nastoji da nastavi, a Evropska komisija je izdvojila četiri područja u kojima su potrebne dalje promene:

- uvođenje efikasne tržišno orijentisane strategije upravljanja spektrom na internom evropskom tržištu;
- manje regulacije, koja će biti efikasnija, tako što će se *ex ante* regulativa fazno smanjivati na najmanje 6 od ukupno 18 regulisanih sektorskih tržišta;
- usmeravanje procedure monitoringa tržišta, koja će biti brža, manje opterećujuća i bolje fokusirana na postojeća uska grla;
- konsolidacija jedinstvenog tržišta elektronskih komunikacija u Evropi, tako što će se obezbediti da se pravila EU konzistentno primenjuju u svim članicama Unije.

Tokom 2006. godine unutar EU su vođene intenzivne debate vezane za dalji razvoj sektora elektronskih medija koje treba da rezultuju i razvijanjem novih pristupa i nove legislative koja bi stupila na snagu 2009. ili 2010. godine. Komisija sledi pristup „triple-play”, sa ciljem promovisanja inovacija, investicija i integracije. Glavna filozofija koja leži iza stavova Komisije sledeća je: konkurencijom podstaći inicijative za investicije koje će obezbediti infrastrukturu; promovisati inovacije otvaranjem pravila prema novim tehnologijama; i kompletirati jedinstveno tržište tako što će se obezbediti konzistentnija primena pravila EU u svih 27 zemalja članica i istovremeno podržati prekogranični komunikacioni servisi.

Komisija će predložiti reviziju Preporuke o relevantnim tržištima. Postojeća lista sadrži 18 relevantnih tržišta na kojima je neophodna *ex ante* regulativa usled još nedovoljno razvijene konkurencije. Komisija sada smatra da je na trećini tih tržišta efektivna konkurencija postignuta. Novelirana lista treba da bude usvojena do kraja 2007. godine.

U pogledu novih politika i pravila Evropski savet je zauzeo sledeće stavove: vodeće principe iz regulatornog okvira 2002. treba zadržati; nova revidirana pravila treba da budu fokusirana na oblasti koje zahtevaju unapređenja i takva da podstiču konkurenciju, investicije i inovacije, uz zaštitu interesa potrošača; treba obezbediti optimalnu upotrebu spektra u okviru konkurentnih uslova kroz fleksibilnost u alokaciji spektra i njegovu efikasnu upotrebu; regulativa koja se odnosi na upotrebu spektra mora uvažiti i nacionalne/lokalne karakteristike i podržati inovativne usluge koje su usklađene sa tražnjom; treba raditi na daljoj harmonizaciji evropskih i međunarodnih pravila (pre svega onih u okviru STO); treba pojednostaviti procedure notifikacije i rešavanja sporova i učiniti ih efikasnijim i jeftinijim, jer je jednostavna primena regulatornog okvira i u ovoj i u drugim oblastima preduslov njegove efektivnosti.

Pored toga, delegacije država članica u Savetu ističu važnost razmatranja i pronalaženja odgovora na nekoliko pitanja: prvo, kako uskladiti politike i pravila konkurencije sa potrebom ubrzanja investicija u mreže sledeće generacije; drugo, na koji je način moguće obezbediti da se regulativa donosi samo za one oblasti i pitanja za koja je to neophodno radi uklanjanja tržišnih distorzija (zato su veoma bitni pregledi tržišta); efektivno uzimanje u obzir zahteva potrošača i publike, posebno u pogledu sadržaja i sigurnosti.

Iz svega ovoga proizlazi da su najvažnije preokupacije Evropske unije u oblasti razvoja elektronskih komunikacija dalje jačanje konkurencije i povećavanje investicija u sektor; efikasno suočavanje sa izazovima konvergencije; bolja i efikasnija upotreba spektra i suočavanje sa svetskom konkurencijom.

## **Liberalizacija sektora elektronskih komunikacija u regionu Jugoistočne Evrope**

Liberalizacija u zemljama JIE već je započela u domenu mobilne telefonije, prenosa podataka i obezbeđivanja internet-usluga, pristupa kablovskoj televiziji i satelitskim mrežama. Zemlje ovog regiona ili pripremaju ili već imaju usvojene zakone o telekomunikacijama u kojima se zahteva kompletna liberalizacija telekomunikacionog tržišta.<sup>1</sup> Sastavni deo procesa liberalizacije telekomunikacija u JIE čini i formiranje nezavisnih regulatornih tela. Pristupanje zemalja JIE Bazičnom ugovoru o telekomunikacionim uslugama Svetske trgovinske organizacije smanjilo bi trgovinske barijere i doprinelo otvaranju tržišta telekomunikacija. Međutim, ovde treba imati u vidu da su od zemalja regiona Hrvatska, Makedonija, Bugarska i Rumunija članice STO, dok su BiH, Crna Gora i SCG (tj. Republika Srbija i Crna Gora) predale zahtev za prijem u ovu organizaciju.

I pored postojanja finansijskih, regulatornih i političkih barijera u regionu, proces liberalizacije je započet, a telekom-operatori u određenom procentu već privatizovani. U procesu privatizacije prednjače Bugarska, Rumunija i Hrvatska. U „Hrvatskom Telekomu“ 51% akcija poseduje „Deutsche Telekom AG“, u makedonskom „Telekomu“ MT 51% akcija poseduje MATAV iz Mađarske (koji je 60% u vlasništvu „Deutsche Telekom AG“), dok je Rumunija još 1998. godine 54% državnog monopola kompanije „ROM Telekom“ prodala kompaniji OTE/Grčka. U Telekomu Srbija 20% akcija ima OTE/Grčka. U Bugarskoj je međunarodni tender kako bi se pronašao kupca za

<sup>1</sup> U BiH, Makedoniji i Srbiji konkurencija je moguća tek od početka 2005. godine, zbog tako potpisanih ugovora.

BTC (Bulgarian Telecommunication Company) završen juna 2004. godine, kada je 65% akcija BTC prodato kompaniji „Viva Ventures“, afilijaciji američkog privatnog akcijskog fonda „Advent International“, a 34,78% akcija je u javnom valsništvu preko bugarske berze. Država je zadržala zlatnu akciju. U BIH struktura vlasništva fiksnih telekom operatera jeste sledeća: *BH Telekom, Sarajevo* 90% državno vlasništvo, 10% akcija je na berzi; *Telekom Srpske, Banja Luka*: 65% vlasništvo „Telekoma Srbije“ od decembra 2006. godine, Penzioni fond 10%, Restitucioni fond 5%, Akcije na berzi 20%; *Hrvatske telekomunikacije d.o.o. Mostar* državno vlasništvo 62,76%, HT–Hrvatske telekomunikacije D.D. Zagreb 30,29%, Hrvatska pošta Zagreb 6,95%. U julu 2004. godine Vlada Albanije je donela odluku da 76% akcija državnog monopoliste fiksne telefonije „Albtelekom“ uključujući i mobilnog operatera „Eagle Mobile“, proda. Sredinom 2005. godine na tenderu je dobio turski operater „Turkish Calik Enerji Telekomunikasyon“ i konzorcijum „Turk Telekom“ za 121 milion evra. Međutim, oktobra 2005. godine nova albanska vlada je odbacila ovu tendersku prodaju. Novi pregovori sa turskim partnerima najavljeni su u 2006. godini, a ako oni propadnu, biće otvorena nova tenedrska prodaja. U martu 2005. godine vlada Crne Gore je prodala svoje ukupno vlasništvo u „Telekomu Montenegro Magyar Telekomu“. „Magyar Telekom“ tako sada poseduje 76,53% akcija, privatni investitori 17,4%, a 6,07% akcija se kotira na berzi.

U zemljama JIE obično je sastavni deo ugovora o privatizaciji ili ugovora o licencama za nove operatere uslov vezan za povećanje kvaliteta pruženih usluga i porast pokrivenosti teritorije ovim uslugama. Taj zahtev obično podrazumeva obezbeđenje bazičnih usluga lokalnih i međugradskih poziva u ruralnim i manje razvijenim područjima. U pitanju su delovi teritorije gde bi inače bilo teško privući investicije zbog visokih razvojnih troškova i niske stope prinosa na uložena sredstva.

Uz nedovoljno razvijenu infrastrukturu, faktori koji ograničavaju upotrebu telekomunikacionih usluga dodatne vrednosti, kao što su e-trgovina i upotreba interneta, mogu se podvesti pod uticaj određenih kulturnih, finansijskih i regulatornih činioca. Iako je većina zemalja JIE ili u procesu donošenja, ili je već donela legislativu koja podržava otvaranje telekomunikacionog tržišta konkurenciji, efektivna liberalizacija se neće realizovati samim stupanjem na snagu ovih zakona. Alternativni operateri prilikom ulaska na tržište suočavaju se i sa dugim i napornim procesom pregovaranja oko fer i konkurentne interkonekcije sa operaterom monopolistom, kao i sa potpunim odsustvom aktivnosti na odmotavanju lokalne petlje. Rebilansiranje tarifa je još na samom početku, tako da su troškovi lokalnih poziva ekstremno visoki, dok su međunarodni pozivi nesrazmerno jevtini. Takođe, postoji skepticizam u pogledu nezavisnosti novostvorenih telekom-operatera u regionu. Isto tako, treba imati u vidu da generalna kretanja na telekomunikacionom tržištu baš i ne idu na ruku pokušaju zemalja JIE da prodaju akcije državnih monopola, zbog opadajućih tržišnih tendencija, koje umanjuju i profite teleoperatera. Mnoge telekom-kompanije su suočene sa potrebom očuvanja rasta svojih prihoda i sa problemom visokih nadoknada za UMTS licence.

## Stanje na telekomunikacionom tržištu Srbije

Nacionalna informaciona i komunikaciona infrastruktura u svom najširem smislu uključuje fiksne, bežične i satelitske telekomunikacije, računarske mreže, sisteme za prenos i distribuciju, digitalnu televiziju, širok opseg terminalne opreme, kao i softverske usluge i aplikacije, baze podataka, elektronske zapise i digitalne arhive (biblioteke). Ova infrastruktura omogućava brzo, jednostavno i jeftino skladištenje informacija, povraćaj, prenos i obradu digitalizovanih podataka u formi govora, podataka, videa, animacija itd.

### Fiksna telekomunikaciona infrastruktura

Jedini operater javne fiksne telekomunikacione mreže jeste Preduzeće za telekomunikacije „Telekom Srbija a.d.“. Vlasnička struktura ovog preduzeća menjala se, ali uz konstanto dominantno prisustvo državnog vlasništva. Danas Javno preduzeće PTT saobraćaja „Srbija“ (JP PTT) učestvuje u vlasništvu „Telekoma Srbije“ sa udelom od 80% akcija, dok 20% pripada grčkoj kompaniji OTE. JP PTT saobraćaja „Srbija“, odnosno Republika Srbija kao osnivač, zadržala je „zlatnu akciju“, na osnovu koje ima pravo veta na sve strateške odluke Upravnog odbora.

Do 9. juna 2005. „Telekom“ je imao ekskluzivno pravo na pružanje svih fiksnih telekomunikacionih usluga. Ovaj datum je označen kao početak liberalizacije telekomunikacionog tržišta. Posle tog datuma „Telekom Srbija“ je

#### *Trendovi u razvoju telekomunikacione infrastrukture*

- Puna i sveobuhvatna dominacija digitalnih tehnologija
- Razvoj inteligentnih sistema sa odgovarajućim softverom
- Dominantna pozicija evropskih standarda u svetu mobilne telefonije
- Značajan razvoj terminalnih satelitskih sistema (mobilnih satelitskih komunikacija i satelitske TV)
- Dinamičan rast širokopolasnog interneta kao predominantnog načina za prenos informacija, i kao zajedničke komunikacione mreže u našem društvu
- Prepoznavanje neophodnosti za sigurnost i pouzdanost mreža, i široku rasprostranjenost odgovarajućih tehnika, poput PKT i kriptografije
- Značajan razvoj u distribuciji televizijskih i ostalih sadržaja, i u tehnologijama za upravljanje
- Prepoznavanje „e-inkluzije“ (e-uključenosti/zastupljenosti)
- Značajne promene i razvoj u obezbeđivanju tržišnih usluga, uz novu ulogu za davaoce usluga (provajdere)
- Priprema paketa koji kombinuju zabavu, mobilnu i fiksnu telefoniju različitih davalaca usluga
- Koncept „stalnog priključenja“
- Računar u nestajanju

zadržao ekskluzivno pravo pružanja usluga fiksne telefonije i građenje fiksne infrastrukture, ali ne i ekskluzivno pravo na pružanje usluga interneta, na multimedijalne usluge, niti na radio-televizijske usluge kablovske televizije.

Fiksni operater u Srbiji je regionalno povezan optičkim kablovima između većine urbanih zona sa fibernoptičkom infrastrukturom: centralna petlja je u Beogradu, a ostale petlje su u Novom Sadu (na severu), Nišu (na jugoistoku), Kragujevcu (centralna Srbija).

Razvijenost telekomunikacija se meri korišćenjem nekoliko parametara: gustom pretplatnika, stepenom digitalizacije i kvalitetom prenosa podataka.

Prema podacima koji se za 2006. godinu navode u Strategiji razvoja sektora telekomunikacija u Republici Srbiji do 2010. godine, „Telekom Srbija a.d.” ima oko 2,7 miliona fiksnih korisnika, od kojih su 290.000 dvojnici, a 350.000 korisnika priključeno je na analogne telefonske centrale. Penetracija u javnoj fiksnoj telefonskoj mreži iznosi 37 telefona na 100 stanovnika, što je značajno niže u odnosu na EU (50,61%). Stepem digitalizacije javne fiksne telefonske mreže kreće se oko 90%. Valja primetiti napredak u odnosu na 2005. godinu po svim navedenim parametrima, odnosno: rast broja korisnika, gustine pretplatnika i stepena digitalizacije mreže.

Ono čemu se teži i što je i navedeno u Akcionom planu strategije razvoja sektora telekomunikacija jeste dostizanje današnjeg prosečnog nivoa razvijenosti telekomunikacija u EU, koji karakteriše sledeće: prosečan stepen digitalizacije skoro 100%, penetracija u fiksnoj mreži 50,61%, u mobilnoj blizu 100% i 50% u internetu. Inače, procenjuje se da potencijalno tržište fiksne telefonije u Srbiji iznosi 3,2 miliona korisnika, a do kraja 2010. godine očekuje se stopa rasta korisnika od 5% godišnje (Strategija, str. 13).

U kontekstu podataka za 2006. interesantno je navesti i one koji se nalaze na sajtu „Telekoma Srbije a.d.”, a koji pokazuju sledeće (www.telekom.yu, jul 2006):

Ukupan instalirani pretplatnički kapacitet	Ukupan uključeni pretplatnički kapacitet
3.548.934	2.746.765
Broj instaliranih pretplatnika na 100 stanovnika	Broj priključnih tačaka na 100 stanovnika
51,05	48,46
Ukupan broj centrala	
1.982	
Broj <i>Hallo</i> -govornica	Broj kabinskih posrednika
10.868	2.725

Stepen digitalizacije fiksne mreže:

- instalirane priključne tačke 79,37%,
- instalirani pretplatnički kapacitet 76,48%.



## Digitalna mreža integrisanih usluga (ISDN – Integrated Services Digital Network):

Broj instaliranih priključaka ISDN BRI (2B+D)	Broj uključenih korisnika ISDN BRI (2B+D)
88.180	60.786
Broj instaliranih priključaka ISDN PRI (30B+D)	Broj uključenih korisnika ISDN PRI (30B+D)
3.094	1.656

Akcioni plan Strategije razvoja sektora telekomunikacija u Srbiji postavlja sledeće ciljeve razvoja:

- penetracija telefonskih priključaka u fiksnoj mreži – 42%,
- penetracija telefonskih priključaka u mobilnoj mreži – oko 100%,
- stepen digitalizacije – 100%,
- penetracija korisnika interneta – 30%,
- penetracija širokopojasnih (*broadband*) usluga – 15% do 2010. godine.

### Mobilna telefonija

Danas na tržištu Srbije deluju tri mobilna operatera. Jedan je „Mobilna telefonija Srbije” (MTS), kao posebna direkcija u okviru javnog preduzeća „Telekom Srbija a.d.”. „Mobilna telefonija Srbije” ima svoj posebni obračun, službe za održavanje, ali je donekle zavisna od zajedničkog odlučivanja u preduzeću u okviru kojeg posluje – „Telekom Srbija a.d.”. MTS je u pogledu transportne mreže, takođe, zavisna od sistema „Telekoma Srbije”. Drugi je preduzeće za mobilne telekomunikacije „Telenor”. „Telenor” ima nezavisan sistem prenosa kojim rešava praktično preko 90% potreba u transportnoj mreži. Treći operater je VIP, koji se u vreme pisanja ovog izveštaja (maj 2007. godine) spremao da uđe na tržište Srbije.

### Mobilna telefonija Srbije (MTS)

Vlada Republike Srbije je sporazumom o GSM licenci 9. 6. 1997. godine ovlastila preduzeće za telekomunikacije „Telekom Srbija a.d.” da kao posednik licence uspostavi, upravlja i pruža usluge javne digitalne celularne mobilne telefonije na čitavom području Republike Srbije prema GSM standardima. Savezno ministarstvo za telekomunikacije je 9. 8. 1997. godine „Telekomu Srbija a.d.”, za period trajanja licence, dodelilo frekvencije za uvođenje GSM sistema u opsegu frekvencija od 900 MHz.

„Mobilna telefonija Srbije” (MTS) ima tržišno učešće od 64,11%; pokrivenost teritorije signalom „Mobilne telefonije Srbije” bez Kosova iznosi 89,61%, a sa Kosovom 86,07%. Pokrivenost populacije bez Kosova jeste 95,52%, a sa Kosovom 90,10%. Roving je omogućen u 111 zemalja, u 242 mreže inostranih mobilnih operatera.

Broj korisnika mobilne telefonije	
3.572.914	
<i>Prepaid</i>	<i>Postpaid</i>
3.092.801	480.113
Broj baznih stanica	
845	

Krajem 2003. godine MTS je prva u SCG predstavila 3G mrežu, koja je od tada, iako i dalje u eksperimentalnoj fazi, proširena na Novi Sad, Niš i nove delove Beograda.

Ukupan saobraćaj (u sekundama) u julu 2006. iznosi
7.339.507.763

Telenor

*Istorija „Mobtela” i „Mobi 063”*

Kompanija „Mobtel” osnovana je 1994. godine kao zajedničko preduzeće „BK trejda” iz Moskve i Javnog preduzeća PTT Srbija iz Beograda. Prvi razgovori mobilnim telefonom u Srbiji obavljani su 1994. godine na tadašnjoj analognoj NMT mreži. Oktobra 1996. godine „Mobtel” je, pored ove, uveo i digitalnu GSM mrežu 063, a 2003. godine i GPRS mrežu, 2,5. generacije mobilne telefonije. Vlasništvo „Mobtela” je zadugo bilo sporno, a podaci „Mobtela” su bili sledeći: 51% BK, 49% JP PTT.

Austrijski konzorcijum „Holden hrst”, koji su činili austrijski investitori na čelu sa Martinom Šlafom, otkupio je jula 2005. godine od „BK trejda” udeo u „Mobtelu” od 51%. Međutim, zbog brojnih malverzacija, neisplaćenih dividendi PTT-u kao vlasniku 49% „Mobtela”, kreditnih zaduženja, čije je servisiranje preuzela država, i, na kraju, zbog ustupanja infrastrukture na Kosmetu Ekremu Luki, mreži 063 država je oduzela licencu za rad. Krajem

2005. godine postignut je dogovor između vlade Srbije i Martina Šlafa da se nakon isplate dividende u iznosu od 2,1 milijarde dinara, odnosno 34 miliona evra, od strane austrijskog partnera potpiše sporazum o formiranju novog preduzeća „Mobi 063”, naslednika „Mobtela”. Ovaj sporazum otvorio je mogućnost da licenca za drugog operatera mobilne telefonije, kao i sva oprema i korisnička baza „Mobtela”, budu prodati na javnoj aukciji, a ceo postupak je trebalo da bude završen do kraja jula 2006. godine. Početna cena na javnoj licitaciji bila je 800 miliona evra, od čega samo za licencu za mobilnog operatera 320 miliona evra, a prihod države od prodaje svog udela u tom preduzeću trebalo je da bude najmanje 680 miliona evra. Takođe, tada je definisano da ukoliko postignuta cena ne pređe 1,1 milijardu evra, austrijski suvlasnici svoj deo pridruže akcionom paketu Republike Srbije kako bi pobednik dobio svih 100% vlasništva nad kompanijom.

#### *Privatizacija „Mobija 063”*

U postupku javnog nadmetanja za kupovinu udela društva „Mobi63” i izdavanja licence u skladu sa GSM/GAM 1800 i UMTS/IMT – 2000 standardom za teritoriju Republike Srbije dana 26. jula 2006. godine dostavljeno je ukupno šest ponuda u prvom krugu, i to: Deutsche Telekom, France Telecom, Tele2 (Švedska), Etisalat (UAE), TeliaSonera (Švedska), Mobile TeleSystems (MTS) (Rusija). U drugom krugu je bilo tri ponude *MOBILKOM, Austrija, TELENOR, Norveška, i ORASCOM Telecom, Egipat.*

Početna cena, na osnovu dostavljenih pisama ponude, bila je 1.373.000.000 €. Ponuđač „Orascom” nije prihvatio početnu cenu. Konačna ponuda ponuđača „Mobilkom” bila je 1.513.000.000 €. Mada je „Telenor” ponudio jednaku sumu od 1.513.000.000 €, „Mobi 063” je po pravilima aukcije pripao njemu, jer je svojom početnom ponudom od 1.373.000.000 € nadmašio početnu ponudu „Mobilkoma” od 805.000.000 €. Ponuđač „Telenor” je proglašen pobednikom na aukciji. Prodajom „Mobija 063” Vlada Republike Srbije konačno je rešila kontroverzni problem vlasništva države u preduzeću „Mobtel”, odnosno „Mobi 063”, kao i problem unakrsnog državnog vlasništva.<sup>2</sup>

Od sume od 1,513 milijardi evra po kojoj je „Telenor” preuzeo „Mobi 063” (infrastruktura i korisnička baza od 2,1 milion korisnika „Mobtela”) i u okviru koje je otkupio licencu za rad, Srbiji je pripalo 82% sredstava. U toj sumi licenca za rad košta 40% cene. Preostali deo je podeljen u odnosu 70% država Srbija i 30% austrijski konzorcijum „Holden hrst”. Konzorcijumu „Rotšild” kao privatizacionom savetniku pripalo je 0,293% sredstava iz prodajne cene „Mobija 063”.

Od 1,15 milijardi evra, koliko od postignute sume treba da pripadne Republici Srbiji, najveći deo sredstava biće uloženi u Nacionalni investicioni plan. Pošta Srbije će dobiti svojih 100 miliona evra, jer je prethodno preuze-

<sup>2</sup> Pre prodaje „Mobija 063” u Srbiji je postojao problem unakrsnog vlasništva države u javnim telekomunikacionim operaterima mobilne telefonije („Telekom” i „Mobtel”). Sigurno je da nema logike ako država ima dvostruko vlasništvo u dve kompanije koje jedna drugoj konkurišu na istom tržištu. Procenjeno je da je jednostavnije i izvodljivije da se država rastereti vlasništva u „Mobtelu”, odnosno „Mobiju 063”. Izlazak države iz „Telekoma”, prema tadašnjim procenama, zahtevao bi naknadno definisanje pojedinih delova „Telekoma”, što bi izazvalo dosta tehničkih problema oko kriterijuma podela, jasnog razgraničenja itd. Sâm tehnički posao bi oduzeo mnogo vremena, a sama privatizacija verovatno ne bi u datom trenutku bila ostvarljiva.

la potraživanja od dve austrijske banke. Ovo preuzimanje potraživanja zapravo je omogućilo kasniju prodaju kompanije. Pošta Srbije će novac iskoristiti za izgradnju najmodernijeg telekomunikacionog sistema i obnovu Pošta Srbije. Struktura raspodele sredstava ostvarenih ovom najvećom privatizacijom u republici Srbiji može se tabelarno predstaviti i na sledeći način:

Grad Beograd	3.600.000
Savetnik „Rotšild“	4.434.000
PTT	100.000.000
Austrijski suvlasnici	357.900.000
Budžet Republike Srbije + dodatak iz poslovanja Mobil63	1.047.066.000 + 30.000.000
U Srbiji ukupno ostaje	1.180.666.000

*U milionima evra*

Zahvaljujući ovoj investiciji „Telenora“ strane direktne investicije u Srbiji u 2006. godini dostigle su cca. 3,5 milijardi dolara, što je za 2 milijarde više nego u prethodnoj rekordnoj godini. Time je 2006. godina mogla postati prekretnica u razvoju srpske privrede, realizovana zahvaljujući investiciji upravo u sektor telekomunikacija.

Treći operater

Procenjuje se da Srbija ima između 4 i 5 miliona korisnika mobilne telefonije. Tačan broj je gotovo nemoguće odrediti, jer mnoštvo korisnika ima po više kartica-brojeva. Osim toga, mnogi su istovremeno pretplatnici kod više mobilnih operatera, pa zato zvanične podatke o broju korisnika „Mobija 063“, sada „Telenora“, i „Mobilne telefonije Srbije“ (mreža 064) treba uzimati sa rezervom. GPRS koristi oko 2% mobilnih korisnika, a do kraja 2007. godine očekivano je 7% (Ministarstvo za kapitalne investicije, 2004). Ovakav broj korisnika predstavljao je razlog da se otvori prostor za trećeg mobilnog operatera na srpskom tržištu.

Više svetskih kompanija je pokazalo interes da na srpskom tržištu pokrenu trećeg operatera mobilne telefonije. Kao najozbiljniji kandidati pojavili su se „Mobilkom“ iz Austrije i „Celkom Izrael“, koji je bio zainteresovan za kupovinu infrastrukture pejdžing sistema PTT-a, koju bi onda iskoristio za formiranje mreže sa pozivom 066. Za razliku od „Celkoma“-a, koji nije zainteresovan za izgradnju infrastrukture, na šta bi potrošio dosta sredstava, jer bi morao da krene od nule, „Mobilkom“ je bio spreman da krene od početka sa postepenom izgradnjom infrastrukture i pridobijanjem pretplatnika kroz izuzetno privlačne pakete i ponude. „Mobilkom“ je konačno u aprilu 2007. kupio licencu kao treći operater mobilne telefonije u Srbiji.

Širenje konkurencije na tržištu mobilne telefonije Srbije iz ugla pretplatnika pokreće dilemu da li će ulazak trećeg operatera doprineti rastu broja i kvaliteta usluga mobilne telefonije i padu cena. Novi mobilni opera-

ter moći će da privuče pretplatnike isključivo atraktivnijom ponudom od one koju nude mreže 064 i 063, što potvrđuju i iskustva iz okruženja. Tako na primer, osnivanjem „Vipneta” na tržištu Hrvatske 1998. godine „Mobilkom” je doneo konkurenciju, posle čega su cene ubrzo dvostruko snižene. Istovremeno je došlo do daljeg razvoja mobilne telefonije u Hrvatskoj. U momentu kada je „Vipnet” krenuo sa radom pokrivenost tržišta Hrvatske je iznosila 4,6%, da bi 2005. godine dostigla 65 procenata.

Javno preduzeće PTT

Javno preduzeće PTT saobraćaja „Srbija” osnovano je 1990. godine Zakonom o sistemima veza kao preduzeće za obavljanje PTT delatnosti, sa sredstvima za rad u državnoj svojini. Izmenama i dopunama Zakona o sistemima veza, maja 1997, preduzeće je organizovano kao holding kompanija, koju čine JP PTT saobraćaja „Srbija” i od njega osnovana zavisna preduzeća. U holding sistemu Preduzeće ima položaj matičnog preduzeća. Iste godine je JP PTT saobraćaja „Srbija” osnovalo zavisno preduzeće za pružanje telekomunikacionih usluga – Preduzeće za telekomunikacije „Telekom Srbija a.d.”, čime je okončana zajednička faza razvoja pošte i telekomunikacija.

JP PTT saobraćaja „Srbija” jedan je od osnivača i vlasnika akcija, odnosno udela u kompanijama: Preduzeće za telekomunikacije „Telekom Srbija a.d.” i „Poštanska štedionica a.d.”. Bilo je i vlasnik akcija Preduzeća za mobilne telekomunikacije „Srbija” BK-PTT d.o.o., sa kojim definiše (definisao je) svoju osnovnu poslovnu misiju, koja se odnosi, pre svega, na podizanje nivoa usluga koje se pružaju krajnjem korisniku. Akcijski kapital JP PTT saobraćaja „Srbija” u zavisnim preduzećima ima sledeću strukturu: Poštanska štedionica 79%; „Telekom Srbija” 80%; „Mobtel” 49%. Nakon prodaje „Mobija 063”, bivšeg „Mobtela”, juna 2006. godine ova struktura je u tom delu promenjena.

U 2005. godini donet je Zakon o poštanskim uslugama i realizovan je Program restrukturiranja, kojim su izdvojene radne jedinice „Ugostiteljstvo” i „Postturs”, kao samostalna privredna društva.

Za JP PTT se može reći da je najjača firma telekomunikacionih usluga u Srbiji, koja poseduje sledeće:

- Pošte Srbije (poštanski i brzi kurirski servisi, mreže za isporuku na teritoriji Srbije);
- poslovnice za krajnje korisnike, koje pokrivaju skoro celu teritoriju Srbije (1.000 poštanskih filijala);
- „Telekom Srbije” (usluge fiksne telefonije);
- „PostNet” (najrazvijenija privatna korporativna mreža, koja povezuje 400 poštanskih filijala);
- „PTTNet” (veliki maloprodajni provajder interneta sa 130.000 korisnika koji deli opremu i osoblje sa PostNet-om);
- KDS (drugi najveći operater kablovske TV i interneta);
- CEPP (Centar za elektronsko poslovanje pošte – prvi i jedini integrisani logistički servis, centar za odnose sa klijentima, centar za pozive, telo za izdavanje sertifikata, cenar za obradu isplata [Payments gateway] i organizacija za poslovne usluge).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Maruzzelli, G., „Republic of Serbia: Investing in Serbia’s Internet and IT Sector – Challenges and Opportunities”, [http://www.b92.net/download/Internet\\_in\\_Serbia\\_public\\_report\\_15\\_july\\_2004.doc](http://www.b92.net/download/Internet_in_Serbia_public_report_15_july_2004.doc)

## Internet

Razvoj interneta je teško posmatrati nezavisno od razvoja telekomunikacione infrastrukture, fiksnog i kablovskog operatera. Zato je analiza dostupnosti i korišćenja interneta vezana i za ovo područje.

Nacionalna komercijalna kičma interneta (u vlasništvu „Telekoma“) poznata je pod nazivom *SMIN (Serbian Multiservice Internet Network)*. Pre uvođenja SMIN-a provajderi internet-servisa pokrivali su samo delove Srbije, a nakon njegovog uvođenja omogućeno je povezivanje na internet preko većine provajdera po lokalnoj ceni telefonskog poziva (042) za sve linije javne telefonske mreže. SMIN se sastoji od četiri *PoP*-a (Points of Presence) u Beogradu, Nišu, Novom Sadu i Kragujevcu, koji su međusobno povezani u topologiji zvezde preko linkova sa 155 Mbps, dok vezu prema globalnom internetu obezbeđuju 2 linka, takođe od po 155 Mbps.

SMIN nudi tri različita servisa za priključenje VPN (Virtual Private Networks) internet-provajderima i drugim zainteresovanim kompanijama: *dialVPN*, baziran na PSTN (Public Switched Telephone Network), i/ili ISDN komutiranim linijama, sa maksimalnim brzinama od 128 Kbps; *Direct IP VPN* baziran na MPLS-u (Multiprotocol Label Switching), sa garantovanim sigurnošću, ali bez garantovanog kvaliteta usluga (QoS – Quality of Service), sa brzinama od 2Mbps do 34 Mbps; *direktni pristup VPN preko 2. sloja*, sa sličnim karakteristikama kao i u prethodnom slučaju, ali sa garantovanim QoS-om.

Na žalost, u današnjim uslovima privređivanja, većina kompanija, posebno malih i srednjih preduzeća, nije u stanju da plati najkvalitetnije servise SMIN-a, što pokazuje i najnoviji izveštaj „Telekoma“,<sup>4</sup> po kojem ima 77.401 korisnik sa ISDN2, 2.945 sa ISDN30 i samo 356 korisnika sa direktnim pristupom.

Srpski *Yellow Pages*<sup>5</sup> pokazuje da trenutno postoji 107 internet-provajdera (ISP) u Srbiji, a svi zavise od „Telekoma“, koji ima monopol u pristupu međunarodnim linkovima interneta. Samo par njih, kao što su „Verat“ i YUBC, imaju relativnu nezavisnost zbog svojih internacionalnih linkova prema internetu. Sa druge strane, jedan dobar deo ISP-a samo su preprodavci usluga većih provajdera. Precizna statistika o ISP-tržištu nije dostupna. Ipak broj ISP pokazuje da se, uprkos teškoćama, tržište interneta u Srbiji postepeno liberalizuje. Rastu tržišna relevantnost i kompetitivnost sve većeg broja ISP-a, a uočljiva je njihova sve veća aktivnost.

Prema izveštaju IFC-a,<sup>6</sup> glavni privatni ISP-i su „Eunet“, „Beotel“, „Verat“ i YUBC. Njima svakako treba pridružiti „SezamPro“, jednog od prvih promotera interneta u Srbiji, kao i lokalne provajdere, „Neobee“ u Novom Sadu te „BankerInternet“ i „Medianis“ u Nišu.

---

<sup>4</sup> [http://www.telekom.yu/SiteTelekom/Firma/Uvodna\\_rec.htm](http://www.telekom.yu/SiteTelekom/Firma/Uvodna_rec.htm).

<sup>5</sup> <http://www.yuyellowpages.net/search.php?delatnost=173>

<sup>6</sup> Maruzzelli, G., „Republic of Serbia: Investing in Serbia's Internet and IT Sector – Challenges and Opportunities“, [http://www.b92.net/download/Internet\\_in\\_Serbia\\_public\\_report\\_15\\_july\\_2004.doc](http://www.b92.net/download/Internet_in_Serbia_public_report_15_july_2004.doc)

Prema izveštaju Republičke agencije za telekomunikacije (RATEL-a) iz aprila 2006. godine u Srbiji postoje 53 preduzeća koja pružaju uslugu pristupa internetu. Tri od njih to rade preko mreže KDS-a. Ukupan prihod od usluge u 2005. godini jeste 1.613 miliona dinara, dok su troškovi zakupa portova i linkova 528 miliona dinara. Srednja vrednost godišnjeg prihoda po preduzeću iznosi oko 33,5 miliona dinara, a samo 10 od evidentiranih imaju prihod iznad srednje vrednosti. Republička agencija za telekomunikacije je, u skladu sa Zakonom o telekomunikacijama i Pravilnikom o uslovima za pružanje Internet usluga i sadržaju odobrenja, 24. jula 2006. počela postupak izdavanja Odobrenja za pružanje Internet usluga. Do 15. 12. 2006. godine prijavu je podnelo 142 internet-provajdera.

Ukupna ponuda internet-servisa od strane provajderâ na tržištu Srbije može se sumirati na sledeći način. Pristup se ostvaruje:

- *Preko fiksnih telefonskih linija*

– *Dial-up* pristup je najstariji, ali još uvek veoma popularan način za uspostavljanje internet veze preko modema i telefonske linije. Cene *dial-up*-a su veoma pristupačne i kod većine ISP-a može da se dobije 200 sati za otprilike 2.000 dinara. Za korisnike koji nemaju velike zahteve za propusnim pojasom i koji nemaju potrebu stalne konekcije to je sasvim zadovoljavajući servis. Inače, javna fiksna infrastruktura, pored pristupa običnim modemom, omogućava pristupe ISDN i ADSL modemom.

– *ISDN* (Integrated Services Digital Network) čini digitalna telefonska linija sa dva nezavisna kanala, koja se mogu iskoristiti za dva istovremena telefonska poziva (korišćenjem dva telefona povezanih na istu liniju). Ovakav pristup ostvaruje zanemarljiv broj korisnika: 0,74% ukupnog broja stanovnika, 3% urbanih korisnika. Propusni opseg ISDN-a iznosi 64Kbps, koji se može udvostručiti ako se za prenos koriste oba kanala. Kompanije koje su uspele da obezbede ISDN-pristup sa dve 64 Kbps linije mogu se smatrati srećnim, jer je broj ovih linija i dalje vrlo ograničen, posebno u unutrašnjosti.

– *ADSL* (Asymmetric Digital Subscriber Line) jeste asimetrična digitalna pretplatnička linija koja omogućava stalan pristup internetu, a njegova karakteristika je asimetrična brzina pristupa u direktnom i povratnom smeru. Ovu veleprodajnu uslugu pristupa internetu „Telekom” nudi od početka 2005. godine. Ovakav pristup podrazumeva korišćenje infrastrukture fiksne telefonije. Maksimalna brzina protoka je 768 Kbps za preuzimanje podataka i 192 Kbps za slanje. Broj korisnika je još uvek neznan. Provajderi internet-servisa koji u svojoj ponudi žele da imaju ADSL uslugu plaćaju „Telekomu” iznajmljivanje linija preko kojih mogu prodavati samo internet kupljen od „Telekoma”. Do sada je u saobraćaj uključeno preko 80.000 korisnika ADSL-a (Strategija, 2006, str. 15).

Alternative korišćenju fiksne infrastrukture modemskim pristupom internetu predstavljaju bežični i kablovski internet.

- *Bežični pristup*

Postaje sve popularniji, pre svega zahvaljujući pristupačnim cenama. Na primer, poslovni korisnici mogu dobiti 256 Kbps bez ograničenja saobraćaja kod „Verata” za inicijalnu cenu od oko 40.000 dinara i mesečnu pretplatu od oko 12.000 dinara. Upotreba bežičnih komunikacija u EC takođe je značajno porasla i preko mobilne telefonije, posebno u C2C segmentu EC.<sup>7</sup> Broj korisnika sa bežičnim pristupom iznosi 7%, a sa kablovskim pristupom zaprema 4,7% od ukupnog broja korisnika urbane populacije. Do jula 2002. godine svi provajderi bežičnog interneta koristili su radio-frekvenciju 2,4 MHz, koja je u svetu slobodna za saobraćaj, zbog čega su veza i brzina protoka bili nepouzdati. Otkada je 2002. godine donet Zakon o radio-difuziji i nakon dodele frekvencija Republičke radiodifuzne agencije, veza je neprekidna, a brzina protoka postojana. Maksimalne brzine bežičnog protoka iznose oko 2 MBps. Teritorijalna pokrivenost je ograničena na veće gradove u Srbiji i celu Vojvodinu.

- *Širokopojasni pristup*

*Širokopojasni*, ili *broadband pristup* svakako je najpoželjniji i najpouzdaniji način pristupa internetu u svrhu elektronske trgovine. ITU<sup>8</sup> ga definiše za brzine koje su najmanje 256 Kbps, mada je već danas ta granica udvostručena. Nekoliko tehnologija omogućava ovakav pristup, od kojih su najpopularnije ADSL, CATV, iznajmljene linije, WLAN i FTTH. Izuzev ove poslednje sve se nude na domaćem tržištu internet-usluga. Nema pouzdanih podataka koliko je korisnika širokopojasnog pristupa. Na osnovu podataka za EU, prikazanih na slici 2, vidi se da zaključno sa januarom 2005. u EU postoji 40 miliona korisnika širokopojasnog pristupa.

Na osnovu prikupljenih podataka, koji se ne mogu smatrati statistički potpuno validnim, ipak se može zaključiti da *dial-up* koristi 80% individualnih korisnika, da iznajmljene linije upotrebljavaju isključivo poslovni korisnici, dok je ADSL popularan kod obe grupe korisnika.

Interesantno je uočiti i podatke iz poslednjeg izveštaja Republičke agencije za telekomunikacije (RATEL) iz jula 2006. godine o strukturi korisnika po vrstama pristupa internetu. Po navedenom izveštaju, u Srbiji je prijavljeno oko 684.000 korisnika interneta preko analognog modema i ISDN-priključka, 32.500 ima širokopojasni pristup preko kablovskih i ADSL-modema, 3.750 preko bežične veze i 886 preko zakupljenih linija. Iako ukupan broj korisnika nije za pohvalu, utešno je da se broj korisnika preko širokopojasnog i bežičnog pristupa značajno povećava (za 3 odnosno 2 puta). Korišćenje iznajmljene linije se sporo povećava, zbog previsoke cene. U ukupnoj sumi, troškovi zakupa pristupnih i transportnih kapaciteta iznose oko jedne trećine prihoda.

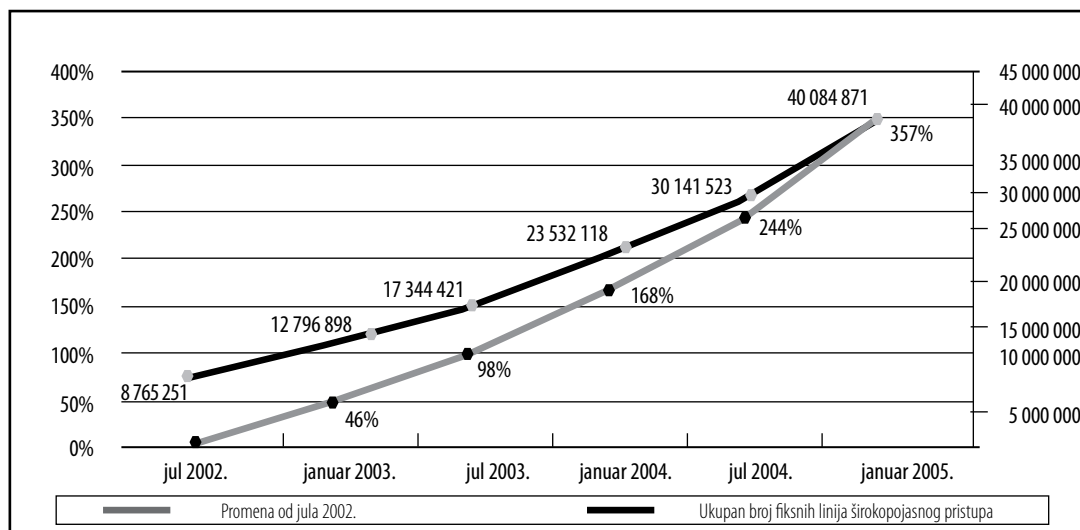
---

<sup>7</sup> Varshney, U., and R. Vetter, „Mobile Commerce Framework, Applications and Networking Support”, *Mobile Networks and Applications*, Vol. 7, 2002, pp. 185–198.

<sup>8</sup> ITU, „Birth of Broadband: Executive Summary”, [http://www.itu.int/osg/spu/publications/sales/birthofbroadband/exec\\_summary.html](http://www.itu.int/osg/spu/publications/sales/birthofbroadband/exec_summary.html)



## Ukupan broj fiksnih linija širokopojasnog pristupa EU25



Slika 2. Broj širokopojasnih korisnika u EU 1. 2005. godine<sup>9</sup>

Godina	Prihod (mil. din.)	Broj korisnika po vrstama pristupa				Troškovi zakupa (mil. din.)	Zaposleni
		Analogni/ISDN	Širokopojasni	Iznajmljeni vod			
2004	885	542.000	8.100	1.258	770	294	
2005	1.613	684.000	32.536	3.751	886	528	500

Korisnici interneta u Srbiji prema vrsti pristupa mreži. Izvor: RATEL, 2006.

Razmatrajući mogućnosti pristupa internetu u Srbiji, valja još jednom napomenuti da najveći broj korisnika interneta (oko 77% urbane populacije) pristupa internetu modemsomom konekcijom (*dial-up* pristup) koristeći fiksnu infrastrukturu „Telekoma“. Na taj način „Telekom“ postaje nezaobilazna tačka u protoku interneta kroz zemlju do krajnjih korisnika.

<sup>9</sup> <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/185&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

Provajderi internet-servisa imaju dve mogućnosti:

- preuzimanje interneta od „Telekoma” po velikoprodajnim cenama, ili iznajmljivanjem kablova od „Telekoma”,
- preuzimanje interneta od drugih provajdera.

Druga mogućnost nije uvek dostupna, a u većini slučajeva je isplativija prva.

### **Akadska mreža Srbije**

Pored „Telekomove” infrastrukture, postoji i Akadska mreža (AM). „Telekom” je posebno izašao u susret građenju Akadske mreže iznajmljivanjem optičkih kablova RCUB-u (Računarski centar Univerziteta u Beogradu). Komunikaciona oprema u čvorištima mreže tvori sopstvenu komunikacionu infrastrukturu i obezbeđuje prenos informacija kroz zakupljena optička vlakna i konekciju prema krajnjim korisnicima. Za sada su realizovana gigabitska čvorišta u Subotici, Novom Sadu, Nišu, i Kragujevcu, a „Telekom” je obećao da će staviti na raspolaganje optička vlakna za ostalih 15-ak čvorišta do decembra 2005. godine. AM je nekomercijalna mreža koja povezuje univerzitete u Beogradu, Subotici, Novom Sadu, Nišu, Kragujevcu, 30 instituta, veliki broj naučnoistraživačkih ustanova i biblioteke u Beogradu. Naučno-nastavno i istraživačko osoblje ima pravo besplatnog dobijanja radnog prostora na računarskim serverima RCUB-a i pristup internetu.

Preko RCUB-a se obavlja razmena lokalnog saobraćaja AM sa većim domaćim internet-provajderima. Danas se međunarodne veze AM sa internetom ostvaruju preko dva linka po 34 Mbps, a tokom 2006. godine biće omogućena ukupna brzina od 155 Mbps. Cilj mreže je povezivanje obrazovnih institucija u 18 gradova i postavljanje 1.400 km optike. Trenutni kapaciteti međugradskih veza kreću se do 2 Gbps. Uspostavljanje veza od 1 Gbps na svim međugradskim pravcima nalazi se u završnoj fazi. Broj korisnika AM procenjuje se na 100.000.

### **Kablovski distributeri**

Kako je iz monopola „Telekoma” bilo isključeno građenje infrastrukture za pružanje usluge interneta i kablovske televizije, a odgovarajući zakoni i standardi nisu postojali, u Srbiji se vrlo haotično pojavilo preko 50 kablovskih distribucionih sistema. Mreže koje su gradili najčešće su lošeg kvaliteta – postavljeni su koaksijalni kablovi, koje karakteriše jednosmerni protok. Međutim, neki su se na vreme pripremili za period ukidanja monopola „Telekoma” na usluge fiksne telefonije, razvlačeći optičke kablove, velike dvosmerne propusne moći. Po stupanju na snagu Zakona o telekomunikacijama očekuje se sređivanje i ovog tržišta, mada Zakon i dalje ostavlja „Telekomu” ekskluzivno pravo nad podzemnom infrastrukturom, što će samo usporiti i otežati razvoj ovog tržišta.

U domenu kablovsko-distributivnih sistema RATEL-u se jula 2006. godine prijavilo 29 operatera od kojih je 19 navelo prihod. Ukupan prihod od usluge distribucije radijskih i TV programa iznosi 1.688 miliona dinara. Troškovi za prava distribucije dostižu 265 miliona dinara. Samo tri operatera imaju prihod veći od 200

miliona dinara. SBB je dominantan sa preko polovine učešća u prihodu. Samo četiri operatera nude i uslugu kablovskog interneta sa ukupno 23.000 korisnika. Stalno zaposlenih ima oko 850. Prijavljeno je 530.000 korisnika. Uočava se brz rast i u ovoj oblasti (80%). Troškovi za prava distribucije porasli su u većem iznosu, što znači da se odgovarajući propisi u većoj meri poštuju.

Kod operatera kablovsko-distributivnih sistema ima razlika, ali i značajnih sličnosti. Verovatno je najznačajniji problem dozvola za gradnju sistema i legalizacija već izgrađenih mreža. Regulativa je nejasna i dozvole za gradnju se uopšte ne izdaju ili se dobijaju po nepoznatim kriterijumima. Potrebna je i jasna regulativa oko postavljanja mreža, uz davanje primerenog roka za usklađivanje izgrađenih objekata sa propisima. Međutim, monopolsko ponašanje je i u ovom domenu veoma izraženo. Razlika je što se ovde „Telekomu” pridružuje i „Elektrodistribucija” u pogledu nejednakog tretiranja svih operatera pri izdavanju dozvola za korišćenje kablovske kanalizacije i stubova električne mreže i s obzirom na cene njihovog korišćenja. Njima se pridružuju i neki veliki operateri i TV stanice, kupujući ekskluzivna prava za pojedine prenose i kanale, a posebno pravo titlovanja na srpskom jeziku. Takođe, RTS-u se plaćaju autorska prava, postoji i obaveza prenosa njegovih kanala. Problemi su i kvalitet prijema signala „zemaljskih” TV stanica u nekim delovima zemlje.

Godina	Prihod od TV distribucije (mil. din.)	Broj korisnika	Prihod od interneta	Broj korisnika interneta	Troškovi prava distribucije (mil. din.)	Broj zaposlenih
2004	993	293.000	84,7	8.100	118	
2005	1.688	530.460	259	23.226	265	867

Prihodi i korisnici usluga kablovskih operatera.

Izvor: RATEL, 2006.

Neki problemi u ovoj oblasti bar su u delimičnoj nadležnosti RATEL-a i treba razmotriti načine da se u saradnji sa nadležnima (uglavnom Ministarstvom za telekomunikacije i razvoj informatičkog društva) reše. Problemi vezani za autorska prava i monopolsko ponašanje u vezi sa tim u nadležnosti su Republičke radiodifuzne agencije.

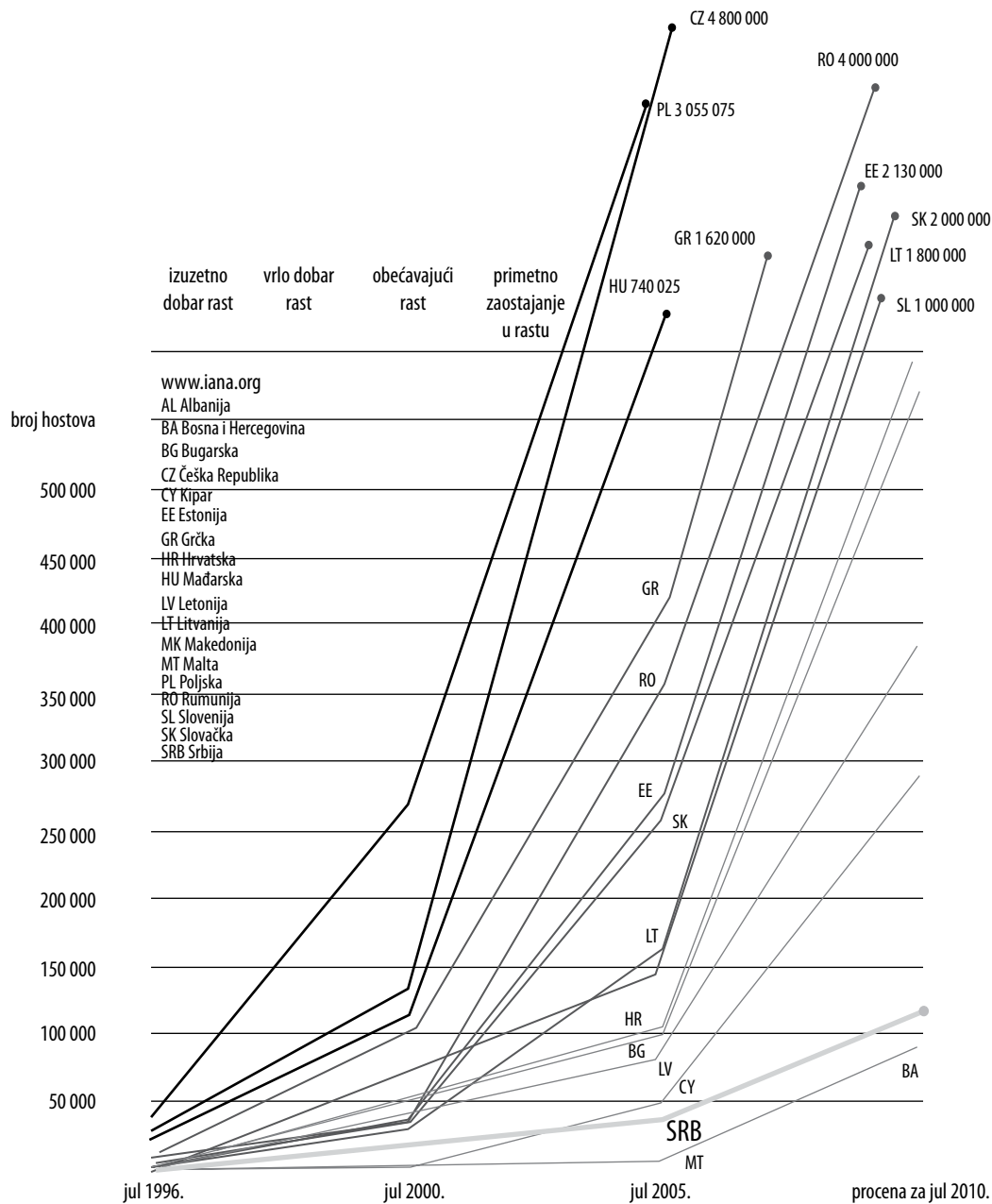
Trenutno najveći kablovski operateri SBB (privatni konzorcijum sa učešćem SEEF-a) i PTT-KDS (državne firme JP-PTT) pružaju usluge kablovskog interneta, a pretpostavlja se da će svoje mreže koristiti i za prenos glasa internet-protokolom VoIP (Voice over IP). Brzine protoka se kreću od 64 Kbps do 2 Mbps, a postojanost brzine protoka najčešće nije garantovana. Kablovski internet je dostupan u preko 90% Beograda i delovima Požarevca, Šapca, Valjeva, Novog Sada, Sombora, Kikinde, Kragujevca, Čačka, Niša i Leskovca. Prema evidenciji RATEL-a, broj korisnika kablovskog interneta značajno je porastao sa 8.100 u 2004. godini na 23.226 u 2005. godini.

## Korišćenje interneta u Srbiji

Broj korisnika interneta u Srbiji procenjuje se na 650.000, mada, ako iskoristimo podatke RATEL-a iz jula 2006. godine, on iznosi preko 720.000, a prema podacima iz Strategije 2006 u Srbiji ima 780.000 korisnika interneta (vidi tabelu 1; i Strategija, str. 14).

Najnoviji podaci [Internet Software Consortium, <http://www.isc.org>] pokazuju da u svetu na internetu ima preko 353 miliona hostova zaključno sa julom 2005. godine, što je preko 100 puta više u odnosu na 2004. godinu. U 2006. godini još nije bilo preciznih podataka koliki kolač od toga pokriva Srbija zbog još uvek tada zajedničkog domena „yu“, koji pokriva i Srbiju i Crnu Goru istovremeno, kao i jedan broj hostova u Republici Srpskoj u Bosni i Hercegovini. Skoro je nemoguće proceniti broj hostova na Kosovu i Metohiji. Međutim, više od apsolutnih brojeva ovde su interesantni trendovi i relativni pokazatelji u odnosu na okruženje (zemlje Jugoistočne Evrope, SEE) i na države koje su u poslednje vreme ušle u EU.

Prvi podaci o broja hostova u Srbiji i Crnoj Gori (tada YU) pojavili su se 1996. godine, sa skromnim 1.631 hostom (Internet Software Consortium, <http://www.isc.org>). Od tada internet u Srbiji postaje sve popularniji da bi broj hostova jula 2005. dostigao 39.731, što je oko 25 puta više nego pre 9 godina. Mada ovi podaci na prvi pogled deluju dosta impresivno, poređenje sa ostalim zemljama ne ostavlja mesta velikom optimizmu (slika 1).



Slika 1. Rast broja hostova u zemljama jugoistočne Evrope i najnovijim članicama EU

Slika 1. pokazuje sada već veoma značajno kašnjenje Srbije u odnosu na sve prikazane zemlje (izuzev Bosne i Hercegovine i Albanije). Ako bi se trendovi iz perioda 2000–2005. godina nastavili u idućih pet godina, bez obzira na moguću zasićenost vodećih zemalja, zaostajanje bi bilo još drastičnije, što je prikazano isprekidanim linijama na slici 1. Primera radi, broj hostova u domenu *.yu* u 2010. godini dostigao bi vrednosti koje su Češka, Grčka i Mađarska imale 2000. godine, što je zaostajanje od 10 godina, dok bi se u odnosu na Bugarsku i Hrvatsku zaostajalo „samo” 5 godina. Dodatno računanje ostalih TLD domena *.com*, *.net*, *.biz*, *.org* itd., koji pripadaju SCG ne bi poboljšalo ovu sliku. Slične pokazatelje daje poređenje broja korisnika interneta u odnosu na ukupnu populaciju. Sa samo 11,2% SCG je ponovo na dnu dijagrama.<sup>10</sup>

U pogledu strukture korisnika interneta interesantna je studija koju je tokom 2005. godine sproveo istraživački tim Centra za proučavanje informacionih tehnologija (CePIT) Beogradske otvorene škole (BOŠ) u 26 gradova Srbije bez Kosova i Metohije. Uzorak su sačinjavala 1.542 ispitanika (približno jednak broj korisnika i ne-korisnika interneta). Poduzorci iz pojedinačnih gradova sastavljeni su proporcionalno veličini grada, u skladu sa podacima dostupnim na osnovu poslednjeg popisa stanovništva. Nalazi za 2005. godinu jesu sledeći:

Pol	korisnici	ne-korisnici
Muški	55,02	46,01
Ženski	44,85	53,87
Uzrast		
15–19	26,37	23,97
20–29	33,73	17,14
30–44	23,43	22,55
45 i više	16,47	36,34
Obrazovanje		
završena osnovna škola	19,68	29,25
završena srednja škola	18,74	32,60
trenutno studira	30,66	17,65
završen fakultet/viša škola	30,25	19,32
Ekonomski položaj		
jedva sastavljam kraj sa krajem	11,78	27,96
imam dovoljno za zadovoljenje osnovnih potreba	21,82	29,12
pored osnovnih potreba, mogu sebi da priuštim i druge manje izdatke	42,03	27,83
imam dovoljno za osnovne potrebe i neke krupnije izdatke	13,25	7,60
nemam značajnih finansijskih teškoća	10,17	6,57

<sup>10</sup> Travica, B., *et al.*, „Diffusion of E-commerce in Serbia”, 2006, Submitted for Publication.

Među rezultatima istraživanja važno je primetiti njih nekoliko.

- Među korisnicima interneta ima više muškaraca nego žena (55% muškaraca spram 45% žena).
- Ispitanici iz starije uzrasne kategorije (preko 45 godina) ređe su korisnici interneta u odnosu na mlađe ispitanike.
- Korisnici interneta u proseku su višeg obrazovnog statusa od ne-korisnika.
- Ne-korisnici interneta u proseku su nižeg ekonomskog statusa (najviše je onih koji jedva sastavljaju kraj sa krajem i onih koji mogu da zadovolje samo osnovne potrebe).
- Među korisnicima interneta oko 87% ispitanih poseduje računar. Čak 74% ispitanika na internet se povezuje modemski. Ovaj vid povezivanja sâm po sebi predstavlja ograničavajući faktor za ozbiljniju upotrebu interneta. Korisnici se na internet i dalje najčešće povezuju od kuće: čak 73%. U uzorku korisnika interneta iz gradova Srbije uočava se značajan priraštaj novih korisnika u prethodnih 18 meseci: čak 21%. Zanimljivo je navesti i činjenicu da je čak 56% ispitanika počelo da koristi internet u prethodne 3 godine, što ukazuje na to da bi se moglo pretpostaviti kako se u ovom periodu broj korisnika udvostručio.
- Broj sati koji naši korisnici nedeljno provode na mreži jedan je od pokazatelja koji bi mogao biti ohrabrujući. Naime, skoro 30% ispitanika je na mreži (*online*) više od 6 časova nedeljno. Među muškarcima je više, uslovno govoreći, „teških” korisnika, budući da je na mreži preko 6 časova nedeljno: 36% muškaraca naspram 23% žena (razlika je statistički značajna). Poređenja radi, u zemljama Evrope uočavaju se znatne razlike s obzirom na vreme koje se provodi na mreži. Tako, dok u Danskoj i u Ujedinjenom Kraljevstvu oko 20% korisnika na mreži provodi više od 6 sati nedeljno, u Italiji taj procent iznosi svega oko 10. U ovom kontekstu je od suštinskog značaja istaći da se, dakle, naši korisnici po broju sati nedeljno provedenih *online* ne razlikuju od onih u Evropi. Kao kontrast tome, možemo navesti podatak da 30% naših ispitanika na mreži provodi manje od 2 časa nedeljno.
- Najčešće obavljane aktivnosti na mreži jesu potraga za informacijama i elektronska pošta. Značajno manje vremena na mreži provodi se u nasumičnom posećivanju *web*-stranica (surfovanju) i „skidanju” različitih sadržaja, mada pri tome svakako treba voditi računa o razlikama među grupama korisnika. Dosledno se, naime, pokazuje da oni sa manje iskustva na mreži, kao i mlađi korisnici, posebno tinejdžeri, mnogo češće provode vreme upravo surfujući i, uopšte, koristeći internet za zabavu.

Na osnovu četvorogodišnjeg praćenja razvoja interneta u Srbiji CEPIT iznosi nekoliko poređenja koja bi mogla da posluže kao ilustracija osnovnih trendova koji su uočeni. Naime, rezultati studija sugerišu kako postoji visoka verovatnoća da je u Srbiji tokom prethodne dve godine došlo do nekoliko promena:

- postoji porast broja korisnika koji poseduju računar kod kuće; posledično, nešto je veći broj korisnika koji internetu najčešće pristupaju iz svojih domova;
- priraštaj novih korisnika u poslednjih godinu i po dana značajno je umanjen u odnosu na situaciju 2003. godine.

Jedini od iznetih pokazatelja koji bi mogao da nas zabrine jeste usporavanje priraštaja novih korisnika. Jasno je da je ovakav trend neizbežan kako se ukupan broj korisnika približava maksimumu i on je danas uočljiv u SAD, zemljama EU i drugde. U slučaju Srbije je neobično da se takav trend pojavljuje znatno pre nego što se ukupan broj korisnika približio polovini stanovništva, što je u pominjanim primerima predstavljalo granicu nakon koje se stopa penetracije smanjivala. Ovakav podatak je od izuzetnog značaja i predstavlja žuti, ako ne i crveni alarm za organizovano društveno delovanje u pravcu stvaranja uslovâ i atmosfere za difuziju interneta kroz sve, naročito kritične socio-demografske grupe. Ključna mesta na koja bi trebalo delovati ako se želi uticati na povećanje penetracije interneta u Srbiji bilo bi omogućavanje povoljnijih uslova za korišćenje interneta: umanjenje/ukidanje PDV-a pri kupovini IT opreme, stvaranje mreže info-tačaka na kojima bi pristup internetu bio besplatan, te obrazovanje za primenu IKT, ali i otvaranje prostora za uključivanje interneta u svakodnevni život građana.



**OBRAZOVANJE**



Veliki broj faktora, kao što su globalizacija, uticaj informacionih i komunikacionih tehnologija, menadžment znanja, potreba za prihvatanjem i prevazilaženjem različitosti itd, doprineo je stvaranju potpuno drugačijeg okruženja za sistem obrazovanja. Pored toga, dvadesetprvi vek, označen kao „vek znanja”, implicira da će znanje, kao takvo, biti posmatrano kao roba, odnosno, kao intelektualna svojina koja će imati svoju cenu na tržištu i time njegovim vlasnicima obezbediti poseban položaj u društvu.

U Lisabonu<sup>11</sup> 2000. godine Evropski savet je postavio ambiciozan cilj da Evropa do 2010. godine postane najkonkurentnija i najdinamičnija svetska privreda zasnovana na znanju, koja će biti u stanju da ima održivi razvoj sa boljim i kvalitetnijim radnim mestima i većom socijalnom kohezijom. Na taj način je direktno iskazano uverenje da u uslovima globalno otvorenih tržišta, kao i privrede, koja je sve više zasnovana na znanju, ekonomski uspeh svakog društva zavisi od njegove sposobnosti da uspostavi komparativnu prednost u ovom domenu.

### Okvirni dokumenti EU za sprovođenje Lisabonske agende u oblasti obrazovanja

Lisabonska strategija – Zaključci sa sastanka Evropskog saveta 2000. godine (Lisbon Strategy – Presidency conclusions: Lisbon European Council 2000), sa pratećim dokumentom Izveštaj Evropske komisije – Konkretni budućni ciljevi obrazovnih sistema (Report of the Commission – The concrete future objectives of education systems COM (2001) 59). Glavni identifikovani ciljevi su: 1) poboljšanje kvaliteta sistema obrazovanja i usavršavanja, 2) omogućavanje lakšeg pristupa obrazovanju i 3) otvaranje obrazovanja i usavršavanja prema svetu. Ovi zajednički definisani ciljevi će se ostvariti „otvorenim metodom koordinacije” (metod saradnje članica i uzajamne razmene iskustava, kao i objavljivanje dokumenata i akata koji pravno ne obavezuju). Dokument je upućujućeg karaktera.

Lisabonski ugovor (Lisbon Treaty, ranije: Predlog ustava EU): U članu III-282 određuju se opšti principi obrazovanja u Evropskoj uniji, dok se u članu III-283 posebnu pažnju poklanja razvoju stručnog obrazovanja. I u drugim delovima predloga Ustava navode se neke oblasti obrazovanja, kao što su principi slobodnog kretanja u obrazovanju (III-210), principi besplatnog obaveznog obrazovanja (II-74). Kada stupi na snagu, norme sadržane u njemu biće obavezujuće za sve članice EU.

<sup>11</sup> Presidency Conclusions, Lisbon, 23/24 March 2000, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm)

U zaključcima Lisabonskog sastanka identifikovan je jedan broj oblasti koje bitno utiču na ostvarenje postavljenog cilja. Za svaku od oblasti date su smernice za formiranje referentnih indikatora razvoja, izradu akcionih planova i praćenje njihovog izvršenja. Među prioritarnim zadacima nalaze se obrazovanje i formiranje Evropskog prostora istraživanja. Pored toga, obrazovanje i usavršavanje prepoznati su kao jedan od ključnih instrumenata u osavremenjavanju društvenog modela.

## **Opšte obrazovanje**

Evropski okvir uvažava značajnu raznolikost sistema obrazovanja pojedinačnih zemalja. Obrazovnim vlastima na različitim nivoima ostavljen je znatan prostor za iznalaženje rešenja u skladu sa lokalnim prilikama i obrazovnom tradicijom. Ipak, poređenjem sistema opšteg obrazovanja u velikom broju zemalja može se uočiti sedam zajedničkih tendencija u skladu sa strateškim ciljevima lisabonskog procesa, tj. jačanja privrede zasnovane na znanju i društvene kohezije u Evropi.<sup>12</sup>

### *Decentralizacija*

U većini evropskih zemalja trend decentralizacije sistema obrazovanja pojavio se 80-ih i 90-ih godina prošlog veka kao odgovor na potrebu za poboljšanjem kvaliteta i prilagodljivosti obrazovanja potrebama tržišta rada i lokalne zajednice u društvu koje se globalizuje. Osnovni principi procesa decentralizacije jesu povećanje stepena autonomije obrazovnih ustanova i podizanje odgovornosti obrazovnih institucija i sistema prema roditeljima i široj društvenoj zajednici. Ključni faktor funkcionalnosti i uspešnosti decentralizovanog sistema jeste uspostavljanje ravnoteže između autonomije i odgovornosti.

Autonomija podrazumeva prenošenje suštinskih nadležnosti na niže nivoe obrazovnih vlasti, škole i obrazovne radnike, u svim segmentima planiranja i sprovođenja obrazovnih aktivnosti: učešće u procesu donošenja odluka i politika, upravljanje i vrednovanje procesa na nižim nivoima, postavljanje specifičnih ciljeva ustanove u skladu sa potrebama sredine, izrada planova za razvoj škola i obrazovno-vaspitnih programa, izbor nastavnog i rukovodećeg osoblja, izbor udžbenika i pedagoških metoda, pokretanje inicijativa na nivou škole, a često i traženje izvora finansiranja među lokalnim zainteresovanim stranama. Princip odgovornosti podrazumeva transparentnost u odlučivanju i radu na svim nivoima sistema, odgovornost nižih prema višim nivoima upravljanja i obratno, kao i otvorenost za uključivanje svih interesnih grupa u procese vrednovanja i unapređenja obrazovanja, kako na nivou školskih ustanova, tako i na nacionalnom nivou. U većini evropskih zemalja roditelji, na primer, imaju savetodavnu ulogu u planiranju razvojnih planova škola, a postoje i primeri (pet zemalja) gde su direktno uključeni u proces odlučivanja.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm)

<sup>13</sup> European Report on the Quality of School Education: Sixteen Quality Indicators, May 2000, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11063.htm>

Bez obzira na sve razlike zakonodavnog i institucionalnog okvira u različitim evropskim zemljama postoje slični ili identični mehanizmi kojima se nastoji omogućiti demokratski upravljanje svim segmentima sistema, kao što su: jasno definisani standardi kvaliteta i procedure akreditacije školskih ustanova, programa i kadra, postojanje nezavisnih stručnih institucija, izbegavanje konflikta interesa, transformacija službi za inspekciju i nadzor rada škola u savetodavna tela itd.

Naravno, politika obrazovanja je bila i ostala jedna od ključnih oblasti nad kojom države žele da zadrže kontrolu, a nigde u svetu škole ne mogu značajno da odstupe od opšteg okvira nacionalne strategije i standarda. Međutim, u decentralizovanim sistemima neophodno je da takvi nacionalni standardi budu: usaglašeni među različitim interesnim grupama; jasno definisani i dostupni kako stručnoj tako i široj javnosti; proverljivi konkretnim pokazateljima u praksi; i fleksibilni za promene u skladu sa rezultatima unutrašnjeg i spoljašnjeg vrednovanja sistema obrazovanja.

Značajan broj zemalja kao najvažnije savetodavne institucije na nacionalnom nivou ima prosvetne savete, agencije ili slične institucije koje podnose predloge ministarstvu ili direktno vladi i parlamentu, izražavaju svoje mišljenje o temama vezanim za osnovno i srednje obrazovanje, kreiraju i prate razvoj i implementaciju nacionalne obrazovne strategije i standarda, predlažu finansijsku raspodelu sredstava itd. Sastav i veličina ovih institucija razlikuje se, ali gotovo po pravilu u nacionalne obrazovne savete ulaze, pored predstavnika nastavničkih organizacija, naučnika i eksperata u obrazovanju i predstavnici privrede, istaknuti javni i kulturni radnici, predstavnici regionalnih ili lokalnih vlasti.

Od posebne važnosti u procesu decentralizacije jesu obuka i izgradnja kapaciteta nastavnika i ostalih zaposlenih u obrazovanju za preuzimanje novih uloga. Ovde su prakse zemalja vezane za inicijalne i dodatne obuke u različitim oblastima veoma šarolike, ali postoje zajednička pitanja koja sve zemlje uzimaju u obzir prilikom iznalaženja adekvatnih rešenja u ovoj oblasti. To su, na primer, pitanje balansa između opšte, predmetne obuke i pedagoške, metodološke obuke i pripremljenosti za učešće u planiranju razvoja škole, obrazovnih programa, saradnju s roditeljima, korišćenje informaciono-komunikacijskih tehnologija u nastavi itd. S obzirom na kulturne razlike i posebne potrebe dece, značajno je i razvijanje senzibilnosti nastavnika za pitanja od značaja za rad sa decom na određenom uzrastu. U nastojanju da povećaju profesionalnost nastavnika i podignu kvalitet podrške nastavnicima, zemlje su uspostavile sisteme definisanih kompetencija nastavnog osoblja i započele proces revizije postojećih inicijalnih i dodatnih programa obuke i usavršavanja u odnosu na takve nove kompetencije.<sup>1</sup> Takođe se uvidelo da je kontinuirano stručno usavršavanje nastavnika ključ uspeha školstva. U većini zemalja Evropske unije traži se od nastavnika 20–100 sati stručnog usavršavanja godišnje.

---

<sup>1</sup> European Report on the Quality of School Education: Sixteen Quality Indicators, May 2000 (<http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11063.htm>). Izveštaj je izradila komisija koju su sačinjavali stručnjaci iz ministarstava za obrazovanje 26 zemalja Evrope (članica EU i zemalja kandidata). Komisija je identifikovala 16 indikatora kvaliteta u četiri oblasti: a) postignuća u oblastima matematike, maternjeg jezika, opšte nauke, informaciono-komunikacionih tehnologija, stranih jezika, učenja kako učiti i građanskog obrazovanja; b) uspeh i prelaz u viši nivo učenja – određivanje kakve su mogućnosti učenika da završe svoje osnovno školovanje (kroz ispitivanje nivoa napuštanja školovanja), kao i kakvo je stanje u završavanju srednjeg obrazovanja i učešća u visokom obrazovanju; c) analiza osnovnog obrazovanja – učešće različitih zainteresovanih grupa, a pre svega roditelja u školskom sistemu kroz evaluaciju; d) opremljenost i struktura – troškovi po učeniku za školovanje, obrazovanje i usavršavanje nastavnika, nivo pohađanja predškolske nastave i broj učenika po računaru.

## *Osiguranje kvaliteta*

U svim evropskim zemljama postoje mehanizmi osiguranja kvaliteta obaveznog školstva koji su zasnovani na jasno definisanim standardima kvaliteta i procedurama vrednovanja kako rezultata, tako i procesa školovanja. Rezultati vrednovanja kvaliteta služe kao osnova u procesu kontinuiranog unapređivanja razvojne politike na različitim nivoima sistema obrazovanja. Spoljašnje vrednovanje kvaliteta se zasniva na objektivnoj oceni van sistema obrazovanja, na primer, na rezultatima nacionalnih ili međunarodnih testiranja, ili istraživanjima i ocenama nezavisnih institucija. Unutrašnje vrednovanje se sprovodi unutar samog sistema obrazovanja od strane inspektorata ili izvršne obrazovne vlasti na višim nivoima, kao i od strane neposrednih učesnika u obrazovanju na nivou škole, za šta se najčešće koristi termin samovrednovanje. Većina evropskih zemalja nastoji da kombinuje ova dva vida vrednovanja.

Na evropskom nivou ne postoji jedinstvena odredba kvaliteta školskog obrazovanja, niti je moguće uspostaviti standardne metode kvalitativne ocene, s obzirom na sve društveno-kulturne, istorijske i političke specifičnosti zemalja članica. Ipak, postoje zajednički ciljevi, kao što su borba protiv ranog napuštanja školovanja i društvene isključenosti. Evropski parlament i Savet za evropsku saradnju u oblasti ocene kvaliteta školskog obrazovanja preporučuju saradnju između zemalja na postizanju ovakvih zajedničkih ciljeva putem razmene informacija i primera dobre prakse, posebno primenom novih tehnologija, organizovanjem konferencija, seminara i prikupljanjem podataka.<sup>2</sup> I ova preporuka razlikuje spoljašnje vrednovanje i samovrednovanje, a ohrabruje sve učesnike u sistemu školstva (učitelje, nastavnike, učenike, roditelje i stručnjake) da se uključe u procese vrednovanja. Kao cilj spoljašnjeg vrednovanja navode se metodološka podrška samovrednovanju i objektivna ocena škola.

Generalno govoreći, trend decentralizacije sistema obrazovanja u Evropi uticao je na transformaciju procesa osiguranja kvaliteta u pravcu omogućavanja što većeg učešća škola, roditelja i lokalne zajednice u procesu vrednovanja kvaliteta obrazovanja na osnovu opšteprihvaćenih pokazatelja. S druge strane, državne nadzorne službe i inspektorati postepeno gube kontrolnu funkciju i preuzimaju savetodavnu ulogu. Ipak, sistemi vrednovanja u različitim zemljama u velikoj meri se razlikuju kako u praksi, tako i u samoj svrsi u načinu upotrebe prikupljenih podataka.<sup>3</sup>

Iako među zemljama ne postoji saglasnost o tome koliko uticaja prosvetne vlasti na različitim nivoima treba da imaju na artikulisanje indikatora, jedinstveno je mišljenje da ovakve službe treba da imaju izvestan stepen autonomije u svom radu. Podeljena su mišljenja i o tome da li akcent vrednovanja valja staviti na rezultate obrazovnog procesa (npr. postignuća učenika merljiva eksternim standardizovanim testovima znanja, ili putem

---

<sup>2</sup> Recommendation of the European Parliament and of the Council on European cooperation with regard to the qualitative assessment of school education, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11038b.htm>.

<sup>3</sup> U 17 zemalja Evropske unije čije su strategije vrednovanja i strukture školske inspekcije analizirane u okviru istraživanja Informativnog centra „Eurydice“ osnovane su specijalizovane institucije ili odeljenja čiji je zadatak da se bave vrednovanjem kvaliteta školskog sistema i razviju pokazatelje (indikatora) takvog vrednovanja. Videti: [http://www.eurydice.org/Doc\\_intermediaires/analysis/en/frameset\\_analysis.html](http://www.eurydice.org/Doc_intermediaires/analysis/en/frameset_analysis.html)

učesća u komparativnim vrednovanjima) ili na vrednovanju procesa obrazovanja, pri čemu se opet nastoje utvrditi objektivna merila kvaliteta svih aspekata školovanja. Postoje i značajne nesuglasice u pogledu prakse rangiranja škola na osnovu rezultata vrednovanja.<sup>4</sup>

### Obrazovni program (kurikulum)

Reforme obrazovno-vaspitnih programa (*curriculum*) našle su se u središtu procesa decentralizacije evropskih sistema obrazovanja. Da bi se odgovorilo na različite obrazovne potrebe lokalnih zajednica i različite uslove u kojima škole i nastavnici rade, odgovornost za donošenje i izbor načina ostvarivanja školskih obrazovnih programa preuzeli su i škole i nastavnici. Višim nivoima obrazovnih vlasti (regionalnim i/ili nacionalnim) ostavljena je nadležnost za donošenje okvira programa obrazovanja i vaspitanja na osnovu kojih škole osmišljavaju svoje programe u skladu sa specifičnim potrebama škole i lokalne zajednice. Ni ovde ne postoji standardizovan okvir na evropskom nivou, ali se u različitim praksama različitih zemalja jasno uočavaju zajedničke tendencije.

Primer potpune decentralizacije nadležnosti nad vaspitno-obrazovnim programima jeste škotski sistem, u čijem se statutarnom okviru programi uopšte ne pominju, već postoje smernice nacionalnog odeljenja za obrazovanje, koje preporučuju procentualni odnos vremena koje treba dodeliti oblastima, na primer, matematike, jezika itd, i niz tematskih smernica koje se tiču kako nastavnih oblasti, tako i svih aspekata obrazovanja koji se odnose na celu školu. U većini zemalja postoji zakonski okvir nacionalnog obrazovnog programa koji uglavnom određuje opštu orijentaciju i ciljeve programa, osnovna znanja, kompetencije i veštine koje učenici treba da savladaju na određenim nivoima, tematske oblasti (uz ostavljanje različitog vremena školama da uvrste nove), broj časova sedmično ili na godišnjem nivou ili procentualni odnos vremena koje treba dodeliti pojedinim oblastima, mada ni ovo nije uvek slučaj.<sup>5</sup>

I pored različitosti u pogledu raspodele nadležnosti nad obrazovnim programima, suština reformi i praksa u decentralizovanim sistemima jeste da se školama i nastavnicima omogući preuzimanje odgovornosti za realizaciju obrazovnih standarda. Okvirni programi na višim nivoima predstavljaju osnovu na kojoj nastavnici nezavisno grade svoj konceptualni i praktični rad. Na ovaj način se podržava autonomija škole i nastavnika, i podstiču raznovrsnost i različitost, a, što je još važnije, obrazovne institucije pružaju specifična znanja koja su potrebna lokalnoj zajednici.

<sup>4</sup> Pristalice ove prakse, na primer, u Engleskoj, gde se rezultati vrednovanja objavljuju kako bi se roditelji njima rukovodili prilikom izbora škole, smatraju da se na ovaj način doprinosi podizanju odgovornosti obrazovnih institucija i vlasti. Protivnici korišćenja vrednovanja putem eksternih testova u svrhe rangiranja škola i njihove karakterizacije u „dobre” i „loše” ističu da se na ovaj način zanemaruju specifičnosti prilika i uslova u kojima škola deluje i „ulaznih vrednosti”. Videti: *Prosvetni pregled*, 30. mart 2006. S druge strane, u Francuskoj zakon zabranjuje roditeljima izbor državnih škola, a namena rezultata vrednovanja je da služe školama kao reper za ocenu i podizanje standarda. Videti: European Report on the Quality of School Education: Sixteen Quality Indicators, May 2000 (<http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11063.htm>).

<sup>5</sup> U Holandiji, na primer, škole odlučuju koliko će vremena posvetiti određenim programskim oblastima i kada. U nekim zemljama okvirni programi sadrže i programske sadržaje, a, izuzetno, i nastavne metode. Ove je, na primer, slučaj u Nemačkoj, gde okvirne programe na nivou pokrajina (*Länder*) donose komisije koje se formiraju iz sastava nastavnika, direktora, inspektora, predstavnika istraživačkih instituta, a konsultuju udruženja roditelja i učenika. Videti: <http://www.eurydice.org/index.shtml>

Još jedna važna odlika decentralizovanih obrazovnih programa, posebno značajna za niže nivoe, jeste fleksibilnost koja dozvoljava multidisciplinarni pristup znanju, tj. povezivanje znanja i umeća iz različitih oblasti, što olakšava njihovo usvajanje i primenu u svakodnevnim životnim situacijama. Stoga neki od sistema obrazovanja koji važe za najnaprednije u Evropi ne poznaju podelu na predmete u nižim razredima osnovnog obrazovanja.<sup>6</sup>

Dostupnost kvalitetnog obrazovanja i koncept inkluzivnog obrazovanja

*Dva pitanja vezana za dostupnost*

Pravo na obrazovanje je integralni deo međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava, kojim se bavi dug niz međunarodnih i evropskih konvencija i povelja. Iako su sve evropske zemlje odavno integrisale ove odredbe u svoje obrazovne politike i zakonodavstva, društveni položaj određenih grupa i kompleksnost praktičnih pitanja u vezi sa njihovim pristupom i integracijom u sistem obrazovanja čine da potpuno i kvalitetno ostvarivanje ovog prava ostaje izazov i u najnaprednijim evropskim društvima i obrazovnim sistemima.<sup>7</sup>

Međutim, pitanje dostupnosti kvalitetnog obrazovanja tiče se svih kategorija stanovništva i, pored ljudsko-pravne, ima i svoju ekonomsku dimenziju, a takođe je i tesno povezano sa postepenom razgradnjom do sada pretežnog modela organizovanja evropske države kao države blagostanja. U tom procesu preovladava tendencija smanjivanja svih oblika socijalnih davanja i smanjenja broja onih koji su obuhvaćeni različitim formama socijalnog staranja.<sup>8</sup> Povratno, ove tendencije na obrazovni sistem deluju tako što od njega zahtevaju da svakoga u okviru njegovih mogućnosti osposobi, između ostalog, da stiče lični dohodak.

Zbog toga se dostupnost kvalitetnog obrazovanja tiče svih koji žive u ekonomski nerazvijenijim područjima jedne zemlje, u kojima je po pravilu kvalitet obrazovanja niži, nego u razvijenim područjima. Rešavanje ovog problema je u tesnoj vezi sa vođenjem efikasnih politika ujednačenog ekonomskog razvoja i politikama subvencionisanja razvoja obrazovanja u siromašnim lokalnim zajednicama, naročito kada je u pitanju opremanje škola i motivisanje kvalitetnih nastavnika da svoju profesionalnu karijeru vežu za takva područja.

---

<sup>6</sup> U Danskoj ne postoje čak ni formalizovani časovi, već su teme preporučene nacionalnim okvirom integrisane u multidisciplinarnne praktične projekte.

<sup>7</sup> EU je počela da se bavi ovim pitanjem još 1977. godine, kada je Savet ministara doneo Direktivu o obrazovanju dece radnika migranata (Directive on the Education of the Children of Migrant Workers EEC 77/486), kojom se sve zemlje članice obavezuju da razvijaju programe učenja maternjeg jezika i kulture zemlje iz koje deca potiču, a u saradnji sa zemljom porekla i u koordinaciji sa opštim obrazovanjem. Direktivu prati Rezolucija o školovanju romske dece i dece putujućih radnika (EC 89/153).

<sup>8</sup> Uzgred, u vezi sa ovom poslednjom tendencijom jeste i politika pomeranja starosne granice za odlazak u penziju, kao i, delimično, sve politike vezane za sprovođenje koncepta doživotnog učenja.



Najšire shvaćena ideja inkluzivnog obrazovanja podrazumeva omogućavanje svoj deci ne samo ravnopravnog pristupa kvalitetnom i besplatnom obaveznom obrazovanju, nego i pitanje ravnopravnih mogućnosti u sistemu obrazovanja u kojem je svako dete poštovano i prihvaćeno bez obzira na pol, nacionalno, versko i socio-ekonomsko poreklo, sposobnosti i zdravstveno stanje. Drugi aspekt inkluzije vezan je za inkluzivnost ukupnog školskog kurikulumu, koji treba da odrazi svu kompleksnost socijalne strukture, promoviše ravnopravnost svih društvenih grupa i kod učenika razvija kompetencije za funkcionisanje u društvu sačinjenom od različitosti. Ovaj aspekt povezuje koncept inkluzije u obrazovanju za aktivno učešće u demokratskom društvu, ali je ne svodi na to.

Konačno, ideja inkluzije, vođenja inkluzivnih obrazovnih politika i uspostavljanja inkluzivnih obrazovnih sistema izuzetno je tesno povezana sa razvojem informacionih tehnologija i, istovremeno, sa njima povezanom organizacijom rada. Primena informacionih tehnologija omogućava da lica sa hendikepom obavljaju poslove koje to ranije nisu mogli. Na primer, slabovidni, slepi, lica sa oštećenjem sluha i slične osobe danas mogu da obavljaju brojne poslove koji im ranije nisu bili dostupni, jer im razne softverske aplikacije omogućavaju da anuliraju sopstveni hendikep. Rad na mreži od kuće, koji ne zahteva odlazak na radno mesto, čini potpuno radno sposobnim sve one koji imaju probleme u kretanju. Na isti način IKT im omogućavaju uključivanje u redovni obrazovni sistem, jer vrše uticaj na način organizovanja sistema obrazovanja.

Ovakvo shvaćena dostupnost i inkluzija u najtešnjoj su vezi sa ostvarivanjem cilja lisabonske agende – socijalne kohezije, koja ima svoju ekonomsku i građansku dimenziju.

Mnoge evropske zemlje načinile su krupan napredak u ovoj oblasti. Mnogo je učinjeno na ostvarivanju prava roditelja da izaberu školu za svoje dete, da budu partneri škole, da se obrate sudu radi ostvarivanja dečjih prava itd. Ipak, i dalje postoje mnogobrojne slabosti obrazovne prakse u pogledu njene inkluzivnosti. Danas se smatra da je inkluzija cilj ili ideal kojem treba težiti. Ona ne predstavlja jednom zauvek dostignuto stanje, već kontinuirani proces koji se stalno razvija i unapređuje. Postoji niz mehanizama na evropskom nivou kojima se zemlje služe kako bi usaglasile i povećavale nivo inkluzije različitih grupa čija su prava *na* obrazovanje i prava *u* obrazovanju ugrožena.

### *Inkluzija manjina*

Pitanja prava na obrazovanje na evropskom nivou reguliše Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina Saveta Evrope. Članovi 12, 13 i 14 tiču se obrazovanja. Osnovni princip ove regulative čini uspostavljanje ravnoteže između, s jedne strane, potrebe za očuvanjem kulture i identiteta pripadnika nacionalnih manjina i, s druge strane, njihove slobodne integracije i učešća u društvu u kojem žive. Pored principa besplatnog i obaveznog obrazovanja, deci pripadnika manjina se garantuju ravnopravan pristup i ravnopravne mogućnosti u obrazovanju, pravo roditelja da biraju vrstu obrazovanja koju će njihovo dete dobiti prema svojim verskim, moralnim i filozofskim ubeđenjima, pravo pripadnika manjina da osnivaju i vode svoje privatne obrazovne in-

stitucije, pravo na učenje manjinskog jezika i obezbeđenje adekvatnih prilika pripadnicima manjna da uče svoj jezik ili primaju obrazovanje na svom jeziku.<sup>9</sup> Na obrazovanje se posredno odnosi i Evropska povelja o zaštiti regionalnih i manjinskih jezika.

Konvencija određuje obrazovanje kao oblast pogodnu za promociju tolerancije i međukulturalnog dijaloga i u tom smislu služi ne samo kao okvir za prevenciju povreda garantovanih prava manjina, već i kao sredstvo za obezbeđenje pozitivnih mera (mere afirmativne akcije) za promovisanje efektivne zaštite manjina. Ovo podrazumeva zahteve u pogledu sadržaja obrazovanja, edukatora, obrazovnih struktura i institucija, a posebno programa i udžbenika istorije, religije i književnosti, ali i celokupnog programa. Za zadovoljenje potrebe manjina za učenjem jezika konvencija preporučuje takozvane „bilingvalne škole”, u kojima jezik manjine i jezik većine imaju podjednaku zastupljenost i važnost. Prema izveštaju Komisije za zaštitu manjina iz marta 2006. godine,<sup>10</sup> međutim, u evropskim zemljama je i dalje najzastupljeniji model škola gde je jezik većine dominantan, sa nekim časovima na jeziku manjine. Ulazak novih članica u EU koje imaju odvojene sisteme obrazovanja za manjine, problem poznavanja jezika većine i slične prepreke već otvaraju nova pitanja tretmana manjina kako ih poznamo u bivšoj Istočnoj Evropi.

### *Inkluzija Roma*

Okvirna konvencija i drugi dokumenti posvećuju posebnu pažnju potrebi za zaštitom prava Roma na obrazovanje i njihovih prava u obrazovanju. Jednaka dostupnost kvalitetnog obrazovanja i zadržavanje romske dece u redovnoj nastavi ostaju izazov u mnogim evropskim zemljama. Postoje mnogobrojni primeri segregisanog obrazovanja i lošijih standarda za romsku decu. Romski jezik nedovoljno je priznat u školama, testovi su kulturno obojeni itd. Konvencija ohrabruje obezbeđivanje transporta i obroka u školama romskoj deci, jer je čest razlog njihovog izostanka iz obrazovanja loš ekonomski status porodica. Takođe, konvencija preporučuje obuku nastavnika i saradnikâ u nastavi Roma. Evropski sud za ljudska prava doneo je presudu protiv Češke<sup>11</sup> zbog diskriminacije romske dece putem neopravdanog upućivanja u škole za decu sa smetnjama u razvoju.

### *Inkluzija dece s posebnim potrebama*

Druga značajna grupacija čija se inkluzija aktivno promoviše u evropskim obrazovnim sistemima jesu deca sa hendikepom, odnosno deca sa posebnim potrebama, što označava svu decu kojoj je potrebna posebna podrška u procesu obrazovanja i koja bez pomoći odgovarajućih službi neće postići ili održati očekivani nivo fizičkog,

<sup>9</sup> <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/157.htm>

<sup>10</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Commentary on Education, [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/minorities/1.\\_general\\_presentation/PDF\\_CommentaryOnEducation\\_final\\_eng.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/1._general_presentation/PDF_CommentaryOnEducation_final_eng.pdf)

<sup>11</sup> CASE OF D.H. AND OTHERS v. THE CZECH REPUBLIC (Application no. 57325/00), JUDGMENT, Strasbourg 13 November 2007.

intelektualnog ili socijalnog razvoja.<sup>12</sup> Takođe, menja se i sama definicija hendikepa.<sup>13</sup> Generalno govoreći, zemlje nastoje da sa dugogodišnjeg psiho-medicinskog pristupa smetnjama u razvoju i ponašnju pređu na tzv. socijalni model ometenosti koji ne tretira ometenost samo kao zdravstveni problem individue, već i kao problem društva koje se mora menjati i podešavati kako bi izašlo u susret posebnim potrebama pojedinca.<sup>14</sup>

Rešenja za obrazovanje ove dece u različitim evropskim zemljama mogu se grupisati u tri kategorije. Prvo, zemlje koje razvijaju praksu uključivanja ili inkluzije gotovo svih učenika u redovno obrazovanje.<sup>15</sup> Drugu grupu predstavljaju zemlje koje imaju inkluzivne škole ali su zadržale i manji broj specijalnih škola. Ovde se razvijaju mnogobrojne službe između sistema specijalnog i redovnog školstva.<sup>16</sup> Inkluzivna orijentacija škole u ovim zemljama ima puni smisao u okviru inkluzivne orijentacije obrazovnih politika koje „deo celine obrazovnog sistema usmeravaju na pojedinačnog učenika i na njegove obrazovne i razvojne potrebe”.<sup>17</sup> U velikom broju zemalja koje su se odlučile za prelazak sa specijalnog na obrazovanje dece sa posebnim potrebama u redovnom sistemu, specijalne škole su transformisane u institucije za podršku ili resursne centre za nastavnike, roditelje, a u nekim slučajevima služe i za kratkoročnu pomoć pojedincima ili grupama učenika. U treću grupu spadaju zemlje sa dva paralelna i odvojena sistema specijalnog i redovnog školstva, koji su međusobno nepovezani.<sup>18</sup>

Na zajedničkom sastanku Evropskog saveta i ministara obrazovanja u maju 1990. godine doneta je Rezolucija Saveta ministara o merama za integraciju dece i mladih sa posebnim potrebama u redovni sistem obrazovanja.<sup>19</sup> Rezolucija preporučuje potpunu integraciju dece sa posebnim potrebama u redovni školski sistem kao prvu opciju za razmatranje. Rad specijalnih škola i centara smatra se dopunskim radom u odnosu na redovni obrazovni sistem. Na osnovu ovog dokumenta je 2003. godine doneta i Rezolucija Evropskog saveta o jednakim mogućnostima za učenike i studente sa posebnim potrebama u obrazovanju i stručnom usavršavanju.<sup>20</sup> Ovde

<sup>12</sup> Videti: *Vodič za unapređivanje inkluzivne obrazovne prakse*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2007, u štampi.

<sup>13</sup> Videti fusnotu 25.

<sup>14</sup> Ovo podrazumeva promene u zakonodavnoj obrazovnoj i socijalnoj politici i prilagođavanjem društvenih institucija kroz uklanjanje različitih barijera u okruženju, od arhitektonskih do socijalnih. Videti: *Special Needs Education in Europe*, januar 2003, [http://www.european-agency.org/site/info/publications/agency/ereports/docs/08docs/sne\\_europe\\_en.doc](http://www.european-agency.org/site/info/publications/agency/ereports/docs/08docs/sne_europe_en.doc)

<sup>15</sup> U Italiji su, na primer, zakonom ukinute specijalne škole. U ovu grupu spadaju: Grčka, Španija, Švedska, Norveška, Irska itd. Videti: *Special Needs Education in Europe*, januar 2003, [http://www.european-agency.org/site/info/publications/agency/ereports/docs/08docs/sne\\_europe\\_en.doc](http://www.european-agency.org/site/info/publications/agency/ereports/docs/08docs/sne_europe_en.doc)

<sup>16</sup> Finska, Danska, Britanija, Francuska, Poljska, Češka itd; *ibidem*.

<sup>17</sup> *Vodič, ibid.*

<sup>18</sup> Na primer, Belgija, Švajcarska i Nemačka itd; *ibidem*.

<sup>19</sup> Resolution of the Council and the Ministers for Education meeting within the Council of 31 May 1990 concerning integration of children and young people with disabilities into ordinary systems of education (*Official Journal*, NO. C 162, 03/07/1990 P. 0002 – 0003), <http://ec.europa.eu/infonet/library/m/90c16202/en.htm>

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2003/oct/134\\_04\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2003/oct/134_04_en.pdf)

se ponovo naglašava potreba da se omogući ravnopravno učešće u obrazovanju deci s posebnim potrebama i preporučuje niz mera kako bi obrazovne vlasti omogućile podršku ovoj deci i njihovim roditeljima.

Inkluzija i podrška obrazovanju, opštem razvoju i napredovanju đaka sa specijalnim potrebama u redovnim sistemima obrazovanja podrazumeva specifičnu pripremu i prilagođavanje postojećeg obrazovnog sistema i u ostalim segmentima. Na primer, decentralizacijom se omogućava veće uključivanje roditelja, fleksibilni obrazovni programi omogućavaju izradu individualnih obrazovnih planova za decu sa specijalnim potrebama. Inkluzija takođe predstavlja izazov u pogledu obuke nastavnika, stručne podrške koja im je potrebna, radnog opterećenja, veličine odeljenja itd.

### Obrazovanje za aktivno učešće u demokratskom društvu

Glavna preporuka Saveta Evrope o obrazovanju za aktivno učešće u demokratskom društvu<sup>21</sup> usvojena je 2002. godine kao odgovor na porast političke apatije i nepoverenja u demokratske institucije u Evropi i porast rasizma, ksenofobije, agresivnog nacionalizma i netolerancije prema manjinama. Obrazovanje za aktivno učešće u demokratskom društvu prepoznato je kao jedan od najvažnijih faktora stabilnosti i napretka demokratskih društava, značajan za društvenu koheziju, interkulturni dijalog, promovisanje jednakosti među polovima i građanske solidarnosti.

Uvažavajući društvene specifičnosti i specifičnosti obrazovnih sistema, ova preporuka ističe potrebu za Obrazovanjem za aktivno učešće u demokratskom društvu u svim evropskim zemljama i preporučuje sledeće vidove pokrivanja ove oblasti: a) kao zasebnog predmeta, b) kao međupredmetne teme i c) kao oblasti integrisane u druge predmete, na primer istoriju, geografiju i njima srodne. Ovi vidovi nastave ne isključuju jedni druge i u većini zemalja obrazovanje za aktivno učešće u demokratskom društvu pokriveno je kombinovanjem ovih programa u raznolikom odnosu na različitim nivoima. Primetno je da se u osnovnom obrazovanju ovakvo obrazovanje uglavnom javlja kao međupredmetna ili integrisana tema, dok se u srednjem obrazovanju od nižih ka višim razredima postepeno povećava zastupljenost posebnog predmeta koji se bavi demokratskim institucijama, ljudskim pravima i mehanizmima učešća građana u odlučivanju, ali opet najčešće u kombinaciji sa međupredmetnim i temama integrisanim u istoriju, geografiju, filozofiju, sociologiju, etiku, jezike itd.<sup>22</sup>

U osnovnom obrazovanju je pokrivanje ove oblasti kroz druge predmete ili međupredmetne programe eksplicitno predviđeno i obavezno u svim zemljama osim Luksemburga i Velike Britanije, gde nije obavezno na nivou osnovnog obrazovanja. U srednjem obrazovanju građansko obrazovanje se često javlja kao obavezan predmet, ali ne uvek. U Nemačkoj je ovaj predmet fakultativan.

---

<sup>21</sup> Education for democratic citizenship, [http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Documents%5FPublications/Adopted%5Ftexts/092\\_Rec\\_2002\\_12\\_EDC\\_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Documents%5FPublications/Adopted%5Ftexts/092_Rec_2002_12_EDC_en.asp#TopOfPage)

<sup>22</sup> Ovo je slučaj u Sloveniji, Irskoj, Grčkoj, Estoniji, Švedskoj, Velikoj Britaniji, a u Francuskoj, Austriji i Norveškoj samo u višim razredima srednje škole.

Što se tiče ciljeva i sadržaja građanskog obrazovanja, u gotovo svim evropskim zemljama mogu se uočiti tri zajedničke tačke, s tim što svaka od zemalja stavlja težište na onu tačku koju smatra najznačajnijom za svoje lokalne prilike. To su: a) političko opismenjavanje o institucijama i načinu funkcionisanja demokratskog društva (izraženo u Nemačkoj), b) izgradnja stavova i vrednosti koje društvo neguje, kao što su poštovanje sebe i drugih, i c) aktivno učešće u društvu, zajednici, školi, tj. praktična primena principa demokratije (dominantno u Finskoj i Irskoj). Ciljevi i veštine vezani za građansko učešće prisutni su, takođe, i u svim drugim segmentima programa, tj. prožimaju celokupan sistem i koncept obrazovanja, kroz nastojanje na decentralizaciji i izgradnji kritičkog mišljenja, društvenih i komunikacijskih veština, kooperativnosti i sličnih osobina.

## Informaciono-komunikacione tehnologije

Obezbeđenje pristupa i efektivne upotrebe informaciono-komunikacionih tehnologija (IKT) u obrazovanju predstavlja jednu od važnih oblasti u okviru cilja otvaranja evropskih sistema obrazovanja prema svetu i društvu znanja u kojem sposobnost nalaženja, selekcije, obrade i vrednovanja informacija postaje sve značajnija u svim oblastima učenja i primene znanja. Publikacija agencije „Eurydice” o IKT u evropskim obrazovnim sistemima<sup>23</sup> razlikuje tri aspekta uvođenja IKT u obrazovne sisteme: a) značaj za pristup i razmenu informacija među interesnim grupama, b) uticaj na pripremu programa i nastavu, c) uticaj na način organizovanja sistema obrazovanja. Naravno, upotreba IKT u obrazovanju je i direktna priprema za radni proces u okruženju IKT, što je, opet, osnovna odlika informacionog društva i razlog menjanja društvenih modela organizacije i proizvodnje.

S aspekta značaja za pristup i razmenu informacija među interesnim grupama uvođenje IKT u obrazovanje otvara dragocene mogućnosti saradnje putem elektronske komunikacije kako među školama, tako i sa relevantnim institucijama. U Evropi su u stalnom porastu primeri uspostavljanja ovakve saradnje uglavnom među razredima iz različitih zemalja, i između škola i muzeja, lokalnih vlasti, biblioteka, kompanija, udruženja itd. Pored prednosti koju IKT omogućavaju kroz učešće škola u raznim multimedijalnim projektima i partnerstvima, ono donosi i nove izazove, pre svega za nastavnike. Evropske zemlje su uvele niz mera za podršku nastavnicima i primeni IKT, a pre svega uvođenje IKT u inicijalnu obuku i sistem usavršavanja nastavnika.

Primena IKT u organizaciji i izvođenju nastave značajno je razvijena u evropskim školama od sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog veka, kada je IKT uglavnom smatran predmetom. Danas su IKT gotovo univerzalno prisutne u evropskim školama i kao predmet i kao nastavno sredstvo koje može da omogući nove situacije za učenje, probudi radoznalost, razvija sposobnosti rešavanja problema, pruži informaciju i olakša komunikaciju.<sup>24</sup> Posebno, one doprinose sprovođenju inkluzivnih politika obrazovanja kada su u pitanju učenici sa određenim

<sup>23</sup> <http://promitheas.iacm.forth.gr/i-curriculum/Assets/Docs/ICT.pdf>

<sup>24</sup> Izveštaj Evropske komisije o korišćenju interneta za razvoj umrežavanja evropskih škola srednjeg obrazovanja COM (2002) 283 (Report on using the Internet to develop twinning between European secondary schools) iz 2002. godine. Cilj ovog dokumenta je da podstakne sve srednje škole u Evropskoj uniji da se povežu internetom, kako bi razvile zajedničke obrazovne projekte do kraja 2006. godine. Izveštaj se oslanja na postavljene ciljeve Lisabonske agende.

vrstama hendikepa. Kompiuterska industrija je brzo uvidela mogućnosti upotrebe IKT kao nastavnog sredstva i reagovala razvojem obrazovnih softvera i usluga u različitim oblastima. Posebna pažnja se posvećuje dostupnosti IKT u ruralnim oblastima i deci sa posebnim obrazovnim potrebama.

U pogledu organizacije obrazovanja, upotreba IKT je otvorila značajne mogućnosti za modernizaciju i inovacije u upravljanju sistemom na nivou škole, lokalne, regionalne i nacionalne zajednice. IKT otvara mogućnost poređenja na evropskom i međunarodnom nivou, jer se u školama sve više koriste veb-stranice za sopstvenu prezentaciju, a intranet i internet, individualne *e-mail* adrese itd. za komunikaciju i sticanje znanja o drugima. IKT otvara mogućnost za razvoj mehanizama za praćenje i merenje obrazovnih poduhvata, što je od značaja za kreiranje nacionalnih politika. Na evropskom nivou se kontinuirano ulažu napore u razvoj kompatibilnih sistema prikupljanja podataka u različitim segmentima obrazovnih sistema.

### Strukovno obrazovanje i usavršavanje

Polazeći od procene da će, do 2010. godine, skoro polovina novih radnih mesta u Evropskoj uniji zahtevati obrazovanje na tercijarnom nivou,<sup>25</sup> nešto malo manje od 40% radnih mesta zahtevati srednju školsku spremu, a da će oko 15% poslova moći da se obavlja sa obrazovanjem na nivou osnovne škole, zaključeno je da strukovno obrazovanje i usavršavanje treba uključiti u sve nivoe obrazovanja. Da bi se to ostvarilo, neophodno je da se uspostavi daleko čvršća veza sa opštim obrazovanjem, kao i da se omogući mobilnost između ova dva tipa školovanja. Takođe, u cilju osposobljavanja niskokvalifikovane populacije za učesće na tržištu rada, neophodno je uspostaviti mehanizme za učenje tokom čitavog života.

Države članice EU su se složile da se do 2006. godine razvije koherentna strategija učenja tokom čitavog života, pri čemu stručno obrazovanje i usavršavanje treba da predstavljaju ključni element ove strategije.<sup>26</sup> U tom cilju je pokrenut Kopenhagenski proces,<sup>27</sup> u okviru kojeg je definisan opšti okvir razvoja stručnog obrazovanja i usavršavanja u Evropi. Potrebno je istaći da „Rezolucija o pospešivanju saradnje u stručnom obrazovanju i usavršavanju” poziva sve države članice i Evropsku komisiju da, u skladu sa svojim nadležnostima, u promovisanje saradnje uključe države koje su kandidati za članstvo u EU i EFTA/EEA, kao i socijalne partnere.

---

<sup>25</sup> Pojmovi „visoko obrazovanje” i „tercijarno obrazovanje” i u međunarodnim dokumentima se koriste naizmenično. U tom smislu, korišćenje tih pojmova u ovom tekstu u skladu je sa dokumentima na osnovu kojih je rađen ovaj izveštaj.

<sup>26</sup> Strategija je usvojena krajem 2006. godine i objavljena u *Službenom glasniku EU (Official Journal)*, L 327, 24/11/2006 („Decision No 1720/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing an action programme in the field of lifelong learning”).

<sup>27</sup> *The Copenhagen Declaration: Declaration of the European Ministers for Vocational Education and Training and the European Commission on enhanced European co-operation in vocational education and training (Copenhagen, 29/30 November 2002)*, [http://ec.europa.eu/comm/education/copenhagen/copenhagen\\_declaration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/education/copenhagen/copenhagen_declaration_en.pdf)

## Dokumenti Kopenhagenskog procesa

**Kopenhagenska deklaracija** definiše prioritete reforme stručnog obrazovanja u Evropi: jačanje evropske dimenzije u oblasti stručnog obrazovanja, olakšavanje priznavanja znanja, sposobnosti i kvalifikacija kroz povećanje transparentnosti i upotrebu zajedničkih instrumenata, kao što su „Europass”, osiguranje kvaliteta i uspostavljanje i osnaživanje sistema savetovanja i stručnog usmeravanja. Doneta je na sastanku evropskih ministara zaduženih za stručno obrazovanje novembra 2002. godine. Na ovom sastanku je dogovoreno i da se ministri sastaju svake dve godine kako bi pratili i unapređivali Kopenhagenski proces.

**Saopštenje iz Matrihta** predstavlja nastavak rada na implementaciji Kopenhagenske deklaracije. Naglašeni su prioriteti reformi: a) povećanje atraktivnosti stručnog razvoja za poslodavce i pojedince, sa ciljem njihovog većeg učešća u stručnom obrazovanju, b) postizanje visokog nivoa kvaliteta i uvođenje novina u sistem stručnog obrazovanja, c) povezivanje stručnog obrazovanja sa zahtevima ekonomije zasnovane na znanju, d) rad na potrebama niskokvalifikovanih radnika i siromašnih grupa. Izdato je posle održavanja sastanka evropskih ministara zaduženih za stručno obrazovanje 2004. godine.

**Odluka o jedinstvenom komunitarnom okviru za transparentnost kvalifikacija, znanja i sposobnosti** – EUROPASS (Decision on a single Community framework for the transparency of qualifications and competences – EUROPASS). Odluku su 15. decembra 2004. godine doneli Evropski parlament i Evropski savet, sa ciljem da se uspostavi jedinstveni okvir Zajednice za transparentnost kvalifikacija, znanja i sposobnosti stvaranjem ličnog, koordinisanog skupa dokumenata, poznatih kao EUROPASS. Dokumenti EUROPASS-a su: Europass – CV, Europass – mobilnost, Europass – dodatak diplomi, Europass – jezički portfolio i Europass – dodatak svedočanstvu. Ovom odlukom se ustanovljavaju i nacionalni Europass-centri.

Istovremeno su identifikovane četiri prioritete aktivnosti:

- Jačanje evropske dimenzije – sa ciljem ostvarivanja bliže saradnje, povećanje mobilnosti i ostvarivanja drugih transnacionalnih inicijativa.
- Povećanje transparentnosti – kroz primenu i racionalizaciju informacionih sistema i integraciju postojećih instrumenata (evropski CV, EUROPASS i drugi sertifikati) u jedinstveni okvir – novi EUROPASS.
- Priznavanje kompetencija i kvalifikacija – sa ciljem uspostavljanja opšteg okvira kvalifikacija, razvijanje evropskog sistema prenosa bodova u stručnom obrazovanju i usavršavanju (ECVET), koji bi studentima omogućio da koriste i nadograđuju svoja pređašnja postignuća kada prelaze iz jednog nacionalnog sistema stručnog obrazovanja i usavršavanja u drugi, kao i utvrđivanje zajedničkih

- principa za vrednovanje vaninstitucionalnog i implicitnog učenja.<sup>28</sup>
- Osiguranje kvaliteta – razvijanje zajedničkih principa i kriterijuma ocene kvaliteta koji treba da doprinesu povećanju uzajamnog poverenja u pogledu stečenih kompetencija i kvalifikacija.

Budući da implementacija Kopenhagenskog procesa zavisi prevashodno od nacionalnih sistema obrazovanja, ustanovljen je i stalni mehanizam dvogodišnjih ministarskih sastanaka u cilju praćenja rezultata i predlaganja novih instrumenata koji treba da pospeše ostvarivanje konačnog cilja. Na sastanku u Maastrichtu<sup>29</sup> konstatovano je da neophodne reforme i ulaganja treba da budu koncentrisane na: podizanje ugleda i privlačnosti stručnog obrazovanja za pojedince i poslodavce; ostvarivanje visokog nivoa kvaliteta i uvođenje novina u sistem stručnog obrazovanja; povezivanje stručnog obrazovanja sa zahtevima ekonomije zasnovane na znanju; zadovoljenje potreba niskokvalifikovanih i siromašnih grupa u svrhu postizanja društvene kohezije.

Istovremeno je definisan i niz referentnih indikatora kojima se prati razvoj sistema i ocenjuje ispunjenost postavljenih ciljeva. Svake godine se na osnovu ovih indikatora pravi pregled stanja u svih 25 zemalja članica Evropske unije, u četiri zemlje koje su kandidati za članstvo, kao i u tri zemlje koje su uključene u evropski ekonomski prostor.<sup>30</sup>

Uporedni pregled u zemljama Evropske unije<sup>31</sup> pokazuje da se u inicijalnom stručnom obrazovanju i usavršavanju (na nivou srednje škole) odnos opštih i stručnih sadržaja obrazovanja kreće u odnosu oko pola–pola. Pored toga, u većini zemalja, odnos između nastave i praktičnog rada u delu stručne nastave kreće se oko pola–pola. Viši nivou stručnog obrazovanja i usavršavanja realizuju se kroz učenje tokom celog života, neakademske institucije (često organizovane od strane poslodavca) ili akademske institucije u okviru programa strukovnih studija.

U zaključcima Lisabonske agende specifikovan je niz strateških opredeljenja i ciljeva koje stručno obrazovanje treba da ostvari. U cilju praćenja ostvarivanja ovih ciljeva definisano je 29 strukturnih indikatora.<sup>32</sup>

Svake godine se na osnovu ovih indikatora pravi pregled stanja u svim zemljama članicama Evropske unije,

---

<sup>28</sup> Engleski termin „non-formal learning”, preveden kao „vaninstitucionalno učenje”, odnosi se na učenje van zvaničnih ustanova obrazovanja (npr. kursevi jezika ili iz oblasti informaciono-komunikacionih tehnologija), ali podrazumeva svesnu nameru učenja. Termin „informal learning”, koji se odnosi na aktivnosti u okviru kojih učenje nije eksplicitan cilj, ali se svejedno ostvaruje (npr. učenje kroz radno iskustvo), preveden je kao „implicitno učenje”.

<sup>29</sup> Maastricht Communiqué „on the future priorities of enhanced European co-operation in vocational education and training (VET)” [Review of the Copenhagen Declaration of 30, November 2002] (Maastricht, 14 December 2004), [http://ec.europa.eu/education/news/ip/docs/maastricht\\_com\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/news/ip/docs/maastricht_com_en.pdf)

<sup>30</sup> <http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progressreport06annexes.pdf>

<sup>31</sup> [www.trainingvillage.gr](http://www.trainingvillage.gr)

<sup>32</sup> <http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progressreport05.pdf>



## **Indikatori za praćenje performanse i progressa reforme sistema stručnog obrazovanja i usavršavanja**

### **Nastavnici – indikatori**

- 1) Starosna raspodela nastavnika (uključujući i donju i gornju granicu penzionisanja)
- 2) Ukupna populacija starosnih grupa od 0–14 godina i od 15–19 godina, i procent ovih grupa u odnosu na ukupnu populaciju
- 3) Odnos učenika i nastavnika u pojedinim nivoima obrazovanja

### **Veštine potrebne za društvo znanja**

Postavljeni cilj: Do 2010. godine 85% populacije starosne grupe 20–24 godine imaće makar više srednje obrazovanje.

Očekivane ključne kompetencije: matematička i jezička pismenost (fundamentalna znanja); osnovne kompetencije u matematici, prirodnim naukama i tehnologiji; strani jezici; informaciono-komunikacione tehnologije; sposobnost samostalnog učenja; socijalne veštine; preduzetnička kultura; opšta kultura.

Još nisu razvijeni indikatori za praćenje rezultata u svim ovim oblastima. Trenutno se koriste sledeći indikatori:

- 4) Procent populacije stare 22 godine koja je završila makar više srednje obrazovanje (ISCED 3)
- 5) Procent učenika čija je pismenost na „nivou 1” utvrđenom prema PISA-skali pismenosti
- 6) Raspodela i srednja vrednost učenika (iz pojedine zemlje) na PISA-skali pismenosti
- 7) Raspodela i srednja vrednost učenika (iz pojedine zemlje) na PISA-skali poznavanja matematike
- 8) Raspodela i srednja vrednost učenika (iz pojedine zemlje) na PISA-skali poznavanja prirodnih nauka
- 9) Procent odraslih koji nemaju više ili srednje obrazovanje, a koji su u poslednje 4 nedelje učestvovali u bilo kojem obliku obrazovanja i usavršavanja (po starosnim grupama: 25–34, 35–54, 55–64)

### **Oblasti koje se prate i indikatori**

#### *Matematika, nauka i tehnologija*

Postavljeni cilj: Do 2010. povećati broj studenata upisanih na ove programe za 15%, a istovremeno smanjiti rodnu disproporciju.

#### *Indikatori*

- 10) Procent studenata upisanih na programe iz matematike, prirodnih nauka i tehnologije u odnosu na sve studente u tercijarnom obrazovanju (ISCED 5A, 5B i 6)
- 11) Procent diplomiranih studenata iz oblasti matematike, prirodnih nauka i tehnologije u odnosu na sve diplomirane studente u tercijarnom obrazovanju (ISCED 5A, 5B i 6)
- 12) Ukupan broj diplomiranih studenata (ISCED 5A, 5B i 6) iz oblasti matematike, prirodnih nauka i tehnologije
- 13) Broj diplomiranih studenata iz oblasti matematike, prirodnih nauka i tehnologije u odnosu na 1000 stanovnika starosti 20–29 godina (razbijeno po ISCED nivoima 5A, 5B i 6)

#### *Ulaganje u obrazovanje i usavršavanje*

Postavljeni cilj: povećati i budžetska i privatna ulaganja (bez jasne specifikacije procenta).

##### *Indikatori*

- 14) Budžetsko ulaganje u obrazovanje
- 15) Ulaganje privatnih sredstava u obrazovanje
- 16) Ulaganje preduzeća u programe kontinuiranog stručnog obrazovanja i usavršavanja kao procent ukupnih troškova radne snage
- 17) Ukupno ulaganje u obrazovanje po učeniku, po pojedinim nivoima obrazovanja
- 18) Ukupno ulaganje u obrazovanje po studentu (*GDP per capita*)

#### *Otvorenost okruženja prema obrazovanju*

Postavljeni cilj: Do 2010. godine, minimum 12,5% populacije stare 25–64 godine treba da bude uključeno u programe kontinuiranog obrazovanja (učenje celog života).

- 19) Procent populacije stare 25–64 godine koji je učestvovao u programima stručnog obrazovanja i usavršavanja u poslednje 4 nedelje, po nivoima ostvarenog obrazovanja

#### *Povećanje atraktivnosti učenja*

Postavljeni cilj: Do 2010. maksimum 10% učenika će napuštati srednju školu.

##### *Indikatori*

- 20) Broj sati provedenih u kontinuiranom stručnom obrazovanju i usavršavanju na 1000 radnih sati (samo za preduzeća koja organizuju ovakvu obuku), prema klasifikaciji NACE (Classification of Economic Activities in the European Community)
- 21) Broj sati provedenih u kontinuiranom stručnom obrazovanju i usavršavanju na 1000 radnih sati (sva preduzeća), prema klasifikaciji NACE (Classification of Economic Activities in the European Community)
- 22) Procent učešća u obrazovanju prema starosti i nivou obrazovanja
- 23) Procent populacije stare 18–24 godine sa samo nižim srednjim obrazovanjem koja nije uključena u stručno obrazovanje i usavršavanje

#### *Učenje stranih jezika – indikatori*

- 24) Raspodela studenata u nižem i višem srednjem obrazovanju koji uče strane jezike
- 25) Prosečan broj stranih jezika koje uče studenti u višem srednjem obrazovanju

#### *Mobilnost – indikatori*

- 26) Mobilnost nastavnika (dolasci u zemlju i odlasci iz zemlje) u okviru programa „Socrates” („Erasmus”, „Comenius”, „Lingua” i „Grundtvig”), kao i „Leonardo da Vinci”
- 27) Mobilnost studenata (dolasci u zemlju i odlasci iz zemlje) u okviru programa „Erasmus” i usavršavanja u okviru programa „Leonardo da Vinci”
- 28) Procent stranih studenata u tercijarnom obrazovanju (ISCED 5 i 6) u odnosu na ukupan broj upisanih studenata, po nacionalnostima (zemlje Evrope i ostale zemlje)
- 29) Procent studenata u tercijarnom obrazovanju (ISCED 5 i 6) upisanih na škole u inostranstvu (zemlje Evrope i ostale zemlje)

zemljama kandidatima za članstvo, kao i u tri zemlje koje su uključene u evropski ekonomski prostor.<sup>33</sup> Paralelno sa tim radi se i na izradi novih indikatora koji bi obuhvatili sve relevantne kompetencije i omogućili bolje sagledanje rezultata reforme.<sup>34</sup>

#### Doživotno učenje

Evropske zemlje identifikovale su doživotno obrazovanje (*life long learning*) kao značajan koncept za postizanje tzv. „Lisabonskih ciljeva”, tj. podizanje konkurentnosti evropske privrede zasnovane na znanju i društvene kohezije. Šire značenje koncepta učenja tokom čitavog života obuhvata sve vrste i načine učenja „od kolenke do groba”. Dakle, ono obuhvata znanja i kompetencije u sferi ličnog, građanskog i obrazovanja za zaposlenje koji se stiču u najrazličitijim sredinama unutar i van formalnog sistema obrazovanja i obuke. Pod reformom sistema obrazovanja u pravcu omogućavanja učenja tokom čitavog života podrazumeva se uvođenje fleksibilnijih oblika učenja kako bi se ljudima svih uzrasta omogućio ravnopravan i otvoren pristup kvalitetnim mogućnostima za učenje kroz raznovrsna iskustva.

#### Evropski prostor visokog obrazovanja (EPVO)<sup>35</sup>

Razumevanje da je visoko obrazovanje od ključnog značaja za kvalitet istraživanja i efikasnu privredu, kao i svest o ograničenim resursima kojima u ovoj oblasti raspolaže svaka pojedina evropska zemlja sazrevala je u Evropi tokom 1980-ih i 1990-ih godina. Paralelno se uobličavala i ideja da je kvalitet visokog obrazovanja presudan za mogućnost povezivanja ove dve komponente na širem evropskom nivou. O tome svedoče i dokumenti koji su podsticali evropske univerzitete na ujednačavanje kvaliteta studija, njihovo međusobno povezivanje i uzajamnu saradnju.

Dalji korak u harmonizaciji visokog obrazovanja najavila je Bolonjska deklaracija,<sup>36</sup> koju je juna 1999. godine potpisalo 29 zemalja Evrope. Ona polazi od uočenih slabosti postojećeg sistema visokog obrazovanja u Evropi, odnosno njegove neprilagođenosti novonastalim uslovima. Suočene sa problemom finansiranja neefikasnih sistema izuzetno dugih studija, neobično visokim procentom odustajanja, neatraktivnošću studija u Evropi za studente sa drugih kontinenata, kao i relativno slabe privlačnosti za ulaganja u istraživanja od strane multinacionalnih kompanija, države Evrope povlače jedan neočekivan potez. Vlade evropskih zemalja se udružuju i donose zajednički akt, kojim nameću osnovne principe reforme svim svojim univerzitetima. Sámó se po sebi razume da je ovaj čin izazvao burno negodovanje u akademskoj zajednici Evrope. Skloni tradicionalizmu, evropski univerziteti su ovaj čin protumačili kao nedopušteno birokratsko mešanje u autonomiju univerziteta.

<sup>33</sup> <http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progressreport06annexes.pdf>

<sup>34</sup> <http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progressreport06.pdf>

<sup>35</sup> *European Higher Education Area – EHEA*

<sup>36</sup> Internet-stranica Bolonjskog sekretarijata: <http://www.dfes.gov.uk/bologna>.

## Dokumenti Saveta Evrope

**Lisabonska konvencija o priznavanju kvalifikacija**, koja je doneta pod okriljem Saveta Evrope 1997. godine (stupila na snagu 1990), sadrži opšte principe priznavanja kvalifikacija stečenih u bilo kojoj zemlji potpisnici i definiše njihove obaveze u tom pogledu. Poverava određene nadležnosti Evropskoj mreži nacionalnih informacionih centara o akademskoj mobilnosti i priznavanju u sprovođenju, a predviđa i stvaranje Komiteta Konvencije koji prati njeno sprovođenje. Konvencija je obavezujuća za države potpisnice. Srbija je, kao deo Državne zajednice Srbija i Crna Gora, ratifikovala Lisabonsku konvenciju u martu 2004. godine.

### Konvenciju prate

**Preporuka o priznavanju zajedničkih diploma (2004)** daje osnovne smernice i principe za priznavanje kvalifikacija stečenih kroz program za sticanje zajedničke diplome i definiše zajedničke diplome.

**Preporuka o kriterijumima i procedurama za ocenjivanje inostranih kvalifikacija (2001)** sadrži opšte principe priznavanja inostranih kvalifikacija; detaljnija objašnjenja Lisabonske konvencije i toga kako se njene odredbe primenjuju na inostrane kvalifikacije, kao i shemu preporučene procedure za procenu inostrane kvalifikacije, gde se opisuju koraci kojima se dolazi do priznavanja inostranih kvalifikacija.

**Preporuka o međunarodnom pristupu kvalifikacijama (1999)** bavi se kvalifikacijama koje stiču učenici po završetku srednje škole, a koje su potrebne za pristup visokom obrazovanju, naročito za one pojedince koji žele da nastave svoje školovanje u drugoj zemlji.

**Pravilnik o primeni odredbi transnacionalnog obrazovanja iz 2001. godine**, čiji je osnovni cilj da omogući lakšu primenu nekih od odredbi i pravila koji su utvrđeni ranijim evropskim dokumentima u oblasti pristupa inostranim programima visokog obrazovanja, kao i o priznavanju kvalifikacija stečenih na ovim programima. Pravilnik daje neke osnovne principe koji se odnose na određene subjekte i aktivnosti u okviru ovog procesa, i to: transnacionalni ugovori, akademski kvalitet i standardi, politika i misija ustanova, informacija koju pruža ustanova što dodeljuje kvalifikaciju, zaposleni u ustanovama, kultura i običaji u odnosnim zemljama, predstavnici ustanova, prijem studenata, nastavne aktivnosti, ispiti, akademski rad i opterećenje, kvalifikacije.

Sve preporuke i pravilnike doneo je Komitet Konvencije nadležan za praćenje njenog sprovođenja i za njeno tumačenje.

Godinu dana posle inauguracije Bolonjskog procesa, Lisabonska agenda ističe obrazovanje kao jedan od značajnih instrumenata koji treba da doprinesu ostvarenju postavljenog cilja – pretvaranje evropske privrede zasnovane na znanju u najkompetitivniju svetsku privredu. Uočavajući posebno mesto i ulogu tercijarnog obrazovanja, pored pokretanja Kopenhagenskog procesa, usmerenog ka stručnom obrazovanju, postavlja se zahtev i da se daljom razradom principa izraženih u Bolonjskoj deklaraciji pokrene proces sveobuhvatnih reformi univerzitetskog (visokog) obrazovanja, koji po svojoj atraktivnosti za strane studente i za ulaganje u istraživanja počinje da zaostaje za sistemima u SAD, na Dalekom istoku i u Australiji.

Suočeni sa ozbiljnošću zahteva od strane svojih vlada, s jedne strane, kao i pritiscima Evropske komisije, s druge strane, evropski univerziteti odlučuju da se uključe u Bolonjski proces i da doprinesu njegovom osmišljavanju.<sup>37</sup> Tokom narednih godina, zajedničkim naporima Evropske univerzitetske asocijacije (EUA), Evropske asocijacije studenata (ESIB), Saveta Evrope, Evropske komisije i odgovarajućih ministarstava evropskih zemalja, razvijen je zaokrugljen koncept Evropskog prostora visokog obrazovanja (EHEA). Prostor je otvoren za sve zemlje Evrope i očekuje se da njihovom sinergijom do 2010. godine visoko obrazovanje i istraživanje postanu svetska referenca kvaliteta.

Praćenje toka samog procesa obavlja se, s jedne strane, preko redovnih sastanaka Grupe za praćenje primene Bolonjskog procesa (Bologna Follow-up Group), a s druge strane, preko sastanaka ministara obrazovanja zemalja koje su pristupile procesu u dvogodišnjim intervalima.<sup>38</sup> Grupa je formirana na sastanku evropskih ministara zaduženih za visoko obrazovanje u Pragu 2001. godine, sa osnovnim ciljem da prati sprovođenje preporuka sa ministarskih sastanaka. Danas se u njoj nalaze predstavnici ministarstava svih 49 zemalja potpisnica Bolonjske deklaracije i Evropske komisije, a kao konsultativni članovi figurišu i predstavnici relevantnih evropskih organizacija: Evropske univerzitetske asocijacije (EUA), Evropske asocijacije studenata (ESIB), Evropske asocijacije institucija visokog obrazovanja (EURASHE),<sup>39</sup> Saveta Evrope, UNESCO-CEPES-a, Evropske asocijacije za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA), Education International Pan-European Structure (EI) i Union of Industrial and Employers' Confederations (UNICE). Na svakom od ministarskih sastanaka definišu se prioritne oblasti reforme, a njihovim praćenjem se meri uspešnost svake pojedine zemlje u sprovođenju reformi.<sup>40</sup> Među

---

<sup>37</sup> Convention of European universities *Make our own future*, Salamanka, 2001, [www.eua.be](http://www.eua.be)

<sup>38</sup> Trenutno je u procesu 49 zemalja.

<sup>39</sup> Članice ove asocijacije su institucije ne-univerzitetskog visokog obrazovanja, na primer, institucije strukovnih studija – *polytechnics* (Ujedinjeno Kraljevstvo), *Fachhochschule* (Nemačka), *ammattikorkeakoulu* (Finska), *technikons* (Holandija), *høgskoler* (Norveška).

<sup>40</sup> Na pretposlednjem ministarskom sastanku u Bergenu 2005. godine Srbija je ocenjena ocenom 2,20 od maksimalno 4, što ju je svrstalo na 41. mesto liste od ukupno 43 sistema obrazovanja (iza Srbije su samo Bosna i Hercegovina i Andora). Na ministarskom sastanku u Londonu 2007. godine Srbija je dobila ocenu 4. Ipak, treba imati u vidu da je Grupa za praćenje stepen implementacije Bolonjske deklaracije merila na osnovu izveštaja Ministarstva prosvete i sporta, te da verodostojnost tog izveštaja nije proveravana. Osim toga, u stručnim krugovima koji se bave visokim obrazovanjem postoje brojne zamerke na definisanje parametara koji se prate, prikupljanje informacija od strane država učesnica u procesu, kao i evaluaciju tih informacija.

## Dokumenti Bolonjskog procesa

**Bolonjska deklaracija** je kao glavne ciljeve postavila sledeće: 1) razumljivost i uporedivost akademskih zvanja, uz primenu dodatka diplomu, 2) stvaranje sistema koji se zasniva na dva ciklusa studija (osnovno – BA; i diplomsko – MA uz doktorske studije), 3) uspostavljanje sistema bodova, uz primenu Evropskog sistema prenosa bodova (ECTS), 4) unapređenje mobilnosti, 5) unapređenje evropske saradnje u oblasti osiguranja kvaliteta i 6) unapređenje evropske dimenzije u visokom obrazovanju. Ostvarivanje ovih ciljeva treba da doprinese stvaranju jedinstvenog Evropskog prostora visokog obrazovanja, u koji će ući sve zemlje Evrope. Usvojena je 19. juna 1999. godine, na sastanku evropskih ministara zaduženih za visoko obrazovanje. Na sastanku u Bolonji je dogovoreno da se evropski ministri sastaju svake druge godine kako bi pratili i unapređivali Bolonjski proces.

**Praški kominike** je saopštenje evropskih ministara zaduženih za visoko obrazovanje kojim su ciljevima iz Bolonjske deklaracije dodata još tri nova cilja: 1) doživotno učenje, 2) potreba za aktivnijim učešćem ustanova visokog obrazovanja i, naročito, studenata u procesu ostvarivanja ciljeva Bolonjskog procesa i 3) promocija atraktivnosti Evropskog prostora visokog obrazovanja. Tada su ministri doneli odluku o osnivanju Grupe za praćenje Bolonjskog procesa (Follow Up Group). Kominike je izdat 19. maja 2001. godine.

**Berlinski kominike** je posebno ukazao na važnost veze između Evropskog prostora visokog obrazovanja (EHEA) i Evropskog prostora istraživanja (ERA), kao i na značaj uspostavljanja efikasnijeg mehanizma za utvrđivanje postignutog kroz popis i analizu ostvarenog (stocktaking).

**Bergenski kominike** stavlja akcent na aktivnosti u oblastima visokog obrazovanja i istraživanja, posebno u oblasti osiguranja kvaliteta i okvira kvalifikacija, društvene dimenzije visokog obrazovanja, mobilnosti, atraktivnosti Evropskog prostora visokog obrazovanja i saradnje sa ostalim delovima sveta. U saopštenju se navode tri ciklusa studija (osnovne, diplomske i doktorske), kao osnova Evropskog prostora visokog obrazovanja, a takođe se potvrđuju strukture tela za praćenje ostvarivanja ciljeva Bolonjskog procesa. Kominike je izdat 20. maja 2005. godine.

**Londonski kominike** zaokružuje definiciju EPVO, ističući obavljene i predstojeće poslove u sledećim odrednicama: Mobilnost – nedovoljno razvijena, mali broj zajedničkih studijskih programa; Struktura stepena studija – uspostavljena tri stepena sa definisanim brojem ECTS bodova, poboljšati zapošljivost posle završetka nekog od stepena; Okvir kvalifikacija – precizirani deskriptori, predstoji usklađivanje nacionalnih okvira; Priznavanje kvalifikacija – podvlači se potreba za poštovanjem Lisabonske konvencije za institucionalno obrazovanje; traži se utvrđivanje procedure za priznavanje neformalnog, vaninstitucionalnog obrazovanja; Doživotno učenje – traži se definisanje sistematičnog pristupa i značajno uređivanje ove oblasti; Osiguranje kvaliteta i Registar evropskih agencija za osiguranje kvaliteta – definisani su standardi i uputstva za sprovođenje postupka, kao i uslovi za upisivanje u registar čije uspostavljanje treba da koordinira ENQA (European Network for Quality Assurance); Doktorske studije – traži se čvršće povezivanje sa Evropskim prostorom istraživanja, kao i potreba da visokoobrazovne ustanove uključe programe za doktorske studije u

svoje strategije i razvojne politike i da kreiraju uslove za razvoj karijere doktoranata i istraživača; Socijalna dimenzija – potreba za većom socijalnom kohezijom i ravnopravnošću svih učesnika u visokom obrazovanju; Evropski prostor visokog obrazovanja u globalnom okruženju – usvojena strategija čiji su osnovni ciljevi: informisanje o kompetitivnosti i atraktivnosti Evropskog prostora visokog obrazovanja i njihovo promovisanje; jačanje saradnje zasnovane na partnerstvu; intenziviranje dijaloga o odnosnim politikama; i poboljšanje priznavanja kvalifikacija.

Izveštaj o postignućima zemalja koje učestvuju u Bolonjskom procesu (Bologna Process Stocktaking) sadrži prikaz postignutog u tri prioriteta elementa za svaku zemlju učesnicu Bolonjskog procesa, i to u 1) osiguranju kvaliteta, 2) sistemu dva ciklusa studija i 3) prepoznavanju diploma i perioda studija.

Izveštaj sadrži pet glavnih preporuka: 1) pokrenuti proces formalnog angažovanja udruženja poslodavaca na nacionalnim nivoima i na evropskom nivou, 2) uspostaviti radnu grupu koja će identifikovati ključne oblasti povezane sa ravnopravnim pristupom i koja će razviti moguća merila za procenu aktivnosti u ovoj oblasti, 3) svaka zemlja učesnica Procesu trebalo bi da pripremi akcioni plan za poboljšanje kvaliteta procesa priznavanja stranih kvalifikacija, 4) razviti mehanizme koji će pomoći zemljama učesnicama u primeni Bolonjskog procesa, 5) nastaviti sa praćenjem postignuća, u saradnji sa Grupom za praćenje Bolonjskog procesa i sa zemljama učesnicama.

**Standardi i uputstva za osiguranje kvaliteta u Evropskom prostoru visokog obrazovanja** (Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area) apeluju na sledeće: stvoriti evropske standarde za unutrašnje i spoljašnje osiguranje kvaliteta, kao i za agencije za spoljašnje osiguranje kvaliteta; evropske agencije za osiguranje kvaliteta trebalo bi da budu podvrgnute stalnoj proveri u ciklusima od najviše pet godina; posebnu pažnju treba obratiti na supsidijarnost, a, gde god je to moguće, provere bi trebalo vršiti na nacionalnom nivou; stvoriti Evropski registar agencija za osiguranje kvaliteta; Evropski komitet za registar će odlučivati o uključivanju u Evropski registar; uspostaviti Evropski savetodavni forum za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju. Dokument sadrži opis evropskih standarda za unutrašnje i spoljašnje osiguranje kvaliteta, kao i opis standarda za agencije za spoljašnje osiguranje kvaliteta. Pripremila ga je Evropska asocijacija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA).

Okvir kvalifikacija Evropskog prostora visokog obrazovanja (A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area) jeste dokument koji daje prikaz postignutog na ovom planu od potpisivanja Bolonjske deklaracije do Berlinskog komünikea, uz preporuke šta treba uraditi na daljem razvoju okvira kvalifikacija kako bi se definisao sveobuhvatni Okvir kvalifikacija Evropskog prostora visokog obrazovanja. Takođe, razmatra odnos nacionalnih i evropskog okvira kvalifikacija, konkretna rešenja za svaki ciklus studija, inicijative izvan visokog obrazovanja, različite oblike obrazovanja i njihov odnos prema okviru kvalifikacija (na primer, neformalno i informalno obrazovanje) itd. Dokument je pripremila Radna grupa za okvir kvalifikacija.

Dokumenta Evropske unije

**Saopštenje Uloga univerziteta u Evropi znanja** (Communication from the Commission COM(2003) 58 (The role of the universities in the Europe of knowledge) izdala je Komisija s ciljem da pokrene debatu o ulozi evropskih univerziteta u društvu znanja i ekonomiji znanja. Sámó saopštenje polazi od postavljenog cilja Lisabonske agende prema kojem evropska privreda treba da postane najkonkurentnija ekonomija zasnovana na znanju u svetu. Dokument navodi najveće izazove koji stoje pred evropskim univerzitetima: povećana tražnja za visokim obrazovanjem, internacionalizacija obrazovanja i istraživanja, potreba za čvršćom i efikasnijom saradnjom univerziteta i privrede, umnožavanje mesta gde se proizvodi znanje, reorganizacija znanja, pojava novih očekivanja), kao i tri najvažnija faktora za poboljšavanje atraktivnosti evropskih univerziteta (obezbeđivanje dovoljnih i održivih izvora prihoda, povećanje kvaliteta istraživanja i nastave, otvaranje univerziteta prema spoljnom svetu i povećanje međunarodnih aktivnosti.

**Saopštenje o mobilisanju znanja Evrope: omogućavanje univerzitetima da daju pun doprinos Lisabonskoj strategiji** COM (2005) 152 (Communication from the Commission – Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy) dalje razrađuje principe razvoja i reforme visokog obrazovanja u Evropi, a koji su postavljeni u prethodno izdatom saopštenju Uloga univerziteta u Evropi znanja. Ovo saopštenje se odnosi na tri aspekta reforme univerziteta: 1) poboljšanje kvaliteta univerziteta i povećanje njihove atraktivnosti, 2) poboljšanje uprave univerziteta i 3) povećanje i proširivanje finansiranja univerziteta, sa ili bez osnovnog učešća studenata.

ključnim do sada analiziranim parametrima ističu se: osiguranje kvaliteta; uvođenje tri stepena studija<sup>41</sup> zasnovanih na ECTS/ESPB-u, čiji su ishodi u skladu sa opštim okvirom kvalifikacija (što podrazumeva i definisanje nacionalnog okvira kvalifikacija); i priznavanje kvalifikacija.

Brojne analize i primeri dobre prakse pokazuju kako je za uspešnu realizaciju reformi neophodno da se posebna pažnja posveti strukturi i menadžmentu visokoškolske ustanove, kao i modelu finansiranja.

---

<sup>41</sup> Kako ne bi došlo do terminološke zabune, u ovoj analizi će se koristiti izraz „stepen studija”, koji koristi i naš Zakon o visokom obrazovanju da bi označio pojmove koji su poznati i kao „ciklus studija” ili „nivo studija”.



Polazeći od činjenice da su potrebe savremenog tržišta u velikoj meri prevazišle tradicionalnu podelu na discipline, kao i podelu između sveta „obrazovanja” i „rada”, Evropska komisija je formirala grupu eksperata sa zadatkom da razmotri mogućnost kreiranja „evropskog okvira kvalifikacija” (European Framework for Qualifications – EQF).<sup>42</sup> Ovaj okvir bi trebalo da obuhvati sve nivoe obrazovanja i da uključi i akademsko i stručno obrazovanje. Samo se po sebi razume da će svaka zemlja i nadalje moći da uspostavi svoj sistem kvalifikacija, koji ne mora biti do kraja usklađen sa opštim okvirom. Međutim, od zemlje se očekuje da uspostavi korespondenciju svojih kvalifikacija sa kvalifikacijama definisanim u evropskom okviru.

Evropska komisija je 5. septembra 2006. godine usvojila predlog okvira kvalifikacija, kao i principâ za osiguranje kvaliteta, i uputila ga Evropskom parlamentu i Savetu na usvajanje.<sup>43</sup> Suštinu ovog predloga čini osam nivoa kvalifikacija, počev od obaveznog obrazovanja do najviše kvalifikacije. Za svaki nivo se definišu očekivani ishodi učenja (šta nosilac kvalifikacije zna, razume i može da uradi), nezavisno od načina na koji je ta kvalifikacija stečena.<sup>44</sup> U okviru konkretnih mera za sprovođenje Okvira, sve zemlje članice Evropske unije dužne su da uspostave korespondenciju između nacionalnih sistema kvalifikacija i ovog okvira do 2009. godine.

Deskriptori koji definišu nivoe u Evropskom okviru kvalifikacija (EQF)<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Preporuka COM (2006) 479, *Recommendation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the European Qualification Framework for lifelong learning*. Osim toga, postoji i izveštaj Radne grupe za okvir kvalifikacija u okviru Bolonjskog procesa: Bologna working group on qualification framework, *A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area*, Ministry of Science, Technology and Innovation, Copenhagen (DK), 2005.

<sup>43</sup> Evropski parlament je usvojio Evropski okvir kvalifikacija 24. oktobra 2007. godine, a Evropski savet je 15. novembra prihvatio ovu odluku i dogovorio se o konkretnim koracima za okončanje procedure oko formalnog usvajanja Okvira, što se očekuje početkom 2008. godine. Jan Figel, evropski komesar za obrazovanje, obuku, kulturu i mlade, zvanično je promovisao početak Okvira u Lisabonu krajem novembra 2007. godine.

<sup>44</sup> Rezime ovog predloga dat je u prilogu

<sup>45</sup> Okvir kvalifikacija Evropskog prostora visokog obrazovanja daje deskriptore za cikluse (stepene) studija. Svaki deskriptor ciklusa daje generički opis tipičnih očekivanja postignuća i mogućnosti vezanih za kvalifikacije koje predstavljaju kraj tog ciklusa.

Svaki od 8 nivoa je definisan nizom deskriptora koji ukazuju koji su ishodi učenja relevantni za kvalifikacije na tom nivou u bilo kojem sistemu kvalifikacija.			
	Znanje (Knowledge)	Veštine (Skills)	Znanje i sposobnost (kompetentnost – Competence)
	U EQF-u je znanje opisano kao teorijsko i/ili činjeničko.	U EQF-u su veštine opisane kao kognitivne (korišćenje logičkog, intuitivnog i kreativnog razmišljanja) i praktične (uključujući spretnost u rukovanju i korišćenje metoda, materijala, alata i instrumenata).	U EQF-u je kompetentnost opisana u smislu odgovornosti i samostalnosti.
Nivo 1 Ishodi učenja koji se odnose na nivo 1 jesu	osnovno opšte znanje	osnovne veštine potrebne da bi se uradili jednostavni zadaci	rad ili učenje pod neposrednim nadzorom u strukturnom kontekstu
Nivo 2 Ishodi učenja koji se odnose na nivo 2 jesu	osnovno činjeničko znanje u oblasti rada ili nauke	osnovne kognitivne i praktične veštine potrebne za korišćenje relevantnih informacija da bi se uradili zadaci i rešili rutinski problemi, koristeći jednostavna pravila i alate	rad ili učenje pod nadzorom uz određenu samostalnost
Nivo 3 Ishodi učenja koji se odnose na nivo 3 jesu	znanje činjenica, principa, procesa i opštih koncepata u oblasti rada ili nauke	niz kognitivnih i praktičnih veština potrebnih za izvršavanje zadataka i rešavanje problema izborom i primenom osnovnih metoda, alata, materijala i informacija	– preuzimanje odgovornosti za završetak zadatka u radu ili učenju – prilagođavanje sopstvenog ophođenja okolnostima u rešavanju problema
Nivo 4 Ishodi učenja koji se odnose na nivo 4 jesu	činjeničko i teorijsko znanje u širem kontekstu unutar oblasti rada ili nauke	niz kognitivnih i praktičnih veština potrebnih za dobijanje rešenja specifičnih problema u oblasti rada ili nauke	– samostalno upravljanje u okviru uputstava u kontekstu radnih ili naučnih aktivnosti koji je obično predvidiv, ali se može promeniti – nadgledanje rutinskog rada drugih, preuzimanje nekih odgovornosti za evaluaciju i poboljšanje aktivnosti rada ili nauke
Nivo 5* Ishodi učenja koji se odnose na nivo 5 jesu	sveobuhvatno, specijalizovano, činjeničko i teorijsko znanje unutar oblasti rada ili nauke i svest o granicama tog znanja	sveobuhvatan niz kognitivnih i praktičnih veština potrebnih za razvijanje kreativnih rešenja apstraktnih problema	– korišćenje upravljačkih sposobnosti i nadgledanje u kontekstu radnih i naučnih aktivnosti kada postoje nepredvidljive promene – procena i razvoj sopstvenog učinka i učinka drugih
Nivo 6** Ishodi učenja koji se odnose na nivo 6 su	napredno znanje oblasti rada ili nauke, uključujući kritičko razumevanje teorija i principa	napredne veštine, uz prikaz vrhunskog poznavanja materije i inovativnosti, potrebnih za rešavanje složenih i nepredvidivih problema u specijalizovanoj oblasti rada ili nauke	– izvođenje složenih tehničkih ili profesionalnih aktivnosti ili projekata, preuzimajući odgovornost za proces odlučivanja u nepredvidivim kontekstima rada ili nauke – preuzimanje odgovornosti za upravljanje profesionalnim razvojem pojedinaca i grupa
Nivo 7*** Ishodi učenja koji se odnose na nivo 7 jesu	– visoko specijalizovano znanje, koje može biti od najvećeg značaja u oblasti rada ili nauke, kao osnova za originalno razmišljanje i/ili istraživanje – kritička svesnost predmeta znanja u odnosnoj oblasti i na granici između različitih oblasti	specijalizovane veštine rešavanja problema potrebnih u istraživanju i/ili inovativnosti, s ciljem razvoja novog znanja i procedura i integrisanja znanja iz različitih oblasti	– izvođenje i menjanje konteksta rada ili nauke koji su složeni, nepredvidivi i zahtevaju nove strateške pristupe – preuzimanje odgovornosti za doprinos profesionalnom znanju i praksi i/ili za procenu strateškog učinka timova
Nivo 8**** Ishodi učenja koji se odnose na nivo 8 jesu	znanje na najnaprednijoj granici oblasti rada ili nauke i na granici između oblasti	najnaprednije i najspecijalizovanije veštine i tehnike, uključujući sintezu i evaluaciju, potrebne za rešavanje kritičkih problema u istraživanju i/ili inovativnosti i za proširivanje i redefinisavanje postojećeg znanja ili profesionalne prakse	prikazivanje suštinskog autoriteta, inovativnosti, samostalnosti, naučnog i profesionalnog integriteta i održive predanosti razvoju novih ideja ili procesa koji su na vrhu konteksta rada ili nauke, uključujući i istraživanje

Paralelno sa razvojem okvira kvalifikacija, teče proces intenzivnog uspostavljanja standardâ za kontrolu kvaliteta. Naime, ukoliko sistem obrazovanja u nekoj zemlji ne bude imao transparentan proces eksterne kontrole kvaliteta, on će veoma teško moći da očekuje da stečene kvalifikacije budu priznate van granica zemlje, ali ni u zemlji od poslodavaca koji nude poslove u granama koje pripadaju ekonomiji zasnovanoj na znanju.

Evropska komisija je usvojila opšte principe osiguranja kvaliteta u obrazovanju i usavršavanju, i podnela ih je Evropskom parlamentu na usvajanje.<sup>46</sup> Ovdje je potrebno istaći da su ovim principima obuhvaćeni i zaključci ministarskih sastanaka u Berlinu i Bergenu, koji se odnose na osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju.

Osiguranje kvaliteta, koje je potrebno kako bi se obezbedili pouzdanost i poboljšanje obrazovanja i usavršavanja, trebalo bi da se sprovede saglasno sledećim principima:

- strategije i procedure osiguranja kvaliteta pokrivaju sve nivoe sistema obrazovanja i usavršavanja;
- osiguranje kvaliteta je sastavni deo unutrašnje uprave ustanova obrazovanja i usavršavanja;
- osiguranje kvaliteta je uključeno u stalne evaluacije ustanova ili programa od strane spoljnih tela ili agencija za monitoring;
- spoljna tela ili agencije za monitoring koje sprovode osiguranje kvaliteta nalaze se pod stalnom procenom;
- u osiguranje kvaliteta je uključena dimenzija konteksta, ulaznih vrednosti, procesa i izlaznih vrednosti, dok je naglasak na konkretnim rezultatima i ishodima učenja;
- osiguranje kvaliteta uključuje sledeće elemente: jasne i merljive ciljeve i standarde; uputstva za primenu, uključujući i regulisanje učešća zainteresovanih grupa; odgovarajuće resurse; dosledne evaluacione metode, uz prateće samoocenjivanje i spoljnu procenu; mehanizme za obezbeđivanje procene ostvarivanja rezultata evaluacije i procedure za poboljšanja; široku dostupnost rezultata evaluacije.
- inicijative za osiguranje kvaliteta na međunarodnom, nacionalnom i regionalnom nivou koordinirane su, kako bi se osigurale potpuna preglednost, povezanost, sinergija i sistemska analiza;
- osiguranje kvaliteta bi trebalo da bude proces saradnje između nivoa i sistema obrazovanja i usavršavanja, da uključi sve relevantne zainteresovane grupe, unutar zemalja članica i kroz čitavu Zajednicu.

Procedure osiguranja kvaliteta na nivou Zajednice mogu dati referentne tačke za evaluacije i informisanje.

---

<sup>46</sup> COM (2006) 479, *Recommendation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the European Qualification Framework for lifelong learning, Annex II – Principles for Quality Assurance in Education and Training.*

## *Dokumenta EU o priznavanju kvalifikacija i osiguranju kvaliteta*

**Direktiva o priznavanju profesionalnih kvalifikacija** EC 2005/36/EC sadrži pravila po kojima jedna zemlja članica EU priznaje profesionalne kvalifikacije stečene u drugim zemljama članicama EU, a nosiocu tih kvalifikacija omogućava da radi u istoj profesiji u zemlji koja priznaje kvalifikacije. Odredbe Uputstva se odnose na sve kvalifikacije koje se stiču posle najmanje trogodišnjeg školovanja u visokoobrazovnim ustanovama. U posebnom delu Uputstva daju se opšte odrednice za nivo potrebnog školovanja za pojedinačna zvanja i oblasti – doktor medicine, medicinska nega, zubni tehničar, hirurg u veterini, farmaceut i arhitekta. U posebnim aneksima su dati spiskovi kurseva, naziva zvanja u svim zemljama EU, aktivnosti koje se mogu vršiti za pojedine oblasti, kao i šta se dobija na kraju ciklusa studija koji se spominje u Uputstvu za svaku zemlju posebno.

**Preporuka o priznavanju i osiguranju kvaliteta privatnih ustanova visokog obrazovanja** ima sledeće ciljeve: 1) da zaštiti pravne i akademske vrednosti priznatih kvalifikacija visokog obrazovanja i njihove vrednosti na tržištu rada, 2) da zaštiti postojeće priznate ustanove visokog obrazovanja (i javne i privatne) od nepoštenne konkurencije, 3) da zaštiti studente i njihove porodice, kako ih ne bi zavele ustanove koje nisu priznate kao deo visokog obrazovanja, a koje koriste nazive i zvanja što dovode u zabludu i koje izdaju nepriznate kvalifikacije, 4) da zaštiti poslodavce kako ne bi procenjivali kandidate za posao na osnovu nepriznatih kvalifikacija. Sredstva kojima se ovo ostvaruje jesu uspostavljanje pravne regulative kojom se štite akademski pojmovi i zvanja, uspostavljanje kompetentnih nacionalnih vlasti za sistem priznavanja i kontrole kvaliteta, kao i stvaranje nacionalne agencije koja će pružati relevantne informacije. Preporuka daje definicije za pojmove ustanova visokog obrazovanja, privatno visoko obrazovanje, program visokog obrazovanja, kvalifikacija visokog obrazovanja, priznavanje, kontrola kvaliteta, autorizacija i akreditacija. Takođe, ovim dokumentom se utvrđuju i principi za formulisanje nacionalnih politika u ovoj oblasti, koji se odnose na: a) pravnu zaštitu pojmova u vezi s visokim obrazovanjem i regulisanjem dodeljivanja akademskih kvalifikacija, b) kriterijume za priznavanje privatnih ustanova visokog obrazovanja i/ili njihovih programa i kvalifikacija, c) uvođenje sistema kontrole kvaliteta, d) autorizaciju, priznavanje i kontrolu kvaliteta inostranih privatnih ustanova visokog obrazovanja i programe koji se izvode u jednoj zemlji a zapravo su programi inostranih ustanova visokog obrazovanja, e) jezik kojim se treba služiti u označavanju kvalifikacija.

**Preporuka o evropskoj saradnji u osiguranju kvaliteta u visokom obrazovanju** Preporuka (EC 98/561), doneta s ciljem da zemlje članice uvedu mehanizme procene kvaliteta i osiguranja kvaliteta u svoje sisteme visokog obrazovanja kako bi se promovisala saradnja između nacionalnih tela zaduženih za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju. U preporuci se navode najvažniji principi na kojima moraju da počivaju procena kvaliteta i osiguranje kvaliteta: autonomija i nezavisnost tela zaduženih za procenu kvaliteta i osiguranje kvaliteta; prilagođavanje evaluacionih procedura i metoda ciljevima visokoobrazovne ustanove (neuniformnost); unutrašnja (samoprocena) i spoljašnja (procena stručnjaka) procena; učešće svih aktera (nastavnika, administracije, studenata, alumnista, društvenih partnera, profesionalnih udruženja, uključivanje stranih stručnjaka); objavljivanje rezultata ocenjivanja.

**Preporuka o daljoj evropskoj saradnji u osiguranju kvaliteta u visokom obrazovanju** (EC 34/2006) koja produbljuje prethodnu Preporuku i u kojoj se izražava potreba za daljim aktivnostima u ovoj oblasti. Ovim dokumentom se uspostavlja Evropski registar agencija za osiguranje kvaliteta, sa ciljem sistematizacije i ustanovljavanja kriterijuma za svaku nacionalnu agenciju za osiguranje kvaliteta.

## Srbija u evropskim procesima obrazovanja

### Opšte obrazovanje

Specifičan okvir za zemlje Jugoistočne Evrope kojem je pristupila Srbija definisan je u okviru „Inicijative za reforme obrazovanja Jugoistočne Evrope u pogledu procesa stabilizacije i pridruživanja”<sup>47</sup> (SEE ERI), koju je 2003. godine pokrenula Radna grupa za obrazovanje i omladinu Pakta za stabilnost.

U okviru ove inicijative ministri obrazovanja zemalja jugoistočne Evrope, uključujući i Srbiju, potpisali su na Sedmoj konferenciji evropskih ministara obrazovanja, u Nikoziji 28. juna 2003, Memorandum o razumevanju, kojim su prihvatili akcioni plan Inicijative SEE ERI. U skladu sa navedenim širim evropskim ciljevima obrazovanja predstavnici Jugoistočne Evrope identifikovali su sledeće prioritete oblasti za razvoj i reforme obrazovanja u svojim zemljama, od kojih se sledeće odnose na opšte obrazovanje:

- zakonodavstvo,
- decentralizacija (s težištem na uspostavljanje balansa između autonomije i odgovornosti),
- osiguranje kvaliteta,
- reforma obrazovnog programa (kurikuluma),
- pristup kvalitetnom obrazovanju (manjinama, posebno Romima, deci u ruralnim područjima, deci s posebnim potrebama itd),
- obrazovanje za aktivno učešće u demokratskom društvu (*education for democratic citizenship*),
- informaciono-komunikacione tehnologije;
- doživotno učenje,
- strukovno obrazovanje (posebno uspostavljanje veza između obrazovanja i tržišta rada).

<sup>47</sup> <http://www.stabilitypact.org/education/see-reform.asp>.

Pored toga, Srbija je zemlja učesnica Dekade Roma. Dekada inkluzije Roma (2005–2015) jeste inicijativa u kojoj učestvuje 9 zemalja: Republika Češka, Slovačka, Mađarska, Rumunija, Bugarska, Srbija, Hrvatska, Crna Gora i Makedonija. Bosna i Hercegovina je pridruženi učesnik Dekade. Inicijativu za uspostavljanje Dekade pokrenuli su Institut za otvoreno društvo i Svetska banka, a ona je usmerena na borbu protiv diskriminacije i obezbeđivanje uslova za jednaku dostupnost obrazovanja, stanovanja, zapošljavanja i zdravstvene zaštite Romima. Pokrenuta februara 2005. godine, sa podrškom devet zemalja centralne i istočne Evrope, Dekada takođe uživa podršku Evropske komisije, Saveta Evrope, Razvojne banke Saveta Evrope i Programa za razvoj Ujedinjenih nacija.<sup>48</sup>

Osnovni problem kod pokušaja sagledanja efikasnosti opšteg obrazovanja u Srbiji jeste nepostojanje jasno definisanih standarda kvaliteta, koji bi bili objektivno merljivi i omogućili praćenje i poređenje sa evropskim sistemima. Ovaj nedostatak otežava procese decentralizacije i demokratizacije sistema, tj. uspostavljanje balansa između autonomije i odgovornosti prosvetnih radnika i uključivanje interesnih grupa u unapređivanje i vrednovanje obrazovanja.

### Srednje strukovno obrazovanje

Srbija nije uključena u Kopenhagenski proces, pa, saglasno tome, ni u obavezni proces praćenja razvoja i kvaliteta srednjeg strukovnog obrazovanja. Međutim, Evropska unija je preko Fondacije za stručno obrazovanje iz Torina pomagala reformu ovog segmenta obrazovanja u našoj zemlji. Pošto su indikatori jasno definisani, nema nikakve prepreke da se u Srbiji ta analiza sačini autonomno. Ovi rezultati bi svakako pomogli da se sagleda stepen usaglašenosti našeg sistema stručnog obrazovanja sa Evropom.

### Visoko obrazovanje

Srbija je 2001. godine dobila status posmatrača Bolonjskog procesa, da bi 2003. godine, nakon prihvatanja izveštaja o stanju visokog obrazovanja i strategiji razvoja, bila primljena u punopravno članstvo procesa. Prijem u članstvo podrazumeva i mesto u Grupi za praćenje primene Bolonjskog procesa (*Bologna Follow-up Group*) i drugim telima vezanim za Bolonjski proces, pa samim tim i mogućnost učešća u daljoj razradi samog koncepta EPVO-a.

Uprkos činjenici da je usvajanje nacionalnog okvira kvalifikacija u visokom obrazovanju jedna od obaveza koju je naša zemlja preuzela na ministarskom sastanku u Bergenu 2005. godine, još nije dat čak ni predlog okvira. Preko medija je u više navrata najavljivan početak rada na Okviru, ali informacije o tome ko će i kako će pristupiti tom poslu nisu dostupne.

---

<sup>48</sup> Za više detalja videti: <http://www.romadecade.org>.

U Srbiji se uvodi sistem za praćenje kvaliteta na nivou osnovnih i srednjih škola. Istovremeno, i Komisija za akreditaciju je uspostavila proceduru i standarde za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju i započela proces akreditacije. Budući da je sprovođenje procedure provere kvaliteta tek u početnoj fazi, ne može se ustanoviti kako će ona zapravo izgledati ni u kojoj će meri odgovarati navedenim evropskim principima. Izvesno je da se o nekim segmentima sistema osiguranja kvaliteta, kao što je definisanje indikatorâ ishoda, za sada ni ne razmišlja.

## Politike reforme obrazovanja u Srbiji i ispunjavanje preuzetih obaveza

### Opšte obrazovanje

S aspekta procesa evropeizacije Srbije, odnosno njenog pridruživanja EU, stanje obrazovanja, sadržaji reformskih politika i njihova dostignuća moraju se sagledati u okviru koji uobličava nekoliko dokumenata: „Konkretni budući ciljevi obrazovnih sistema”,<sup>49</sup> koji akcent stavljaju na podizanje kvaliteta obrazovanja koje je u službi razvoja društva znanja, olakšavanje pristupa i otvaranje evropskog obrazovanja prema svetlu; „Inicijativa za reforme obrazovanja u Jugoistočnoj Evropi u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja” (SEE ERI); i bar tri strategije koje je usvojila Vlada Srbije: Strategija pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, Strategija razvoja informacionog društva i Strategija za smanjenje siromaštva (zajedno sa Akcionim planom za obrazovanje Roma).

### Politike i zakonodavstvo<sup>50</sup> – Korak napred, dva nazad

Jedan od važnih zadataka nove vlasti posle oktobarskih promena 2000. godine bili su reforma obrazovanja i usaglašavanje sa evropskom praksom. Reforma nije zamišljena kao posao ograničenog trajanja, već je imala zadatak da stvori uslove da se obrazovni sistem otvori i osposobi za brzo i efikasno prilagođavanje stalno promenljivim uslovima i zahtevima; osigura prostor za njegova stalna unapređivanja; modernizacijom obrazovnog sistema doprinese održivom ekonomskom oporavku i razvoju zemlje, demokratizaciji društva i međunarodnoj integraciji Srbije.

Proklamovani ciljevi reforme su koincidirali sa evropskim: dostupnost kvalitetnog obrazovanja svima, bez obzira na društveni položaj, nacionalnu, etničku i versku pripadnost, pol, sposobnost, uzrast; profesionalna i lična odgovornost u procesima odlučivanja; uključivanje nosilaca interesa u obrazovanju u procese odlučivanja; odlučivanje na osnovu objektivnih i pouzdanih pokazatelja; uvažavanje društvenih i ekonomskih potreba u obrazovanju; osiguranje i praćenje kvaliteta obrazovanja i njegovih ishoda; profesionalizacija kadrova u obrazovanju; autonomija obrazovnih institucija.

Što je najvažnije, ova reforma je – saglasno potrebi da se obrazovanje stavi u funkciju savremenog razvoja, odnosno da potpomogne razvoj društva u pravcu društva znanja, s jedne, i odgovori na lokalne potrebe, s druge strane, a sâm obrazovni proces prilagodi individualnim potrebama učenika – akcent pomerila sa nastavnih planova i programa na danas centralno pitanje čitavog obrazovnog procesa: *na ishode*. Ishodi su definisana zna-

<sup>49</sup> *Ibid.* (Stokholm), <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11049.htm>

<sup>50</sup> Zakon je ovde sagledan u pogledu adekvatnosti u odnosu na celokupne reforme i način usvajanja, a konkretna zakonska rešenja vezana za pojedine oblasti biće prezentovana i komentarisana u okviru tih oblasti.



nja, umeća, stavovi i vrednosti koje učenici treba da poseduju nakon završetka određenog nivoa obrazovanja. Nova politika je sankcionisana 2003. godine usvajanjem Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja<sup>51</sup> (u daljem tekstu: Zakon).

Reformski kurs je brutalno prekinut usvajanjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja<sup>52</sup> (u daljem tekstu: Izmene Zakona) 2004. godine. Promenama bitnih članova Zakona izvršene su suštinske promene ciljeva obrazovne politike:

Prvi atak je izvršen na osnovnu i najbitniju novinu uvedenu 2003. Iz Zakona je izbačen pojam ishoda. Obrazovanje se ponovo temelji na nastavnim planovima i programima, a ne na ishodima.<sup>53</sup> To znači da se obrazovanje pretežno zasniva na detaljno određenim sadržajima, a ne na tome šta učenik zna i ume da uradi kada završi određeni stepen obrazovanja. Ministarstvo za obrazovanje je 2006. godine predložilo nove izmene Zakona o izmenama i dopunama Zakona osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. Interesantno je i pohvalno da se ovim izmenama predlaže vraćanje na kategorije poput „ishoda” i „modula” kao oblika organizovanja nastave u srednjim stručnim školama. Inicijativu treba snažno podržati, ali insistirati da ishod nađe svoje mesto u svim nivoima obrazovanja, a naročito u visokom obrazovanju.

Drugi napad je izvršen na institucionalni okvir koji je trebalo da podrži sprovođenje reforme obrazovanja i obezbedi stalnu proveru efektivnosti ostvarivanja postavljenih ciljeva obrazovanja. Prevedhodno je osujetio mogućnosti da dođe do decentralizacije i demokratizacije obrazovnog sistema. Institucionalni okvir je promenjen tako što su, umesto tri prosvetna saveta,<sup>54</sup> koji je trebalo da prate i usmeravaju obrazovne politike i sedam stručnih centara,<sup>55</sup> formirani jedan Nacionalni prosvetni savet i dva zavoda. Najnoviji predlozi za zakonske izmene iz 2006. godine, koje Ministarstvu poveravaju nove kontrolne nadležnosti nad radom škola i Zavoda, Nacionalni prosvetni savet, zamišljen kao nezavisno telo koje utvrđuje standarde i donosi obrazovne programe, definišu kao savetodavno telo ministra konačno raskidaju sa svakom mogućnošću decentralizacije i otvorenosti obrazovnog sistema prema onima čijim potrebama on treba da služi.

Isti efekt proizvode i promene vezane za stručno usavršavanje nastavnika, koje praktično onemogućavaju jačanje uloge nastavnika u obrazovnom procesu. Isto tako, on je potvrda da se država vraća političkom voluntarizmu u sferi obrazovanja.

---

<sup>51</sup> *Službeni glasnik RS*, 62/03.

<sup>52</sup> *Službeni glasnik RS*, 58/04.

<sup>53</sup> Član 19 Izmene Zakona, kojim je promenjen član 69 osnovnog Zakona; *ibidem*.

<sup>54</sup> Savet za predškolsko, osnovno i srednje, opšte i umetničko obrazovanje i vaspitanje; Savet za stručno obrazovanje i Savet za usaglašavanje stavova u obrazovanju.

<sup>55</sup> Centar za razvoj programa obrazovanja i vaspitanja i udžbenika, Centar za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih, Centar za umetničko obrazovanje i vaspitanje, Centar za obrazovanje lica kojima je potrebna posebna društvena podrška, Centar za evaluaciju, Centar za akreditaciju i Centar za profesionalni razvoj zaposlenih u obrazovanju.

Promene u domenu dužine trajanja obaveznog školovanja stvara uslove za povećanje broja onih koji u društvu znanja imaju poziciju nekvalifikovane radne snage.<sup>56</sup>

### **Decentralizacija**

Institucionalni okvir – stare navike teško odumiru

Rad na decentralizaciji i demokratizaciji zamišljen je 2003. godine „kao suštinska podrška razvoju demokratije u zemlji i budućoj integraciji u Evropu”<sup>57</sup> i definisani cilj je bio saglasan sa tendencijama u drugim zemljama EU. Planirane reforme su obuhvatile decentralizaciju u svim segmentima obrazovnog sistema: institucionalni okvir, upravljanje, osiguranje kvaliteta, inspekciju i nadzor, profesionalizaciju kadrova, modernizaciju obrazovnih programa i metoda nastave.

Postojeći zakonski okvir<sup>58</sup> institucionalno omogućava određeni stepen autonomije obrazovnih ustanova u planiranju, upravljanju i radu, ali je pitanje da li i u kojoj meri ona postoji u uslovima naglašene centralizacije i faktičkog odnosa snaga, u kojem organi uprave ne prezaju od mešanja u rad nezavisnih tela, koja bi trebalo da funkcionišu kao svojevrsna nezavisna četvrta vlast i budu spoljni kontrolori organâ uprave. Centralizovano odlučivanje *mutatis mutandis* oduzima značaj i snagu odlukama donetim na lokalnom nivou.

---

<sup>56</sup> U pogledu trajanja školovanja Zakonom je predviđeno da obavezno obrazovanje traje devet godina i da se realizuje u tri ciklusa od po tri godine. Ova promena je predviđena kako bi se povećao obrazovni nivo građana i škola prilagodila psihofizičkim i saznavnim mogućnostima dece. Drugi ciklus (od četvrtog do šestog razreda) trebalo je da obezbedi postepen prelaz sa razredne na predmetnu nastavu. Izmenom Zakona je vraćena osmogodišnja osnovna škola, sa razrednom nastavom od prvog do četvrtog razreda, i predmetnom nastavom od petog do osmog razreda (član 28, promena član 86). Od ove školske godine (2006/07.) predviđeno je, međutim, obavezno predškolsko vaspitanje dece od šest godina, koje se u član 27 Izmjena Zakona (kojim se dopunjava član 85, stav 3) naziva sastavnim delom obaveznog obrazovanja u trajanju od devet godina. Na samom početku primene ove odredbe pokazalo se da postoji ozbiljna ograničenost kapaciteta predškolskih ustanova da ovim vidom obrazovanja obuhvate svu decu, što ostavlja sumnju da će ovo rešenje biti prihvaćeno kao deo obavezne devetogodišnje škole.

<sup>57</sup> „Dokument o razvojnoj politici u obrazovanju”, Ministarstvo prosvete i sporta Republike Srbije, 2001.

<sup>58</sup> Zakon o osnovama sistema obrazovanja, *Službeni glasnik RS*, 06/2003; i Zakon o izmenama i dopunama zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Službeni glasnik RS*, 05/2004.

### *Institucionalni okvir*

**Nacionalni prosvetni savet** je nezavisna institucija. Ima mandat da određuje pravce razvoja i unapređenja kvaliteta obrazovanja, učestvuje u postupku donošenja zakona, donosi obrazovne programe, utvrđuje standarde obrazovanja po nivoima i vrstama, standarde za osposobljavanje i stručno usavršavanje i licenciranje nastavnika, stručnih saradnika, direktora, akreditovanje ustanova itd. Bira ga Narodna skupština po delegatskom principu, sa lista koje predlažu stručna društva, univerziteti, zajednice srednjih stručnih škola i gimnazija, crkve, verske zajednice, saveti nacionalnih manjina, nacionalne organizacije za zapošljavanje, sindikati i udruženja poslodavaca. Savet najmanje jedanput godišnje dostavlja Narodnoj skupštini mišljenje o stanju u oblasti obrazovanja i vaspitanja.

**Zavodi** su ustanove za obavljanje razvojnih, savetodavnih, istraživačkih i stručnih poslova u predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju i vaspitanju. Prema potrebama, zavodi mogu obrazovati stručne timove ili angažovati naučnoistraživačke institucije u svojim aktivnostima i projektima. Zavode osniva Vlada i daje saglasnost na njihov statut i godišnji plan i program rada, a sredstva se obezbeđuju iz budžeta Republike. Postoje dva zavoda: Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja i Zavod za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja, sa četiri organizacione jedinice: Centar za strateški razvoj, Centar za razvoj programa i udžbenika, Centar za profesionalni razvoj zaposlenih, Centar za stručno i umetničko obrazovanje.

**Ministarstvo za obrazovanje ima u nadležnosti:** planiranje i praćenje razvoja obrazovanja i vaspitanja, vršenje nadzora nad radom ustanova, vođenje baze podataka, usaglašavanje sa evropskim obrazovnim sistemima, planiranje, koordinacija i organizacija programa stalnog stručnog usavršavanja zaposlenih, vršenje provere rezultata propisanih ciljeva i zadataka, i vođenje registra i izdavanje dozvole za rad nastavnika, vaspitača i stručnih saradnika.

**Škola:** donosi statut, školski program, razvojni plan, godišnji program rada i pravila ponašanja ustanove; planira stručno usavršavanje i profesionalni razvoj nastavnika i stručnih saradnika; vrši izbor zaposlenih i predstavnikâ zaposlenih u organ upravljanja i stručni organ; uređuje unutrašnju organizaciju i rad stručnih organa; saraduje sa drugim ustanovama, preduzećima i organizacijama.

**Školski odbor:** upravlja školom. Ima devet članova (po tri predstavnika zaposlenih, roditelja i lokalne samouprave). Za srednje škole od posebnog interesa za Republiku Srbiju i unikatne škole Ministarstvo predlaže i po tri predstavnika „socijalnih partnera” (npr. privredne komore, udruženja poslodavaca, nacionalne službe za zapošljavanje i sindikata).

Imenuje ga i razrešava lokalna skupština, a članovi odbora biraju predsednika većinom glasova. Predstavnik zaposlenih predlaže nastavničko veće, a predstavnike roditelja savet roditelja, tajnim izjašnjavanjem. Za člana školskog odbora ne može biti imenovano lice koje bi moglo da zastupa više struktura čiji bi interesi bili nepojivi. Sve odluke u okviru gorenavedenih nadležnosti školski odbor donosi većinom glasova.

U njegovom radu učestvuju predstavnik učeničkog parlamenta i predstavnik sindikata u školi, bez prava odlučivanja.

**Direktor:** rukovodi školom. Stara se o ostvarivanju programa i aktivnosti koje usvoji školski odbor. Izvršava naloge prosvetnog inspektora i savetnika. Direktora konkursom bira školski odbor po pribavljenom mišljenju nastavničkog veća. Ministar propisuje uslove konkursa i sva pitanja u vezi sa polaganjem ispita, i daje saglasnost na odluke o izboru i razrešenju direktora.

**Stručni organi škole** su nastavničko veće (nastavnici i stručni saradnici), odeljenjska veća (nastavnici koji izvode nastavu u određenom odeljenju), stručna veća (nastavnici za oblasti srodnih predmeta) i stručni aktivni za razvoj školskih programa (nastavnici i stručni saradnici koje imenuje nastavničko veće) i za razvojno planiranje koji, pored nastavnika i stručnih saradnika, uključuje i predstavnike lokalne samouprave i saveta roditelja, a imenuje ga školski odbor. Stručni organi se: staraju o osiguranju i unapređivanju kvaliteta obrazovno-vaspitnog rada ustanove, prate ostvarivanje programa obrazovanja i vaspitanja, staraju se o ostvarivanju ciljeva i ishoda obrazovanja i vaspitanja, vrednuju rezultate rada nastavnika i stručnih saradnika, prate i utvrđuju rezultate učenika, preduzimaju mere za jedinstven i usklađen rad sa učenicima i rešavaju druga stručna pitanja obrazovno-vaspitnog rada.

**Savet roditelja:** predlaže predstavnike roditelja u organ upravljanja i ima savetodavnu ulogu u oblastima osiguranja kvaliteta, predlaganja izbornih predmeta, namene korišćenja vanbudžetskih sredstava, propisivanja pravila ponašanja itd. Svoje predloge, pitanja i stavove savet roditelja upućuje školskom odboru, direktoru i stručnim organima ustanove. Čini ga po jedan predstavnik roditelja učenika svakog odeljenja.

**Učenički parlament** može da: daje mišljenja i predloge stručnim organima, školskom odboru, savetu roditelja i direktoru o pravilima ponašanja u školi, godišnjem programu rada, školskom razvojnom planu, slobodnim i van-nastavnim aktivnostima, učešću na sportskim i drugim takmičenjima i organizaciji svih manifestacija učenika u školi i van nje; razmatra odnose i saradnju učenika i nastavnika ili stručnog saradnika; obaveštava učenike o pitanjima od posebnog značaja za njihovo školovanje. Mogu ga organizovati učenici u poslednja dva razreda osnovne škole i učenici srednjih škola. Čine ga po dva predstavnika svakog odeljenja u školi i ima predsednika.

Načelno, na nivou ustanove, postojeći zakon omogućava školama da planiraju i organizuju svoj rad i razvoj, odlučuju o izboru rukovodećeg i nastavnog kadra i potrebama njegovog usavršavanja, saraduju sa raznim interesnim grupama u lokalnoj zajednici i uključuju roditelje u proces odlučivanja, a konsultuju učenike u pitanjima planiranja i organizacije rada škole. Normalno je da škole svoju autonomiju upražnjavaju u okviru nacionalnih propisa i politika. Međutim, postojeći propisi i politike na nacionalnom nivou u mnogim segmentima ograničavaju mogućnost škole da uređuje suštinska pitanja iz oblasti svog rada u skladu sa potrebama na lokalnom nivou. Na primer, ovo je najizraženije u domenu donošenja školskih programa, što je statutarno pravo i obaveza škola. Međutim, striktno i detaljno propisani nastavni planovi i programi na centralnom nivou suštinski obesmišljavaju autonomiju škole u ovoj oblasti. Dakle, i pored načelne autonomije škola u smislu njihovih nadležnosti i načina upravljanja, zakonom nisu obezbeđena koherentna rešenja koja bi omogućila samostalnost rada škola u domenu pitanja od suštinskog značaja za obrazovno-vaspitni proces.

Na nacionalnom nivou nije obezbeđen adekvatan prostor za uključivanje škola i ostalih primarnih interesnih grupa (roditelja, učenika, lokalne zajednice i privrede) u procese utvrđivanja pravaca razvoja i unapređenje kvaliteta obrazovanja, donošenja zakona, donošenja obrazovnih programa, utvrđivanja standarda itd. Telo koje ima nadležnost nad ovim pitanjima jeste Nacionalni prosvetni savet, koji uključuje predstavnike nekih stručnih udruženja nastavnika. Nejasno je na koji način ova udruženja komuniciraju sa školama, ali se iz više razloga može pretpostaviti da ovo nije adekvatan okvir za suštinsko učešće škola u razmatranju i odlučivanju o ovim važnim pitanjima. Radom na ovaj način nisu obuhvaćene sve oblasti nastave, kao ni aspekti školovanja koji nisu vezani za pojedinačne predmete, već za celokupan rad škole. Nisu, na primer, zastupljeni predstavnici direktora, školskih odbora ili aktiva za razvojno planiranje, kao ni roditelja i učenika.

Uz sve institucionalne nedostatke, rad postojećeg Nacionalnog prosvetnog saveta nije ni funkcionalan ni transparentan, niti su obezbeđeni uslovi da ovo telo, kada bi to i htelo, preuzme svoje funkcije i obavlja ih nezavisno.<sup>59</sup> Neki članovi Nacionalnog prosvetnog saveta (NPS) izabrani su direktno na osnovu predloga poslanika Skupštine, mimo predloga zakonom predviđenih grupacija kao predlagača. Nije jasno kako će ovo telo, kojem je dat mandat da određuje pravce razvoja obrazovanja i utvrđuje standarde, moći da uspešno ostvari zadatak koji mu je poveren ako nije obezbeđena stručnost njegovih članova u pogledu razumevanja prirode i efekata obrazovanja.

Nacionalni prosvetni savet izabran je godinu dana posle donošenja Izmena Zakona (krajem maja 2005. godine), mada je ovim aktom utvrđeno da se to učini u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Izmena Zakona. Ni narednih godinu dana posle konstituisanja Savet nije započeo sa radom, zbog problema sa izborom predsednika. Za to vreme (više od dve godine) sve odluke, pa čak i planove i programe, donosio je ministar na osnovu predloga stručnih službi Ministarstva prosvete i sporta. Istovremeno je Ministarstvo zakonom ovlašćeno da vrši proveru rezultata ostvarenosti ciljeva, vrši nadzor nad radom ustanova i izdaje dozvole za rad i organizuje programe stručnog usavršavanja nastavnika. Kontrola nad radom ustanova i zaposlenih bez adekvatnih mogućnosti njihovog uključivanja u donošenje odluka za koje se od njih očekuje da ih sprovedu, odlika je centralizovanih sistema i sigurno nije podsticajna u nastojanju da se suštinske nadležnosti prenesu na ustanove, nastavnike, roditelje i učenike. Ni kada je, nakon više od dve godine, u junu 2006, NPS počeo sa radom – odnosno zakazao prve sednice – nije bilo nagoveštaja da će uspeti da ostvari efikasnost ili transparentnost rada, što je dosadašnja praksa i potvrdila.

Drugi problem ovakvog institucionalnog okvira čini mogućnost samovoljnih improvizacija u javnom obrazovanju. Tako se dogodilo da je prethodna ministarka prosvete izbacila iz programa biologije za osmi razred Darvinovu teoriju evolucije, što je izazvalo burne proteste domaće i međunarodne stručne, kao i celokupne domaće javnosti i narušilo ugled ne samo Ministarstva i Vlade nego i obrazovnog sistema Srbije u celini.

Još jedno važno pitanje glasi da li je u postojećoj organizaciji i sastavu Nacionalnog prosvetnog saveta ostavljena mogućnost da se stručno obrazovanje na sistemski način uskladi sa zahtevima privrednog i ekonomskog

---

<sup>59</sup> Videti: *Evropeizacija društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije, Nezavisna tela, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2007, u štampi.*

razvoja zemlje. Na osnovu liste stručnih društava koja predlažu članove Nacionalnog prosvetnog saveta<sup>60</sup> moglo bi se zaključiti da je Nacionalni prosvetni savet nekompetentan za stručno obrazovanje u smislu njegovog povezivanja sa svim socijalnim partnerima. U Savetu se nalaze predstavnici isključivo stručnih društava koja se bave opštim obrazovanjem (hemičari, geografi, biolozi), a nema predstavnika stručnih društava koja su zainteresovana za stručne predmete, kao što su Društvo inženjera i tehničara, Društvo ekonomista, udruženja lekara i farmaceuta i druga stručna udruženja. Po jedan predstavnik nacionalne agencije za zapošljavanje, reprezentativnog sindikata i predstavnik udruženja poslodavaca<sup>61</sup> ne mogu obezbediti odgovarajući tretman stručnog obrazovanja u Savetu.

Osnovni problem u vezi sa trenutnim rešenjem organizacije i funkcionisanjem zavoda predstavlja to što je u ovom institucionalnom rešenju marginalizovano obrazovanje osoba sa posebnim potrebama, a potpuno je izostavljeno obrazovanje odraslih. Takođe, iako odnos između Ministarstva i zavoda nije precizno definisan, stiče se utisak da zavodi nemaju ni minimum autonomije u stručnom radu koji treba da obavljaju. Na primer, planiranje, koordinacija i organizacija stručnog usavršavanja nastavnika i provera ostvarenosti ciljeva i zadataka obrazovanja jesu poslovi koje treba da obavljaju zavodi, ali su navedeni i u nadležnostima Ministarstva (član 9). Postavlja se pitanje čemu udvostručavanje poslova, posebno ako se ima u vidu da su to vrlo stručni poslovi, za koje Ministarstvo nema odgovarajući kadar. Naslućuje se tendencija centralizacije važnih odluka i procena u Ministarstvu.

Može se zaključiti da, i pored izvesne zakonom obezbeđene autonomije ustanova, stare navike propisivanja i praćenja instrukcija „odozgo” teško umiru. Pored pomenute problematike institucionalnog okvira za učešće škola u odlučivanju na centralnom nivou, i restriktivnih politika, posebno u domenu obrazovnih programa (o čemu će biti reči kasnije), uzrok ovakvog stanja sigurno leži i u nedostatku inicijative na lokalnom nivou ili, prosto, nedostatku iskustava i veština koje promene zahtevaju. I postojeće regulative dozvoljavaju više slobode i autonomije školama nego što su ove trenutno u stanju da upražnjavaju. U tom smislu ključ za uspešnu decentralizaciju sistema obrazovanja jeste paralelan rad na obuci i osnaživanju kadra na raznim nivoima za preuzimanje novih uloga.

### *Obuka nastavnika*

Nastavničke studije

Zakon je uredio ovu oblast vodeći računa o tome da država, kao poslodavac nastavnika, mora osigurati mogućnost uticaja na vrstu i kvalitet obrazovanja nastavnog kadra. Radi onemogućavanja da u školama predaju nastavnici bez adekvatnih pedagoških, psiholoških i metodičkih znanja i veština, propisuje se odgovarajuće visoko obrazovanje nastavnika i uvodi licenca.

---

<sup>60</sup> Član 3, stav 5, Izmena zakona, *ibidem*.

<sup>61</sup> Član 11, tačke 10, 11 i 12, Izmena zakona, *ibidem*.

Fakulteti na kojima se obrazuje budući nastavnički kadar, u najvećem broju, ne osposobljavaju na pravi način buduće nastavnike za rad sa decom. Generalno govoreći, velika pažnja se posvećuje matičnoj nauci, a nedovoljno i neadekvatno su zastupljeni pedagoški, psihološki i metodički sadržaji. Studenti na nekim nastavničkim fakultetima nemaju u toku svojih studija čak ni obaveznu praksu u školi (tzv. hospitovanje). Dakle, praktična nastava nije sistemski rešena, već je koncipiranje ovog dela nastave ostavljeno na volju samim fakultetima. I ovaj segment pati od zajedničke boljke univerzitetskog obrazovanja (videti deo o visokom obrazovanju), ukratko – mnogo se pažnje poklanja sticanju teorijskih znanja, a premalo sticanju veština koje će pomoći da se stečena znanja primene u praksi.

Pored toga, u Izmenama Zakona izostavljeni su oni stavovi zakona koji zahtevaju da svršeni studenti ne-nastavničkih fakulteta steknu dopunsko obrazovanje iz oblasti važnih za nastavnički poziv na nekoj visokoškolskoj ustanovi.

Dobra vest je da prirodno-matematički fakulteti četiri državna univerziteta (Beograd, Novi Sad, Niš i Kragujevac) od ove jeseni počinju rad na projektu TEMPUS Evropske komisije na temu „Revizija i unapređenje obrazovanja nastavnika prirodnih nauka”.<sup>62</sup> Ovim projektom trebalo bi da se definišu zajednički okviri školovanja nastavnika navedenih oblasti u osnovnim i srednjim školama na osnovu potrebnih znanja i kompetencija. Projekt traje tri godine, i njegov rezultat bi trebalo da budu savremeni nastavni programi za školovanje nastavnika prirodnih nauka i matematike, tj. većeg dela programa osnovne škole (matematika, fizika, hemija, biologija, geografija i informatika).

Pravo na obavljanje nastavničkog poziva stiče se posedovanjem licence. Licenca je javna isprava koju može dobiti nastavnik, vaspitač ili stručni saradnik koji ima odgovarajuće visoko obrazovanje, savladan program uvođenja u posao nastavnika (pripravnički staž) i položen ispit za sticanje licence. Izmenama Zakona (član 40) izostavljena je odredba o obavezni obnavljanja licence svakih pet godina (a za njeno produženje potrebno je bilo da nastavnik ima bar 100 sati stručnog usavršavanja u petogodišnjem periodu), tj. prema važećem zakonu licenca se dobija trajno. Licenca se može suspendovati zbog težih povreda radnih obaveza (član 44), ali se ne može oduzeti ni u slučaju najgrubljih prekršaja, niti u slučaju većeg broja ponovljenih suspenzija. Sve poslove u vezi s licencom obavlja Ministarstvo.

Za utvrđivanje standarda znanja, veština i sposobnosti nastavnika, stručnih saradnika i direktora, kao i standarda za uvođenje u posao, sticanja dozvole za rad i standarde za profesionalno usavršavanje nadležan je Nacionalni prosvetni savet. Ovo telo za sada nije usvojilo takve standarde zasnovane na kompetencijama. Nejasno je na osnovu kojih kriterijuma u ovoj situaciji ministar propisuje program za sticanje dozvole za rad i programe stalnog stručnog usavršavanja, način provere savladanosti tih programa, uslove za polaganje ispita i postupak napredovanja nastavnika i stručnih saradnika. Ovo čini nejasnim ovlašćenja Centra za profesionalni razvoj zaposlenih, koji postoji u okviru Zavoda za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja i koji, takođe, ima nadležnosti nad polaganjem ispita za dozvolu za rad nastavnika, stručnih saradnika i direktora i unapređenjem i razvojem sistema stalnog stručnog usavršavanja i profesionalnog razvoja zaposlenih u ustanovi.

---

<sup>62</sup> *Science Teacher Education Revision and Upgrading*, <http://tempus.pmf.kg.ac.yu>.

Ovaj Centar je nadležan i za vrednovanje kvaliteta programa stalnog stručnog usavršavanja zaposlenih, pružanje stručno-pedagoške pomoći nastavnicima i stručnim saradnicima, kao i za saradnju sa nastavničkim fakultetima, univerzitetima i drugim stručnim institucijama. Dugoročno gledano, rad u okviru ovih nadležnosti od vitalnog je značaja za uspostavljanje održivog sistema osiguranja kvaliteta obrazovanja i usavršavanja zaposlenih u obrazovanju. Da bi taj rad bio dosledan, strateški svrshodan i da bi se mogli pratiti i vrednovati njegovi rezultati, neophodno je da se zasniva na stvarnim potrebama zaposlenih u obrazovanju u odnosu na njihove definisane kompetencije. Uspostavljanje standarda znanja, veština i sposobnosti nastavnika, stručnih saradnika i direktora preduslov je za utvrđivanje standarda programa njihovog inicijalnog, dodatnog i dopunskog obrazovanja i usavršavanja.

Stručno usavršavanje nastavnika

Što se tiče programa stalnog stručnog usavršavanja prosvetnih radnika, postoje utvrđeni standardi kvaliteta programa stručnog usavršavanja zaposlenih i oni se mogu dobiti su dostupni na sajtu Zavodu za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja.<sup>63</sup> Uključeni su i indikatori za merenje uspešnosti programa u smislu usaglašenosti elemenata, doprinosa unapređenju obrazovno-vaspitne prakse, definisanih uslova za uspešno ostvarivanje programa. Procedure vrednovanja programa na osnovu ovih standarda od strane komisije u postupku razmatranja odobravanja programa jasno su definisane i priloženi su odgovarajući formulari. Predviđeno je, takođe, i interno (od strane autora i korisnika) i spoljašnje vrednovanje odobrenih programa.

Lista od 173 programa stručnog usavršavanja nastavnika akreditovana od strane Ministarstva prosvete i sporta za 2006/07. školsku godinu uključuje nastavne oblasti i oblasti menadžmenta u obrazovanju, demokratizacije nastave i života škole itd. Ocena kvaliteta raznih programa prevazišla bi okvire ove analize, ali je evidentno da je u odnosu na prethodne godine smanjen broj programa koje nude nevladine organizacije u oblastima gde one imaju dragocene kapacitete i iskustvo. Od ključne važnosti za uspešno uspostavljanje novih praksi jeste da se nastavnicima osim programa obuke pruži i kontinuirana podrška posebno u početku njihove realizacije. Značajan resurs može biti i mogućnost horizontalne razmene iskustava među školama.

I pored nelogičnosti u pogledu redosleda usvajanja standarda kompetencija i standarda programa, pozitivno je što u međuvremenu postoje mogućnosti pohađanja programa usavršavanja za one zaposlene u obrazovanju koji to žele. Neophodno je, međutim, osigurati učešće svih zaposlenih i svih ostalih ključnih aktera u životu škole u sistemu obuke. Ovo podrazumeva direktore i predstavnike školskih odbora (poput inicijative u okviru projekta „Razvoj školstva u Republici Srbiji”),<sup>64</sup> predstavnike lokalne samouprave nadležne za obrazovanje, kao i što veći broja roditelja i učenika. Mada je učešće u ovim programima jedan od kriterijuma za profesionalno napredovanje, u važećem propisu ne postoji zakonska obaveza zaposlenih da provedu određen broj sati stručnog

<sup>63</sup> [http://www.zuov.sr.gov.yu/stand\\_final.doc](http://www.zuov.sr.gov.yu/stand_final.doc)

<sup>64</sup> <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P075189>



usvršavanja u izvesnom periodu. S obzirom na legalističku tradiciju, u kojoj teško da će se novine uspostaviti u praksi ako se ne pojave prvo u zakonu, i poznate nestimulativne uslove rada zaposlenih u prosveti, neophodno je što pre naći adekvatna sistemska rešenja u ovoj oblasti, od koje zavisi proces decentralizacije obrazovanja.

### *Osiguranje kvaliteta*

Prema važećim propisima oblast vrednovanja sistema školskog obrazovanja u cilju osiguranja i unapređenja kvaliteta na republičkom nivou spada u nadležnosti Ministarstva, Nacionalnog prosvetnog saveta i Zavoda za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja. Na nivou školskih ustanova, prostor za učešće u procesu vrednovanja i osiguranja kvaliteta ostavljen je u okviru definicije autonomije ustanove, kao i regulative o donošenju statuta i razvojnih planova ustanova. Razvojni plan donosi organ upravljanja na predlog stručnog aktiva za razvojno planiranje, za period od tri do pet godina. Iako o tome ne postoji pozitivna odredba, škole imaju dovoljno prostora da osmisle mehanizme samovrednovanja, čije bi rezultate koristile pri unapređivanju postojećih i izradi novih planova razvoja. U postupku provere kvaliteta rada ustanove vrednuje se ostvarivanje razvojnog plana ustanove.

#### *Nadležnosti*

**Nacionalni prosvetni savet:** utvrđivanje politike unapređenja kvaliteta predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja, praćenje i analiza stanja obrazovanja na svim nivoima iz svoje nadležnosti i usaglašenosti sistema obrazovanja sa evropskim standardima, kao i utvrđivanje standarda kvaliteta obrazovanja i vaspitanja po nivoima i vrstama.

**Ministarstvo za obrazovanje:** planira i prati razvoj obrazovanja i vaspitanja, obavlja nadzor nad radom ustanova, vodi baze podataka o usaglašavanju sa evropskim obrazovnim sistemima i vrši proveru rezultata propisanih ciljeva i zadataka.

**Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja:** pruža stručnu podršku Ministarstvu, Nacionalnom prosvetnom savetu i školama u domenu praćenja i vrednovanja stepena ostvarenosti ciljeva, zadataka i opštih i posebnih standarda znanja; prati usaglašenost sistema vrednovanja i osiguranja kvaliteta obrazovanja i vaspitanja.

**Škola:** donošenje školskih planova razvoja u okviru kojih određuju prioritete, kriterijume i merila vrednovanja planiranih aktivnosti.

Eksterni pokazatelji postignuća učenika koji bi bili upotrebljivi u procesu uspostavljanja standarda kvaliteta u Srbiji za sada ne postoje. Posao je tek započet u okviru projekta „Izrada predloga standarda učeničkih postignuća

za kraj obaveznog obrazovanja", koji realizuje Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja u okviru projekta „Razvoj školstva u Republici Srbiji”.<sup>65</sup> Što se tiče međunarodnih testiranja, učenici iz Srbije učestvovali su u istraživanju PISA (Programme for International Student Assessment) 2003. i 2006. godine.<sup>66</sup>

Značajan doprinos uspostavljanju nacionalnog okvira osiguranja kvaliteta u Srbiji može predstavljati „Priručnik za samovrednovanje i vrednovanje rada škola”, koji je, u saradnji sa Britanskim savetom, izradilo Ministarstvo prosvete i sporta RS. Priručnik je zamišljen kao praktičan vodič za škole i školske uprave u sprovođenju vrednovanja i samovrednovanja obrazovnih ustanova.<sup>67</sup> U 2005/06. školskoj godini priručnici su podeljeni školama u Srbiji, organizovani su seminari za prosvetne savetnike uz pomoć konsultanta iz Škotske, a obuku po školama organizovali su savetnici školskih uprava. Obuka svih aktera u procesu vrednovanja i samovrednovanja predviđena je strategijom Ministarstva prosvete za period 2005–2007. godina. Za školsku 2006/07. godinu predviđeno je da škole pripreme svoje razvojne planove na osnovu samovrednovanja barem jedne od ključnih oblasti iz priručnika koji škole izaberu kao prioritet.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Radi se na formulisanju standarda postignuća učenika na kraju prvog ciklusa (četvrti razred) i drugog ciklusa (osmi razred) obaveznog obrazovanja i vaspitanja. Ekspertske komisije za svaki predmet u osnovnoj školi napravile su predloge standarda za tri nivoa učeničkih postignuća. Komisije su činili profesori osnovnih i srednjih škola, profesori univerziteta, i predstavnici Zavoda zaduženi za koordinaciju rada predmetnih timova i Zavoda. Rad na standardima je proistekao iz Nacionalnog testiranja za treći, a potom i za četvrti razred. Standardi su izrađeni i testirani, i trebalo bi da idu na dalju recenziju i odlučivanje na Nacionalni prosvetni savet.

<sup>66</sup> <http://www.pisa.oecd.org>; Reč je o međunarodnom projektu procene učeničkih postignuća u četiri oblasti: matematike, prirodnih nauka, razumevanja pročitano i rešavanja problema (koji, po sadržaju, ne pripadaju nijednom školskom predmetu, a za čije je rešavanje neophodno „upotrebiti” znanja iz različitih oblasti). Ocenjuju se znanja i veštine potrebne za uspešno snalaženje u različitim realnim životnim situacijama, odnosno sposobnost učenika da koncepte naučene u školi koriste u svakodnevnom životu. Ukupno je ispitano preko 270.000 učenika iz 41 zemlje sa svih kontinenata. U našoj zemlji je 2003. godine učestvovalo 4.400 učenika I i II razreda iz 151 srednje škole, izabranih tako da reprezentuju različite regione i različite tipove škola, proporcionalno njihovoj veličini. Postignuće naših učenika u ovom međunarodnom projektu nije nimalo ohrabrujuće. Ilustracije radi, na skali za merenje OECD-a prosečno postignuće učenika zemalja OECD-a je 500 poena uz standardnu devijaciju od 100 poena (oko dve trećine učenika iz zemalja OECD-a osvojilo je između 400 i 600 poena). Prosečan uspeh naših učenika varira od 412 (čitavanje) do 437 (matematika). Postignuća u oblasti matematike grupisana su u 6 nivoa prema vrsti pitanja odnosno kompetencijama potrebnim za rešenje. Oko 53% naših učenika spada u nivoe 1 i 2, koji probleme postavljaju u jednostavne i relativno poznate situacije što zahtevaju direktnu primenu matematičkog znanja. U trenutku štampanja ovog izveštaja (decembar 2007. godine) objavljeni su rezultati o učešću naših učenika na istom testiranju u 2006. godini, koji su znatno lošiji od rezultata iz 2003.

<sup>67</sup> Zasnovan je na škotskom modelu samovrednovanja škola na osnovu precizno definisanih pokazatelja kvaliteta u oblastima: školskih programa i godišnjih programa rada, nastave i učenja, postignuća učenika, podrške učenicima, etosa, resursâ, rukovođenja, organizacije i obezbeđivanja kvaliteta. Ideja ove prakse je uključivanje u vrednovanje kvaliteta rada škole u ovim oblastima svih interesnih grupa na nivou škole, a prvenstveno učenika i roditelja, nastavnika, koji će vrednovati svoj i rad jedni drugih.

<sup>68</sup> Planirano je da prosvetni savetnici, kao spoljni evaluatori posete škole u toku godine kako bi pružili školama podršku u planiranju razvoja. Predviđeno je da se vrednovanje od strane prosvetnih savetnika odvija po istim standardima bar jednom u četiri godine. Najavljeno je i da će škole dobiti povratnu informaciju putem nacionalnih testiranja, kao i rangiranje škola na osnovu rezultata. Videti: *Prosvetni pregled*, 8. jun 2006.

Rano je ocenjivati praksu vrednovanja škola, jer je tek uvedena. Svakako je pozitivno korišćenje škotskog iskustva, koje i u Evropi važi za uspešan model vrednovanja koji podstiče širenje kulture i prakse samovrednovanja na nivou škole. Pozitivno je i to što je uspostavljanje nacionalnog sistema osiguranja kvaliteta započeto na lokalnom nivou. Ovde, međutim, treba pomenuti da su u procesu konsultacija prilikom izrade nacrtu priručnika učestvovala svega 34 škole, a njihova upotrebljivost proverena je u 65 škola. Izuzetno je važno da pokazatelji ostanu otvoreni za izmene i dopune posebno dok praksa ne bude obuhvatila sve škole. Ponovo bi se kao problematična mogla pokazati pitanja nejasno razgraničenih odnosa na višim nivoima i permanentnog profesionalnog razvoja nastavničkog kadra. Ovaj način vrednovanja radikalno transformiše uloge zaposlenih u ustanovi i prosvetnih inspektora i savetnika. Sistem vrednovanja, između ostalog, ima kao cilj povećanje odgovornosti zaposlenih u obrazovanju. Ako pritisak koji vrednovanje u ovom smislu predstavlja za zaposlene prevazilazi njihove kapacitete ono može imati kontraefekte. Ako se na lokalnom nivou nedovoljno izgrade kapaciteti aktera samovrednovanja i ne omogući prostor za lokalno delovanje i skladu sa nalazima lokalnih učesnika, mogao bi se ugroziti čitav smisao ovog poduhvata. On bi se mogao pretvoriti u napor da se ulepša slika o sopstvenoj ustanovi radi boljeg plasmana u državnim tabelama umesto suprotne svrhe – da se identifikuju oblasti u kojima škola treba da unapredi svoj rad.

Isto tako, potrebno je potpuno preinačiti način funkcionisanja viših nivoa inspekcije i nadzora kako bi ove službe, naviknute na svoju kontrolnu ulogu, mogle pružiti podršku školama u praksi samovrednovanja i planiranja razvoja. Neophodno je zagantovati savetnicima autonomiju u odnosu na Ministarstvo i na škole, ali i obezbediti mehanizam vrednovanja njihovog rada od strane škola, a zatim i od strane nezavisnih institucija za osiguranje kvaliteta i učešćem u međunarodnim evaluativnim istraživanjima. Ovde treba ponovo naglasiti potrebu da bi telo koje se bavi vrednovanjem na nacionalnom nivou moralo imati veći stepen nezavisnosti od Ministarstva nego što je to trenutno slučaj sa Zavodom za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja. Ovo je posebno značajno za uspešnu transformaciju s obzirom na nasleđene stavove prema višim instancijama upravljanja.

Drugi važan faktor koji može ugroziti smisao ove prakse jeste neoprezno korišćenje rezultata vrednovanja. Posebno u početnim fazama, gde će škole vrednovati samo određene segmente rada, nije preporučljivo rangiranje škola na osnovu rezultata. Ova praksa je problematična i u razrađenim sistemima osiguranja kvaliteta, jer može ugroziti pravičnost vrednovanja, tj. dovesti do favorizacije već favorizovanih. U našim prilikama ovo bi moglo imati izuzetno negativne posledice, s obzirom na novinu prakse vrednovanja, na izrazite razlike u uslovima rada škola u Srbiji i na nedostupnost preciznih podataka o socio-ekonomskom stanju učenika i njihovih porodica.

#### *Obrazovni program (kurikulum)*

Važeći zakonski okvir u ozbiljnoj meri ugrožava autonomiju škola u stvaranju školskog programa, nastavnicima uskraćuje slobodu da, kao odgovorni i kvalifikovani profesionalci, izaberu sadržaje i metode svog rada, i značajno sužava mogućnosti uticaja interesnih grupa (učenika, roditelja i lokalne zajednice) na obrazovni proces. Ovo ne samo da nije u saglasnosti sa evropskim nastojanjima, već predstavlja i regresivnu tendenciju u odnosu na zakon iz 2003. godine, kojim su bile ustanovljene opšte osnove školskog programa zasnovanog na ishodima obrazovanja sagledanim u celini od prvog razreda osnovne škole do kraja srednje škole.

Pored svrhe, ciljeva i zadataka u nastavnim planovima i programima preciziraju se sadržaji predmeta za pojedine razrede i daju detaljna uputstva za njihovo sprovođenje koja nastavnici treba da prate. Ovakvo propisani programi ne podstiču nastavnike na samostalno osmišljavanje programa i nastave po meri svojih učenika nego ih pretvaraju u izvršioce centralno propisanih obaveznih sadržaja i aktivnosti. Akcent se ponovo stavlja na detaljno određeno gradivo koje se unosi na određenim nivoima obrazovanja, a ne na ono šta dete treba da usvoji kada taj nivo završi i čemu mu znanja i umeća stečena obrazovanjem služe. Dalje, ovakav sistem ograničava mogućnost koordinacije sadržaja različitih predmeta i tematske nastave, koja je veoma korisna za celovit pristup obrazovanju, naročito u nižim razredima osnovne škole.

Ukratko, postojeća zakonska regulativa u oblasti obrazovnih programa ne razlikuje se mnogo od zakonskih rešenja iz devedesetih godina prošlog veka, tj. obnovljeno je njeno centralističko i birokratsko regulisanje. Ako se ovome doda i činjenica da je, zbog neoperativnosti postojećeg Nacionalnog prosvetnog saveta, nastavne planove i programe donosio ministar, jasno je da ovakva praksa nije omogućavala ni minimum demokratičnosti u procesu prilagođavanja programa potrebama interesnih grupa. Zbog načina kako se bira i funkcionise NPS, stručna javnost vrlo ograničeno utiče na njegove odluke, dok roditelji i učenici uopšte nisu uključeni u proces odlučivanja ili konsultovanja prilikom donošenja programa.

Pored toga, način na koji je sada uređena ova oblast ne omogućava fleksibilnost da se u samoj školi organizuje sva dopunska nastava potrebna da bi sva deca stekla propisani nivo znanja. Na ovaj način je legalizovana siva ekonomija privatnih časova u školstvu. Ovde treba napomenuti kako je zakonom precizirano da je teža povreda radne obaveze, pored ostalog, pripremanje učenika škole u kojoj nastavnik radi van redovne nastave, radi ocenjivanja, odnosno polaganja popravnog ispita (član 46). Da li je time legalizovano držanje privatnih časova učenicima susedne škole? Nije teško zamisliti kako ovo može da funkcionise uz pomoć saradnje nastavnika iz susednih škola. Školski program zasnovan na ishodima jeste efikasnije rešenje, jer obavezuje nastavnika da osigura postizanje određenog ishoda u okviru redovne nastave.

U sistemu vrednovanja pokazatelja kvaliteta u „Priručniku za samovrednovanje i vrednovanje rada škola” glavni pokazatelj kvaliteta školskog programa čini usaglašenost školskog programa sa zakonskim propisima. S obzirom na meru preskriptivnosti nastavnih planova i programa, izrada školskog programa pretvorena je u besmisleni i frustrirajuću aktivnost prepisivanja nastavnih planova i programa. Ako se školama ozbiljno želi omogućiti uključivanje u proces vrednovanja svog rada i sistema obrazovanja uopšte, onda im se, takođe, mora omogućiti da unapređuju svoj rad u skladu sa nalazima tog vrednovanja i u konsultaciji sa predstavnicima svoje zajednice. Obrazovni programi zauzimaju centralno mesto u ovom procesu. Odlaganje decentralizacije procesa njihovog usvajanja temeljno ugrožava autonomiju rada škole i u svim drugim segmentima. Decentralizacija i modernizacija obrazovno-vaspitnih programa u pravcu koncepta zasnovanog na ishodima morale bi se naći među prioritetima obrazovnih reformi.

*Ko donosi obrazovne programe ?*

*Nacionalni prosvetni savet:* donosi nastavne planove i programe i predlaže ministru programe završnog i maturalnog ispita, kao i udžbenike i nastavna sredstva.

*Ministar prosvete:* propisuje programe završnog i maturalnog ispita, udžbenike i nastavna sredstva.

*Školski odbor:* donosi školski program na predlog stručnih aktiva i po pribavljenoj saglasnosti osnivača na planirana materijalna sredstva za njihovo ostvarivanje.

*Šta sadrže nastavni planovi i programi?*

Nastavni planovi sadrže obavezne i izborne predmete po razredima, oblike obrazovno-vaspitnog rada kojima se ostvaruju obavezni i izborni predmeti, kao i godišnji i nedeljni fond časova po predmetima.

Nastavni programi propisuju svrhu, ciljeve i zadatke, obavezne i preporučene sadržaje obaveznih i izbornih predmeta, preporučene vrste aktivnosti, opšte i posebne standarde znanja itd.

Školski programi su praktično bez autonomnog sadržaja. Nastavni planovi i programi služe kao osnova za donošenje školskih programa, programa završnih i maturalnih ispita i vrednovanje obrazovanja i vaspitanja. Škole su dužne da školskim programom obezbede ostvarivanje nastavnih planova i programa, a jedini prostor za usklađivanje programa sa potrebama učenika, roditelja i lokalne zajednice ostavljen je u okviru fakultativnog dela Nastavnog plana i programa, tj. izbora fakultativnih predmeta i slobodnih aktivnosti, čiji su sadržaji i oblici takođe propisani nastavnim planom i programom.

#### *Pristup kvalitetnom obrazovanju i koncept inkluzivnog obrazovanja*

Zakonski okvir na nivou evropskih tendencija

Zakon garantuje pravo na obavezno i besplatno osnovno obrazovanje svim građanima Srbije bez obzira na pol, rasu, nacionalnu, versku i jezičku pripadnost, uzrast, fizičku i psihičku konstituciju, socijalno i kulturno poreklo, imovno stanje, političko opredeljenje ili drugo lično svojstvo. Postoji i odredba o zabrani diskriminacije, ugrožavanja ili omalovažavanja pojedinih ili grupa učenika po bilo kojem od gorenavedenih obeležja, tj. pravljenje bilo kakve razlike, povlađivanje, isključivanje ili ograničavanje ovog prava.

Pravo pripadnikâ nacionalnih manjina, pored Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, reguliše i Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.<sup>69</sup> Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na vaspitanje

<sup>69</sup> [http://www.humanrights.gov.yu/files/doc/Zakon\\_Srpski\\_lat.doc](http://www.humanrights.gov.yu/files/doc/Zakon_Srpski_lat.doc)

i obrazovanje na svom jeziku u institucijama predškolskog, osnovnog i srednjeg vaspitanja i obrazovanja. Država je dužna da obezbedi dvojezičnu nastavu ili izučavanje jezika nacionalne manjine sa elementima nacionalne istorije i kulture za pripadnike nacionalne manjine, a u izradi nastavnog plana za potrebe nastave predmeta koji izražavaju posebnost nacionalnih manjina na jeziku nacionalnih manjina obavezno učestvuje nacionalni savet nacionalne manjine. Predviđeno je, takođe, u okviru višeg i visokog obrazovanja obezbeđenje katedara i fakulteta gde će se na jezicima nacionalnih manjina, ili dvojezično, obrazovati vaspitači, učitelji i nastavnici jezika nacionalnih manjina. Dalje, u cilju pospešivanja tolerancije prema nacionalnim manjinama predviđeno je da i plan i program rada u obrazovnim ustanovama i školama sa nastavom na srpskom jeziku treba da sadrži gradivo koje sadrži saznanja o istoriji, kulturi i položaju nacionalnih manjina, te druge sadržaje koji pospešuju međusobnu toleranciju i suživot. Na teritorijama gde je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi plan i program u obrazovnim ustanovama i školama sa srpskim nastavnim jezikom treba da sadrži mogućnost učenja jezika nacionalne manjine.

Zakonom o osnovnoj školi Republike Srbije<sup>70</sup> predviđeno je pravo pripadnika nacionalnih manjina da nastavni plan i program ostvaruju na maternjem jeziku ili dvojezično ukoliko se za upis u prvi razred prijavi najmanje 15 učenika, a ovaj broj može biti i manji ukoliko se pribavi saglasnost ministra prosvete. Istim članom Zakona utvrđeno je da, ukoliko se nastavni plan i program realizuje na srpskom jeziku, učenici koji su pripadnici nacionalnih manjina slušaju predmet Maternji jezik sa elementima nacionalne kulture. Zakonom o srednjoj školi<sup>71</sup> predviđeni su vidovi obrazovanja koji su sadržani u Zakonu o osnovnoj školi, a nastava jezika sa elementima nacionalne kulture fakultativna je.<sup>72</sup>

Lica sa smetnjama u razvoju, odrasli i lica sa posebnim sposobnostima imaju pravo na obrazovanje i vaspitanje koje uvažava njihove posebne obrazovne i vaspitne potrebe. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja predviđa korišćenje jezika znakova i sredstva tog jezika za lica koja koriste jezik znakova. Takođe, članovima 30, 71 i 90 ovog zakona predviđeno je prilagođavanje nastavnog programa i individualizovani pristup deci sa posebnim potrebama u okviru redovnog obrazovnog sistema. Relevantan je i novi Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba s invaliditetom,<sup>73</sup> usvojen u Skupštini Republike Srbije aprila 2006. Ovim zakonom se zabranjuje uskraćivanje prijema deteta s invaliditetom u obrazovno-vaspitu ustanovu odgovarajućeg nivoa ili isključenje iz ustanove iz razloga vezanih za invalidnost deteta, kao i postavljanje neinvalidnosti kao posebnog uslova za prijem u ustanovu. Posebno teškim oblikom diskriminacije smatraju se uznemiravanje, vređanje i omalovažavanje invalidnog deteta od strane učitelja, nastavnika i ostalih zaposlenih u obrazovnoj ustanovi.

<sup>70</sup> Zakon o osnovnoj školi Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 50/92, član 5; <http://glasnik.ebart.co.yu/baze/RG9099.nsf?OpenDatabase>

<sup>71</sup> Zakon o srednjoj školi Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 50/92, članovi 5, 27; <http://glasnik.ebart.co.yu/baze/RG9099.nsf?OpenDatabase>

<sup>72</sup> *Ibid.*, član 27.

<sup>73</sup> <http://www.crid.org.yu/Files/Zakon%20o%20sprečavanju%20diskriminacije.pdf>

Razvrstavanje dece u redovne i specijalne ustanove vrši se, po pravilu, pre početka sticanja osnovnog obrazovanja i vaspitanja, a može se obaviti i u toku sticanja obrazovanja. Vrstu i stepen ometenosti u razvoju, tj. zdravstvenu sposobnost deteta za sticanje osnovnog obrazovanja i vaspitanja i vrstu škole koju će dete upisati određuje opštinska, odnosno gradska uprava na osnovu mišljenja komisije za pregled dece ometene u razvoju. Ovu komisiju čine lekar specijalista iz odgovarajuće grane medicine, psiholog, pedagog, defektolog određene specijalnosti i socijalni radnik.<sup>74</sup> Zakon se u delu koji reguliše postavljanje i način rada komisija za razvrstavanje dece u redovne i specijalne škole nije menjao od 1986. godine! Nova „Uredba o radu komisija za procenu potreba i usmeravanje dece ometene u razvoju”, kojom se promovise prelazak sa medicinskog na socijalni model rada komisije, pripremljena je u okviru UNICEF-ovog projekta reforme sistema komisija i predata Ministarstvu prosvete i sporta u julu 2003. godine.

Praksa i ovde uglavnom zaostaje za normama

I pored toga što je urađen važan posao na obezbeđenju pravednih zakonskih mera zaštite ugroženih grupa u obrazovanju, u praksi je potrebno onemogućiti skrivenu selekciju i isključivanje određenih grupa iz sistema obrazovanja ili onemogućavanje njihovog pristupa kvalitetnom obrazovanju, tj. ostvarivanja punih potencijala ove dece u skladu sa njihovim sposobnostima i talentima.

školska godina	obuhvat u osnovnoj školi u %	stopa završavanja osnovne škole u %	stopa nastavljanja školovanja u %	obuhvat u srednjoj školi u %	stopa odustajanja u srednjoj školi u %
2001/02.	98,4	95,0	98,0	61,2	2,4
2002/03.	96,1	91,8	97,0	62,2	1,5
2003/04.	97,7	98,0	100,0	77,5	3,3
2004/05.	95,6	92,4			

Obuhvat i prelaznost u osnovnoj i srednjoj školi<sup>75</sup>

U zemlji u kojoj postoji neravnoteža regionalnog razvoja u srazmeri 1:26<sup>76</sup> između najrazvijenije i najmanje razvije opštine legitimno se u ime ukupne populacije otvara pitanje o mogućnosti ostvarivanja prava na dostupnost kvalitetnog obrazovanju za sve.

<sup>74</sup> Zakon o izmenama i dopunama zakona o osnovnoj školi, *Službeni glasnik RS*, br. 22/02, član 18.

<sup>75</sup> Republički zavod za statistiku, 2005

<sup>76</sup> Strategija regionalnog razvoja Srbije, *ibidem*.

Prema podacima iz 2004. godine,<sup>77</sup> najugroženija grupa u Srbiji u pogledu ostvarivanja prava na obrazovanje i u njemu jesu romska deca.<sup>78</sup> U vreme prikupljanja podataka čak i do 80% dece Roma školovalo se u specijalnim školama za decu sa lakšim mentalnim problemima. Čak 50–80% dece koja pohađaju specijalne škole čine romska deca. Veliki izazov ostvarenju potpunog prava na i u obrazovanju predstavlja i visok stepen osipanja 70–90%.<sup>79</sup> Iz perspektive inkluzivnog pristupa, za koji u Srbiji, na žalost, još nema opšteprihvaćenog strateškog opredeljenja, razvrstavanje dece u kategorije i plan i program koji je za određene kategorije smetnji, individualni rad umesto individualizovanog pristupa, kao i obrazovanje u segregisanim uslovima, ne obezbeđuju jednake uslove za svu decu, zanemaruju pravo na različitost, ugrožavaju pravo na učešće u društvenom životu, produbljuju stigmatizaciju i izraz su diskriminacije.<sup>80</sup>

U nastavku sledi kratak pregled i komentar najznačajnijih mera za poboljšanje pristupa i statusa u obrazovanju dece iz ugroženih grupa koje se tiču politike za sprečavanje isključenosti i segregacije, obrazovnih programa i udžbenika, obuke nastavnika i osiguranja kvaliteta.

U okviru procesa izrade akcionih planova na osnovu strategije za integraciju Roma, kojima je u periodu jul 2004. – mart 2005. koordinirao Sekretarijat za romsku nacionalnu strategiju, uz podršku Fonda za otvoreno društvo, izrađen je i akcioni plan za unapređenje položaja Roma u oblasti obrazovanja. Radnu grupu su činile osobe imenovane od strane resornih ministarstava Republike Srbije, Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine, Nacionalnog saveta za nacionalne manjine Vlade Republike Srbije, Delegacije mladih romskih lidera, određenih međunarodnih i međunarodnih međuvladinih organizacija, kao i NVO koje okupljaju Rome ili se bave unapređivanjem položaja Roma. Jedinstveni akcioni plan za unapređivanje obrazovanja Roma jedan je od četiri

<sup>77</sup> *Kvalitetno obrazovanje za sve: Izazovi reforme obrazovanja u Srbiji*, Ministarstvo prosvete i sporta Republike Srbije, 2004.

<sup>78</sup> Detaljnije o obrazovanju Roma videti u: *Ostvarivanje Jednake dostupnost kvalitetnog obrazovanja za Rome u Srbiji – Izveštaj o monitoringu*, Institut za otvoreno društvo i Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2007.

<sup>79</sup> Navedeno prema: *Jednaka dostupnost kvalitetnog obrazovanja za Rome u Srbiji*, Fond za otvoreno društvo i Open Society Institute, Beograd, 2007.

<sup>80</sup> Videti: *Vodič*, Fond za otvoreno društvo i Open Society Institute, Beograd, u štampi, 2007.



akciona plana koji predstavljaju prioritetne oblasti multilateralne regionalne inicijative „Dekada inkluzije Roma (2005–2015)” i koje je Vlada Republike Srbije prihvatila na sednici u januaru 2005. godine.<sup>81</sup>

Iako plan predviđa i redovno izveštavanje o sprovođenju planiranih mera, za sada nisu dostupni precizni podaci o napretku u implementaciji gorenavedenih aktivnosti. Prema informacijama Sekretarijata za Romsku strategiju, u okviru Ministarstva prosvete formiran je radna grupa za praćenje implementacije Jedinstvenog akcionog plana (Ministarstvo prosvete i sporta, Sekretarijat za romsku strategiju, Romski nacionalni savet, NVO), no, nakon početnih inicijativa na odabiru prioriteta, aktivnosti ove radne grupe potpuno su zamrle.

Ministarstvo prosvete je na inicijativu i u saradnji sa Romskim nacionalnim savetom, kao i pod uticajem nevladinog sektora u protekle dve godine započelo realizaciju nekoliko projekata koji imaju kao cilj povećan obuhvat romske dece predškolskim obrazovanjem i premošćavanje prepreka između institucija i romske zajednice u obrazovanju kroz uvođenje romskih asistenata. Takođe, nastavljeno je sprovođenje mera afirmativne akcije prilikom upisa Roma u srednje škole i na fakultete, čija je implementacija započeta 2003. godine. No, evidentni su problemi i zastoji u realizaciji pokrenutih projekata, a, što se tiče mera afirmativne akcije, njihovo ostvarivanje se odvija u permanentnom pregovaranju između Ministarstva prosvete i Romskog nacionalnog saveta i pod pritiskom civilnog sektora. Ovakvo stanje ukazuje da ni za pokrenute aktivnosti ne postoje izgrađeni mehanizmi koji bi omogućili njihovo efikasno sprovođenje i dugoročnu perspektivu održivosti.

Positivno svakako je da je ovakav međusektorski plan donet i da se u rešavanju jednog višedimenzionalnog problema, kao što je položaj Roma u obrazovanju, nastoje mobilisati svi relevantni učesnici. Posebno je važno delovati na nivou lokalne zajednice, koji najbolje može odgovoriti na konkretne potrebe romske dece, iz više razloga. Tu se mogu prikupiti najrealističniji podaci o deci isključenoj iz obrazovanja, finansirati nabavka udžbenika i školskog pribora, prevoz i obrok dece koja izostaju iz škole zbog ekonomske ugroženosti porodica, uticati na uzimanje u obzir potreba Roma prilikom usvajanja godišnjih školskih programa rada i drugih aktivnosti koje mogu direktno doprineti ravnopravnijem učešću Roma u obrazovanju. Na centralnom nivou je najhitnije preduzeti mere za zaustavljanje nedopustive i masovne segregacije dece Roma na osnovu nepravednog razvrstavanja u specijalne škole besperspektivnog stručnog usmerenja lošeg kvaliteta. U tom smislu bi se mere utvrđivanja kriterijuma za procenu spremnosti za polazak u školu, preispitivanje statusa dece koja su pogrešno razvrstana u specijalne škole i načina premeštanja u redovne škole, koje je akcionim planom povereno Ministarstvu prosvete i sporta RS za period 2005 – 2006, morale naći na vrhu liste prioriteta.

---

<sup>81</sup> Između ostalog, akcioni plan predviđa: uspostavljanje sistema prikupljanja i praćenja podataka o obrazovnom statusu Roma, međuresorsku saradnju i saradnju sa lokalnim upravama i relevantnim vladinim i nevladinim organizacijama, uvođenje obavezne jednogodišnje pripreme za školu i valjanih kriterijuma za procenu spremnosti za polazak u školu, uvođenje romskih asistenata u nastavu, uvođenje posebne formule finansiranja za romsku decu iz porodica korisnika socijalne zaštite, utvrđivanje kriterijuma i procedure za preispitivanje statusa dece koja su pogrešno razvrstana u specijalne škole i načina prebacivanja u redovne škole, izradu specifičnih obrazovnih programa i udžbenika usklađenih sa obrazovnim potrebama romske dece, razvijanje programa Romski jezik sa elementima romske kulture i niz drugih mera afirmativne akcije. Videti: <http://www.humanrights.gov.yu/srpski/sektori/manjinska/roma/strategija/strategija.htm>; i: <http://www.humanrights.gov.yu/srpski/sektori/manjinska/roma/strategija/akcioni-plan/01-obrazovanje/akcioni-plan-obrazovanje.pdf>.

Zanimljivo je da su neka pitanja obrazovanja Roma integrisana u dokumente koji se bave opštim politikama razvoja Srbije kao što su Strategija za smanjivanje siromaštva, Strategija Srbije za pridruživanje Evropskoj uniji, Nacionalni plan za decu, Strategija obrazovanja u Srbiji (2005–2015). No, uprkos tome, sprovođenje politika koje se tiču obrazovanja Roma i dalje ima formu izolovanih projekata ili nedovoljno razrađenog mehanizma sprovođenja mera afirmativne akcije. Što se tiče mesta romskog jezika i kulture u obrazovnom programu, najviše je urađeno u Vojvodini, gde je u osnovnim školama uvedena fakultativna nastava za predmet Romski jezik sa elementima nacionalne kulture.

#### Obrazovanje nacionalnih manjina

U pogledu obrazovnih programa za predstavnike manjina učinjen je pomak ka uključivanju predstavnika Nacionalnih saveta manjina u izradu nastavnih planova i programa za predmete koji se bave predstavljanjem specifičnih karakteristika nacionalnih manjina, dvojezične nastave i izučavanje jezika manjina sa elementima nacionalne kulture. Međutim, ranije pomenuti problemi preterane preskriptivnosti nastavnih programa i ograničavanja slobode nastavnika da program prilagode svojim učenicima važe i za programe za decu pripadnike nacionalnih manjina.

Obrazovanje na jezicima nacionalnih manjina ušlo je u krug tzv. manjinske samouprave, međutim, profesionalni kapaciteti članova nacionalnih saveta nacionalnih manjina daleko su ispod potrebnih standarda za bavljene svim relevantnim pitanjima obrazovanja za društvo znanja, koja bi na adekvatan način morala da prožimaju i obrazovanje na jezicima nacionalnih manjina. U stručnom pogledu nacionalnim savetima onih manjina vrednu stručnu podršku daje Prosvetno-pedagoški zavod Vojvodine. Ostale nacionalne manjine i njihova tela lišeni su bilo kakve posebne stručne podrške.

Što se tiče udžbenika na jezicima nacionalnih manjina, Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima Republike Srbije<sup>82</sup> utvrđuje da se udžbenici štampaju i na jezicima nacionalnih manjina. Ovde je učinjen pomak da se sa prakse prevođenja udžbenika sa jezika većinske populacije pređe na izradu posebnih udžbenika za maternji jezik, istoriju, geografiju i umetnost, kao i uvoz udžbenika iz matičnih država. Takođe je izražen trend liberalizacije izdavačke produkcije udžbenika, koja je tradicionalno bila ekskluzivna delatnost državnog izdavača. Kod demonopolizacije izdavačke produkcije javlja se problem dostupnosti udžbenika namenjenih specifičnim populacijama, jer se može desiti da izdavači ne budu finansijski zainteresovani za udžbenike malog tiraža ili da cene takvih udžbenika budu previsoke. Dešava se i to da, iako se štampaju udžbenici na jezicima svih manjina, kao, na primer, u Vojvodini pod pokroviteljstvom Pokrajine, oni ostaju neupotrebljivi, zbog nedostatka nastavnika koji bi predavali na jeziku manjine.

Pitanje osposobljavanja nastavnog kadra iz redova pripadnika manjina odnosi se na broj nastavnika za pripadnike nacionalnih manjina i kvalitet njihove osposobljenosti da pruže kvalitetnu nastavu. Većini osnovnih i

<sup>82</sup> *Službeni glasnik RS*, 29/1993, član 4, <http://glasnik.ebart.co.yu/baze/RG9099.nsf?OpenDatabase>

srednjih škola koje nude nastavu na jeziku manjine nedostaje kvalitetan nastavni kadar, što je ponekad razlog zašto se roditelji odlučuju da decu pošalju u redovne državne škole. Značajni su programi poput onog koji vodi međunarodna humanitarna organizacija „Save the Children”,<sup>83</sup> koji je usmeren na usavršavanje metodologije nastave na romskom jeziku i na daljem usavršavanju romskih nastavnika u Vojvodini, ali sistem obuke i usavršavanja nastavnika na jezicima nacionalnih manjina generalno tek treba razvijati.

Obrazovanje dece sa hendikepom

U Srbiji su i dalje aktuelni nasleđeni paralelni sistemi specijalnog i redovnog obrazovanja. U ovakvom sistemu su obrazovni programi specijalnih osnovnih i srednjih škola redukovani planovi i programi redovnog obrazovanja, koji ne uvažavaju specifičnosti razvojnih teškoća i čak nisu ni kompatibilni sa planovima redovnog sistema, što onemogućava horizontalnu prohodnost za decu s posebnim potrebama u redovan sistem obrazovanja. Aktuelni nastavni planovi i programi sadrže opis načina prilagođavanja redovnih obrazovnih programa učenicima u razvoju, a Zakon o srednjoj školi predviđa usvajanje posebnih nastavnih planova i programa za učenike ometene u razvoju za svaku vrstu i stepen ometenosti u razvoju. Postoje primeri pilot-projekata razvoja interaktivnih programa između redovnog i specijalnog sistema obrazovanja, kao što je projekat „1 + 1 = 1” – novi model delimične inkluzije specijalne škole za decu sa oštećenim sluhom.<sup>84</sup>

U sistemu osiguranja kvaliteta briga o deci sa posebnim potrebama predstavlja jedan od indikatora za samovrednovanje u oblasti podrške učenicima. Na najvišem stepenu ostvarenosti predviđeno je postojanje programom utvrđenih mera za pomoć učenicima s posebnim potrebama i njihova potpuna primena, tj. vidljivo uvažavanje i briga o ovim učenicima.<sup>85</sup>

Tradicionalno su nastavu u specijalnim školama držali defektolozi bez dodatne specijalizacije iz osnovnih predmeta, dok nastavnici u redovnoj nastavi nisu sticali znanja potrebna za sagledanje potreba dece sa smetnjama u razvoju.

S obzirom na to da Zakon dopušta uključivanje dece ometene u razvoju u redovni sistem obrazovanja, sistem obuke i usavršavanja nastavnika generalno bi trebalo da uključi i obuku nastavnika za rad sa decom sa posebnim potrebama, a za ove nastavnike je nužno uspostaviti mrežu stručne i profesionalne podrške. Dobar primer toga je Servis za podršku inkluzivnom obrazovanju Saveza učitelja Srbije, nastao u okviru trogodišnjeg projekta Fonda za otvoreno društvo „Inkluzivno obrazovanje: od prakse ka politici”.<sup>86</sup> Šira primena IKT kao nastavnog sredstva i ubrzala bi i olakšala izgradnju inkluzivnog obrazovnog sistema.

<sup>83</sup> <http://www.savethechildren.org.uk/scuk/jsp/wherework/country.jsp?ukww=ww&section=europe&subsection=serbia>

<sup>84</sup> <http://www.zuov.sr.gov.yu/Centar1projekti.aspx>

<sup>85</sup> *Priručnik za samovrednovanje i vrednovanje rada škole.*

<sup>86</sup> [www.fosserbia.org](http://www.fosserbia.org)

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja predviđa građansko vaspitanje kao jedan od obaveznih izbornih predmeta, tj. učenik se nužno opredeljuje za jedan od dva izborna predmeta – versku nastavu ili građansko vaspitanje. Taj izabrani predmet učenik zadržava do kraja započetog ciklusa osnovnog, odnosno do kraja sticanja srednjeg obrazovanja i vaspitanja.

Prema Zakonu o osnovnoj školi nastava iz izbornih predmeta ostvaruje se u skladu sa nastavnim planom i programom od I do VIII razreda osnovne škole, a uspeh učenika iz izbornih predmeta ocenjuje se opisno, na osnovu kriterijuma koje utvrdi ministar prosvete i ne utiče na opšti uspeh učenika. Prema Zakonu o srednjoj školi, izborni predmeti se ostvaruju u skladu sa nastavnim planom i programom za odgovarajuću školu bez obzira na broj učenika u toj školskoj godini.

Obrazovanje za demokratiju i građansko društvo (ODGD) uvedeno je u formalno obrazovanje u Srbiji 2001. godine kada se Srbija uključila u projekat Saveta Evrope „Obrazovanje za aktivno učešće u demokratskom društvu”.<sup>87</sup> Do sada su razvijeni programi za prvih šest razreda osnovne i za četiri razreda srednje škole po modelu Saveta Evrope, koji podrazumeva kognitivna znanja i sposobnosti (poznavanje ljudskih prava, demokratskih institucija, sposobnost kritičkog rasuđivanja i borbe argumentima, razumevanja razlika itd), afektivni aspekt građanskog vaspitanja (etičke kompetencije i izbor vrednosti kao što su sloboda, jednakost, solidarnost, uvažavanje sebe i drugih) i sposobnost za delovanje u demokratskom društvu (sposobnost saradnje i učešća u javnoj debati).

U procesu uvođenja ODGD-a kao prioriteta su određeni saradnja sa lokalnom zajednicom, tj. pružanje vannastavnih mogućnosti primene principa demokratskog učešća učenika u životu zajednice, obuka nastavnika (svih, a ne samo onih koji se opredele za ovaj predmet), uključivanje ODGD-a u programe učiteljskih i nastavničkih fakulteta ili organizovanje interdisciplinarnih specijalističkih jednogodišnjih studija, i uvođenje interaktivnih, kooperativnih strategija podučavanja, te povećanje autonomije i odgovornosti u procesu učenja.

Za sada je najviše urađeno na obuci nastavnika za izvođenje nastave ovog predmeta, tj. edukatora koji su dalje na seminarima obučili nekoliko hiljada nastavnika. U ovoj oblasti je realizovana saradnja sa više međunarodnih organizacija i institucija, uz čiju su pomoć izrađeni priručnici za nastavnike. Primeri ovakve saradnje su pozitivni u smislu korišćenja iskustava i raspoložive ekspertске pomoći, međutim, u nedostatku koherentne nacionalne politike u ovoj oblasti mogu biti konceptualno problematični. U ovom smislu je važna preporuka Saveta Evrope koja poziva vlade zemalja članica da u potrazi za adekvatnim odgovorima na specifične potrebe izgradnje pravednijeg, slobodnijeg i tolerantnijeg evropskog društva u svojim zemljama, u okviru obrazovne politike i reformi koje sprovode, prioritet daju obrazovanju za aktivno učešće u demokratskom društvu. Ovo podrazumeva ne samo uvođenje građanskog obrazovanja i vaspitanja bilo kao predmeta, integrisane ili međupredmetne teme, već i demokratizaciju celokupnog obrazovnog sistema od zahteva za većom autonomijom ustanova i kadra do demokratizacije metoda nastavnog rada i odnosa među učenicima i nastavnicima, stručnim saradnicima, direk-

<sup>87</sup> Education for Democratic Citizenship, [http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/default_EN.asp)

torima i roditeljima. Ukratko, obrazovanje za demokratsko građansko društvo treba da se nađe u centru celokupnog obrazovnog procesa, programa i vrednovanja.

Još postoji dosta prostora za poboljšanje u ovom smislu. Pre svega ukupan kurikulum i udžbenike trebalo bi prilagoditi zahtevima života u demokratskom društvu. Što se tiče razvoja samog ODGD-a, potrebno je iskoristiti korake koji su napravljeni ka decentralizaciji i demokratizaciji obrazovnih institucija, prvenstveno u izradi pravnog okvira koji obavezuje i podstiče školsko razvojno planiranje, formiranje dačkih parlamenata itd. Zakonom definisani ciljevi obrazovanja i programa ODGD-a obuhvataju jačanje demokratskog društva, negovanje demokratske kulture i razvijanje osećanja pripadanja i posvećenosti demokratskom društvu. Uпитno je, međutim, u kojoj su meri ovi ciljevi ostvarljivi u postojećem sistemu, s obzirom na ranije pomenute probleme nedovoljnog učešća učenika, roditelja i lokalne zajednice u odlučivanju o obrazovnoj politici i programima. Demokratija se, kao i sve ostale discipline, najbolje uči kroz praksu. Osim toga, demokratija se, pored škole, uči u porodici i u društvenoj zajednici. Zato je razvijanje prakse dijaloga, pregovaranja i traženja konsenzusa u svakodnevnim situacijama školskog života, uz aktivno i konstruktivno učešće učenika i roditelja, važan preduslov za usvajanje vrednosti demokratije i veština potrebnih za njeno funkcionisanje. Teško je zamisliti da bi bez takvog stvarnog učešća i najbolje osmišljena nastava ODGD-a mogla odgovoriti ambicioznim ciljevima uticaja obrazovanja na generalnu demokratizaciju društva, posebno ako je ona izborna!

Ranije pomenuto uvođenje prakse samovrednovanja može predstavljati značajan prostor za veće i kvalitetnije učešće učenika, roditelja i lokalne zajednice u vrednovanju i poboljšanju rada škole. Posebno važnu oblast vrednovanja u odnosu na građansko vaspitanje predstavlja tzv. „etos”, koji obuhvata ocenu poštovanja ličnosti, jednakosti i pravičnosti, komunikacije škole sa roditeljima i njihovo uključivanje u život i rad škole i u školsko učenje, ulogu škole u zajednici itd.

#### *Informaciono-komunikacione tehnologije*

Značajna komponenta projekta „Razvoj školstva u Republici Srbiji”, kojim je 2002. godine obezbeđen kredit u iznosu od oko 10 miliona dolara, jeste izgradnja jedinstvenog informacionog sistema u obrazovanju Srbije (EiS).<sup>88</sup> Prema planu, rad na ovom projektu je počeo 2003. godine i sistem je trebalo da proradi 1. jula 2006. Implementacija projekta je usporena, jer je 2004. došlo do jednogodišnjeg zastoja u sprovođenju aktivnosti, a onda je ideja ponovo aktivirana.

Odeljenje za informatičke i dokumentacione poslove i statistiku (OIDPS), koje je formirano 2003. godine u Ministarstvu prosvete i sporta, krenulo je sa prikupljanjem podataka iz oblasti obrazovne statistike u cilju stvaranja baze podataka o svim interesnim grupama u obrazovanju i obezbede potrebne informacije za škole, opštine, regionalne školske uprave, ministarstvo, kao i sve zainteresovane van školskog sistema. Osnovna namena EiS-a jeste da omogući precizan pregled stanja obrazovanja u Srbiji, koji bi informisao analizu i planiranje

---

<sup>88</sup> Education Information System.

budućih politika. Trenutna procena glasi da će biti potrebno još minimum šest meseci da se uspostavi kompletan protok informacija zamišljen projektom.

Osim efikasnijeg obavljanja administrativnih i finansijskih aktivnosti od škola do ministarstva, sistem treba da obezbedi neophodne podatke za planiranje mreže škola, potrebnog nastavnog i nenastavnog osoblja, finansijskog planiranja, postignuća učenika, generisanje standardnih i *ad hoc* izveštaja, poređenje rezultata rada škola i poređenje stanja obrazovanja sa drugim zemljama. U fazama projekta vršeni su izrada softvera, testiranje u pilot-školama i obuka osoblja školskog i osoblja na opštinskom, regionalnom i centralnom nivou za upotrebu za korišćenje programske aplikacije EiS-a. Prema informacijama OIDPS-a<sup>89</sup> na početku školske 2006/07. godine školama u Srbiji je distribuirana nova verzija EiS-a, koja uključuje parametre FTP servera Ministarstva prosvete i sporta, na koji će škole od sada slati podatke o učenicima, zaposlenima i inventaru škola. Započeta je i obuka školskog osoblja za korišćenje EiS-a.

Informacioni sistem EiS omogućava da škole šalju podatke ministarstvu, ali ne i fizičku mrežu koja povezuje škole, niti „*online* vezu” ministarstva sa svim školama. Takva veza podrazumeva da sve škole imaju kvalitetnu računarsku opremu, da imaju priključak na internet i provajdere, što u Srbiji još nije slučaj. Nedavno je ministar prosvete i sporta najavio da će škole i fakulteti u Srbiji dobiti 30.000 računara iz Nacionalnog investicionog plana.

U nastavi je IKT još prisutan samo kao predmet i nema izgleda da će se u skorije vreme pojaviti kao nastavno sredstvo, imajući u vidu tehnička ograničenja i neobučenosť nastavnog kadra. Štaviše, integracija IKT u celokupan nastavni proces nije ni među aktivnostima, a kamoli prioritetima strategije ministarstva prosvete za 2005–2010. godinu, a ne postoji ni neka dugoročnija politika promovisanja upotrebe IKT u obrazovnom procesu.

### **Srednje strukovno obrazovanje i usavršavanje**

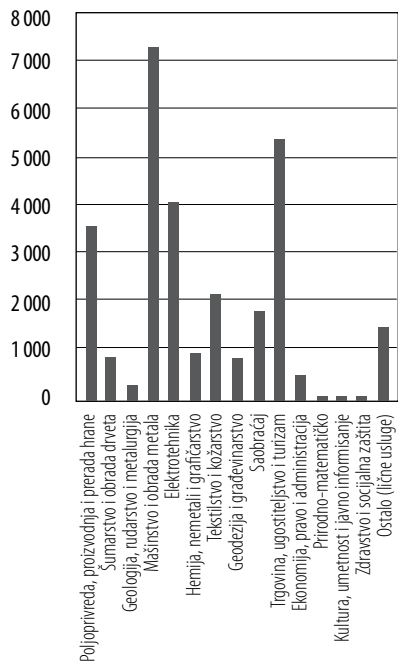
U Srbiji postoji trogodišnje i četvorogodišnje obrazovanje. Pored opšteg četvorogodišnjeg obrazovanja (gimnazije), srednje stručne škole obuhvataju 15 obrazovnih područja sa ukupno 110 profila u trogodišnjim školama i 142 profila u četvorogodišnjim školama.<sup>90</sup> Oko 33% učenika u celoj Srbiji upisuje trogodišnje srednje obrazovanje, dok preostalih 67% upisuje četvorogodišnje. Pri tome, 22% učenika pohađa gimnazije dok preostalih 78% pohađa srednje stručne škole (od čega je 59% na četvorogodišnjem školovanju).

U nastavku je dat pregled podataka relevantnih za one indikatore definisane na evropskom nivou gde su takvi podaci dostupni za Srbiju.

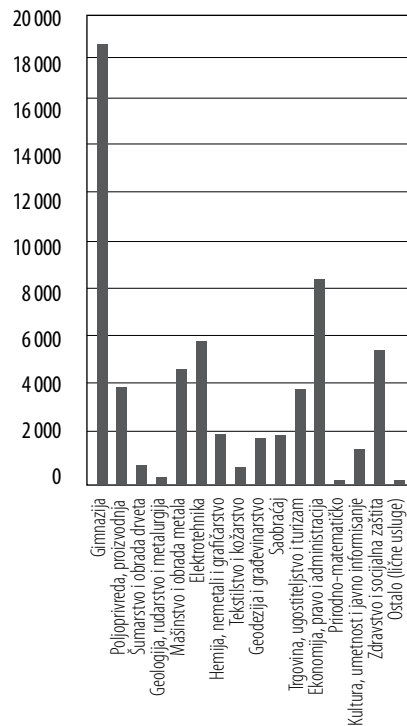
---

<sup>89</sup> <http://www.infostat.mps.sr.gov.yu/DesktopDefault.aspx>

<sup>90</sup> Statistika srednjeg obrazovanja 2003/2004, Ministarstvo prosvete i sporta RS, Beograd, januar 2005, preuzeto 29. 4. 2006. sa sajta <http://www.infostat.mps.sr.gov.yu>



Raspodela učenika upisanih u prvi razred na trogodišnje profile



Raspodela učenika upisanih u prvi razred na četvorogodišnje profile

Nastavnici – indikatori

Prema popisu stanovništva iz 2002. godine, populacija starosne grupe od 0–14 godina obuhvata 1.176.770 stanovnika, što čini 15,69 % u odnosu na celokupnu populaciju, a starosne grupe od 15–19 godina broji 495.651 stanovnika, što čini 6,61% ukupne populacije.

Nivo obrazovanja	2003/04.	2004/05.
Osnovno	15	14
Srednje	12	11
Visoko	18	–

Broj učenika po nastavniku po nivoima obrazovanja

### *Veštine potrebne za društvo znanja*

U strategiji razvoja stručnog obrazovanja u Srbiji<sup>91</sup> kao ključna znanja, veštine i kompetencije koje vode zapošljavanju navode se uglavnom socijalne veštine, preduzetnička kultura i tehničke veštine i znanja, a u „Konceptiji razvoja srednjeg stručnog obrazovanja”<sup>92</sup> određen je odnos fundamentalnih znanja (maternji jezik, matematika i strani jezici), koja zauzimaju 30% ili 40%, prema 60% ili 70% posvećenih stručnim predmetima. Među ključnim kompetencijama ne pominju se prirodne nauke, IKT, sposobnost samostalnog učenja i opšta kultura.

Procent učenika iz Srbije koji su učestvovali u pomenutom PISA-istraživanju 2003.<sup>93</sup> čija je pismenost na „nivou 1”<sup>94</sup> utvrđenom prema PISA-skali pismenosti iznosi 29,59%.

Od ukupno 41 zemlje koja je učestvovala u PISA-istraživanju 2003. godine Srbija je zauzela 37. mesto na PISA-skali pismenosti, sa srednjom vrednošću postignuća učenika (u odnosu na prosek OECD-a od 500 bodova) od 411,74 bodova.

Na PISA-skali poznavanja matematike učenici iz Srbije su na 34. mestu, sa srednjom vrednošću postignuća od 436,87 bodova, a na skali poznavanja prirodnih nauka na 35. mestu, sa 436,37 bodova.

### *Matematika, nauka i tehnologija*

Indikatori u ovoj grupi odnose se na stručno obrazovanje na tercijarnom nivou. Raspodela studenata po oblastima studija u Srbiji izgleda ovako:

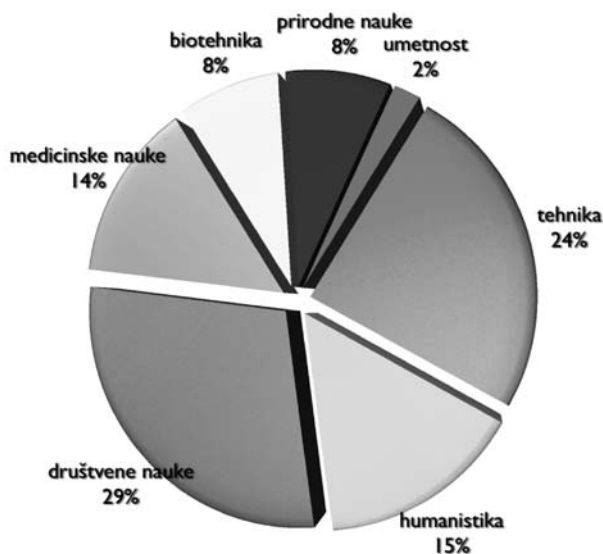
<sup>91</sup> Politika i strategija razvoja stručnog obrazovanja u Srbiji, 2005.

<sup>92</sup> Dokument iz 2004. na kojem je zasnovana Strategija razvoja srednjeg stručnog obrazovanja.

<sup>93</sup> Videti poglavlje o osiguranju kvaliteta u delu o opštem obrazovanju.

<sup>94</sup> Od ukupno 5 nivoa razumevanja pročitano „nivo 1” podrazumeva sposobnost pronalaženja eksplicitno i implicitno datih informacija u tekstu.





Raspodela studenata po oblastima

#### *Ulaganje u obrazovanje i usavršavanje*

Ulaganje u obrazovanje kao procent BDP-a u 2000. godini bilo je 3,3%, a povećanje do i od 2004. i predviđeno povećanje do 2010. prikazano je u sledećoj tabeli.

Procent izdvajanja za obrazovanje iz BND-a				Planirano povećanje		
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
3,8%	3,8%	4,0%	4,2%	4,3%	4,5%	4,5%

Procent izdvajanja za obrazovanje iz BDP-a<sup>95</sup>

<sup>95</sup> Izvor: Strategija smanjenja siromaštva u Srbiji.

U poslednjih pet godina obuhvat populacije se kretao oko 65%, sa stopom odustajanja od oko 2,5%, da bi u školskoj 2003/2004. godini naglo porastao na 77%, sa uvećanom stopom odustajanja od 3,5%.<sup>96</sup> Budući da je razlog ovom skoku nepoznat, nemoguće je proceniti da li će se ova tendencija nastaviti.

Sa gledišta statističkih podataka situacija u srednjem školstvu deluje relativno zadovoljavajuće. Sâm obuhvat populacije nije zabrinjavajući i kreće se u referentnim okvirima, što ne znači da ne treba uložiti napor da se on i dalje poveća. Raspodela između pohađanja opšteg i stručnog obrazovanja, takođe, odgovara evropskim tendencijama. Međutim, u poređenju sa evropskim standardima, naše srednje stručne škole imaju manjak opšteobrazovnih predmeta i nude usko specijalizovanje. Time se direktno umanjuje mogućnost mobilnosti studenata između profila, ali i njihova sposobnost da se kasnije prekvalifikuju za obavljanje nekih drugih poslova.

U Strategiji razvoja stručnog obrazovanja mobilnost se ne pominje eksplicitno u kontekstu procesa usaglašavanja na evropskom nivou, niti se prate podaci vezani za evropske indikatore mobilnosti. Ipak, kroz strategiju se kao cilj provlači vertikalna i horizontalna mobilnost unutar sistema i dalje, na primer, prelazak iz stručnog u akademski program ili iz učenja u rad i obratno. U ovom kontekstu se naglašava važnost koncepta doživotnog učenja, a posebno projekata obrazovanja odraslih relevantnih za ekonomski razvoj. Međutim, upravo je oblast doživotnog učenja neadekvatno obrađena u segmentima akreditacije institucija i programa za obuku odraslih, ocene i sertifikacije učenja odraslih i podsticanje odraslih na obrazovanje i obuku.

Ključni problem srednjeg stručnog obrazovanja uočava se kada se pogleda struktura profila. Pre svega, sâm enormni broj profila govori o tome da je srednje stručno obrazovanje izuzetno usko specijalizovano i nimalo prilagođeno savremenim poslovima u okviru kojih se očekuje sposobnost sagledanja kompleksnog problema. Poseban problem predstavljaju nedopustiva zastarelost samih profila, što odgovaraju poslovima koji već odavno ne postoje, i nedostatak čitavog niza profila neophodnih za potrebe savremene tehnologije. Primera radi, u školskoj 2004/2005. godini 11% srednjoškolaca u Beogradu, a 14% u celoj Srbiji, pripremalo se za gotovo nepostojeće poslove mašinstva i obrade metala, dok se niko nije pripremao u oblasti mehanotronike, koja danas u velikoj meri zamenjuje klasično mašinstvo. Otuda ne treba da čudi što statistike pokazuju da raste broj nezaposlenih u mladoj populaciji.<sup>97</sup>

S tim je u vezi i problem definisanja kvalifikacija u odnosu na tržište rada i u odnosu na EU. U strategiji se na više mesta navodi i naglašava da je razvoj stručnog obrazovanja pretpostavka i preduslov ukupnog društveno-ekonomskog razvoja u Srbiji. Poznato je, međutim, da u Srbiji ne postoje realni podaci o potrebama za određenim profilima na tržištu rada, kao ni projekcija budućih potreba na osnovu strategije ekonomskog razvoja. Nacionalna služba za zapošljavanje u okviru „Programa podrške zapošljavanju“ (CARDS 2004) trenutno prikuplja podatke o tržištu rada preko svojih filijala širom Srbije. Ovo je sistem koji u većini zemalja EU predstavlja osnovu planiranja

<sup>96</sup> *Statistički godišnjak Beograda za 2004. godinu*, Zavod za informatiku i statistiku, Beograd, 2005.

<sup>97</sup> *Jadranka Dimov, Srednje stručno obrazovanje i potrebe tržišta rada u Beogradu*, AAOM i Centar za obrazovne politike, Beograd 2007.

ljudskih resursa. Rezultati prikupljeni od poslodavaca u Srbiji trebalo bi da pomognu u proceni potreba tržišta rada za određenim zanimanjima, što je uslov za svrsishodno planiranje stručnog obrazovanja.

Donošenje nacionalne nomenklature zanimanja, prema strategiji, jedno je od najaktuelnijih pitanja reforme strukovnog obrazovanja. Na osnovu zahteva profesija (tj. osnovnih veština i specifičnih profesionalnih veština) socijalni partneri predlažu polaznu osnovu sistema kvalifikacija, koja se onda usklađuje s obrazovnom politikom i prenosi u sistem obrazovanja. Nacionalni okvir kvalifikacija obuhvatao bi kvalifikacije koje se stiču u formalnom i neformalnom (vannastavnom) obrazovanju, a implicitno učenje se ne pominje. Predviđeno je definisanje nivoa kvalifikacija koji bi bili kompatibilni sa Evropskim sistemom kvalifikacija, ali samo na nivoima od srednjeg do visokog obrazovanja. U drugoj fazi Programa EU reforme strukovnog obrazovanja<sup>98</sup> težište je na aktivnostima vezanim za uspostavljanje Nacionalnog okvira kvalifikacija.

Konačno, ali ne manje značajno je reći da sprovođenje ovakve strategije zahteva izmene postojećeg zakonskog okvira. Prema strategiji, razvoj stručnog obrazovanja je u potpunosti, i opravdano, orijentisan ka ishodima, tj. akcent je na znanjima, veštinama i sposobnostima (radnim kompetencijama), a program je samo strukturalni okvir za organizaciju stručnog obrazovanja radi postizanja ishoda. Različiti oblici programa uvode se u zavisnosti od potreba profila i područja rada i potreba lokalne zajednice i same škole. Uvodi se modularni princip rada, tj. međudisciplinarno, odnosno međupredmetno povezivanje. Ovo nije omogućeno postojećim zakonskim uređenjem oblasti nastavnih planova i programa.<sup>99</sup>

Dalje, stručno obrazovanje se u svim segmentima (planiranje, definisanje ishoda, osmišljavanje programa, izvođenje praktične nastave) oslanja na saradnju s tzv. socijalnim partnerima na svim nivoima. Na nacionalnom nivou predviđena je saradnja između relevantnih ministarstava (ekonomije, rada i zapošljavanja), udruženja poslodavaca, sindikata i drugih socijalnih partnera u određivanju pravaca razvoja, nomenklature zanimanja, standarda zanimanja, akreditacija itd. Predviđeno je i postojanje Nacionalnog saveta za stručno obrazovanje, koji usvaja nacionalni okvir kvalifikacija, sve kategorije i nivoje standarda, programe, sistem akreditacije i sertifikacije itd. Na regionalnom i lokalnom nivou socijalno partnerstvo sledi strukturu uspostavljenu na nacionalnom nivou. Socijalno-ekonomski partneri (udruženja poslodavaca i radnika, privredne komore, opštine) identifikuju potrebe za zanimanjima na tržištu rada (potrebne veštine), obrazovne profile, organizuju i sprovode obuku u preduzećima, učestvuju u finansiranju stručnog obrazovanja itd. Postojeći zakonski okvir ponovo ne ostavlja dovoljno prostora za ovakvu aktivnu saradnju sa socijalnim partnerima.<sup>100</sup>

Zasnovanost stručnog obrazovanja na ishodima i kompetencijama, fleksibilnim programima i aktivnoj saradnji sa socijalnim partnerima jesu u skladu sa modernim evropskim rešenjima u ovoj oblasti. Ovakva strategija

---

<sup>98</sup> EU VET Reform Programme – Phase II, [www.vetserbia.edu.yu](http://www.vetserbia.edu.yu).

<sup>99</sup> Videti deo o programima u opštem obrazovanju.

<sup>100</sup> Videti poglavlje o decentralizaciji.

je izrađena u okviru pomenutog programa EU VET-a, koji obuhvata i razvoj prioriternih zanimanja i standarda, modernizaciju obrazovnih programa, uspostavlja pristup evaluaciji i sertifikaciji, saględa i analizira prioritete finansiranja i vrši srodne poslove. U ogleđne programe je ukljućena 21 stručna škola u Srbiji. U prvoj fazi su razvijeni novi i redefinisani stari programi za 20 obrazovnih profila. U drugoj fazi Programa reforme stručnog obrazovanja, koja je poćela u decembru 2005. godine, planirano je uvođenje 8 novih ogleđnih profila u septembru školske 2007/08. godine. Za isto vreme planirano je i uvođenje još dva nova obrazovna profila u 23 srednje škole u saradnji sa nemaćkom organizacijom za tehnićku saradnju GTZ. Međutim, inovacije koje se u okviru ovih programa uvode u školama još funkcionišu kao ogleđi, velikim delom zbog zakonskih ogranićenja za integraciju rezultata „pilot”-reformi u nacionalne aktivnosti. Da bi se reforme stručnog obrazovanja ubrzale i omasovile, neophodno je što pre izmeniti zakonski okvir, tj. legalizovati mere predviđene ovom strategijom.

Ovo je znaćajno i za uvođenje mehanizama osiguranja kvaliteta koje strategija predviđa na nacionalnom i na školskom nivou. Kriterijumi kvaliteta se definišu na nacionalnom nivou i obuhvataju ulazne informacije, obrazovne procese i ishode obrazovanja. Problematićno je, kao i kod opšteg osnovnog i srednjeg obrazovanja, uvođenje procesa eksterne kontrole. Eksterna kontrola treba da se zasniva na opšteprihvaćenim i transparentnim pokazateljima kvaliteta. Uslovi za utvrđivanje ovakvih pokazatelja u Srbiji još ne postoje.

#### *Doživotno ućenje*

I u Srbiji se u raznim strategijama relevantnih državnih struktura podržava ovaj trend, ali samo deklarativno. U aktuелnoj obrazovnoj strukturi obrazovanje se poistovećuje i završava s formalnim školovanjem i ne postoji mogućnost integracije ciljeva ućenja tokom ćitavog ĳivota u administrativni kontekst i praksu obrazovanja. Posledice ovog nedostatka se vide u efektu koji imaju na izolovane pokušaje uvođenja i adaptiranja postojećih institucija za potrebe ućenja tokom ćitavog ĳivota. Na primer, u okviru pomenutog programa EU VET-a osnovana je mreža institucija za obrazovanje odraslih (transformacijom pet srednjih stručnih škola u regionalne centre za obrazovanje odraslih), pre svega za potrebe inicijalne stručne obuke odraslih, usavršavanja zaposlenih za potrebe posla, i prekvalifikacije nezaposlenih, ali i povećanja zapošljivosti kroz opšte obrazovanje i osnovne, tzv. „meke” veštine. U evaluaciji rada centara<sup>101</sup> kao glavne pretnje održivosti ovakvih institucija navode se nedostatak zakonske regulative, nepostojanje mogućnosti akreditovanja programa i izdavanja sertifikata, finansiranje kroz ostvarivanje profita i slične manjkavosti. Ovi izazovi su uoćeni u *Strategiji razvoja obrazovanja odraslih*, koju je Vlada usvojila u decembru 2006. i koja predviđa razvoj formalnog i neformalnog obrazovanja odraslih, prvenstveno u cilju opšteg opismenjanja i stručnog osposobljavanja odraslih za tržište rada. Izrada akcionog plana za sprovođenje ove strategije predviđena je do aprila 2007. godine, a u trenutku finalizovanja ovog teksta (avgust 2007. godine), na osnovu rapoloživih informacija (internet-prezentacija Ministarstva prosvete), ćini se da akcioni plan nije izrađen.

<sup>101</sup> <http://www.vetserbia.edu.yu/Zbirka%20doc/Finaldoc/RTC%20final%20evaluation%2025aug2005.pdf>

Tokom prvih pet godina ovog veka većina evropskih zemalja donela je nove zakone o visokom obrazovanju koji bi trebalo da omoguće transformaciju sistema visokog obrazovanja u skladu sa principima Bolonjskog procesa. Najveći broj zemalja opredelio se da kroz zakonske odredbe jasno definiše vrste visokoškolskih ustanova, principe njihovog upravljanja i nadzora, uključujući i kontrolu kvaliteta, strukturu studijskih programa i njihovo trajanje izraženo u ESPB bodovima, kao i druge parametre koji uređuju proces visokog obrazovanja. U pogledu interne organizacije rada i rukovođenja ustanovama je ostavljena puna sloboda. Manji broj zemalja, među kojima su i zemlje našeg regiona, opredelio se da, umesto nametanja reforme, definiše samo okvire koji omogućavaju sprovođenje reformskih zahvata.

Zakon o visokom obrazovanju u Srbiji, usvojen 2005. godine, napravila je akademska zajednica, po meri postojećih univerziteta. Novi zakon ostavlja punu slobodu svakoj ustanovi da odabere stepen u kojem će se reformisati. Sa izuzetkom samog procesa studija, koji je detaljno regulisan, svi drugi aspekti organizacije i rada visokoškolskih ustanova dati su samo u grubim crtama. Zakon predviđa da organi postojećih visokoškolskih ustanova samostalno odluče o svojoj reorganizaciji i da te odluke ugrade u statut.

Svođeci svoje učešće na manje od 15% u organu upravljanja ustanove čiji je osnivač, naša država se, za razliku od većine drugih evropskih država, gotovo u potpunosti odrekla svoje prirodne uloge u usmeravanju razvoja sistema visokog obrazovanja. Prepuštanje vodeće uloge univerzitetu može se tumačiti i kao vrhunac poverenja u postojeće ustanove, ali i kao izbegavanje odgovornosti za jedan vitalan segment društvenog razvoja. Uvidom u upravo usvojene statute državnih visokoškolskih ustanova stiče se utisak da takav potez države nije bio celishodan. Drugim rečima, i pored izvesnih pomaka, teško je zaključiti da su postojeće državne ustanove zaista spremne da razumeju svoju novu ulogu i da je u punoj meri prihvate. Tome u prilog govori i činjenica da, u fazi pripremanja novih statuta, unutar akademske zajednice nisu vođene rasprave o mogućim pravcima transformacije kako samih ustanova, tako i sistema visokog obrazovanja u celini. Pored toga, приметna je i značajna neaktivnost studentskih organizacija u samom sprovođenju procesa reforme.

Realizacija reforme – suštinske ili kozmetičke promene

I pored određenih nedostataka, nema nikakve sumnje da Zakon ostavlja izvestan prostor za suštinsku reformu visokog obrazovanja. U cilju saglédanja mogućnosti za reformu, kao i ocene u kojoj su meri te mogućnosti iskorišćene, posmatraće se pojedine celine koje su regulisane Zakonom.

Institucije koje se staraju o politikama visokog obrazovanja

Zakon o visokom obrazovanju poverava planiranje i brigu o razvoju visokog obrazovanja nezavisnim institucijama i autonomnom univerzitetu, koji među sobom dele nadležnosti i odgovornost na sledeći način: Nacionalni savet za visoko obrazovanje – predlaže politiku visokog obrazovanja, definiše listu zvanja, postavlja standarde kvaliteta i nadzire proces kontrole kvaliteta; Komisija za akreditaciju – sprovodi postupak akreditacije; Konferencija univerziteta i konferencija akademija strukovnih studija – koordinira aktivnosti visokoškolskih ustanova i prenosi Nacionalnom savetu stavove akademske zajednice; Studentske konferencije univerziteta i akademija strukovnih studija – koordiniraju aktivnosti i štite interese studenata.<sup>102</sup>

U najvećem broju evropskih zemalja postoje, bar u nekom obliku, sve nabrojane institucije. Ne postoji, međutim, neka ustaljena praksa u pogledu njihovog sastava, načina formiranja, nadležnosti i načina rada. Najrasprostranjenije od navedenih institucija su nacionalne savetodavne institucije za visoko obrazovanje koje postoje u većini zemalja.<sup>103</sup>

*Nacionalni savet za visoko obrazovanje*<sup>104</sup>

*Izbor.* – Nacionalni savet sačinjavaju četiri predstavnika Vlade Republike Srbije (od kojih je jedan predstavnik Kosova i Metohije sa univerziteta u prištini sa sedištem u Kosovskoj Mitrovici, a drugi predstavnik nadležnog organa Autonomne pokrajine Vojvodine), deset predstavnika Konferencije univerziteta i dva predstavnika Konferencije akademskih strukovnih studija. Članove Saveta bira Narodna skupština Republike Srbije, na predlog institucija koje imaju svoje predstavnike u Savetu. Formiran je u aprilu 2006. godine, sa oko mesec dana zakašnjenja u odnosu na zakonski rok, pri čemu je izabrano 15 članova, dok je šesnaesti član izabran u julu 2006. godine. Utisak je da se prilikom predlaganja i izbora više vodilo računa o ravnomernoj zastupljenosti svih univerziteta i naučnih oblasti, a manje o stručnosti onih koji će ući u ovo telo, tako da se u njemu nalaze i pojedinci koji nemaju iskustva u poslovima visokog obrazovanja.

*Nadležnosti.* – Nadležnosti koje su Zakonom date Nacionalnom savetu učinile su ovo telo izuzetno značajnim za razvoj visokog obrazovanja. On ima savetodavnu ulogu: predlaže ministarstvu i Vladi politiku visokog obrazovanja, normative i standarde rada visokoškolskih ustanova, predlaže materijalna sredstva za rad; daje mišljenja o politici upisa, o propisima značajnim za delatnost visokog obrazovanja; daje preporuke o bližim uslovima za izbor u nastavnička zvanja.

<sup>102</sup> U svim telima su zastupljene i državne i privatne visokoškolske ustanove.

<sup>103</sup> Osim u Danskoj, Grčkoj, Bugarskoj i Holandiji.

<sup>104</sup> Detaljnije o Nacionalnom savetu za visoko obrazovanje videti u: *Evropeizacija društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije, Nezavisna tela*, ur. Jadranka Jelinčić, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2007, u štampi.

Ima vrlo važnu ulogu u utvrđivanju obrazovne politike i kontrole kvaliteta: prati razvoj visokog obrazovanja i usklađenost sa evropskim i međunarodnim standardima; utvrđuje naučne, umetničke i stručne oblasti, kao i standarde za samovrednovanje i ocenjivanje kvaliteta visokoškolskih ustanova, standarde i postupak za spoljašnju proveru kvaliteta, za izdavanje dozvole za rad, za akreditaciju ustanova i studijskih programa; utvrđuje listu stručnih, akademskih i naučnih naziva i njihovih skraćenica; odlučuje u drugom stepenu po žalbama u postupku akreditacije. Nacionalni savet formira i Komisiju za akreditaciju i proveru kvaliteta.

Budući da Savet još nije pristupio ovim poslovima, teško je dati ocenu o njegovoj spremnosti za donošenje tako značajnih odluka.<sup>105</sup>

*Finansiranje.* – Zakonom je utvrđeno da se sredstva za rad Nacionalnog saveta obezbeđuju budžetom Republike Srbije. Međutim, nejasno je na osnovu čega će se formirati iznos ovih sredstava, kao i to kako će se ona distribuisati, jer drugim propisima ta pitanja nisu uređena.<sup>106</sup>

#### *Uporedna evropska praksa*

Osnivanje nacionalnih institucija za visoko obrazovanje (saveti, agencije, komiteti) regulisano je u zakonima o visokom obrazovanju, a detalji o načinu funkcionisanja u nekim zemljama (Češka) regulisani su statutom institucije. Broj članova varira.<sup>107</sup> Članove ovih visokoobrazovnih institucija u najvećem broju slučajeva imenuje vlada

---

<sup>105</sup> Tokom leta 2007. godine izvršena je promena predsednika Nacionalnog saveta za visokog obrazovanje. Nacionalni savet se retko oglašava u javnosti, nema svoju internet-prezentaciju i nije jednostavno na redovan način stupiti u kontakt sa članovima Saveta, osim što se u okviru prezentacije Ministarstva prosvete nalazi i elektronska adresa Nacionalnog saveta.

<sup>106</sup> Usvajanje budžeta za 2007. godinu kasnilo je zbog kašnjenja u formiranju Vlade. Uvidom u Zakon o budžetu Republike Srbije za 2007. godinu može se primetiti da postoje sredstva predviđena za rad Nacionalnog saveta, ali se ne može reći tačno koliko, budući da pomenuta stavka (razdeo 24, funkcija 980, ekonomska klasifikacija 423) uključuje i „Projekat razvoja školstva u Republici Srbiji” (učesće Srbije u korišćenju kredita IDA) i naknade članovima „Nacionalno-prosvetnog saveta”, a iznosi ukupno 209.641.758 dinara, od toga je 150.597.000 iz budžeta.

<sup>107</sup> Od jedanaest, koliko ima švedska Agencija za visoko obrazovanje ili Savjet za visoko obrazovanje u Crnoj Gori, dvanaest, koliko imaju savet u Letoniji i Naučni savet u Austriji, ili trinaest u Hrvatskoj – do 54, koliko je u Nemačkoj. Saveti ostalih država kreću se u ovom rasponu (Turska 22, Italija 31, Poljska 33 itd). Interesantno je da Rumunija nema određen tačan broj članova, već se on kreće od 31 do 37, dok je u Irskoj broj članova limitiran na maksimum 18 uz predsedavajućeg, pri čemu je minimum četrnaest.

i ministarstvo, a u nekim zemljama i Parlament ili Predsednik Republike.<sup>108</sup> Institucije koje imaju predstavnike u savetu (univerziteti, rektorske konferencije, akademije nauke, studenti, sindikati zaposlenih u obrazovanju itd), uglavnom imenuju svoje predstavnike u članstvo.

Članovi saveta su obično univerzitetski profesori, predstavnici univerziteta, rektori, predstavnici studenata, naučnih instituta (Nemačka i Hrvatska), predstavnici regionalnih vlasti (Nemačka), raznih ministarstava (Portugal – finansija, zdravlja, omladine i sporta; predstavnici privrede i „društvenih delatnosti“). U Hrvatskoj su dva člana saveta predstavnici viših škola, a dva moraju da budu van sistema visokog obrazovanja i naučne delatnosti. Gotovo trećinu saveta u Turskoj (7 od 22) čine bivši rektori. Mandati institucija za najveći broj zemalja traju četiri godine.<sup>109</sup>

Osnovna uloga ovih institucija savetodavna je u pitanjima vođenja i kreiranja politike visokog obrazovanja, legislativnih akata vezanih za visoko obrazovanje. One prate razvoj visokog obrazovanja, tok reforme u skladu sa evropskim trendovima (Austrija); daju predloge i mišljenja vezana za razne aspekte visokog obrazovanja ministarstvu ili, u slučaju Litvanije, direktno vladi i skupštini (svoja mišljenja Komitet za saradnju na nivou visokog obrazovanja na Islandu daje pojedinačnim visokoobrazovnim institucijama); sastavljaju dugoročne (Slovenija, Letonija, Poljska) ili srednjoročne planove (Nemačka). U jednom broju zemalja (Makedonija, Irska, Poljska, Letonija, Velika Britanija) jedna od bitnih uloga saveta jeste odlučivanje o raspodeli budžetskih sredstava namenjenih visokom obrazovanju. U Letoniji savet vodi upisnu politiku tako što određuje broj budućih studenata, kao i broj studenata koje će finansirati državni budžet, a u Rumuniji je savet zadužen za raspodelu sredstava za istraživačke projekte.

Pored navedenih, ove institucije imaju i druge nadležnosti. Najbolji primer za to predstavlja švedska Agencija za visoko obrazovanje, koja funkcioniše i kao telo koje obavlja poslove evaluacije visokoobrazovnih institucija, njihovih programa jednom u šest godina i nostrifikacije stranih diploma. U opis njenog posla ulaze i obnova i razvoj studijskih programa, kao i nadgledanje rada visokoobrazovnih institucija. Agencija daje zainteresovanim informacije o programima i promoviše upis studenata. U okviru ove agencije funkcionišu i Odbor za žalbe u visokom obrazovanju i Odbor za suspenziju. Kada se imaju u vidu sve ove aktivnosti, onda ni ne čudi

<sup>108</sup> Primeri su: Austrija, gde vlada, na predlog ministra obrazovanja, imenuje četiri člana, koja predlažu ministru preostalih osam kandidata; Crna Gora, Slovenija i Švedska – vlada imenuje članove saveta; Rumunija – ministar imenuje članove saveta na predlog senata univerziteta; Island, čiji je komitet za visoko obrazovanje sastavljen od rektora, koje je prethodno postavio ministar; Turska, gde trećinu članova imenuje vlada, a dve trećine Predsednik Republike; vlada bira polovinu članova (Italija) ili jedan manji deo (Portugal i Nemačka – vlada imenuje 6 od 54 člana, pri čemu tih 6 osoba nose 10 glasova, kako bi se postigao konsenzus prilikom donošenja odluka, koje se izglasavaju dvotrećinskom većinom). Ulogu u imenovanju imaju i državni parlamenti, koji mogu imenovati jedan broj članova saveta (Nemačka: 32 od 54, na taj broj regionalni parlamenti u Nemačkoj imenuju ukupno 16 članova) ili sve članove saveta (Hrvatska, Letonija).

<sup>109</sup> Crnogorski savet ima mandat od šest godina, dok mandat austrijskog Naučnog saveta, koji određuje federalna vlada, traje od tri do šest godina. U Italiji nije moguć reizbor kandidata, dok u Crnoj Gori najviše polovina članova može biti reizabrana u narednom sazivu. Zanimljivo je da hrvatski Sabor na svake dve godine postavlja šest novih članova Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje, a da je mandat članova i predsednika četiri godine.



što Agencija, pored stalnih članova, ima i 140 zaposlenih. Hrvatsko Vijeće za visoko obrazovanje, slično švedskoj Agenciji, obavlja posao evaluacije programa i predlaže programe ministarstvu za dobijanje dozvole (dopusnice) za rad. Slovenački Savet za visoko školstvo i crnogorski Savjet za visoko obrazovanje određuju kriterijume za ocenjivanje studijskih programa, a slovenački Savet i odobrava studijske, istraživačke i umetničke programe visokoobrazovnih institucija. Dok je hrvatsko Vijeće zaduženo da daje mišljenje o uslovima za sticanje naučno-nastavnih, umetničko-nastavnih i nastavnih zvanja, Italijanski savet vrši izbor profesora i istraživača. Italijanski savet određuje i pravila nastave. Poljski generalni savet visokog obrazovanja daje mišljenje o statutima visokoobrazovnih institucija. Odlukama turskog saveta nije potrebna potvrda ministra.

Glavni izvor finansiranja institucija čini državni budžet, dok u Norveškoj deo finansiranja saveta snose i visokoobrazovne institucije.<sup>110</sup>

#### Akreditacija i osiguranje kvaliteta

Zakonom o viskom obrazovanju uveden je sistem osiguranja kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja, a kao početna vrsta kontrole kvaliteta od strane države kada se osnivaju visokoškolske ustanove ili uvode novi studijski programi predviđen je postupak izdavanja dozvole za rad.

Dalja kontrola kvaliteta visokoškolskih ustanova i studijskih programa sprovodi se kroz postupak akreditacije. Akredituju se visokoškolska ustanova i studijski programi. Akreditacijom se utvrđuje da ustanova i studijski programi ispunjavaju propisane standarde i da ustanova ima pravo na izdavanje javnih isprava. U postupku odlučivanja o akreditaciji Komisija uzima u obzir rezultate vrednovanja kvaliteta i rezultate samovrednovanja.

Proveru ispunjavanja obaveza visokoškolske ustanove u vezi sa kvalitetom obavlja Komisija za akreditaciju prema godišnjem planu poslova, po posebnom nalogu Nacionalnog saveta, na zahtev ustanove ili ministra.

Samovrednovanje sprovodi ustanova u intervalima od najviše tri godine. U oba postupka razmatra se i ocena studenata.

Visokoškolska ustanova može da počne sa radom i obavljanjem delatnosti ako dobije dozvolu za rad. Dozvolu za rad izdaje Ministarstvo. U postupku rešavanja o zahtevu za dobijanje dozvole za rad Ministarstvo pribavlja mišljenje Komisije za akreditaciju. Uslov za izdavanje dozvole za rad čini pozitivno mišljenje Komisije za akreditaci-

---

<sup>110</sup> S obzirom na činjenicu da u nekim zemljama (Makedonija, Irska, Letonija, Velika Britanija) ove institucije odlučuju o raspodeli državnog novca univerzitetima, ovi saveti imaju veliku finansijsku autonomiju, izuzev makedonskog saveta, koji nema prava da zapošljava osoblje, već svu neophodnu pomoć dobija od ministarstva. (Problem da ne može zapošljavati osoblje ima i austrijski Savet.) Savet u Rumuniji vrši raspodelu novca za istraživačke projekte. Švedska Agencija radi na osnovu godišnjeg plana aktivnosti iz kojeg se od skupštine traže finansije. Švedska Agencija, uz članove, ima i 140 zaposlenih. Slično je u još nekim zemljama. Članstvo u savetima Slovačke i Turske plaća se, s tim što su u Turskoj odredbe oko plata članova Saveta izuzetno detaljne. Iznos honorara za članove austrijskog Naučnog saveta određuje ministar prosvete.

ju o sadržaju, kvalitetu i obimu studijskih programa, potrebnom broju nastavnog i drugog osoblja s odgovarajućim kvalifikacijama i o prostoru i opremi. Ustanova mora imati najmanje 70% nastavnika u radnom odnosu sa punim radnim vremenom od ukupnog broja predmeta na studijskom programu za koji se traži dozvola za rad.

### *Evropska rešenja i praksa*

Evropski okvir kvalifikacija koji treba da omogući prepoznavanje i priznavanje kvalifikacija stečenih u različitim evropskim zemljama može da ispuni svoju ulogu samo uz uslov da je praćen i odgovarajućom garancijom kvaliteta pojedinih obrazovnih programa. Otuda je prirodno da je osiguranje kvaliteta jedno od centralnih pitanja u kreiranju prostora visokog obrazovanja. Koordinaciju svih aktivnosti u ovoj oblasti obavlja ENQA<sup>111</sup> u okviru grupe E4.<sup>112</sup> Članstvo u ENQA je u principu otvoreno za sve agencije koje se bave osiguranjem kvaliteta ili akreditacijom, s tim što one moraju ispuniti određene uslove u smislu obezbeđenih ljudskih i finansijskih resursa, jasno definisane misije, nezavisnosti u radu, transparentne procedure eksterne evaluacije visokoškolskih institucija, kao i proceduru sopstvene evaluacije. U zavisnosti od stepena ispunjenosti ovih uslova agencija može dobiti status *punopravnog člana* ili *kandidata za člana*.

U cilju obezbeđivanja konzistentnosti procesa osiguranja kvaliteta u svim visokoškolskim institucijama u EPVO, obezbeđivanja zajedničkih referentnih pokazatelja za institucije visokog obrazovanja i agencije za osiguranje kvaliteta, kao i formalizacije procesa evaluacije, na ministarskom sastanku u Bergenu, 2005. godine, usvojeni su „Standardi i procedure za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju”.<sup>113</sup> Ovi Standardi i procedure obuhvataju proces samoevaluacije, koji obavljaju visokoškolske institucije, proces spoljašnje evaluacije koji obavlja Agencija za osiguranje kvaliteta i proces spoljašnje evaluacije same Agencije za osiguranje kvaliteta.

<sup>111</sup> Evropska mreža za osiguranje kvaliteta (ENQA – European Network for Quality Assurance), osnovana je 29. 3. 200. na osnovu preporuke 98/561/EC za ostvarivanje saradnje zemalja članica EU u oblasti osiguranja kvaliteta. Članice mreže mogle su postati samo Agencije za osiguranje kvaliteta zemalja EU. Posle ministarskog sastanka u Berlinu na kojem je, prijemom novih članica, značajno proširen Evropski prostor visokog obrazovanja, odlučeno je da ova mreža preraste u Evropsku asocijaciju za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju. Na zasedanju Generalne skupštine ENQA-e održanom 4. 11. 2004. doneta je odluka da Mreža preraste u Asocijaciju, zadrži isti akronim (ENQA), kao i isto članstvo. Članice mreže su pri tome obavezane da prođu kroz proces revizije istovetan s procesom kroz koji moraju da prođu agencije iz zemalja potpisnica Bolonjske deklaracije ukoliko žele članstvo u ENQA.

<sup>112</sup> Na sastanku ministara u Pragu 2001. godine odlučeno je da ENQA, u saradnji sa EUA (European University Association), EURASHE (European Association of Institutions in Higher Education) i ESIB-om (The National Unions of Students in Europe, od maja 2007. ESU – European Student Union), preuzme stalni nadzor nad razvojem standarda i procedura u pogledu osiguranja kvaliteta u okviru kreiranja Evropskog prostora visokog obrazovanja. Tako je nastala grupa E4, koju čine ove četiri organizacije.

<sup>113</sup> Standards and guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, [http://www.enqa.eu/files/ESG\\_v03.pdf](http://www.enqa.eu/files/ESG_v03.pdf)

Polazeći od činjenice da je EPVO, sa svojih 40 članica, karakterisana različitim političkim sistemima, sistemima visokog obrazovanja, socio-kulturalnim i obrazovnim tradicijama, težnjama i očekivanjima, standardi i procedure definišu samo opšte principe. Njima se izražava šta je potrebno da se uradi ili uzme u obzir, dok je zemljama u okviru EHEA prepušteno da odluče na koji će način to biti urađeno.

Pored standarda i procedura, na ministarskom sastanku u Londonu 2007. godine odlučeno je da se grupi E4 poveri formiranje Evropskog registra agencija za osiguranje kvaliteta (EQAR – European Register for Quality Assurance Agencies). Osnovna svrha ovog registra jeste da se identifikuju profesionalne i verodostojne agencije, kako bi se olakšalo priznavanje kvalifikacija među zemljama članicama EPVO-a. Očekuje se da registar bude uspostavljen u toku 2008. godine.<sup>114</sup>

Grupa E4 organizuje i koordinira rad stalnog Evropskog foruma za osiguranje kvaliteta u okviru kojeg sve zainteresovane organizacije razmatraju različita rešenja u pogledu daljeg poboljšanja osiguranja kvaliteta u EPVO-u.

#### *Usklađenost prakse u Srbiji sa evropskim normama i praksama*

Budući da je u našem Zakonu utvrđivanje principâ i standardâ za akreditaciju i osiguranje kvaliteta prepušteno Nacionalnom savetu za visoko obrazovanje, nema zakonskih prepreka da se sâm postupak uskladi sa evropskim principima. Međutim, način formiranja same Komisije, kao tela Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje, ali i činjenica da njena finansijska nezavisnost nije zagarantovana, mogu biti prepreka za prijem Komisije u članstvo ENQA.

Kada se osiguranje kvaliteta posmatra sa aspekta EPVO-a, onda je u pogledu realizacije potrebno ustanoviti da li naša zemlja ima ustanovu odgovornu za poslove osiguranja kvaliteta i koji je njen status u odnosu na ENQA; da li postoje standardi i procedure evaluacije, te da li su oni u skladu sa usvojenim evropskim dokumentima; i, konačno, da li učestvujemo u radu Forumu i na taj način pratimo razvoj ove oblasti u okviru EPVO-a.

U skladu sa Zakonom, poslovi osiguranja kvaliteta povereni su Komisiji za akreditaciju, koja je imenovana od strane Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje u junu 2006. godine. U pogledu statusa Komisije u odnosu na ENQA nemoguće je u ovom trenutku dati odgovor, jer se podaci ni o eventualnoj pripremi za aplikaciju u ENQA ne mogu naći na sajtu Komisije za akreditaciju,<sup>115</sup> na kojem se inače detaljno izveštava o njenom radu. Isto tako, nema ni bilo kakvih podataka o nekoj aktivnosti u okviru Forumu za osiguranje kvaliteta. Sa sajta Komisije može se ustanoviti da su sve aktivnosti bile usmerene na utvrđivanje procedure evaluacije.

---

<sup>114</sup> ENQA Work Plan 2008, <http://www.enqa.eu/files/ENQA%20work%20plan%202008.doc>

<sup>115</sup> <http://www.mps.sr.gov.yu/code/navigate.php?Id=460>

Na osnovu predloga Komisije za akreditaciju, u oktobru 2006. godine, Nacionalni savet za visoko obrazovanje doneo je tri pravilnika<sup>116</sup> koja se odnose na akreditaciju i kontrolu kvaliteta visokoškolskih ustanova, i to:

- Pravilnik o standardima za samovrednovanje i ocenjivanje kvaliteta visokoškolskih ustanova, čiji su sastavni deo standardi za samovrednovanje i ocenjivanje kvaliteta visokoškolskih ustanova;
- Pravilnik o standardima i postupku za spoljašnju proveru kvaliteta visokoškolskih ustanova, čiji su sastavni deo standardi za spoljašnju proveru kvaliteta visokoškolskih ustanova; i
- Pravilnik o standardima i postupku za akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa, čiji su sastavni deo standardi za akreditaciju visokoškolskih ustanova, standardi za akreditaciju prvog i drugog nivoa visokog obrazovanja i standardi za akreditaciju studijskih programa doktorskih studija.

Prva dva pravilnika izlažu opšte principe na kojima se zasniva proces samovrednovanja i spoljašnje provere kvaliteta i u velikoj meri prate odgovarajuće procedure precizirane u okviru usvojenog evropskog dokumenta, zadržavajući isti nivo opštosti. Međutim, treći deo tog dokumenta, koji se odnosi na proces spoljašnjeg vrednovanja Agencije za osiguranje kvaliteta, do sada nije preciziran nijednim pravilnikom niti nekim drugim aktom.

Treći pravilnik specificuje podatke koje ustanova mora da pripremi za akreditaciju. Iako to nije eksplicitno rečeno, stiče se utisak da su to zapravo podaci koji se prezentuju u fazi spoljne evaluacije institucije. Zakon, naime, nigde ne predviđa postupak spoljne evaluacije, no, izvesno je da se on mora sprovesti u postupku akreditacije.

Izvestan problem se javlja u pogledu odredbe Pravilnika o spoljašnjem vrednovanju, koji, u potpunosti poštujući usvojeni evropski standard, ističe da se „rezultat spoljašnje provere kvaliteta visokoškolske ustanove utvrđuje (se) na osnovu unapred poznatih i jasnih kriterijuma...” Naime, jedan deo ovih podataka je opisne prirode (osnovni zadaci i ciljevi, planiranje i kontrola, organizacija i upravljanje...), pa je nejasno u odnosu na koje će kriterijume oni biti upoređivani. Za ostale grupe podataka, koji se odnose na nastavu, studente, opremu i prostor, postoje normativi koji su precizirani u dokumentu „Preporuke i dopunska uputstva 2007”.<sup>117</sup> Iako u Pravilniku o spoljašnjem vrednovanju stoji da „Standardi koji se koriste u spoljašnjoj proveri kvaliteta moraju biti doneti u postupku koji podrazumeva uključivanje svih zainteresovanih strana”, ostaje nejasno ko je, kada i kako usvojio ove normative.

---

<sup>116</sup> Pravilnici su objavljeni u *Službenom glasniku RS*, 106/06, a mogu se naći na internet-stranici Ministarstva prosvete i sporta, <http://www.mps.sr.govyu/code/navigate.php?id=460>.

<sup>117</sup> Ovaj dokument se nalazi u paketu dokumenata „Uputstvo za primenu standarda za akreditaciju visokoškolskih ustanova”, objavljenom 15. 11. 2007. godine na sajtu Komisije za akreditaciju.

U oceni realizacije u domenu osiguranja kvaliteta treba imati na umu da je proces akreditacije tek u početnoj fazi. Tokom proleća 2007. obavljena je akreditacija visokih strukovnih škola,<sup>118</sup> pa su na osnovu tog iskustva prateći dokumenti i uputstva značajno promenjeni. Nova dopuna i izmena uputstava usledila je u oktobru i novembru 2007, kada su neki fakulteti počeli da pripremaju dokumentaciju za akreditaciju. Realistično je očekivati i da će neki problemi biti uočeni tek kad se počne sa pregledom pripremljenih materijala.

Ipak je već u ovoj fazi moguće ukazati na specifičnosti koje nosi sâm postupak akreditacije i probleme koji iz toga nužno proizlaze.

*Još neki problemi koji proističu iz specifičnosti organizacije visokoškolskih ustanova i zakonskih odredbi*

Naša akreditacija je specifična po tome što postoje tri nivoa akreditacije. Akredituju se: studijski programi, fakulteti i univerziteti. Ovo nužno podrazumeva i tri nivoa standardâ. Za razliku od univerziteta u evropskim zemljama, gde se procenjuju objedinjeni resursi na nivou univerziteta, ovde se oni posmatraju pojedinačno po fakultetima. Na taj način je značajno otežano njihovo ispunjenje. To zapravo znači kako će ili biti neophodno da se neki fakulteti zatvore, zato što ne ispunjavaju standarde, ili će standardi biti sniženi ispod uobičajenog evropskog nivoa. Nema nikakve sumnje da nijedno od ova dva rešenja neće biti povoljno.

Drugi problem nastaje iz zakonske regulative u kojoj je nejasan odnos između dozvole za rad koju izdaje ministarstvo i akreditacije koju na predlog Komisije daje Nacionalni savet za visoko obrazovanje. Prema tekstu Zakona o visokom obrazovanju (čl. 15–17), Ministarstvo izdaje dozvolu za rad na osnovu pribavljenog mišljenja Komisije o studijskim programima, o potrebnom broju nastavnog i drugog osoblja i o potrebnom prostoru i opremi. Ovo mišljenje se ne dovodi u vezu sa akreditacijom. U Zakonu dalje stoji (član 41) da „visokoškolska ustanova može početi sa radom i obavljati delatnost po dobijanju dozvole za rad”. Međutim, nezavisno od toga što ustanova ima dozvolu za rad ona može izdati javnu ispravu samo ako je akreditovana (16). Šta se dešava ako ustanova koja ima dozvolu za rad ne dobije akreditaciju, Zakon ne precizira. Ovaj problem bi se mogao prevazići uvođenjem instituta tzv. početne akreditacije, koja bi važila određeno vreme (do isteka roka za završetak prvog stepena studija koji organizuje ustanova), čime bi svi studenti koji su započeli studije na ustanovi koja je dobila dozvolu za rad bili izjednačeni sa studentima što studiraju na ustanovama koje imaju akreditaciju. Konačno, tek kada se upotpuni ceo stepen studija, moguće je izvršiti ozbiljnu proveru kvaliteta i meritorno odlučivati o akreditaciji.

Najzad, period važenja akreditacije u Zakonu nije naveden, pa sledi da je data na neodređeno vreme. Ako se pođe od toga da sama akreditacija ima za cilj sprovođenje kontrole i nadzora nad kvalitetom visokoškolskih ustanova i njihovih studijskih programa u odnosu na uspostavljene standarde, akreditacija je procedura koja se mora obavljati periodično.

---

<sup>118</sup> Proces akreditacije viših strukovnih škola bio je praćen različitim nedoumicama, između ostalog, i time ko je nadležan da snosi troškove akreditacije državnih viših škola. Članovi Komisije za akreditaciju izjavili su u junu 2007. godine da je tokom rada Komisija bila izložena različitim pritiscima, a jedan član Komisije je fizički napadnut. Činjenica da je Nacionalni savet kao drugostepeni organ preinačio neke odluke Komisije za akreditaciju dovela je do ozbiljnog spora između Saveta i Komisije, koji još nije okončan.

## Studijski programi

Zakon o visokom obrazovanju definiše dva tipa studija – akademske i strukovne. Akademske studije mogu biti osnovne (prvi stepen – 180 do 240 ESPB bodova), specijalističke (drugi stepen – minimalno 60 ESPB bodova), diplomatske (drugi stepen – u zbiru sa akademskim osnovnim studijama daje 300 ESPB bodova) i doktorske (treći stepen – minimalno 180 ESPB bodova, uz prethodno stečenih 300 ESPB bodova na akademskim studijama). Strukovne studije mogu biti osnovne (prvi stepen – 180 ESPB bodova) i specijalističke (drugi stepen – minimalno 60 ESPB bodova).

Zakon precizira format sadržaja studijskog programa. Stručne nazive koji se dobijaju po okončanju studijskog programa definiše Nacionalni savet. Visokoškolskim ustanovama je prepušteno da utvrde ekvivalenciju između ranije stečenih zvanja i novih zvanja, i to na zahtev imaoca kvalifikacija.

Što se tiče Srbije, koliko se iz dostupnih podataka može zaključiti, ni na jednom univerzitetu nije vođen razgovor o profilu stručnjaka koji se želi obrazovati. Izostala je i diskusija o potrebnim kompetencijama, znanjima i veštinama. Promena studijskih programa *de facto* je prepuštena fakultetima, s tim što je uloga univerziteta svedena na uobičajeno davanje saglasnosti. Na taj način su studijski programi ostali uokvireni uskim međama postojećih monodisciplinarnih fakulteta. Moguće je da to samo po sebi i ne bi bio problem da nije reč o međama povučenim pre više od jednog veka, u vreme industrijske revolucije, što znači da one već odavno ne odgovaraju potrebama savremenog, tehnološki prekomponovanog društva.

### *Evropski prostor visokog obrazovanja, uporedna evropska praksa i domaća rešenja*

#### Stepeni studija

U Evropskom prostoru se prepoznaju tri stepena studija: prvi stepen – *bachelor*, koji se u najvećem broju zemalja dobija sa 180 bodova; drugi stepen – master, koji se dobija sa ukupno 300 bodova; i treći stepen – doktorat, koji se kreće od 180 do 240 bodova. Za svaki od ovih stepena su u okviru opšteg okvira kvalifikacija jasno definisane očekivane kompetencije, znanja i veštine. Od svake zemlje se očekuje da ovaj opšti okvir precizira u skladu sa svojim, nacionalnim, okvirom kvalifikacija. Definicija ishoda učenja (opštih i specifičnih) najčešće nije regulisana zakonom, već podzakonskim aktima ili odredbama drugih institucija na nivou cele države.

Pri definisanju opšteg okvira kvalifikacija prihvaćen je i međunivo (ispod prvog stepena).

Mogući problemi koji proističu iz odredbi našeg zakona mogu se sumirati na sledeći način:

- Definisane specijalističkih akademskih studija koje mogu da imaju samo 60 bodova može dovesti do druge diplome sa 240 bodova, koja neće imati odgovarajuće mesto u evropskom sistemu studija.

- Čitav niz evropskih zemalja ostavlja mogućnost za realizaciju doktorskih studija u domenu primenjenih istraživanja, dakle, kao strukovnih studija, što naš zakon ne dozvoljava.
- Horizontalna pokretljivost između dva tipa studija, ili dva stepena studija, za koju se smatra da je ključni preduslov u sticanju širih znanja i kompetencija, nije podržana zakonom.

Praksa u Srbiji pokazuje da su se fakulteti uglavnom orijentisali na prestrukturiranje postojećih programa, tako da je čitav niz savremenih interdisciplinarnih oblasti i dalje ostao nepokriven. Programima su, čisto mehanički, pridružili ESPB bodove. Bod je, po pravilu, vezan za broj časova, a ne za procenjeno opterećenje studenata.

Nepostojanje očekivanih ishoda dovelo je do toga da se prvi stepen, najčešće, posmatra samo kao uvod u drugi stepen, a ne kao zasebna celina koja vodi do jasno definisanih kompetencija. To je ujedno i razlog zašto niti između fakulteta jednog univerziteta, niti između pojedinih univerziteta nije postignut dogovor u pogledu obima prvog stepena studija. Neki studijski programi iz iste oblasti, na primer, tehnike, obuhvataju 180 bodova, a neki 240. Ova činjenica dovede do toga da se isto stručno zvanje može steći sa različitim brojem bodova, što će stvarati probleme pri zapošljavanju. Pored toga, na ovaj način je onemogućena ili značajno otežana i mobilnost studenata pri prelazu sa jednog na drugi stepen studija.

Drugi stepen studija se, na većini fakulteta, uvodi kroz blaže modifikacije ranijih magistarskih studija. Ni na ovom stepenu uglavnom nema jasno definisanih ishoda i očekivanih kompetencija.

Doktorske studije se, za sada, posmatraju kao unapređene stare magistarske studije. To znači da najveći broj fakulteta ni ne razmatra potrebu da se doktorske studije organizuju kao redovne studije u okviru kojih bi studenti imali radno mesto u ustanovi i bili aktivni učesnici na nekom istraživačkom projektu koji se realizuje u okviru ustanove.

Poseban problem predstavlja formiranje strukovnih studijskih programa. Iako Zakon dozvoljava da se ovaj tip programa izvodi i na univerzitetima i na školama strukovnih studija, trenutno samo postojeće više škole, u procesu prerastanja u škole strukovnih studija, uvode ovaj tip studijskih programa. Budući da kapacitet viših škola predstavlja manje od jedne petine ukupnog kapaciteta u visokom obrazovanju, realistično je očekivati da će u doglednoj budućnosti manje od 20% studenata steći obrazovanje u domenu strukovnih studija. Ovaj procent je u značajnoj disproorciji ne samo sa trenutnim stanjem u većini evropskih zemalja, već i sa uočljivom tendencijom planiranog povećanja upisa na strukovne studije.

U evropskim zemljama postoje različita rešenja u oblasti stručnih naziva.<sup>119</sup> Iako je u većini evropskih zemalja broj stručnih naziva velik, uočena je tendencija da se široko postavljenim zvanjem obuhvate različiti interdisciplinarni i multidisciplinarni programi. Tako su u pojedinim zemljama započeti procesi reforme ove oblasti i smanjivanja broja naziva – u Švedskoj se to čini sistemski i kroz reformu zakonske regulative, dok se u Francuskoj ovaj proces za sada ograničava na pojedinačne aktivnosti.

Nacionalni savet je 24. novembra 2006. godine utvrdio naučne, umetničke, odnosno stručne oblasti u okviru polja iz člana 27. Zakona o visokom obrazovanju.<sup>120</sup> Na osnovu toga je 29. decembra 2006. godine usvojio „Listu stručnih, akademskih i naučnih naziva sa naznakom zvanja odgovarajućeg stepena studija”, 30. marta 2007. godine doneo „Izmene i dopune liste stručnih, akademskih i naučnih naziva sa naznakom zvanja odgovarajućeg stepena studija, a 3. aprila 2007. listu dopunio sa još nekoliko zvanja iz oblasti farmacije.<sup>121</sup> Sve ove odluke donete su na predlog Konferencije univerziteta i Konferencije direktora viših škola, te lista sadrži gotovo sva postojeća zvanja što odgovaraju diplomama koje izdaju postojeći fakulteti. Na taj način nije ostavljen prostor za zvanja koja se stiču na multidisciplinarnim ili interdisciplinarnim studijama, što već dovodi do ozbiljnih problema pri priznavanju zvanja i kvalifikacija stečenih na različitim studijskim programima u Evropi ili u svetu.

---

<sup>119</sup> U Austriji, na primer, zakonodavstvo dozvoljava svakom univerzitetu da samostalno odredi stručne nazive i njihove skraćenice, što uzrokuje da ne postoji uniformno određivanje naziva na nivou zemlje. I pored toga, njihov broj je relativno mali – na prvom stepenu studija iznosi 16, na drugom je oko 30, a na trećem je 15. U Republici Češkoj svaki student koji završi prvi stepen studija dobija zvanje diplomiranog stručnjaka, a, u zavisnosti od oblasti studija, nazivi se razlikuju za umetnost i ostale nauke. U drugom stepenu studija postoji sedam različitih naziva, dok se u trećem stepenu dodeljuju dva stručna naziva – doktor i doktor teologije. Na diplomu se za svakog studenta, pored stručnog naziva, navode i naziv studijskog programa i oblast studija. U Švajcarskoj se na prvom i drugom stepenu studija dodeljuje po osam različitih stručnih naziva. U Finskoj je broj naziva na prvom stepenu 13, ali se za pojedine stručne nazive može staviti u zagradu i oblast, o čemu odlučuju univerziteti. Na drugom i trećem stepenu predviđa se isto rešenje, ali je broj naziva nešto veći.

U Holandiji je od 2002. godine stupio na snagu reformisani sistem dodeljivanja stručnih naziva. Do tada su dodeljivani nazivi *ingenieur* (ing.) i *baccalaureus* (bc.) za više/visoko stručno obrazovanje, *ingenieur* (ir.), *meester* (mr.), *doctorandus* (drs.) i *doctor* (dr.) za akademske programe drugog i trećeg stepena. Od uvođenja reformi se po završetku prvog stepena studija dodeljuju tri naziva: *Bachelor of Science* (BSc), *Bachelor of Arts* (BA) i *Bachelor of Laws* (BLL). Zbog specifičnosti programa, za medicinske nauke postoji posebno označavanje za završeni prvi stepen, ali se po pravilu studenti odmah opredeljuju za dvostepeno studiranje i sticanje zvanja mastera. Za sticanje stručnih naziva drugog stepena gotovo svi holandski programi nude izbor između *professional master*, *research master* i *teacher training*. U zavisnosti od završenog programa, uz naziv mastera svaki diplomirani student dobija i opis programa (dodatak diplomi). Postoji i opcija da studenti koji to žele izaberu tradicionalni stručni naziv koji je važio do 2002. godine.

<sup>120</sup> Republika Srbija, Nacionalni savet za visoko obrazovanje, odluka broj 612-00-590/7/2006-04.

<sup>121</sup> Sajt Ministarstva prosvete, deo posvećen aktivnostima Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje.



Usaglašavanje sa stručnim nazivima stečenim u starom sistemu studiranja obavlja se u većini evropskih zemalja na drugom stepenu studija. To zapravo znači da se u pogledu zapošljavanja ranije stečene kvalifikacije izjednačavaju sa sadašnjim kvalifikacijama koje se stiču po okončanju drugog stepena studija. Ova odluka se donosi na nivou cele zemlje.

Prepuštajući odluku o usaglašavanju samim ustanovama zakonodavac je rizikovao da se ista zvanja stečena na različitim ustanovama tretiraju različito. Početne, različite i često kontradiktorne odluke različitih organa (pojedinačnih univerziteta, KONUS-a, nadležnog ministarstva itd.) dovele su do brojnih studentskih protesta. Zahvaljujući zajedničkom angažovanju Studentske unije Srbije i Saveza studenata, na inicijativu ove dve organizacije, Zakonodavni odbor Narodne skupštine Republike Srbije razmatrao je ovo pitanje u dva navrata.<sup>122</sup> Na ponovljeni predlog Zakonodavnog odbora Narodna skupština Republike Srbije je u ponedjeljak 5. novembra 2007. usvojila Predlog autentičnog tumačenja odredaba člana 127, stav 1 i 2, Zakona o visokom obrazovanju Zakonodavnog odbora, kojim se izjednačavaju zvanja *diplomirani* i *master*.

#### Visokoškolske ustanove

Zakon o visokom obrazovanju utvrđuje postojanje pet tipova visokoškolskih ustanova: univerzitet; fakultet, odnosno umetnička akademija u sastavu univerziteta; akademija strukovnih studija; visoka škola; visoka škola strukovnih studija. Univerzitet, akademija strukovnih studija, visoka škola i visoka škola strukovnih studija jesu samostalne visokoškolske ustanove.

Više škole koje su dobile rešenje o ispunjenosti uslovâ za početak rada i obavljanje delatnosti do stupanja na snagu ovog zakona nastavljaju sa radom, ali bez mogućnosti upisa novih studenata posle školske 2006/2007. godine. Ove škole mogu da dobijanjem dozvole za rad prerastu u škole strukovnih studija.

<sup>122</sup> Dana 20. decembra 2006. godine Zakonodavni odbor je uputio Skupštini na izjašnjavanje, Predlog autentičnog tumačenja Zakona o visokom obrazovanju, po kojem „u praksi moraju biti izjednačeni nazivi koji su stečeni ili se steknu po propisima koji su važili do dana stupanja na snagu Zakona o visokom obrazovanju, sa nazivima koje predviđa ovaj zakon. Drugim rečima, lica koja su stekla VII-1 stepen stručne spreme izjednačena su sa licima koja steknu naziv master.“ (izveštaj o 123. sednici odbora)

Dana 24. jula 2007. godine Zakonodavni odbor je doneo autentično tumačenje člana 127, stav 1 i 2, Zakona o visokom obrazovanju: „... da se izjednačuje status lica koja su stekla ili će steći naziv (akademski, stručni ili naučni) po propisima koji su važili do dana stupanja na snagu Zakona o visokom obrazovanju, sa statusom lica koja će steći naziv koji predviđa ovaj zakon“, što znači da „... na primer, lica koja su stekla VII-1 stepen stručne spreme (diplomirani pravnik, diplomirani inženjer i slično) izjednačena su sa licima koja steknu naziv master.“ (izveštaj o 14. sednici odbora).

Izvor: sajt Narodne skupštine Republike Srbije, deo posvećen aktivnostima Zakonodavnog odbora.

Univerzitet koji je osnovan pre stupanja na snagu Zakona donosi akt o reorganizaciji kojim usklađuje svoju organizaciju sa ovim zakonom, utvrđuje status ustanova sa svojstvom pravnog lica u svom sastavu, odnosno osniva visokoškolske jedinice bez svojstva pravnog lica, u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. Fakulteti koji su pre stupanja na snagu Zakona imali svojstvo pravnog lica zadržavaju to svojstvo, osim ako ga ne prenesu na Univerzitet u roku od 90 dana od dana stupanja Zakona na snagu. Univerzitet sâm određuje svoju organizaciju u skladu sa aktom o osnivanju i statutom. Fakultet, odnosno umetnička akademija, kao i druge visokoškolske jedinice sa svojstvom pravnog lica uređuju unutrašnju organizaciju i upravljanje svojim statutom, u skladu sa statutom univerziteta. Univerzitet daje saglasnost na statut visokoškolske jedinice u svom sastavu.

Univerzitet integriše funkcije svih ustanova i jedinica u svom sastavu, a posebno fakulteta, tako što sprovodi jedinstvenu politiku čiji je cilj stalno unapređenje kvaliteta nastave, usavršavanje naučnoistraživačkog rada i umetničkog stvaralaštva. Univerzitet, odnosno akademija strukovnih studija, posebno ima nadležnosti u sledećim oblastima: utvrđivanje jedinstvenih standarda rada službi i servisa i jedinstvenih standarda za formiranje baze podataka svih jedinica; strateško planiranje; donošenje studijskih programa; obezbeđenje i kontrola kvaliteta; politika upisa; izbor u zvanja nastavnika; izdavanje diploma i dodatka diplomama; međunarodna saradnja; planiranje investicija; planiranje politike zapošljavanja i angažovanja nastavnika i saradnika; formiranje i razvoj jedinstvenog informacionog sistema; obrazovanje tokom čitavog života. Način realizacije integrativne funkcije uređuje se statutom samostalne visokoškolske ustanove i jedinica u njenom sastavu.

#### *Usklađenost sa Evropskim prostorom visokog obrazovanja*

Najveći broj zemalja Evrope, kao, uostalom, i ceo svet, prepoznaju isključivo univerzitet, odnosno akademiju strukovnih studija kao visokoškolsku ustanovu, dok se fakulteti javljaju samo kao organizacione jedinice, koje nemaju svojstvo pravnog lica. Ostavivši pravo fakultetima da zadrže svojstvo pravnog lica, naš zakon zapravo nije podržao istinsku transformaciju univerziteta. Potrebno je, takođe, istaći da je tokom poslednjih godina došlo do reorganizacije čitavog niza univerziteta u Evropi. Osnovni pravci restrukturiranja su u ukрупnjavanju pojedinih organizacionih jedinica tako da se obuhvati niz novostvorenih disciplina, koje objedinjavaju neke oblasti različitih tradicionalnih disciplina, i time omogućiti kreiranje studijskih programa i istraživanja koja odgovaraju potrebama današnjeg društva.

Svi državni univerziteti doneli su samo formalne akte o transformaciji, i to, po pravilu, posle završetka pisanja predloga statuta. To zapravo znači da se ni na jednom od državnih univerziteta nije ni otvorila rasprava o mogućoj organizaciji univerziteta koja bi bila drugačija od postojeće.

Integrativna funkcija univerziteta je preslab mehanizam da bi se težište rada visokoškolske ustanove prenelo sa fakulteta na univerzitet. Sve inicijative vezane za upis studenata, zapošljavanje nastavnika i formiranje studijskih programa i dalje se pokreću na fakultetima, dok je uloga univerziteta svedena na prihvatanje ili neprihvatanje predloga. Izvesno je da se univerzitet, posle pola veka samostalnosti fakulteta, ne može integrisati preko noći.

Međutim, da bi se to postiglo, neophodno je da se učini početni korak. Slédeći primer Slovenije, koja je bila suočena sa istim problemom, možda bi bilo moguće da se za početak definiše buduća struktura integrisanog univerziteta i da se ostavi primeren rok u kojem se to ostvaruje, tako što se jedna po jedna funkcija prenosi na univerzitet. U Sloveniji je taj proces trajao skoro deset godina. Poslednja preneti funkcija bila je vezana za finansiranje.

#### *Upravljanje i rukovođenje ustanovom*

Opšta tendencija koja se uočava u gotovo svim statutima visokoškolskih ustanova u Srbiji jeste da se zadrži postojeća praksa u upravljanju.<sup>123</sup> Najveći broj odredbi u pogledu zapošljavanja, unapređenja nastavnika, izrade doktorskih i magistarskih teza i sličnih pitanja, koje su bile sastavni deo svih prethodnih zakona o univerzitetu, našle su svoje mesto u statutima u suštinski neizmenjenom obliku. Umesto dosadašnje prakse, po kojoj su se sve odluke donosile u okviru veća fakulteta, dok je na njih veće univerziteta davalo saglasnost, sada odluke donosi veće univerziteta, ali na predlog veća fakulteta.

Slobodu koju je Zakon ostavio u pogledu upravljanja, državni univerziteti su razumeli kao mogućnost da zadrže postojeću samoupravnu praksu u kojoj se sve odluke donose kolektivnim odlučivanjem na stručnim većima, čime izostaje svaka pojedinačna odgovornost. Na taj način nije ostavljen prostor ni za kakvu menadžersku ulogu rukovodstva univerziteta.

Komparativna evropska praksa

211

U Evropi ne postoji jedinstven model upravljanja univerzitetom. Ipak, potrebno je istaći kako postoji uverenje da je model upravljanja i rukovođenja univerzitetom jedan od ključnih faktora za stvaranje visokoškolske ustanove koja može da odgovori zahtevima savremenog društva. Otuda se trenutno vodi veoma živa rasprava u pogledu načina formiranja i uloge najvišeg organa upravljanja (savet ili upravni odbor). O tome možda najbolje svedoči primer Holandije, koja je u proteklih deset godina pet puta menjala zakonske odredbe koje se odnose na upravljanje ustanovom.

Rešenja se kreću od toga da u savet budu uključene sve interesne grupe (predstavnicima zaposlenih, studenata, osnivača, poslodavaca i šire društvene zajednice), pa do toga da država kroz akreditaciju, finansiranje i druge instrumente jasno definiše svoja očekivanja od visokoškolskih ustanova i njima prepusti da se same organizuju u cilju ispunjenja tih zahteva. U tom drugom slučaju saveti uključuju poglavito zaposlene i studente. Nije redak slučaj da se, u cilju ostvarivanja dijaloga sa poslodavcima i širom društvenom zajednicom savet proširi i njihovim predstavnicima.

U svakom slučaju, ne može se govoriti o meri u kojoj su naša rešenja usklađena sa evropskim tendencijama. U ovom trenutku, po sastavu saveta, reklo bi se da smo se mi opredelili za model indirektnog nadzora od strane

<sup>123</sup> U prilogu je dat uporedni pregled statutarnih rešenja dva državna i jednog privatnog univerziteta.

osnivača. Međutim, izostalo je definisanje jasnih instrumenta u sprovođenju nadzora. Konačno, valja istaći da država nije jasno ni istakla svoja očekivanja od visokoškolskih ustanova.

Kod visokoškolskih ustanova čiji su osnivači privatna lica organi upravljanja se, po pravilu, ne regulišu zakonom. Postoji uverenje da se time ugrožavaju prava vlasnika. Ipak treba da se naglasi kako u nekim zakonskim rešenjima stoji obaveza osnivača da u savet uključi predstavnike zaposlenih i studenata.

Rektor, odnosno rektorski kolegijum, ključni je organ rukovođenja, sa značajnim ovlašćenjima, ali i odgovornošću za rad ustanove i ostvarene rezultate. U poslednje vreme sve više se ističe značaj menadžerske uloge rukovodećih organa i potreba da se univerzitet okrene ka preduzetničkim aktivnostima. U nekim zemljama je došlo do izmena zakona u okviru kojih se rektoru daju ovlašćenja generalnog direktora. Stručni organi koji bi odgovarali našim nastavno-naučnim većima, po pravilu, nisu regulisani Zakonom. Oni se posmatraju kao deo unutrašnje organizacije visokoškolske ustanove.

Studentski parlament kao oblik organizovanja studenata nije poznat u svim evropskim zemljama. Uprkos tome, u svim organima upravljanja i rukovođenja studenti su zastupljeni u relativno velikom broju.

### *Finansiranje*

Zakon kaže da je osnovni primalac sredstava visokoškolska ustanova, odnosno visokoškolska jedinica. U pogledu primaoca sredstava Zakon je potpuno neusaglašen sa evropskom praksom, jer se sredstva iz budžeta i od školarine uplaćuju direktno fakultetima. Pored toga, i sredstva ostvarena kroz istraživanja ili druge oblike saradnje sa trećim licima, takođe ostaju fakultetima. Visokoškolska ustanova čiji je osnivač Republika stiče sredstva za sprovođenje odobrenih, odnosno akreditovanih studijskih programa u okviru svoje delatnosti na osnovu ugovora koji samostalno visokoškolska ustanova zaključuje sa Vladom, po prethodno pribavljenom mišljenju Ministarstva.

Visokoškolska ustanova stiče sredstva iz školarine na osnovu odluke o visini školarine za studente koji plaćaju školarinu. Školarina obuhvata naknade za redovne usluge koje visokoškolska ustanova pruža studentu u okviru ostvarivanja studijskog programa. Redovne usluge utvrđuju se odlukom univerziteta odnosno druge samostalne visokoškolske ustanove. Uprkos činjenici da je po novom Zakonu upisana već druga generacija studenata, još nije poznato šta su to „redovne usluge” koje visokoškolska ustanova pruža studentu u okviru ostvarivanja studijskog programa, a koje su obuhvaćene školarinom. Ovo pitanje je izuzetno važno, jer je dosadašnja praksa pokazala da je naplaćivanje različitih usluga studentima značajan izvor sredstava na pojedinim fakultetima.

Napomenimo da su ustanove bile u obavezi i da specifikuju i „redovne usluge” na koje imaju pravo studenti čije se školovanje finansira iz budžeta, no, ni ta obaveza nije izvršena.

Visokoškolske jedinice u sastavu univerziteta izdvajaju deo sredstava za finansiranje zajedničkih poslova na nivou univerziteta. Izdvajanje sredstava se vrši na osnovu planiranog obima i troškova aktivnosti, koji se utvrđuju odlukom saveta univerziteta za tekuću školsku godinu.

Nema indicija da su bilo država, bilo univerziteti, počeli da razmišljaju o novom modelu finansiranja, koji pruža mogućnost da se razvije i drugačiji sistem određivanja i raspodele sredstava koja državni univerziteti dobijaju iz budžeta. Izvesno je da do sada nije sklopljen nijedan ugovor o finansiranju između univerziteta i države, već da se i dalje koristi model koji je uspostavljen pre desetak godina. Treba, istina, konstatovati da je reč o ulaznom modelu sa relativno dobro postavljenim parametrima koji bi se lako mogao korigovati i osavremeniti. Zakonska odredba o sklapanju ugovora sa samostalnom visokoškolskom ustanovom pruža mogućnost da se razvije i drugačiji model određivanja i raspodele sredstava koja državni univerziteti dobijaju iz budžeta.

Uparedna evropska praksa

Evropska praksa je da se sredstva iz svih izvora slivaju na univerzitet, koji ih onda raspodeljuje svojim organizacionim jedinicama u skladu sa nekim unapred utvrđenim principima. To, naravno, ne znači da su one jedinice koje ostvaruju najveći deo prihoda iz saradnje sa spoljnim korisnicima lišene tih sredstava, već samo da se deo sredstava izdvaja za razvoj univerziteta u celini. Sredstva koja državni univerziteti dobijaju iz budžeta određuju se prema različitim modelima. Sve više se koristi izlazni model (broj diplomiranih studenata) na račun ulaznog modela (broj upisanih studenata). Umesto direktnih pregovora o visini sredstava između pojedinog univerziteta i države, primenjuje se formula koja obuhvata čitav niz parametara vezanih za odvijanje nastavnih i istraživačkih aktivnosti. U najvećem broju slučajeva univerzitet podnosi višegodišnji plan rada, na osnovu kojeg država sa njim sklapa ugovor o finansiranju.

Školarina, koja se postepeno uvodi u najvećem broju evropskih zemalja, je takođe prihod univerziteta i obuhvata sve usluge koje univerzitet pruža studentu. Za razliku od naše prakse, detaljno se specifikuju sve usluge koje su obuhvaćene školarinom.

*Zapošljivost*

Radni odnos se zasniva sa visokoškolskom ustanovom. Univerzitet obavlja izbor u sva zvanja nastavnika, na predlog fakulteta, odnosno druge visokoškolske jedinice, a akademija strukovnih studija za nastavnike u zvanju predavača i profesora strukovnih studija, na predlog odgovarajuće visokoškolske jedinice akademije strukovnih studija.

Budući da se zapošljavanje obavlja na fakultetima, a na osnovu minimalnih promena u statutima fakulteta, izvesno je da u tom pogledu neće biti suštinskih izmena. U svakom slučaju, i dalje ostaje nejasno na koji način će nastavnik izabran na jednom fakultetu učestvovati u izvođenju studijskog programa na nekom drugom fakultetu istog univerziteta. O neracionalnoj raspodeli nastavnika koji predaju istu oblast na različitim fakultetima, multipliciranju identičnih katedri i neadekvatnoj iskorišćenosti opreme gotovo da više nema smisla ni govoriti.

U svim evropskim zemljama nastavnici se zapošljavaju na univerzitetu i učestvuju, po potrebi, u izvođenju studijskih programa koji se izvode na različitim fakultetima. Univerzitet ili odgovarajuće stručno telo bira nastavnika na predlog određene komisije.

Ni na jednom univerzitetu u Evropi, osim možda u nekim zemljama našeg okruženja, ne postoji više identičnih katedri ili drugih organizacionih jedinica koje se bave istom oblašću.

### *Proces studija*

Proces studija je detaljno regulisan Zakonom. Podržava se kontinuirano učenje, uz ocenjivanje studenata u toku trajanja nastave.

Nema nikakve sumnje da najveći problem, kako sa gledišta navike studenata, tako i nastavnika, predstavlja smanjenje broja ispitnih rokova i nemogućnost prenošenja ispita. Isto tako, izuzetno veliki broj upisanih studenata znatno otežava sprovođenje kontinuiranog praćenja rada studenata i ocenjivanje ostvarenih rezultata. U najvećem broju novoformiranih studijskih programa nije uspostavljena veza između očekivanih kompetencija i načina za proveru u kojoj su meri one stečene.

Prvi rezultati svedoče o tome da nastavnici ili nisu razumeli ili nisu uspeali da se prilagode novom sistemu studija. U januarskom ispitnom roku 2007. godine, prvom održanom prema novom režimu studija, na nivou Univerziteta u Beogradu samo je 15% studenata uspeo da položi očekivani broj ispita. Naravno, treba imati u vidu da među fakultetima postoje velike razlike u ovom procentu, te da su u ovom poslu neki fakulteti očigledno bili uspešniji.

Umesto da se suoče sa problemom niske prolaznosti, analiziraju uzroke neuspeha i predlože mere za njihovo otklanjanje, univerziteti su pristupili uobičajenom *ad hoc* olakšavanju režima studija, čime se najjednostavnije prikrivaju nedostaci u nastavnom procesu. Tokom leta 2007. godine, suprotno izričitim odredbama zakona, doneta je odluka da se upis u drugu godinu studija omogući studentima koji su, umesto propisanih 60, osvojili najmanje 37 ESPB poena.

Ukoliko se sa ovom praksom nastavi, ceo proces reforme studija gubi svaki smisao. Ovo pitanje je izuzetno važno sa gledišta efikasnosti studija. Naime, trenutni obuhvat populacije na studijama (fakulteti i više škole) kreće se oko jedne četvrtine.<sup>124</sup> Ovaj procent bi mogao da bude sasvim zadovoljavajući kada procent odustajanja

---

<sup>124</sup> Ovaj podatak predstavlja takozvani *gross enrollment ratio*, gde su iz popisa 2002. godine uzeti broj lica koja pripadaju relevantnoj starosnoj grupi za visoko obrazovanje (19–25 godina), kao i ukupan broj studenata upisanih na sve visokoškolske institucije u Srbiji te akademske godine.

ne bi bio enormno velik. U proseku godišnje diplomira 34% od broja upisanih studenata, što čini 15% ukupne populacije.<sup>125</sup>

Ovaj deo zakona je, bar formalno, u potpunosti usklađen sa postojećom evropskom praksom.

#### *Priznavanje kvalifikacija*

Zakon o visokom obrazovanju pravi razliku između priznavanja kvalifikacija u cilju nastavka obrazovanja i u cilju zapošljavanja, ali ne definiše različite procedure za priznavanje, već prepušta svakoj visokoškolskoj ustanovi da definiše svoju proceduru za priznavanje kvalifikacija.

Prema dosadašnjoj praksi teško je utvrditi na osnovu kakvih se parametara kandidat koji želi priznavanje kvalifikacija u cilju zapošljavanja opredeljuje za neku od samostalnih visokoškolskih ustanova.

Svi državni univerziteti su definisali procedure za priznavanje kvalifikacija, ali se one, bar prema raspoloživim podacima, ne oslanjaju na odredbe Lisabonske konvencije, u kojima se potenciraju suštinske razlike u studijskim programima, umesto formalnog upoređivanja položenih ispita. Stiče se utisak da na univerzitetima još vlada nerazumevanje razlika između nostrifikacije, kojom se stečena diploma izjednačava sa diplomom izdatom u našoj zemlji i priznavanja kvalifikacija, kojom se utvrđuje da li je vlasnik diplome kvalifikovan za obavljanje nekog posla. Konačno, ne treba izgubiti iz vida ni činjenicu da je na svim univerzitetima priznavanje kvalifikacija veoma unosan izvor prihoda, te se priznavanje iste diplome sa istog univerziteta naplaćuje svakom kandidatu pojedinačno.

Uloga ENIC-centra pri Ministarstvu prosvete i sporta RS, koji bi, prema Lisabonskoj konvenciji, trebalo da bude ključni nosilac procesa priznavanja, takođe je svedena na minimum.

---

<sup>125</sup> *Statistički godišnjak Beograda za 2004. godinu*, Zavod za informatiku i statistiku, Beograd, 2005.





**KREIRANJE POTSTICAJNOG INOVATIVNOG OKRUŽENJA**



## Evropski prostor istraživanja (European Research Area – ERA)

Polazeći od značajne uloge koju istraživanje i razvoj imaju na ekonomski rast, zapošljavanje i društvenu koheziju, Lisabonska agenda ističe potrebu za stvaranjem *Evropskog prostora istraživanja*<sup>126</sup>. Potreba za ovim prostorom potiče iz brojnih analiza koje ukazuju da istraživanje u Evropi, u poređenju sa drugim regijama, a pre svega Severnom Amerikom i Dalekim istokom ima tri osnovne slabosti: nedovoljne investicije, nedostatak okruženja koje bi stimulisalo istraživanje i korišćenje rezultata, kao i fragmentaciju istraživačkih aktivnosti i odgovarajućih resursa.

Da bi bile uspešne na današnjem konkurentnom tržištu, kompanije moraju uvoditi nove proizvode i usluge u sve kraćim vremenskim intervalima. Menadžment znanjem omogućava kompanijama da upravljaju ključnim resursima znanja, kao što su marke, patentni, istraživački rezultati i nalazi, povratne informacije od kupaca, kreativnost i iskustva radnika, i da na taj način dalje podrže inovacije i rast. Da bi bila konkurentna i na znanju zasnovana ekonomija, Evropa mora postati bolja u proizvodnji tog znanja kroz istraživanje i razvoj, u difuziji znanja edukacijom i u primeni znanja kroz inovacije.

Trugao znanja, koji čine istraživanje, obrazovanje i inovacije, najbolje funkcioniše kada ga prate okvirni uslovi koji znanje stavljaju na raspolaganje i koriste ekonomiji i ukupnom društvu. Danas Evropa izdava samo 1,96% svog BDP-a za I&R, u poređenju sa SAD, koje izdvajaju 2,59%, ili Japanom, sa izdvajanjima na nivou od 3,12%, i Južnom Korejom, na nivou od 2,9%. Sadašnji jaz između SAD i Evrope na nivou 130 milijardi evra godišnje, od čega se 80% može pripisati razlikama u nivou ulaganja privatnog sektora u I&R.

U tom kontekstu cilj formiranja istraživačkog prostora može se posmatrati kao kombinacija tri komplementarna koncepta: formiranje „internog istraživačkog tržišta”, u okviru kojeg bi postojao slobodan protok znanja, istraživača i tehnologija, sa ciljem da se poveća kooperativnost, stimuliše kompetitivnost i ostvari bolja iskorišćenost resursa; restrukturiranje evropske matrice istraživanja u smislu povećanja koordinacije nacionalnih istraživačkih politika, koje trenutno usmeravaju najveći deo istraživanja u Evropi; razvoj evropske istraživačke politike, koja nije samo usmerena na finansiranje istraživanja, već i na sve relevantne aspekte drugih politika Evropske unije i država članica.

---

<sup>126</sup> Saopštenje Evropske komisije – Ka Evropskom prostoru istraživanja COM (2000) 6 (Communication from the Commission to the Council, the European parliament. The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Towards a European Research Area) prvi je dokument koji najavljuje stvaranje jedinstvenog Evropskog prostora istraživanja. Saopštenje sadrži prikaz tadašnjeg stanja u oblasti istraživanja u članicama EU i predlaže mere za poboljšanje stanja u ovoj oblasti.

I u ovoj oblasti su definisani referentni indikatori ostvarenja u pojedinim oblastima. U tom smislu razvoj ERA se prati, kao što je već rečeno, kroz pet tematskih celina: ljudski resursi u istraživanju i razvoju, odnos javnog i privatnog ulaganja u istraživanje, naučna i tehnološka produktivnost, uticaj na ekonomsku kompetitivnost i zapošljavanje, kao i promovisanje naučnoistraživačkog rada.

Unutar svake od ovih oblasti razvijen je niz indikatora koji se posebno prate kroz dvogodišnje izveštaje. Dosadašnji izveštaji obuhvataju samo zemlje članice EU.

Povećanje ulaganja EU u istraživanje informacionih i komunikacionih tehnologija ključni je element stava po kojem je investiranje u znanje najbolji i možda jedini način da Evropa ubrza ekonomski rast, stvori nova radna mesta a da istovremeno obezbedi socijalni progres i ekološku održivost. Marta 2005. godine Evropski Savet je definisao cilj po kojem izdvajanja u Evropi za I&R treba podići na nivo od 5% evropskog BDP-a, od čega bi dve trećine poticalo iz privatnih investicija.

Da bi ojačala istraživačku poziciju Evrope, Komisija je nedavno pokrenula dva predloga: Sedmi okvirni istraživački program (Framework Programme 7 – FP7) i Program za konkurentnost i inovativnost (Competitiveness and Innovation programme – CIP).

Budući da se saradnja više istraživačkih centara posmatra kao jedan od ključnih faktora u razvoju istraživačkih kapaciteta u Evropi, posebna pažnja je posvećena i formiranju mreže nacionalnih istraživačkih programa (ERA.NET). Od 2001. godine u okviru programa FP6<sup>127</sup> uključeno je i finansiranje ERA.NET-a, koji koordinira različite aktivnosti, počev od razmene informacija do upravljanja različitim programima.

Pored toga, Komisija je izdala tzv. Zeleni papir<sup>128</sup> u kojem se insistira da politike u oblasti istraživanja moraju opsluživati sledeće potrebe ERA, odnosno naučne zajednice, biznisa i građana: odgovarajuću mobilnost kompetentnih istraživača; izvanrednu istraživačku infrastrukturu koja je integrisana, umrežena i dostupna istraživačkim timovima iz svih delova Evrope pre svega kroz primenu IKT-a; istraživačke institucije koje odlikuje istraživačka „odličnost” i stvarna javno-privatna saradnja i koje su istovremeno centri okupljanja i „virtuelne istraživačke zajednice” koje se bave interdisciplinarnim istraživanjima i povlače kritičnu masu istraživača i izvora finansiranja; stvarnu deobu rezultata javnih istraživanja sa poslovnim sektorom i sa javnošću uopšte; koordiniranost istraživačkih programa i jasno utvrđivanje prioriteta; otvorenost ERA prema svetu.

---

<sup>127</sup> European Commission, Communication entitled „The Framework Programme and the European Research Area: Application of Article 169 and the networking of national programmes”, COM (2001) 282, 30. 5. 2001.

<sup>128</sup> GREEN PAPER, The European Research Area: New Perspectives, COM (2007) 161 final

Samo se po sebi razume da evropski prostor istraživanja ne može dati očekivane rezultate bez adekvatnog sistema obrazovanja u okviru kojeg bi se formirali istraživači. Pored toga, već sama ideja prelaska u ekonomiju zasnovanu na znanju podrazumeva se sistem obrazovanja i usavršavanja mora prilagoditi zahtevima društva znanja i potrebama novokreiranih radnih mesta.

Prepoznajući značajnu ulogu obrazovanja, kao integralnog dela ekonomske i društvene politike i kao sredstva za jačanje evropske konkurentnosti u svetu, Evropski savet je u martu 2001. godine na samitu u Stokholmu usvojio izveštaj „Konkretni budući ciljevi obrazovnih sistema”.<sup>1</sup> Ovim izveštajem su precizirana nova područja zajedničkog delovanja u oblasti reforme sistema obrazovanja koja treba da doprinesu ostvarenju tri strateška cilja: podizanju kvaliteta obrazovanja; olakšavanju pristupa; i otvaranju evropskog obrazovanja prema svetu.

U Barceloni 2002. godine Evropski savet je usvajajući „Program rada za praćenje ciljeva izveštaja” postavio i dodatni cilj, a to je da obrazovanje i usavršavanje do 2010. godine postanu svetska referenca kvaliteta.<sup>2</sup>

Bitna odlika svih postavljenih ciljeva jeste da se njima definišu okviri u kojima svaka zemlja treba da, u skladu sa svojom tradicijom i specifičnostima, restrukturira svoj sistem. U analizi aktivnosti i strategija kojima treba da se ostvare postavljeni ciljevi postepeno se izdvaja stručno obrazovanje i usavršavanje. Naime, iako je izvesno da uspešnost i efikasnost stručnog obrazovanja bitno zavise od sistema osnovnog obrazovanja, čini se da je preovladalo stanovište da je na nivou stručnog obrazovanja koje direktno vodi ka zapošljivosti neophodno da se uspostave jači kohezioni mehanizmi. Na taj način, bar za sada, osnovno i opšte obrazovanje ostaju specifikovani u širim okvirima, dok se za stručno obrazovanje usvaja daleko čvršći okvir koji vodi ka stvaranju jedinstvenog evropskog prostora stručnog obrazovanja i usavršavanja.

## Inovacije i istraživanje u IKT sektoru

Veće ulaganje u IKT istraživanje neophodno je jer su inovacije u oblasti IKT preduslov koji ovom sektoru omogućava da i dalje bude motor ekonomskog razvoja i da kreira nova radna mesta. U poredjenju sa svojim osnovnim konkurentima SAD i Azijom, Evropa zaostaje u ovom domenu. Glavni evropski konkurenti, SAD i Japan, usmeravaju više od trećine svojih ukupnih privatnih i javnih izdataka za istraživanje i razvoj u istraživanje IKT.

---

<sup>1</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11049.htm>

<sup>2</sup> Presidency Conclusions, Barcelona, 15/16 March, 2002, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf)

I/R u IKT	EU-15	SAD	Japan
Investicije privatnog sektora	23 mld.	83 mld.	40 mld.
Investicije javnog sektora	8 mld.	20 mld.	11 mld.
Stanovnici	383 mil.	296 mil.	127 mil.
Ulaganje po stanovniku	80 evra	350 evra	400 evra
I&R u IKT kao % ukupnog I&R-a	18%	34%	35%

Tabela 2. Investicije u istraživanje i razvoj IKT izražene u evrima Izvor: EC, 2005, strana 7.

Tako, na primer, u 2002. godini od ukupnih izdataka za I&R u Japanu 35% se odnosilo na IKT istraživanja, u SAD učešće IKT u izdacima I&R iznosi 34%, a u EU-15 za 18%. Upravo zbog ovakvih rezultata, Evropska komisija predlaže da u periodu 2007–2013. godina Evropa povećava izdatke za IKT istraživanja za 80% godišnje (EC, 2005, str. 7).

Istraživanja pokazuju direktnu vezu između ulaganja u IKT i ostvarene radne produktivnosti. Postoji direktna korelacija između većih ulaganja u IKT i rasta produktivnosti. U okviru Evrope zemlje koje imaju veliki IKT sektor i značajno ulažu u IKT istraživanja, kao što su Irska, Finska i Švedska, imaju i najveće stope rasta produktivnosti.

Zemlja	Udeo u GDP-u IKT sektora 1995-2000.	Rast radne produktivnosti 1995-2000.
Irska	12,3%	5,3%
Finska	10,6%	2,5%
SAD	7,3%	2,5%
Švedska	7,3%	2,1%
V. Britanija	7,1%	1,8%
EU	5,9%	1,4%
Holandija	5,8%	0,9%
Nemačka	5,6%	1,3%
Francuska	5,5%	1,2%
Italija	4,7%	0,8%
Danska	4,7%	1,9%

Tabela 3. Udeo IKT sektora u GDP-u i rast radne produktivnosti u EU i SAD. Izvor: EC, 2005, str. 13.

U okviru FP7, koji će početi januara 2007. godine i trajće do 2013. godine, 1.800 miliona evra bilo bi investirano u istraživanja IKT. Cilj EU je da kroz ovaj program podrži kreativne i visoko rizične projekte kroz modalitet saradnje privatnog i javnog sektora (private-public partnership) i da na taj način mobiliše *know-how*, sposobnosti i finansijske resurse kako industrije, tako i istraživačkog javnog sektora oko strateških istraživačkih prioriteta. U okviru programa bi bile pokrenute inicijative koje su usmerene na prevazilaženje ključnih uskih grla (interoperabilnost, sigurnost, menadžment identiteta, prava i lakoća upotrebe) koja zahtevaju i tehnološka i organizaciona rešenja (2006). Evropa će definisati i komplementarne mere kako bi podržala privatne investicije u IKT istraživanja i inovacije (2006). Definisaće se i e-poslovne politike sa ciljem uklanjanja tehnoloških, organizacionih i zakonskih barijera za usvajanje IKT u malim i srednjim preduzećima. Razvijaće se alati koji će podržati nove načine rada koji podstiču inovativnost u kompanijama i usvajanje novih radnih sposobnosti.





**INTELEKTUALNA SVOJINA**



Slobodno tržište i zaštita od nelojalne konkurencije zahteva uređen i efikasan sistem zaštite intelektualne svojine. U savremenom društvu, naročito u društvu čija je ekonomija zasnovana na znanju, ekonomski razvoj više zavisi od tehnoloških promena nego od kapitalnih investicija. Tehničko-tehnološke informacije su glavni nosilac razvoja, a znatna većina tih informacija nalazi se u patentnim prijavama. Ukoliko postoji mogućnost da se one koriste na pravni način, mogu se ostvariti značajne ekonomske i finansijske uštede u istraživanju i komercijalizaciji novih znanja. Dodatno, da bi bile uspešne na današnjem tržištu, kompanije moraju uvoditi nove proizvode i usluge u sve kraćim vremenskim intervalima. Menadžment znanjem omogućava kompanijama da upravljaju ključnim resursima znanja kao što su marke, patenti, istraživački rezultati i nalazi, povratne informacije od kupaca, kreativnost i iskustva radnika i da na taj način dalje podrže inovacije i rast. U tom kontekstu značaj pravnog uređivanja i naročito efikasne zaštite intelektualne svojine multiplikuje se u društvu znanja i ekonomiji zasnovanoj na znanju. Značaj zaštite ovih prava u razvijenim ekonomijama toliko je veliki da se u mnogim zemljama i sama sporost u rešavanju prijava smatra za povredu ljudskih i imovinskih prava privrednih subjekata.

Efikasna zaštita prava intelektualne svojine direktno je povezana sa prijemom Srbije u Svetsku trgovinsku organizaciju i procesom pridruživanja EU. Međutim, ono što je važnije, efikasna zaštita prava industrijske svojine izuzetno je bitno razvojno pitanje, koje je povezano i sa pitanjima prenosa tehnologije, investicijama i konačno sa zaštitom domaćeg znanja na svetskom tržištu.

## Od kolapsa sistema do uređenog prostora

Tokom 1990-ih Srbija (SRJ) bila je primer kršenja svih prava intelektualne svojine i primer neuređenog i neefikasnog sistema u pogledu mogućnosti da se ona stave pod zaštitu, ili da se za zaštićena prava dobije upravna ili sudska zaštita u slučaju njihovog kršenja ili zloupotrebe. O tome svedoči nekoliko podataka o položaju Zavoda za zaštitu intelektualne svojine. Zakonska zaštita prava intelektualne svojine bila je u nadležnosti SRJ i Zavod je radio u okviru nadležnosti Ministarstva privrede i unutrašnje trgovine. Prema izveštaju o radu za 2001. godinu, stanje u Zavodu bilo je izuzetno nepovoljno. Nije raspolagao odgovarajućim prostorijama; dokumentacija i oprema Zavoda bili su prinudno smešteni na sedam lokacija i po stanovima radnika; umesto normalnog rada, bila su uvedena dežurstva; Zavod nije obavljao osnovne poslove iz svog delokruga (nije izdavao patente, nije informisao zainteresovane subjekte – preduzeća, institute i pojedince – o stanju tehnike u svetu) i nije izvršavao svoje zakonske obaveze u vezi sa transferom tehnologije. Pošto Zavod u dužem periodu nije radio dovoljno efikasno, stvorene su petogodišnje zalihe nerešenih prijava patenata i žigova.

Tokom 1990-ih nije zabeležen nijedan slučaj u kojem su upravni i sudski organi intervenisali i pružili zaštitu nosiocima prava intelektualne svojine.

Posle 2001. godine pristup domenu intelektualne svojine uopšte značajno se promenio.

Cela oblast zaštite prava intelektualne svojine suštinski je, i upadljivo značajnije nego norme u drugim oblastima, usaglašena sa normama i standardima EU. Tokom 2004. i 2005. godine predano su usvajani i menjani, u skladu sa svetskim i evropskim trendovima razvoja: Zakon o patentima, Zakon o autorskim i srodnim pravima, Zakon o žigu, Zakon o pravnoj zaštiti dizajna, Zakon o uzorcima i modelima, Zakon o oznakama geografskog porekla, Zakon o zaštiti topografija integrisanih kola. Konačno je 2006. godine usvojen i Zakon o posebnim ovlašćenjima radi efikasne zaštite prava intelektualne svojine.

Državna zajednica Srbija i Crne Gora ratifikovala je najvažnije konvencije koje se odnose na zaštitu intelektualne svojine, npr. Bernsku konvenciju za zaštitu književnih i umetničkih dela, Parisku konvenciju o zaštiti industrijske svojine, Ugovor o saradnji u oblasti patenata, Strazburški sporazum o međunarodnoj klasifikaciji patenata, Konvenciju o evropskom patentu, Haški sporazum o međunarodnom depozitu industrijskog dizajna, Madridski sporazum u vezi sa međunarodnom registracijom žigova, Ugovor o zakonu prava na žig, Lisabonski sporazum o zaštiti oznaka porekla i njegove međunarodne registracije, Univerzalnu konvenciju o autorskim pravima. Zajednica je ratifikovala i Ugovor o autorskim pravima Svetske organizacije za zaštitu intelektualne svojine (SOZIS), Međunarodnu konvenciju za zaštitu izvođača, proizvođača fonograma i organizacija za emitovanje, Konvenciju o zaštiti proizvođača fonograma od neovlašćenog kopiranja njihovih fonograma i Ugovor o izvođenju i fonogramima SOZIS-a. Svi ovi međunarodni dokumenti danas su deo pravnog sistema Srbije.

U poslednje tri godine unapređen je položaj Zavoda za intelektualnu svojinu. Uprava carina, Tržišni inspektorat, MUP i sudovi dobili su nove uloge ili uveli nove forme i postupke rada u ovoj oblasti.

## Između normativnog...

### Dobri zakoni

*Zakon o patentima*<sup>3</sup> izmenjen je 2004. Izmene su imale za cilj primenu Sporazuma o proširenju, koji je zaključen između Savezne vlade SRJ i Evropskog biroa za patente radi usklađivanja nacionalnog prava o patentima sa međunarodnim kretanjima, a naročito sa najnovijom izmenom Konvencije o evropskom patentu iz 2002. godine. Zakonske odredbe su usaglašene sa standardima sporazuma TRIPS<sup>4</sup> koji se odnose na raspoloživost, obim, upotrebu, usvajanje, izvršenje i održavanje patenta; u njega su unete odredbe Direktive EU o pravnoj zaštiti

<sup>3</sup> Službeni list SCG, br. 32/2004.

<sup>4</sup> Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.

biotehnoških inovacija<sup>1</sup> i poglavlje koje reguliše međunarodne prijave saglasno Ugovoru o saradnji u oblasti patenata.

Novim zakonom je izmenjena skoro polovina odredbi prethodnog Zakona o patentima. Danas on predstavlja jedan potpuno moderan zakon koji ispunjava sve standarde postavljene kako na međunarodnom planu, tako i u okviru Evropske unije. Usvajanje novog zakona omogućava pristupanje Minhenskoj konvenciji o evropskom patentu, pa će tako prijava evropskog patenta, a time i komunitarnog patenta, biti moguća u Srbiji. Pored toga, novi Zakon je preciznije redigovan nego prethodni, pregledniji je i time jasniji, jer su pojedina pitanja, kao što je mali patent, izdvojena u posebnu glavu; i, najzad, Zakon obezbeđuje veću sigurnost i zaštitu pronalazačima, jer je produžio rokove za ostvarivanje njihovih prava.

U celini, Zakon o patentu zaslužuje apsolutne pohvale, jer je u makar pet osnovnih pitanja uspeo da obezbedi i harmonizaciju sa pravom EU, ali i sa drugim relevantnim međunarodnim propisima. Pre svega, u Zakonu su potpuno preuzeta rešenja iz Direktive EU o biotehnoškim pronalascima i Uredbi o sertifikatima o dodatnoj zaštiti medicinskih i fitosanitarnih proizvoda. Osim toga, uvedena je mogućnost da se u Srbiji ostvari zaštita putem prijave u inostranstvu u skladu sa međunarodnim ugovorima, pa su tako posebne glave Zakona posvećene evropskoj prijavi patenta i međunarodnoj prijavi prema Ugovoru o saradnji u oblasti patenta. Takođe se na nekoliko mesta u Zakonu izričito pominje Svetska trgovinska organizacija, kao i usklađivanje sa sporazumima TRIPS, što predstavlja adekvatnu pripremu za pristup STO. Četvrta velika novina je uvođenje principa iskorišćavanja prava. Najzad, učinjen je i pomak u borbi protiv falsifikovanja i piraterije, jer je predviđena mera oduzimanja odnosno uništenja proizvoda kojima se povređuje pravo na patent.

*Zakon o zaštiti žiga*<sup>2</sup> usaglašen je sa minimalnim standardima sporazuma TRIPS, a naročito sa onim koji se odnose na raspoloživost, obim, upotrebu, usvajanje, pribavljanje i održavanje prava na žig. Usaglašen je sa Direktivom EU o harmonizaciji nacionalnih žigovnih zakona<sup>3</sup> i Uredbom o komunitarnom žigu.<sup>4</sup> Pored toga, precizirani su pojedini pravni instituti iz starog zakona, čime su otklonjene dileme i mogućnost različitih tumačenja koja su se pojavljivala u njegovoj primeni.

Zakon je uveo institut „žiga garancije”, s ciljem da se obezbedi zaštita znaka čije pravo korišćenja imaju preduzeća čija roba ili usluge zadovoljavaju određene uslove u pogledu kvaliteta, geografskog porekla, načina proizvodnje ili drugih zajedničkih obeležja, a pod uslovima koje utvrđuje (opštim aktom) titular žiga garancije, odnosno organizacija ovlašćena za kontrolu kvaliteta. Preciznije je uređen obim zaštite koja se pruža „čuvenom žigu”, kao i kriterijumi za utvrđivanje da li je znak čuven. Prema odredbama zakona, prijava ubuduće može da

<sup>1</sup> European Directive on the Legal Protection of Biotechnological Inventions, 98/44/EEC.

<sup>2</sup> *Službeni list SCG*, br. 61/2004.

<sup>3</sup> First Directive 89/104/EEC of the Council, of 21 December 1988, to Approximate the Laws of the Member States Relating to Trade Marks.

<sup>4</sup> Regulation on the Community Trade Mark, 40/94/EC.

sadrži i tzv. „disclaimer”, tj. izjavu prijavioca da ne zahteva zaštitu na određenom elementu znaka. To je značajno za određivanje obima zaštite žiga, naročito kada se ima u vidu praksa podnošenja celih etiketa za zaštitu koje u pojedinim slučajevima, između ostalog, sadrže i elemente koji nisu podobni za zaštitu. Ranije su se davanjem zaštite elementima koji nisu podobni za zaštitu nosilac žiga i javnost dovodili u zabludu o obimu znaka zaštićenog žigom. Pravo prioriteta je prošireno na korisnike koji nisu državljani zemalja Pariske unije niti država članica STO. Uvedena je obaveza ozbiljnog korišćenja znaka (rok od pet godina); dopunjen je kriterijum distinktivnosti (tako da se znaci mogu ispuniti kroz kasniju upotrebu); uveden je nacionalni tretman za državljane svih članica STO.

Jedna od velikih novina jeste i uvođenje instituta iscrpljivanja prava, što je učinjeno i u drugim zakonima usvojenim u ovoj oblasti. Zakon je prihvatio tzv. međunarodno iscrpljenje prava, po kojem nije neophodno da se prvo puštanje robe od strane titulara dogodilo na teritoriji SCG, odnosno Srbije, već bilo gde u svetu. Time je Zakon omogućio paralelne uvoze.

Najzad, kada je reč o pravilu savesnosti i poštenja, naš zakonodavac je prihvatio rešenje u skladu sa Direktivom EU koja predviđa mogućnost da nacionalni zakonodavac propiše da žig neće biti registrovan ako je prijava podneta od strane nesavesnog lica. Cilj ove odredbe je da se žig ospori licu koje je do registracije došlo na osnovu prevarne radnje, a pre svega podnošenjem prijave žiga radi prisvajanja tuđe firme ili tuđeg korišćenog znaka. Time se sprečava mogućnost prisvajanja žiga koji se nalazi na uvezenim proizvodima od strane uvoznika ili zastupnika, kao i prihvatanje prijave žiga koju podnosi marketinška agencija za znak koji je izradila za naručioca znaka.

*Zakon o pravnoj zaštiti dizajna*<sup>5</sup> ojačao je pravnu zaštitu dizajna. Usklađen je sa Direktivom EU o pravnoj zaštiti dizajna<sup>6</sup> i Haškom konvencijom o dizajnu, koja je revidirana 1999. godine, i sporazumima TRIPS. Dizajn je definisan kao trodimenzionalni ili dvodimenzionalni izgled celog proizvoda ili njegovog dela, koji je određen njegovim vizuelnim karakteristikama. Osnovna konceptijska razlika u odnosu na raniji zakon jeste da se pruža zaštita za ukupan vizuelni utisak koji proizvod ostavlja na obaveštenog korisnika u konkretnoj oblasti, čime se ukida dosadašnja podela na industrijski model i industrijski uzorak, kao dva posebna i odvojena prava kojima se štiti trodimenzionalni oblik i dvodimenzionalna šara proizvoda. Ovo će omogućiti pravnu zaštitu dizajna na osnovu podnošenja jedne prijave za ukupan spoljašnji izgled proizvoda. Time se domaći podnosioci prijava izjednačavaju sa stranim podnosiocima prijava koji prijave podnose preko Haškog aranžmana o međunarodnom registrovanju industrijskog dizajna (SCG je postala članica Stokholmskog akta Haškog aranžmana decembra 1993. godine), kao i povećanje broja priznatog industrijskog dizajna. Naime, do sada je, zbog postojeće podele na model i uzorak, veliki broj prijava bivao odbačen kao neuredan.

Kada je reč o uslovima zaštite, preciznije je definisan standard dostupnosti javnosti, odnosno sâm pojam javnosti, pod kojom se podrazumeva relevantna javnost. Time je osigurana razumna mogućnost poslovnih krugova u standardnim tokovima poslovanja koji su specijalizovani za datu oblast da saznaju za otkrivanje dizajna. I rok u kojem se neće smatrati da je dizajn izgubio uslov novosti produžen je sa 6 na 12 meseci. Dužina trajanja

<sup>5</sup> *Službeni list SCG*, br. 61/2004.

<sup>6</sup> Directive on the Legal Protection of Designs, 98/71/EC.

zaštite je produžena za još 10 godina, tako da, uz plaćanje propisanih taksi za održavanje prava u važnosti, pravo na dizajn može ukupno važiti 25 godina od dana podnošenja prijave dizajna.

U pogledu postupka zaštite novine su da se prijava rešava po hitnom postupku samo u slučaju kada to zahteva sud ili nadležni inspektorat i ukoliko je podnet zahtev za međunarodno registrovanje dizajna. Produžen je rok za uređenje neuredne prijave; propisana mogućnost razdvajanja prijave u skladu sa zakonodavstvom EU i, najzad, predviđen je postupak za delimično odbijanje višestruke prijave dizajna.

Jednu od velikih novina predstavlja i uvođenje principa iscrpljivanja prava, čime se vlasnik dizajna sprečava da zloupotrebljava svoje monopolsko pravo, naročito zabranjujući paralelne uvoze. U pogledu pitanja da li autor dizajna ima mogućnost kumulacije zaštite i po Zakonu o autorskom i srodnim pravima, usvojeno je shvatanje da autorsko pravo i pravo na dizajn ne isključuju jedno drugo, ali da u slučaju kumulacije zaštite nosilac prava ne može vršiti svoja isključiva ovlašćenja prema trećim licima dvaput. Najzad, izvršeno je i usklađivanje sa odredbama sporazuma TRIPS koje se odnose na sprovođenje prava i mere *ex parte*, kada je zbog mogućnosti nastanka neposredne ili bliske štete neophodno da se hitno preduzmu mere koje otklanjaju moguću štetu.

*Zakon o oznakama geografskog porekla*<sup>7</sup> usklađen je sa zahtevima iz Sporazuma o trgovinskim aspektima intelektualne svojine STO, Uredbom EU o zaštiti geografskih oznaka porekla za poljoprivredne i prehrambene proizvode<sup>8</sup> i tzv. Vinskom uredbom,<sup>9</sup> kao i sa Madridskim sporazumom o suzbijanju lažnih ili prevarnih oznaka porekla na proizvodima i Lisabonskim aranžmanom o zaštiti imena porekla i njihovom međunarodnom registrovanju.

Novine u Zakonu se odnose na: uslove za sticanje zaštite, postupak sticanja zaštite, odnos oznaka geografskog porekla i drugih prava industrijske svojine. Značajno je proširen i obim zaštite koji uživaju ovlašćeni korisnici oznake geografskog porekla. Kada je reč o predmetu i uslovima zaštite, prema rešenjima novog Zakona, pojam „oznaka geografskog porekla” obuhvata ime porekla<sup>10</sup> i geografsku oznaku.<sup>11</sup> Proizvod snabdeven imenom porekla podvrgnut je redovnoj kontroli ovlašćene organizacije za kontrolu kvaliteta. Zakon dopušta da se oznakom

---

<sup>7</sup> Službeni list SCG, br. 20/2006.

<sup>8</sup> EU Council Regulation on the Protection of Geographical Indications and Designations of Origin (Reg. N. 2081/92).

<sup>9</sup> EU Wine Regulation, 1493/99.

<sup>10</sup> Ime porekla je geografski naziv zemlje, regiona ili lokaliteta koji služi za obeležavanje proizvoda i usluga koji odande potiču, a čiji su kvalitet i posebna svojstva isključivo ili bitno uslovljeni geografskom sredinom i čija se proizvodnja, prerada i priprema u celini odvijaju na određenom ograničenom području.

<sup>11</sup> Geografska oznaka je oznaka koja identifikuje određenu robu kao robu poreklom sa teritorije određene zemlje, regiona ili lokaliteta sa te teritorije, gde se određeni kvalitet, reputacija ili druge karakteristike robe suštinski mogu pripisati njenom geografskom poreklu. Proizvodi obeleženi geografskom oznakom, za razliku od proizvoda obeleženih imenom porekla, ne moraju u potpunosti da budu proizvedeni na označenom lokalitetu, već mogu da nastanu preradom sirovina koje potiču sa drugog lokaliteta.

porekla obeležavaju ne samo proizvodi, već i usluge, čime se stvaraju uslovi za zaštitu usluga koje se pružaju na pojedinim geografskim lokalitetima, kao što su, na primer, prirodna lečilišta.

Zakon uređuje postupak registrovanja oznake geografskog porekla i postupak za priznanje statusa ovlašćenog korisnika oznake geografskog porekla. Oba postupka sprovodi Zavod za intelektualnu svojinu na osnovu odgovarajućih prijava. Proširen je krug lica koja mogu da podnesu prijavu za registrovanje oznake geografskog porekla. Pored proizvođača sa određenog područja, to mogu biti i njihova udruženja, privredne komore, udruženja potrošača i državni organi zainteresovani za zaštitu određene oznake geografskog porekla. Ovim se obezbeđuje uticaj šire javnosti na očuvanje tradicionalnog načina izrade proizvoda iz određenog regiona koji ispunjavaju uslove da budu obeleženi oznakom geografskog porekla.

Registrovanu oznaku geografskog porekla imaju pravo da koriste samo lica kojima je priznat status ovlašćenih korisnika oznake geografskog porekla. Ovlašćeni korisnici oznake geografskog porekla imaju pravo da tu oznaku koriste za obeležavanje proizvoda na koje se ona odnosi i da zabrane svakom ko nema status ovlašćenog korisnika te oznake da istu koristi. Lice koje nema status ovlašćenog korisnika oznake geografskog porekla nema pravo ni da koristi prevod, transkripciju ili transliteraciju te oznake, bez obzira na to kojim je tipom slova ili u kojoj boji ona ispisana, a nema pravo ni da tu oznaku koristi uz reči „vrsta”, „tip”, „način”, „imitacija”, „po postupku” i slične. Imajući u vidu da je oznaka porekla vezana za određeno geografsko područje i da korisnik oznake, za razliku od drugih titulara prava industrijske svojine, ne stiče pravo isključivog, monopolskog karaktera, Zakon propisuje da se oznaka geografskog porekla ne može prenositi nijednim pravnim poslom.

232

Najzad, Zakon, po ugledu na rešenja iz uporednog prava, predviđa da sud može utvrditi da je određeni naziv zaštićen geografskom oznakom postao generički i da u takvom slučaju donese odluku o prestanku geografske oznake. Lisabonski aranžman o zaštiti imena porekla i njihovom međunarodnom registrovanju, čiji je Srbija član, izričito propisuje da registrovano ime porekla, sve dok je kao takvo zaštićeno u zemlji svog porekla, ne može postati generički pojam. Stoga naš Zakon sadrži odredbu po kojoj geografska oznaka koja je u zemlji porekla zaštićena kao ime porekla može da bude proglašena generičkom u Srbiji tek kada joj prestane zaštita u zemlji porekla. Zakon ne predviđa mogućnost utvrđivanja generičnosti imena porekla. Trajanje statusa ovlašćenog korisnika je tri godine. Razlog za ovakvo rešenje leži u potrebi češće kontrole kvaliteta proizvoda snabdevenih oznakama geografskog porekla, koja ima kao cilj održavanje standardnog nivoa kvaliteta ovih proizvoda. Status ovlašćenog korisnika oznake geografskog porekla može da prestane u slučaju odricanja njegovog korisnika, u slučaju prestanka pravnog lica ili smrti fizičkog lica koje je bilo korisnik oznake i u slučaju da prestane da postoji oznaka geografskog porekla. Svako zainteresovano lice može zatražiti da Zavod u posebnom postupku utvrdi da su prestali da postoje uslovi za priznanje statusa ovlašćenog korisnika oznake geografskog porekla. Teret dokazivanja postojanja uslova za priznanje statusa ovlašćenog korisnika oznake geografskog porekla leži na njenom ovlašćenom korisniku.

Pored mera građanskopravne zaštite koje su postojale i ranije (naknada štete, zabrana vršenja radnje kojom se čini povreda i objavljivanje presude), sada je, u skladu sa Sporazumom o trgovinskim aspektima prava intelek-



tualne svojine STO, predviđeno da tužilac može zahtevati i sledeće: uništenje ili preinačenje predmeta kojima je učinjena povreda; uništenje ili preinačenje alata i opreme uz pomoć kojih su proizvedeni predmeti kojima je izvršena povreda i davanje podataka o trećim licima koja su učestvovala u povredi. Proširen je i krug lica koja su aktivno legitimisana za podnošenje tužbe zbog povrede registrovane oznake geografskog porekla. Pored ovlašćenih korisnika i javnog tužioca, tužbu imaju pravo da ulože i sva lica koja mogu podneti prijavu za registrovanje oznake geografskog porekla (udruženja proizvođača, udruženja potrošača, privredne komore, državni organi).

*Zakon o zaštiti topografija integrisanih kola*<sup>12</sup> uređuje uslove zaštite topografija integrisanih kola, prava stvaraoca i način njihovih ostvarenja, kao i prava preduzeća ili drugog pravnog lica u kojem je topografija nastala. Nova rešenja su podsticajna za razvoj domaćih topografija integrisanih kola, jer priznanje prava rezerviša isključivo za njihove stvaraoca i predviđa odgovarajuća pravna sredstva za zaštitu ovih prava od neovlašćenog korišćenja. Adekvatna i sa međunarodnim normama usklađena zaštita čini preduslov za transfer i primenu stranih integrisanih kola na našoj teritoriji. Zakonom se postiže potpuna usaglašenost sa regulativom EU i Svetske trgovinske organizacije (pre svega, sa sporazumima TRIPS), budući da STO obavezuje sve zemlje članice da obezbede zaštitu topografija integrisanih kola na način na koji je to regulisano u Ugovoru o intelektualnoj svojini u vezi sa integrisanim kolima iz 1989. godine.

*Zakon o autorskim i srodnim pravima*<sup>13</sup> konačno je usaglašen sa relevantnim međunarodnim konvencijama i ugovorima, uključujući i Ugovorom o autorskom pravu iz 1996. godine, koji je zaključen pod okriljem SOZIS-a. Zakonom je odgovoreno i na zahteve harmonizacije domaćih propisa sa direktivama EU i sporazumima TRIPS Svetske trgovinske organizacije. Zakon ide u susret i stalno rastućem ekonomskom značaju autorskog i srodnih prava; uvažava novine koje proizlaze iz specifičnosti rada u IT okruženju; i nastoji da obezbedi efikasne mere zaštite protiv piraterije (svih vidova i oblika neovlašćenog korišćenja autorskih dela i predmeta srodnih prava). Važno je primetiti da zakon, takođe, ostavlja mogućnost autoru da izabere obim u kojem će svoje autorsko pravo zaštititi, čime je stvorio mogućnost implementacije koncepta „Creative Commons”-a.<sup>14</sup> Ova novina u uređivanju autorskog prava sadrži u sebi neskriveni demokratski potencijal, time što pristup autorskom delu čini slobodnijim i jeftinijim. U tom smislu optiranje autora da svoje delo zaštititi samo delimično predstavlja oblik filantropije. Opcija autora da svoje delo u celini ili delimično stavi na raspolaganje drugima bez naknade uporediva je po svojoj funkciji sa principom socijalno odgovornog poslovanja. Civilno društvo bi trebalo da promoviše ovaj koncept među autorima, a država da ga podstiče povoljnim merama poreske politike.

Nova rešenja koja su od značaja za primenu i rad u okruženju IKT prvenstveno se odnose na: proširivanje prava na umnožavanje odnosno beleženje, pa je formulacijom umnožavanja odnosno beleženja obuhvaćeno i digitalno tehnološko okruženje; uvedeno je pravo na davanje primerka autorskog dela na poslugu sa ciljem da se

---

<sup>12</sup> Službeni list SCG, br. 61/2004.

<sup>13</sup> Službeni list SCG, br. 61/2004.

<sup>14</sup> Licence *Creative Commons* su, uz podršku Fonda za otvoreno društvo, prevedene i prilagođene našem pravnom sistemu od strane tima Biroa za kulturu, Beograd, te je sada ovo sredstvo zaštite autorskih prava dostupno domaćim stvaraocima.

uvede isključivo pravo davanja na poslugu primeraka računarskog programa, budući da su, zbog tehničke lakoće umnožavanja, računarski programi u konstantnoj opasnosti od piraterije. Naročitu novinu predstavlja i tzv. „internet-odredba”,<sup>15</sup> kojom se uvodi pojam komunikacionog procesa na internetu, kao vida javnog saopštavanja dela odnosno stavljanja dela na server, čime ono postaje dostupno svakome sa bilo kojeg mesta i u vreme koje pojedinac sâm odabere. Izmenom dužine roka trajanja autorskopravne zaštite na 70 godina izvršena je potpuna harmonizacija sa normama EU.<sup>16</sup>

Zakon uvodi novo pravo srodno autorskom – pravo prvog izdavača slobodnog dela, čiji je smisao zaštita investicija privrednih subjekata koji prvi izdaju ili javno saopšte delo po isteku imovinskih prava autora, a koje nije prethodno izdavano ili objavljeno. Donekle je izmenjen i koncept autorskog ugovora, jer plaćanje autorske naknade više nije bitni element ugovora. Uvedeno je i pravo autora na potraživanje podataka o ekonomskim efektima iskorišćavanja dela u propisanom roku i dodatna zaštita autora kod ugovora o kinematografskom delu.

Zakon na savremen uporednopravni način uređuje i prava stranaca (kriterijumi su ratifikovane međunarodne konvencije i reciprocitet) i ustanovljava pravila o priznavanju prava stranaca u domenu srodnih prava.

### Jačanje institucija

Zavod za intelektualnu svojinu je od institucije „koje nema” uspeo da se konsoliduje i čak postane regionalni centar JIE za aktivnosti koje su usmerene na unapređivanje uređenja i zaštite prava industrijske svojine i drugih srodnih prava u zemljama Zapadnog Balkana.

Zavod ima četiri osnovne funkcije: državnog organa koji vodi upravni postupak u vezi sa priznanjem prava industrijske svojine; funkciju stručnog organa koji prati inostrane i međunarodne propise u ovoj oblasti i predlaže usvajanje nacionalnih zakona; funkciju saradnje sa privredom kroz pružanje informacija preduzećima o pravnom statusu dobara zaštićenih pravima industrijske svojine i, najзад, obrazovnu funkciju usmerenu na podizanje svesti šire javnosti o postojanju i značaju intelektualne svojine.

Zahvaljujući aktivnostima Zavoda, relevantno zakonodavstvo je brzo i kvalitetno novelirano. Pojačana je i efikasnost u oblasti rešavanja predmeta. Posle zaključenja Sporazuma o saradnji sa Evropskom patentnom organizacijom stvoreni su uslovi za visok nivo zaštite pronalazaka, čime je povećana sigurnost za strano i domaće investiranje i transfer tehnologije. Intenzivirana je međunarodna saradnja u funkciji izvršavanja obaveza Zavoda koje se tiču širenja patentnih informacija i uspostavljena adekvatna saradnja i povezanost (izvršeno je povezivanje sa WIPO-net-om) sa Svetskom organizacijom za zaštitu intelektualne svojine.

<sup>15</sup> Usklađena je sa Direktivom EU o informacionom društvu – European Parliament and Council Directive on the Harmonization of Certain Aspects of Copyright and Related Rights in the Information Society (The EU Information Society Directive), 2001/31/EC.

<sup>16</sup> Council Directive Harmonizing the Term of Protection of Copyright and Certain Related Rights, 93/98/EEC.

Uočljiva je tendencija poboljšanja stručnosti u radu,<sup>17</sup> zahvaljujući pre svega intenziviranoj međunarodnoj pomoći.

Uprkos očiglednim naprecima, problemi Zavoda i dalje ostaju njegov položaj u sastavu državne uprave, koji bi trebalo da bude izmenjen, i nedovoljni stručni kapaciteti, koji se odražavaju na efikasnost i kvalitet postupanja ove organizacije.

U vezi sa potrebom da se ubrza i unapredi postupak stavljanja pod zaštitu predmeta prava industrijske svojine i drugih srodnih prava, pozitivan ishod postupka koji je pokrenut učini izvesnijim, a sâm postupak za podnosioca ekonomičnijim (što bi, opet, doprinelo racionalnosti i ekonomičnosti rada Zavoda za intelektualnu svojinu, s jedne, i efikasnijoj odbrani ovih prava, s druge strane), otvara se pitanje potrebe da se u naš pravni sistem uvede još jedan institut koji je poznat u uporednom pravu – tzv. „agent za industrijsku svojinu”.

U Španiji ovu funkciju obavljaju pojedinci, i to kao slobodnu profesiju koja obuhvata davanje saveta, pružanje pomoći ili zastupanje lica koja žele da stave pod zaštitu ono što predstavlja predmet prava industrijske svojine. Oni takođe obavljaju i zaštitu prava u inostranstvu kao i registrovanje evropskih prava intelektualne svojine. U Francuskoj postoje „saveti za industrijsku svojinu”, koje čine fizička ili pravna lica upisana u registar koji vodi generalni direktor Nacionalnog instituta za industrijsku svojinu. Njihov zadatak je da konstantno i uz odgovarajuću naknadu nude svoje usluge u smislu davanja saveta, pomoći ili zastupanja trećih lica radi dobijanja, održavanja, korišćenja ili odbrane prava intelektualne svojine. U Švajcarskoj postoje dve kategorije ovog instituta, koje imaju dodirne tačke. Jedna je savet preduzeća, a druga slobodna profesija agenta. Ali, važno je da oni pomažu pronalazaču prilikom pripremanja dokumenata za prijavljivanje patenta, kao i u odbrani prijave u toku postupka ispitivanja.

Uvođenje ovakvih organa u naše pravo bilo bi od izuzetne koristi kako za individualnog pronalazača tako i za mala i srednja preduzeća. Ova stručna lica, naravno, ne mogu biti garant da će prijava patenta uspeti. Međutim, oni bi svakako pomogli da se smanji broj prijave koje zbog nedovoljnog poznavanja pravnih rešenja nemaju izgleda na uspeh, zbog čega podnosioci prijave trpe nepotrebne troškove, a nacionalne institucije za registrovanje patentnih i drugih sličnih prava bivaju pretrpane predmetima. Ova mogućnost bi trebalo da bude regulisana zakonom, a u uporednom pravu je uobičajeno rešenje da se podzakonskim aktom detaljno uređuje način obavljanja ovakve delatnosti.

Diversifikacija i legalizacija slobodnih profesija kao što je ova ili profesija notara po pravilu ima blagotvorno dejstvo na efikasnost rada i troškove državnih institucija, a građanima omogućava da brže, efikasnije i jeftinije ostvare svoja prava i interese. Zbog toga može samo da čudi ustezanje države da kreativnije razmatra ovakva i slična rešenja i hrabrije odlučuje o promenama.

---

<sup>17</sup> Mnoga unapređenja su bila moguća zahvaljujući projektu CARDS-a „Tehnička pomoć Zavodu za intelektualnu svojinu” iz 2005. godine, čiji je cilj povećanje kapaciteta i efikasnosti Zavoda u svim poslovima zaštite prava intelektualne svojine, kao i poboljšanje informatičko-tehničke infrastrukture Zavoda u skladu sa evropskim standardima i stručno usavršavanje zaposlenih kroz kurseve i radionice.

## ... i stvarnog

### Odbrana prava intelektualne svojine

Raskorak između uređivanja i stvarne zaštite, odnosno odbrane prava intelektualne svojine – bolje, nesumnjivije i izričitije nego možda bilo koja druga oblast – predstavlja ilustraciju neusaglašenosti između opredeljenja i pravnih normi, s jedne, i prakse, sa druge strane, koja je tako karakteristična za skoro sve druge oblasti uređivanja društvenih odnosa.

#### Inspekcijske službe

Pozitivnim propisima su obezbeđene sudska građanskopravna i krivičnopravna zaštita prava intelektualne svojine i mere za suzbijanje uvoza piratske i krivotvorene robe – tzv. „mere na granici„. Usvajanjem *Zakona o posebnim ovlašćenjima radi efikasne zaštite prava intelektualne svojine*<sup>18</sup> dopunjena je lepeza postojećih pravnih sredstava za zaštitu prava intelektualne svojine od piraterije i krivotvorenja. Donošenje Zakona je bilo planirano Drugim evropskim partnerstvom.

Zakonom je obezbeđena upravna, odnosno administrativna zaštita prava intelektualne svojine koju sprovode organi izvršne vlasti (inspekcije) u cilju sprečavanja prometa krivotvorene i piratske robe na unutrašnjem tržištu. Posebna prednost ove zaštite u odnosu na druge vidove zaštite ogleda se u tome što inspekcijski organi imaju ovlašćenje da rade po službenoj dužnosti, bez zahteva stranke, kada ocene da je došlo do povrede prava intelektualne svojine. Odredbe Zakona su usklađene sa odgovarajućim propisima Svetske trgovinske organizacije (Spozrazumom o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine – TRIPS) i Evropske unije. Predmet inspekcijskog nadzora može biti svaka roba namenjena za stavljanje u promet, odnosno pružena usluga u kojoj je inkorporirano neko od prava intelektualne svojine: autorsko ili neko od srodnih prava, žig, oznaka geografskog porekla, dizajn, patent, mali patent ili topografija integrisanih kola.

Postupajući po službenoj dužnosti, nadležni organi su ovlašćeni da privremeno oduzmu svu zatečenu robu koja je predmet ili sredstvo povrede prava intelektualne svojine i da izreknu meru privremene zabrane obavljanja delatnosti kojom se povređuje pravo intelektualne svojine. Oni su takođe ovlašćeni da podnesu prijavu nadležnom javnom tužiocu odnosno prekršajnom organu radi preduzimanja odgovarajućih mera, kao i da preduzimaju mere radi obezbeđenja dokaza o postojanju povrede. Nadležni organ je dužan da o povredi prava intelektualne svojine i o preduzetim merama bez odlaganja obavesti i nosioca prava. Svi rokovi utvrđeni zakonom kratki su, čime se obezbeđuje efikasnost postupanja inspekcijskih organa.

Zakon predviđa da se privremeno oduzeta roba konačno oduzima i uništava ili na osnovu odluke suda ili po službenoj dužnosti. Ovo poslednje je moguće uz ispunjenje sledećih uslova: da postoji osnovana sumnja da se robom povređuju prava intelektualne svojine, da nosilac prava nije pokrenuo postupak za zaštitu svojih prava

<sup>18</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, br. 47/06.

pred nadležnim sudom i da se lice od kojeg je roba privremeno oduzeta nije upustilo u postupak osporavanja razloga za oduzimanje te robe. Ovom odredbom su nadležnim inspekcijskim organima data ovlašćenja da unište robu i bez odluke suda, čime se u potpunosti postiže cilj Zakona – efikasna zaštita i bez akcije nosioca prava, po službenoj dužnosti.

Zakon sadrži i odredbu po kojoj se, u skladu sa odgovarajućom odredbom Sporazuma o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine, uklanjanje, odnosno skidanje žiga sa krivotvorene robe ne smatra uništenjem odnosno isključenjem robe iz prometa.

Roba kojom se povređuju prava intelektualne svojine jeste naročito: piratski primerak autorskog dela ili predmeta srodnog prava, uključujući i računarske programe; roba obeležena krivotvorenim žigom; roba kojom se povređuje tuđi registrovani dizajn, patent, mali patent ili pravo na topografiju integrisanog kola; roba koja služi izbegavanju, zaobilaženju ili uklanjanju tehnološke mere, uređaja ili njegovog sastavnog dela koji je namenjen tehničkoj zaštiti od povreda prava intelektualne svojine.

Organi koji su ovlašćeni za obavljanje inspekcijskog nadzora i preduzimanje određenih mera jesu: ministarstvo nadležno za poslove trgovine, turizma i usluga, koje preko tržišne inspekcije i turističke inspekcije vrši nadzor nad proizvodnjom i prometom robe, kao i nad pružanjem usluga kojima se povređuju prava intelektualne svojine; ministarstvo nadležno za poslove zdravlja, koje preko zdravstvene inspekcije i sanitarne inspekcije vrši nadzor nad proizvodnjom i prometom robe kojom se povređuju prava intelektualne svojine u oblasti lekova; ministarstvo nadležno za poslove urbanizma i građevinarstva, koje preko urbanističke i građevinske inspekcije vrši nadzor nad građevinama što predstavljaju materijalizovani primerak dela arhitekture, a radi sprečavanja vršenja izmena na građevini bez ovlašćenja autora, i Republička radiodifuzna agencija, koja vrši nadzor nad radom emitera, a radi sprečavanja neovlašćenog emitovanja, odnosno reemitovanja dela zaštićenog autorskim pravom ili nekim od srodnih prava.

Nijedan od ovih organa nije pokazao revnost u primeni Zakona, što se delom može objasniti nedostatnim kapacitetima i nedovoljnim iskustvom službi inspekcije. Takvo stanje u ovoj oblasti aktuelizuje stav iz Nacionalne strategije pridruživanja Srbije EU da je za dostizanje efikasne zaštite potrebno „organizovati programe obuke i jačanja svesti o štetnosti piraterije kako za nacionalnu tako i za međunarodnu ekonomiju. Potrebno je raditi na edukaciji policije, carinskih i inspekcijskih službi, pravosudnih organa i dela zaposlenih u državnom aparatu koji su dužni da reaguju u postupcima zaštite intelektualne svojine.”

Poseban problem predstavlja tržišni inspektorat, koji je zadužen za kontrolu robe i zaplenu falsifikovane robe. Inspektorat pokazuje visok stepen inertnosti, uprkos Zakonu, koji mu daje široka ovlašćenja i propisuje vrlo visoke kazne (i do tri miliona dinara, odnosno preko 35.000 evra). Stanje prakse ovde jasno pokazuje kolika je realna moć zakona, čak i onda kada su vrlo dobro i precizno redigovani, ukoliko nema angažmana onih koji su nadležni da ih primenjuju. Inače, ilustracije radi, ukupan godišnji gubitak u javnim prihodima Srbije zbog

piraterije u muzičkoj i filmskoj industriji veći je od 100 miliona evra.<sup>19</sup> Ukoliko bi Srbija rešila problem piraterije, prihodi od usluga koje prate ova prava iznosili bi oko 500 miliona evra godišnje.

#### Odeljenje za zaštitu intelektualne svojine Uprave carine<sup>20</sup>

Stupanjem na snagu novog Carinskog zakona<sup>21</sup> 1. januara 2004. godine i Uredbe o carinski dozvoljenom postupanju sa robom Upravi carina je poverena značajna uloga u oblasti zaštite intelektualne svojine, a carinski organi postupaju po pojedinačnom zahtevu i po službenoj dužnosti. Novi zakon sadrži odredbe koje se odnose na pirateriju i falsifikovanu robu, ali je primena jednog njegovog dela do maja 2006. godine bila blokirana zbog razlika u trgovinskoj politici Srbije i Crne Gore. Ustanovljavanjem Srbije kao nezavisne države stvoreni su pogodniji uslovi za uspostavljanje redovne veze između zaštite intelektualne svojine i rada carinskih službi u cilju obezbeđivanja efikasne granične kontrole.<sup>22</sup>

U vremenu od stupanja na snagu ovog zakona povećan je broj zahteva za prekid carinskog postupka i zaštitu intelektualne svojine od mnogih nosilaca prava, odnosno njihovih ovlašćenih zastupnika, i to pre svega za poznate, odnosno čuvene žigove, kao što su: „Adidas-Solomon”, „British American Tobacco”, „Diesel”, „Dunhill Tobacco”, „Hewlett-Packard”, „Louis Vuitton”, „Lacoste”, „Nike”, „Rothmans”, „Nestle” itd. Važno je primetiti da se beleži i značajan broj prekida carinskog postupka po službenoj dužnosti. Sudeći na osnovu podataka koji su dobijeni pregledom zadržane robe, reč je pre svega o tekstilnim proizvodima, nekim tehničkim proizvodima (kao što su maske i baterije za mobilne telefone) i falsifikovanim kozmetičkim preparatima.

U ovom periodu održan je veliki broj sastanaka i seminara u organizaciji Udruženja za zaštitu industrijske svojine, CARDS-a, Ministarstva trgovine, turizma i usluga, Asocijacije pronalazača i inovatora, Komiteta za zaštitu prava intelektualne svojine pri Američkoj privrednoj komori u Srbiji (SCG), Privredne komore Beograda, Svetske carinske organizacije itd, na kojima su razmatrana goruća pitanja u oblasti zaštite intelektualne svojine. Radni sastanci vezani za proceduru zaštite prava intelektualne svojine na granici održani su sa predstavnicima nosioca prava intelektualne svojine i drugih nadležnih institucija: „Adidas-Solomon”, „Bacardi”, „Benetton”, BMW, „British Petroleum”, „Davidoff”, „Diesel”, „Smirnoff” itd. Sve to je doprinelo da se počnu povećavati kapaciteti carinske službe za efikasnu primenu propisa.

Dijagnostička misija Svetske carinske organizacije utvrdila je da Uprava carina ima administrativne kapacitete da sprovede Okvirne standarde Svetske carinske organizacije (SCO), što predstavlja značajan korak i u

<sup>19</sup> Izjava predsednika Odbora Američke privredne komore u Srbiji za zaštitu intelektualne svojine, od 16. juna 2006. godine, izvor: B92.

<sup>20</sup> Prema izveštaju za period 1. 1. 2005. – 31. 12. 2005.

<sup>21</sup> *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 73/03, 61/05, 85/05 – dr. zakon, 62/06 – dr. zakon i 63/06 – ispr. dr. zakona.

<sup>22</sup> Neodgovarajuća kontrola na administrativnoj liniji sa KiM minimizuje mogućnost za postizanje efektivnih rezultata u pogledu falsifikovane robe koja dolazi sa tog područja.

ispunjavanju uslova EU u pogledu administrativnih kapaciteta. Međutim, ne treba izgubiti iz vida da su evropski standardi striktniji. Ovo pitanje je tesno povezano sa kompleksom pitanja koji se pominju pod pojmom „integriranog upravljanja granicom” (i koje je jedno od prioriternih pitanja vezanih ne samo za proces pridruživanja Srbije EU, već i za stavljanje Srbije na tzv. belu šengensku listu).

Povrede prava, pre svega, industrijske svojine sve više zaokupljaju pažnju carinskih organa, a postignut je i napredak u obuci carinika prilikom tretmana robe kojima se ova prava povređuju. Međutim, još su aktuelni i zadaci iz Plana Vlade Republike Srbije za sprovođenje Drugog evropskog partnerstva: izrada Uputstva o načinu preduzimanja pojedinih mera i radnji zaštite intelektualne svojine; izrada programa obuke carinskih službenika iz oblasti zaštite intelektualne svojine u saradnji sa Centrom za stručno obrazovanje radnika; realizovanje specijalističke obuke carinskih radnika u proizvodnim centrima kompanija čija su prava intelektualne svojine zaštićena i organizovanje studijskih putovanja u zemlje čije su se carinske službe značajno afirmisale u zaštiti intelektualne svojine.

Osim toga, potrebno je ojačati i infrastrukturu carinske uprave. Veliki problem ostaje pronalaženje magacina za smeštaj oduzete falsifikovane robe, kao i kvalitetnog i ekološki sigurnog načina za uništenje ili reciklažu oduzete robe.

U ovom segmentu je nužno pomenuti i to da su brojni vlasnici prava intelektualne svojine nezainteresovani za tržište Srbije, zbog malog obima trgovine, boniteta i kvaliteta distributera i nepoznavanja propisâ u oblasti zaštite intelektualne svojine u Srbiji.

Ministarstvo unutrašnjih poslova

U maju 2003. godine izvršena je prva značajnija akcija policije u borbi protiv piraterije, koja je donedavno obuhvatala čak 90% tržišta muzičkih kaseti i CD-ova, softvera i filmova. Takođe, prema izveštaju za 2003. godinu, u oblasti suzbijanja „piraterije” podnete su 74 krivične prijave protiv 62 lica, zbog 74 izvršena krivična dela, i oduzeta veća količina video i audio opreme i uređaja za presnimavanje slike, tona i kompjuterskog softvera. U 2004. policija je podnela 646 krivičnih prijava protiv 670 lica zbog 792 krivična dela, oduzeto je 295.306 kompakt-diskova, 7.207 video- i 4.366 audio-kaseta, kao i veća količina tehničkih uređaja korišćenih za potrebe piratske produkcije. U 2005. opada broj akcija policije i broj krivičnih prijava. Prema dostupnim podacima za 2006. godinu, veći uspeh predstavljalo je hapšenje tročlane kriminalne grupe koja je neovlašćeno organizovala proizvodnju alkoholnog pića „Gorki list” i koristila falsifikovanu ambalažu i akcizne markice.<sup>23</sup>

Na osnovu ovih podataka se stiče utisak da je delovanje policije u ovoj oblasti više kampanjsko nego sistematično. No, bilo kako bilo, i za policiju, kao i za druge organe državne uprave, tačno je da je za efikasno obavljanje njihovih poslova, sem sistematičnog rada, potrebna i dalja gradnja institucionalnih i profesionalnih

<sup>23</sup> Podaci dobijeni sa sajta Ministarstva: <http://www.mup.sr.gov.yu>.

kapaciteta za efikasnu i efektivnu primenu postojeće regulative, ali i za manipulaciju krivotvorenom i piratskom robom. Navedena opredeljenja Vlade izražena u Planu za sprovođenje Drugog evropskog partnerstva treba da obuhvate i policiju.

#### Komisija za borbu protiv piraterije

Ministarstvo kulture osnovalo je Komisiju za borbu protiv piraterije. Članovi Komisije su predstavnici različitih organa – Ministarstva kulture, policije, sudova – a njihov zadatak je da prate primenu novih zakona o intelektualnoj svojini, a naročito da nadziru aktivnosti koje podrazumevaju proizvodnju i prodaju falsifikovane i piratske robe. Komisija je do sada saradivala sa MUP-om u njihovim akcijama, koje su se pre svega odnosile na zaplenu piratske robe. U celini, aktivnosti Komisije su neznatne i do sada nisu bitnije doprinosile rešavanju bilo kojeg problema vezanog za efikasnu odbranu prava intelektualne svojine ili unapređenju saradnje između administrativnih organa.

#### Pravosuđe

U nastojanju da se oceni stanje sudske zaštite prava intelektualne svojine, prvi problem na koji se nailazi predstavlja nedostatak informacija i statističkih podataka o rešavanju ovakvih predmeta. U ovom pogledu je najzanimljiviji rad Okružnog suda u Beogradu, kao prvostepenog suda za rešavanje sporova intelektualne svojine, ali i rad Trgovinskog suda u Beogradu.

Na osnovu podataka dobijenih u Okružnom sudu u Beogradu za period 1998–2002. godina koji zbirno obuhvataju sve sporove iz oblasti intelektualne svojine može se izvesti nekoliko zaključaka. Pre svega, ukoliko se isključe sporovi iz autorskog prava, koji su bili najbrojniji, zbog specifičnog uređivanja odnosa između zaposlenih i poslodavaca u npr. televiziji,<sup>24</sup> na ostale sporove vezane za druga prava, a pre svega industrijske svojine dolazilo je 1998. godine 3, 1999. – 7, 2000. – 8, 2001. – 15 i 2002. – 12 predmeta, od kojih su prve godine rešena sva 3 predmeta, druge su ostala nerešena 4 predmeta, treće godine nije rešen nijedan predmet, četvrte godine su od 15 predmeta rešena svega četiri, a 2002. godine od 12 primljenih rešen je jedan jedini predmet. U Trgovinskom sudu je takođe u poslednjem periodu rešavan relativno mali broj sporova, koji su se pre svega odnosili na dela neloyalne konkurencije odnosno povrede tuđeg žiga ili firme.

Ovakva slika rezultata postupanja predstavlja odraz realnog stanja, jer u našem pravosuđu ne postoje specijalizovani sudovi, pa čak ni specijalizovana veća u okviru redovnih sudova koja rešavaju sporove iz oblasti intelektualne svojine. To je ogroman nedostatak, naročito ukoliko se imaju u vidu specifičnost i posebna tehnička priroda sporova u oblasti patenata. Naravno da se ne može očekivati da sudije, koje pre svega raspolažu pravničkim znanjem i u presuđivanju različitih sporova koriste prevashodno pravne metode, budu maksimalno efikasni i

<sup>24</sup> Tako je broj ovih sporova u 1998. godini iznosio 998, 1999. – 1533, 2000. – 1610, 2001. – 531 i u 2002. godini – 100.



ažurni u pogledu npr. patentnih predmeta. Posledice ovakve neefikasnosti su porazne po pronalazače, pogotovo ako se ima u vidu i relativna neefikasnost Zavoda za intelektualnu svojinu. Pri tome, zbog svoje neupućenosti u različite naučne i tehničke discipline vezane za utvrđivanje npr. patenta sudije, što je i razumljivo, pribegavaju korišćenju usluga veštaka. To znatno povećava troškove postupka, a sa druge strane, dovodi u sumnju i konačnu presudu, koja se u velikoj meri zasniva upravo na njihovim nalazima.

Ovakvo stanje pogoršava i opšta situacija u kojoj se naše pravosuđe nalazi. Zbog nedostataka sredstava, naše sudije koje su po sili prilika „specijalizovane“<sup>25</sup> u oblasti intelektualne svojine nemaju mogućnosti da prate svetske i evropske trendove u rešavanju sporova u ovoj oblasti, kao i programe dodatne obuke putem seminara i stručnih i okruglih stolova, koji se na evropskom nivou veoma često organizuju i od izuzetne su važnosti upravo za sudsku praksu.<sup>26</sup> Na osnovu kontakata koji su ostvareni stiče se utisak da je vrlo mali broj sudija upoznat sa praksom Suda pravde EU uopšte, a skoro nikako sa njegovom praksom u oblasti prava intelektualne svojine. Osim toga, statistički podaci pokazuju koliko titulari prava, a naročito pronalazači, nemaju poverenja u stručnost i efikasnost rada sudova, jer je u oblasti industrijske svojine broj tužbi simboličan. Situacija je u najmanju ruku alarmantna, naročito ukoliko se ima u vidu da pokrenuti sporovi ponekad traju i po desetak godina, što nikako ne ide u korist promovisanja pronalazaštva u nas i dovodi do toga da će pronalazači radije potražiti zaštitu svojih prava u inostranstvu. To, nadalje, izaziva štetne posledice za domaću privredu i konkurentnost na evropskom i svetskom tržištu.

Iz ovoga proizlazi da uloga sudova u ovoj oblasti nije bila posebno značajna, što je i logično ako se ima u vidu vrlo mali broj slučajeva koji su rešavani.

Međutim, pošto se može očekivati da će sa porastom stranih investicija, globalizacijom srpskog tržišta, koja je u toku, i približavanjem Srbije EU rasti broj zahteva za postupanje sudova, nužno je da i samo pravosuđe i nadležna izvršna vlast počnu da bave ovim pitanjem. Radi boljeg i efikasnijeg sprovođenja zakona i rešavanja sporova u oblasti intelektualne svojine od strane redovnih sudova, osnovna preporuka je hitan rad na osposobljavanju sudija i naročito stvaranje specijalizovanih veća za rešavanje sporova iz ovog domena. U pogledu npr. patenata nesporno je da tehnička priroda pronalaska zahteva određeno iskustvo sudija i advokata koji treba da se bave konkretnim, nekada izuzetno komplikovanim tehničkim problemom.

U narednom periodu će u EU doći do formiranja posebnog Komunitarnog suda za intelektualnu svojinu, koji će rešavati sporove oko komunitarnih prava industrijske svojine. Mnoge članice EU su posegle za specijalizacijom u sudstvu. Tako je u Holandiji za sporove oko patenata nadležan sud u Hagu, ali se za sudije koje rešavaju ove sporove biraju oni koji imaju afinitete prema tehničkim pitanjima, a često rade i za Holandski patentni zavod. U

---

<sup>25</sup> Praksa u sudovima je da sudije koje jednom počnu sa rešavanjem sporova u oblasti intelektualne svojine – po inerciji i dalje dobijaju uglavnom takve predmete.

<sup>26</sup> Centar za obuku sudija okupio je na inicijativu Fonda za otvoreno društvo i uz finansijsku podršku Fonda grupu stručnjaka koja upravo radi na sastavljanju programa za osnovni seminar za sudije koji postupaju u sporovima vezanim za zaštitu intelektualne svojine. Organizovanje prve serije obuke očekuje se sredinom 2008. godine.

radu sudova se insistira da postupak u prosequ ne traje duže od osam do deset meseci. U Engleskoj je reč o tradicionalnom građanskom postupku, ali se teži ubrzavanju i pojednostavljenju postupka, dok je u Nemačkoj izvršeno odvajanje postupaka za povredu prava na patent putem falsifikovanja i za poništavanje patenta. Specifičnost ovog poslednjeg posebno je istaknuta i time što su članovi veća i pravnici i stručnjaci iz različitih tehničkih oblasti. U drugom stepenu veće čine samo pravnici, a teži se koncentraciji ovakvih sporova u određenim većima, što, nadalje, dovodi do adekvatne specijalizacije sudija, koje se po pravilu bave samo tom oblašću. U Francuskoj specijalizacija sudova potiče iz pravila o raspodeli nadležnosti, po kojima celokupna materija intelektualne svojine spada u domen privrednog prava i trebalo bi da u prvom stepenu bude rešavana od strane trgovinskih sudova; drugostepeni sudovi su ekskluzivno nadležni za postupke oko validnosti ili za falsifikovanje žiga ili patenta, a sudijama u tehničkom delu njihovog posla, prema jednom zakonu iz 1990. godine, pomaže konsultant za tehnička pitanja.

Specijalizacija sudskih veća ima znatne prednosti. Pre svega, ona sprečava da se kod sudova sa opštom nadležnošću javljaju novi troškovi koje bi iziskivali sporovi kakve oni retko rešavaju; specijalizacija povećava kompetentnost rada ovakvih veća, jer sudije stalno proširuju i produbljuju svoja znanja. Ona povećava koherentnost pravnog sistema, jer obezbeđuje stabilnu primenu prava, a time i povećanje pravne sigurnosti za titulare prava; ona ojačava autoritet sudova, jer pojačava poverenje stranaka u njihovu stručnost; i, najzad, ona dovodi do prilagođavanja pravila postupka posebnostima ovog domena. Međutim, ova specijalizacija ne treba da bude i ekstremna, jer se sve više susrećemo sa mešovitim pravima, koja sadrže elemente autorskog, patentnog i žigovnog prava; imamo u vidu pre svega ono što danas čini računare i njihove programe i korišćenje.

Osim toga, Vrhovni sud Srbije treba da preuzme ulogu drugostepenog suda kada su u pitanju slučajevi vezani za prava intelektualne svojine, što će zahtevati dodatnu specijalizaciju ove institucije.

Ocene koje važe za sudove na odgovarajući način se odnose i na tužilaštvo. Kada je 2004. godine policija podnela najviše krivičnih prijava za kršenje prava intelektualne svojine, to nije povećalo broj sudskih sporova. To znači da tužilaštvu manjkaju profesionalni kapaciteti za krivično gonjenje počilaca krivičnih dela kao što su piraterija i slična. Podizanje kapaciteta tužilaštva da se bave ovim pitanjima biće još značajnije ako se sa principa inkvizicijskog krivičnog postupka usvoji koncept akuzatornog krivičnog postupka, u kojem će u svim fazama istrage uloga i kapaciteti tužilaštva dolaziti do još jačeg izražaja, ili će, ako ne budu na potrebnom nivou, negativno uticati na zaštitu prava intelektualne svojine.

Imajući u vidu značaj zaštite prava industrijske svojine i drugih srodnih prava:

### **Zavod za intelektualnu svojinu:**

- ▶ Trebalo bi da u budućem periodu pojača svoju savetodavnu i obrazovnu funkciju, naročito zbog latentnog problema piraterije i falsifikovanja, kao i nedovoljne obučenosti kako drugih državnih organa, tako i neobaveštenosti celokupne javnosti o značaju prava intelektualne svojine po privredu Srbije. Ovo posebno zato jer je zakonodavstvo u oblasti zaštite prava industrijske svojine i drugih srodnih prava nedavno novelirano i striktno usklađeno sa svetskim i evropskim standardima i normama.
- ▶ Valja nastaviti sa izgradnjom sopstvenih institucionalnih i profesionalnih kapaciteta koji će doprineti da se ubrzaju postupci za stavljanje predmeta prava intelektualne svojine pod zaštitu.

### **Vlada:**

- ▶ Treba da razvije model i predloži Parlamentu izmenu položaja Zavoda za intelektualnu svojinu i time stvori uslove za njegovo uspostavljanje kao samostalne institucije koja vrši javna ovlašćenja izvan sistema državne uprave, koja se izdržava iz sopstvenih prihoda i brine o sopstvenom razvoju; predloži uvođenje novih instituta koji doprinose zaštiti i odbrani prava intelektualne svojine, kao što je npr. „agent za intelektualnu svojinu”.
- ▶ Mora omogućiti da se stvore adekvatni uslovi za postupanje i efektivan rad organa uprave (npr. unapređivanje carinske infrastrukture).

### **Ministarstva i organi državne uprave – inspektorati i Uprava carine:**

Ovi organi treba da:

- ▶ bitno unaprede svoje profesionalne i institucionalne kapacitete za kontinuirano vršenje svojih nadležnosti u ovoj oblasti;
- ▶ uspostave bolju međusobnu koordinaciju rada i tako multiplikuju efekte primene ograničenih institucionalnih i profesionalnih resursa kojima raspolažu;

- ▶ osnaže administrativne mogućnosti za odbranu prava intelektualne svojine i za borbu protiv piraterije u oblasti autorskih prava (npr. kroz unapređivanje procedura kojima se reguliše prikupljanje dokaza i zaplena falsifikovane i piratske robe).

**Civilno društvo:**

- ▶ Mora da promoviše značaj unapređivanja zaštite i odbrane prava intelektualne svojine, naročito u kontekstu razvoja društva znanja i u tu svrhu koristi forme kao što su IKT forum i slični mehanizmi.
- ▶ Treba da promoviše koncept „*creative commons*”-a među autorima, s tim da ga država, sa svoje strane, podstiče povoljnim merama poreske politike.



