

ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

Jun 2014. | broj 7

POLIS



TEMA BROJA
EVROPSKE INTEGRACIJE

Jun 2014. | broj 7

POLIS

ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

Izdavači

Stalna konferencija gradova i opština –
Savez gradova i opština Srbije i
Centar za javnu i lokalnu upravu – PALGO centar

Za izdavače

Đorđe Staničić, generalni sekretar SKGO
Dušan Damjanović, izvršni direktor PALGO centra

Urednici

Jelena Jerinić
Nikola Tarbuk
Dušan Damjanović

Saradnici na uređivanju broja

Aleksandra Vukmirović
Ivan Božović

Grafičko oblikovanje

Avantgarde design

Ilustracije

Tošo Borković

Lektura i korektura

Ivana Andrić

Štampa

Dosije studio d.o.o. Beograd

Tiraž

1.000 primeraka
ISSN 2334-637X

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd
352/354(497.11)

POLIS : časopis za javnu politiku /
urednici Jelena Jerinić, Nikola Tarbuk, Dušan
Damjanović. - 2012, br. 1- . - Beograd :
Stalna konferencija gradova i opština, Savez
gradova i opština Srbije : Centar za javnu i
lokalnu upravu, PALGO centar, 2012-
(Beograd : Dosije studio). - 26 cm
Tromesečno
ISSN 2334-637X = Polis (Beograd)
COBISS.SR-ID 194451212



STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA – SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: +381 11 3223 446
Fax: +381 11 3221 215
www.skgo.org



CENTAR ZA JAVNU I LOKALNU UPRAVU – PALGO CENTAR

Svetozara Markovića 26/V
11000 Beograd
Tel: +381 11 630 45 53
Fax: +381 11 32 456 48
www.palگو.org

Publikacija *Polis - časopis za javnu politiku* je izdanje Stalne konferencije gradova i opština – Saveza gradova i opština Srbije (SKGO) i Centra za javnu i lokalnu upravu – PALGO centra, čije izdavanje podržava projekat „Institucionalna podrška SKGO“, koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi SKGO. Ova publikacija i tekstovi u njoj ne predstavljaju zvaničan stav Švajcarske agencije za razvoj i saradnju. Takođe, autorski tekstovi u publikaciji ne predstavljaju zvaničan stav SKGO i PALGO centra. Za informacije i stavove u autorskim tekstovima odgovorni su isključivo autori.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

DA LI JE MOGUĆA (BOLJA) VERTIKALNA KOORDINACIJA U PROCESU PREGOVARANJA O ČLANSTVU U EU?

Početak pregovora za članstvo Srbije u Evropskoj uniji očigledno je aktuelna tema. Imajući to na umu bilo nam je lako da odaberemo temu za ovaj broj *Polisa*. Sa druge strane, želeli smo da izbegnemo da ovaj broj bude suviše „priručnički“, da iznova uopšteno objašnjava kako izgleda proces pregovaranja, koliko su pregovori važni ili da procenjujemo koliko će potrajati. Takve publikacije već postoje i dostupne su, kako na internet sajtovima državnih organa tako i u bazama i bibliotekama stručnih organizacija.

Stoga smo kao cilj postavili da započnemo diskusiju o aspektima na koje bi tokom pregovora trebalo obratiti posebnu pažnju. Posebno nam je važno da ove teme sagledamo iz ugla koordinacije različitih nivoa vlasti, jer je to aspekt kojim se *Polis* uvek bavio, bez obzira na temu koju smo obrađivali. Iskustva drugih zemalja pokazuju da je pregovaranje o članstvu u EU, nažalost, u najvećoj meri ostao posao centralnih vlasti, odnosno da lokalne i regionalne vlasti nisu bile adekvatno uključene u definisanje državne platforme za pregovore i u samo pregovaranje. O tome slikovito govore tekstovi naših kolega iz švedske, hrvatske i bugarske asocijacije lokalnih vlasti. Iako su pregovori o članstvu u Evropskoj uniji ovih država tekli na različit način, odnosno iako su ove države bile deo različitih „talasa“ proširenja EU, lokalne vlasti u svima njima su imale probleme u vezi sa uključivanjem u proces pregovaranja. Nasuprot primerima iz ovih zemalja, prvi koraci u uključivanju nižih nivoa vlasti u pregovore koje će voditi Srbija veoma su pozitivni jer su predstavnici SKGO, kao nacionalne asocijacije lokalnih vlasti, formalno uključeni u radne grupe za pregovore u poglavljima koja se bave pitanjima socijalne politike i zapošljavanja (poglavljje 19), regionalnom politikom i koordinacijom strukturnih instrumenata (poglavljje 22) i zaštitom životne sredine (poglavljje 27).

U pogledu situacije u Srbiji, odabrali smo nekoliko oblasti u kojima su identifikovani najveći izazovi iz perspektive predstojećih pregovora, ali i iz perspektive stanja u Srbiji uopšte, posebno na lokalnom nivou. Većina autorki i autora čiji su

tekstovi u ovom broju dugogodišnji su saradnici SKGO i PALGO centra i veoma dobri poznavaoци oblasti o kojima pišu. Tekstovi posvećeni određenim oblastima u nadležnosti lokalne samouprave su u velikoj meri zasnovani na analizama koje su ovi autori i autorkе izradili za potrebe SKGO u okviru „Programa podrške lokalnim samoupravama u Srbiji u procesu evropskih integracija“. Za *Polis* su pokušali da odgovore na sledeća pitanja: Kakvo je sadašnje stanje u tim oblastima? Šta će podrazumevati pregovori u odgovarajućim poglavljima? Koji su potencijalni problemi koji se mogu pojaviti u toku pregovora? Koje su šanse (mogućnosti) za opštine u pregovorima u tim oblastima? Koje preporuke bi se mogle dati svim akterima u toku pregovora? Ne iznenađuje zaključak koji se provlači kroz gotovo sve ove tekstove – i bez pregovora sa Evropskom unijom mogli bismo da identifikujemo brojne probleme u ovim oblastima. U vezi sa pregovorima verovatno treba postaviti i pitanje kako da ne napravimo nove.

Veliku podršku u pripremi ovog broja dobili smo od kolegice Aleksandre Vukmirović i kolege Ivana Božovića iz SKGO i ovim putem želimo da izrazimo zahvalnost za pomoć u kontaktima sa autorima i uobličavanju komentara i sugestija za poboljšanje sadržaja tekstova. Takođe, posebno nam je drago što se u ovom broju nalazi i tekst lektorke *Polisa* Ivane Andrić posvećen načelu višejezičnosti u EU. U sličnim publikacijama nismo do sada čitali tekstove na ovu temu.

Poštovane čitateljke i čitatelji *Polisa*, verovatno i više nego za ranije brojeve, očekujemo vaše komentare i predloge kako bi buduće brojeve *Polisa* koji će biti posvećeni sličnim temama mogli da unapredimo, kako u pogledu sadržine, tako i u pogledu načina prezentovanja. Pregovori su tek počeli. ■

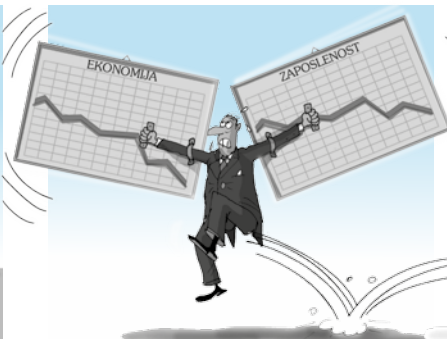
Uredništvo *Polisa*

Jelena Jerinić

Nikola Tarbuk

Dušan Damjanović

✉ polis@skgo.org



SADRŽAJ

04 **Nebojša Lazarević**
KREIRANJE POLITIKE
I PREGOVORI ZA PRISTUPANJE EU:
KAKO DO REZULTATA ZA SRBIJU

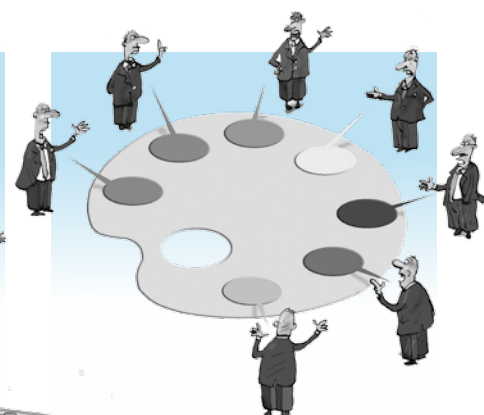
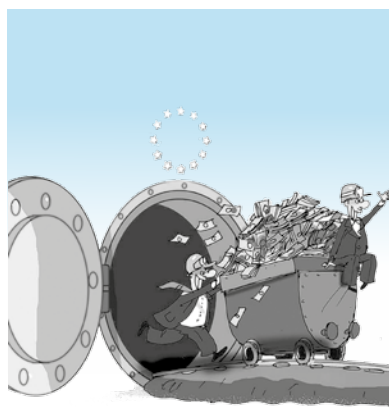
10 **Zoran Ristić**
LOKALNE SAMOUPRAVE U
PRISTUPNIM PREGOVORIMA
SRBIJE I EVROPSKE UNIJE U
OBLASTI ZAPOSŁJAVANJA
I SOCIJALNE POLITIKE

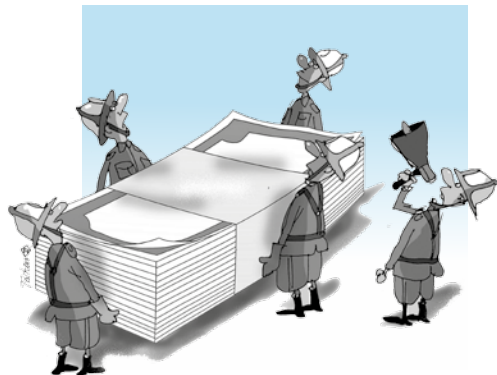
16 **Branislav Milić**
ULOGA LOKALNIH SAMOUPRAVA
U RAZVOJU RURALNIH PODRUČJA
U PROCESU EVROINTEGRACIJA

23 **Tatijana Pavlović-Križanić**
KONTROLA DRŽAVNE POMOĆI –
POJAM, ZNAČAJ, PERSPEKTIVE
U PROCESU PRIDRUŽIVANJA

28 **Đorđe Krivokapić**
PRISTUPNI PREGOVORI SA EU –
IZAZOVI I/ILI MOGUĆNOSTI
U OBLASTI JAVNIH NABAVKI
ZA LOKALNE SAMOUPRAVE

33 **Aleksandar Macura**
KOLIKO JE ENERGETSKE
EFIKASNOSTI ZAPRAVO
POTREBNO SRBIJI?





- 41 **Pera Marković**
SISTEM ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE
NA LOKALNOM NIVOU U SRBIJI:
STANJE I POTREBE

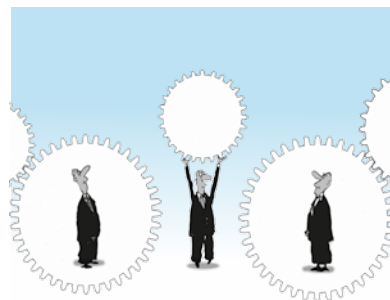
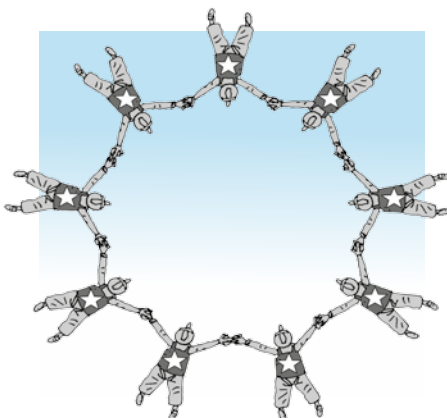
- 46 **Ana Ilić**
ŠTA NAM DONOSI NOVI
INSTRUMENT FINANSIJSKE
POMOĆI EVROPSKE UNIJE?

- 52 **Ivana Andrić**
NAČELO VIŠEJEZIČNOSTI
U EVROPSKOJ UNIJI

- 57 **Marko Ercegović**
ISKUSTVO HRVATSKE LOKALNE
SAMOUPRAVE NA PUTU PREMA
EUROPSKOJ UNIJI

- 62 **Ginka Čavdarova**
PUT U EVROPU –
OD EUFORIJE DO REALNOSTI:
LEKCIJE KOJE SE MOGU NAUČITI
IZ BUGARSKOG ISKUSTVA

- 67 **Dejvid Jang**
EVROPA NA LOKALU:
UTICAJ PRISTUPANJA EU
NA ŠVEDSKE OPŠTINE





Nebojša Lazarević

Direktor Centra za evropske politike

✉ nebojsa.lazarevic@cep.org.rs

KREIRANJE POLITIKE I PREGOVORI ZA PRISTUPANJE EU: KAKO DO REZULTATA ZA SRBIJU

U Srbiji predlozi politike i prateći analitički dokumenti – obrazloženja, polazne osnove, analize efekata propisa – dolaze tek nakon odabira određene opcije politike, u nacrtu zakona, umesto da se sprovode i pre toga

Dosadašnje iskustvo u politici proširenja, posebno ako se ima u vidu pristupanje novih demokratija iz Centralne i Istočne Evrope, uticalo je na to da Evropska unija veću pažnju posveti reformi javne uprave u državama kandidatima. Tu se posebno misli na potrebu za razvijanjem sistema kreiranja i koordinacije politika koje država koristi kako u unutrašnjoj politici, tako i prilikom usklađivanja sa institucijama EU i pojedinačnim državama članicama. Dobar sistem kreiranja politika i koordinacije neophodan je kako bi država oblikovala jedinstvenu politiku i nacionalnu poziciju pre nastupanja u institucijama EU, a takođe i zarad uspešne komunikacije i usaglašavanja sa institucijama EU. Time se osigurava i uspešnije ostvarivanje interesa same države. Štaviše, bitno je imati na umu i povratnu spregu koja postoji između efektivnih kanala komunikacije sa EU i izgradnje politike države kandidata, odnosno države članice.

Stoga, manjak adekvatnog sistema kreiranja politika i koordinacije ne samo da se loše odražava na stanje dobre vladavine unutar države, već može bitno da umani i efektivnost države kandidata prilikom pregovora o pristupanju. U slučaju okončanja pregovora članstvom, nedostatak razvijenog sistema kreiranja, planiranja, koordinacije i implementacije politika nastavlja negativno da se odražava na poziciju nove države članice tokom daljih pregovora i zastupanja nacionalne pozicije unutar institucija EU. Stanje u kome ne postoji dosledna i kredibilna javna uprava šteti ne samo dotičnoj državi članici nego i samoj EU, jer se stvara neravnoteža između država članica koja može da ugrozi stabilnost celokupne EU.

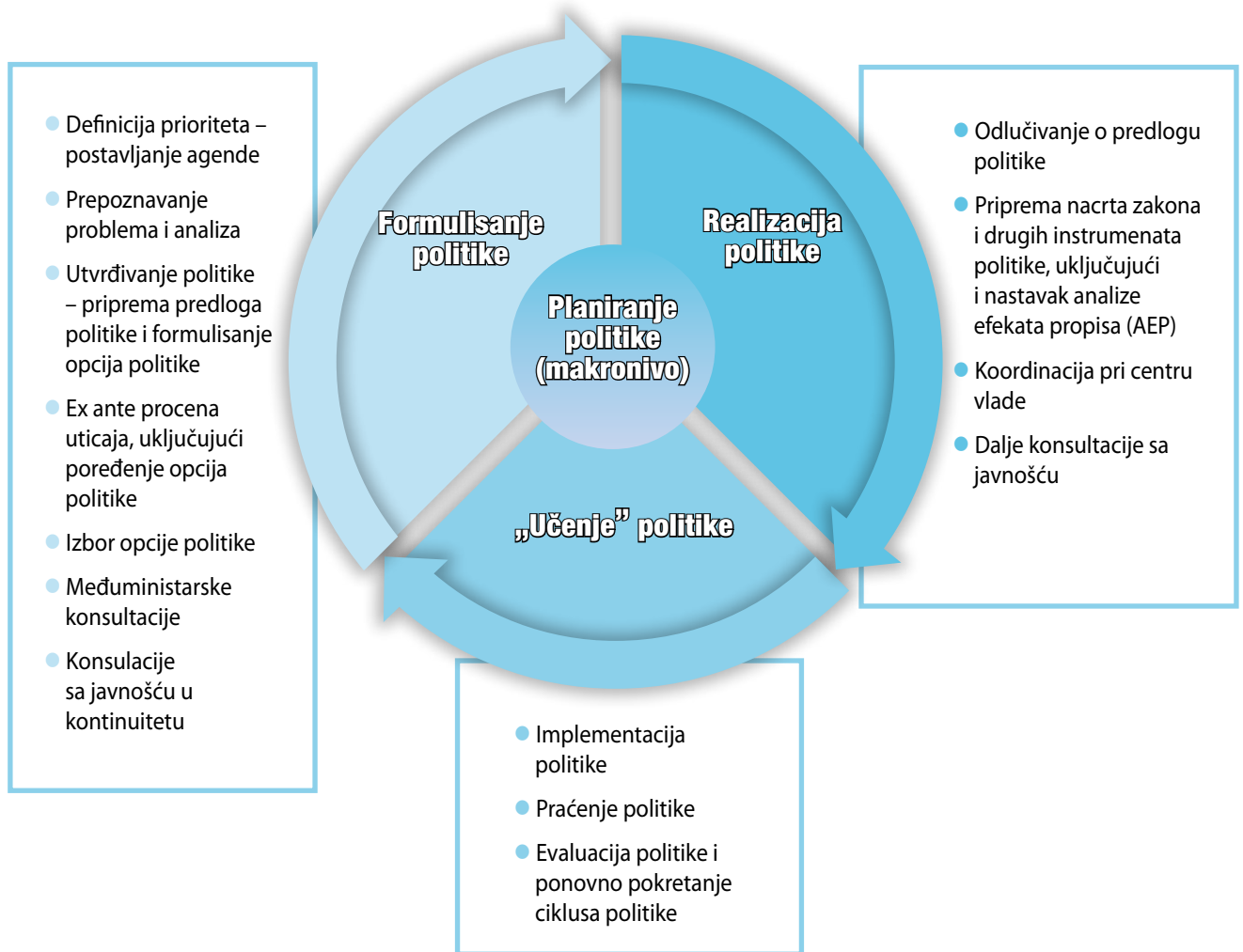


Pojačano interesovanje EU za pomenuta pitanja javne uprave podudara se sa pojačanim naporima država Zapadnog Balkana da postanu države članice. Pomenute države se suočavaju sa brojnim izazovima u pogledu izgradnje delotvorne javne uprave zarad obezbeđenja uspešnog okončanja procesa evropskih integracija i naknadnih pregovora unutar institucija EU. U svetlu pregovora o pristupanju, zahtevi za reformu javne uprave posebno se postavljaju pred Srbiju. Evropska

komisija u Izveštaju o napretku Srbije za 2013. godinu navodi da je „za sada politička koordinacija reforme javne uprave bila nedovoljna“ i ukazuje na potrebu da se unaprede institucionalni i administrativni kapaciteti za planiranje i koordinaciju politika. To je naročito važno za Ministarstvo pravde i državne uprave kao vodeći organ u pogledu reforme državne uprave. Iako je Savet za reformu državne uprave ponovo osnovan, preuzimanje predviđenih dužnosti tek predstoji.¹

Ovde treba napomenuti da administrativni aspekti dobre uprave ne čine pravne tekovine EU (*acquis communautaire*), sa kojima Srbija treba da se harmonizuje i obezbedi implementaciju novousvojenih pravila. Međutim, EU je postepeno razvila tzv. „meko pravo“ (*soft acquis*) u ovoj oblasti politike, sa kojim država kandidat treba da se uskladi na putu ka punopravnom članstvu. Usaglašenost Srbije sa ovim „mekim pravom“ procenjuje i tehnički podržava SIGMA/OECD (zajed- >>>

1. Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu, Brisel, oktobar 2013, str. 9.



nička inicijativa EU i OECD, koju većinski finansira EU). SIGMA zahteva da države kandidati u procesu pristupanja uspostave okvire za planiranje, razvijanje, koordinaciju i implementaciju politika, koji će, između ostalog, omogućiti i dosledno planiranje politika i koordinaciju aktivnosti vlade, uključujući i postavljanje prioriteta; kreiranje svrsishodnih i konzistentnih, ekonomski efikasnih i finansijski održivih politika, koje će istovremeno postaviti osnove za delotvorno funkcionisanje države po prijemu u članstvo EU.²

U čemu je konkretno problem?

Prema tome, Srbija se suočava sa novim izazovom stvaranja adekvatnog pravnog i institucionalnog okvira koji će obezbediti uspešno planiranje i koordinaciju politika u cilju uspešnog okončanja pregovora o pristupanju i kasnijeg delovanja u okviru EU. Odnos između kreiranja i koordinacije javnih politika, s jedne strane, i pregovora za pristupanje EU (kao i pregovora u institucijama po prijemu u članstvo), s druge strane, identifikovan je

kao bitan problem, koji treba istražiti. U vezi sa ovom temom posebno je značajno dati odgovore na sledeća pitanja:

- Koji je značaj činjenično utemeljenog kreiranja politika (*evidence-based policy making*) za uspešnost pregovora o pristupanju EU?
- Do koje mere su činjenice i argumenti neophodni za državu kandidata tokom pregovora za članstvo u EU, kao i za državu članicu u kontekstu pregovora unutar EU?
- Kako obezbediti koordinaciju (pone-

2. Vidi, na primer: OECD, "The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation", *SIGMA Papers*, br. 39, OECD Publishing, 2007, OECD/SIGMA, *Sigma Baselines*, oktobar 1999, OECD, "Improving Policy Instruments through Impact Assessment", *Sigma Papers*, br. 31, OECD Publishing, 2001. Dokumenti sigma dostupni na: <http://www.sigmaweb.org/>.

kad suprotstavljenih) pozicija i interesa različitih resornih ministarstava u cilju zastupanja jedinstvene nacionalne pozicije u kontekstu pregovora za pristupanje, kao i po pristupanju EU?

Kako bi se dobili odgovori na postavljena pitanja sprovedeno je temeljno istraživanje³ postojećeg sistema kreiranja politika i koordinacije u Srbiji, kao i komparativna analiza nekoliko država članica (Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Poljska i Letonija). Prilikom odabira, vodilo se računa o tome da podjednako budu zastupljene države sa već uspostavljenom tradicijom uspešne javne uprave (kao dugoročni uzor za Srbiju) i novih država članica jer njihova iskustva mogu da budu korisna za poboljšanje javne uprave u Srbiji, ako se ima na umu slično tranziciono iskustvo. Tokom istraživanja, sprovedeno je ukupno 50 intervjua sa relevantnim akterima, čime je obezbeđen neposredan uvid u iskustva osoba koje su uključene u sistem kreiranja i koordinisanja politika u Srbiji i pomenutim državama članicama EU. Na osnovu takve temeljne i verodostojne analize moguće je dati preporuke za poboljšanje sistema kreiranja politike u Srbiji u svetlu pregovora za pristupanje EU.

Uočljivo je da u okviru sistema kreiranja politika posebnu pažnju zaslužuje nedovoljno istražena faza formulisanja politika, koja predstavlja početnu fazu u ciklusu politika. Naime, faza formulacije politike obuhvata aktivnosti koje se odnose na pripremu politike pre nego što se odluči o prihvatanju određene opcije politike (videti ilustraciju). Odabrana opcija politike može, kao što je to često slučaj, biti nacrt zakona, ali to ne mora nužno

biti slučaj – štaviše, nacrt zakona može da bude i neadekvatno rešenje koje proizvede više štete nego koristi u poređenju sa početnim stanjem. Formulacija politike je upravo značajna zbog toga što se u njoj preko definisanja prioriteta, analize problema, predloga i poređenja opcija politike (uključujući i analizu uticaja *ex ante*), konsultacija sa značajnim akterima itd. dolazi do najprimerenijeg predloga opcije politike, koja se zatim razmatra u narednim fazama ciklusa politike.

Formulisanje politika u Srbiji

Ako se posmatra celokupan sistem kreiranja politika, proizlazi da je u Srbiji faza formulisanja najmanje razvijena. Iako u relevantnim propisima (Ustav RS⁴, Zakon o Vladi⁵, Poslovnik Vlade⁶) postoje odredbe koje se odnose na postupke koji treba da se izvedu pre nego što se konkretna opcija politike odabere i predloži za dalje razmatranje, takve odredbe su nedovoljno međusobno usklađene i pri tome nisu dovoljno razrađene kako bi imale stvarni učinak u procesu kreiranja politika u Srbiji. Umesto toga, proces kreiranja politika uglavnom je od samog početka koncentrisan na izradu nacrt zakona, čime se zanemaruju neophodne prethodne aktivnosti (analize i konsultacije) i sužava potencijalni prostor za izbor između više opcija politike (a ne samo nacrt zakona). Tako predlozi politike i prateći analitički dokumenti (obrazloženje, polazne osnove, analiza efekata propisa) dolaze tek nakon što je određena opcija politike već odabrana (u formi nacrt zakona) umesto da se sprovodi i pre toga. Predlagač nacrt već ugrađuje određeni pristup rešavanju problema u nacrt, čime se sužava ili isključuje prostor za šire konsultacije i

analizu uticaja *ex ante*. Time se dovodi u pitanje i činjenična osnova prilikom kreiranja politike i povećava rizik od arbitrarnog donošenja odluka, koje nije dovoljno usklađeno sa stvarnim stanjem u zemlji.

Usled toga nepostojanje razvijene faze formulacije politike negativno se odražava i na druge faze kreiranja politika u Srbiji. Nedostatak činjenično zasnovanog utvrđivanja problema, prioriteta i odabira opcija politike kasnije sistemski otežava uspešnu realizaciju politike usled neusklađenosti politike i oblasti na koju se ta politika odnosi. Time se povećava verovatnoća da će izmene i dopune dotičnog zakona postati neophodne, čime se dodatno opterećuje sistem bez garancija da će konačni rezultat biti zadovoljavajući. Neadekvatna faza formulisanja politike takođe onemogućava uspostavljanje jasnih indikatora kojima bi se merio učinak date politike u fazi evaluacije. Time se nepotrebno komplikuje ili čak onemogućava to da donosioci odluka zauzmu jasan stav u pogledu daljeg utvrđivanja i vođenja državne politike i stvaraju se uslovi za pogrešan odabir budućih politika. Takođe, nerazvijena faza formulacije politike u stanju je da proizvede nove probleme kojih nije bilo pre odluke da se pokrene proces kreiranja politike. Time se pozicija, stanje određenog sektora pogoršava u odnosu na prvobitno stanje, bez obzira na motivaciju donosioca odluka.

Jedinice lokalne samouprave i kreiranje politika u Srbiji

Primetno je odsustvo učešća jedinica lokalne samouprave (JLS) i pokrajinske autonomije u fazi formulacije politika. Naime, kao i ostali zainteresovani akteri, JLS i pokrajinske autonomije ne konsultuju

>>>

3. Lazarević Milena, Marić Sena i Orza Amanda (Centar za evropske politike – CEP), *Kreiranje politike i pregovori za pristupanje EU: kako do rezultata za Srbiju*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Beograd, 2013.

4. Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/2006.

5. Zakon o Vladi, „Službeni glasnik RS”, br. 55/2005, 71/2005 – ispr. 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 i 72/2012.

6. Poslovnik Vlade, „Službeni glasnik RS”, br. 61/2006 – prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011 i 30/2013.

se dovoljno prilikom formulacije politika, odnosno, utvrđivanja koja je opcija politike najbolja da se odabere i prosledi u dalju proceduru. JLS i pokrajinske autonomije su takođe u velikoj meri isključene iz procesa donošenja odluka u pogledu predložene opcije politike, bez obzira na to koliko određena politika može da ima konkretnog uticaja na područje za koje je dotična JLS, odnosno pokrajinska autonomija nadležna. S druge strane, nakon što je politika formulisana i realizovana, obično u formi zakona, JLS i pokrajinske autonomije dobijaju veliku odgovornost za sprovođenje donetog propisa. Obrazloženje za takav pristup može se pronaći u potrebi za decentralizacijom vođenja politike i približavanjem sprovođenja propisa građanima. Međutim, takvo prenošenje nadležnosti se sprovodi bez obzira na prethodno odsustvo učešća JLS u fazi formulacije politika, a često i bez uzimanja u obzir činjenica koje često ukazuju na nemogućnost JLS da obavljaju date poslove usled manjka personalnih, administrativnih i tehničkih kapaciteta pogotovo kada je reč o JLS. Zato se nakon usvajanja propisa pokreće proces izgradnje kapaciteta u JLS, što iziskuje dodatno vreme i troškove (sa upitnim učinkom) dok je zapravo suštinski problem na institucionalnom nivou jer ne postoji adekvatan sistem formulisanja politika zasnovan na činjenicama, koordinaciji i konsultaciji relevantnih aktera. Stoga u takvoj insti-

tucionalnoj atmosferi, prenošenje nadležnosti na JLS i pokrajinske autonomije teško može da dovede do većeg učešća građana i decentralizovanog donošenja odluka u Srbiji, dok se povećava rizik od povećanja troškova i neadekvatnog funkcionisanja državnih ustanova.

Paradoks male uloge JLS u formulaciji politika a velike uloge u sprovođenju politike posebno je značajan ako se imaju u vidu pregovori o pristupanju sa EU. Kompleksnost implementacije propisa harmonizovanih sa pravnim tekovinama EU u velikoj meri se prenosi na JLS i pokrajinske autonomije, bez obzira na manjak kapaciteta i nepostojanje efektivne povratne sprege između republičkog i lokalnog nivoa, koja bi omogućila bolju koordinaciju i činjenično zasnovano kreiranje politika. Evropska komisija, takođe, jasno ukazuje na slabost administrativnih i upravljačkih kapaciteta JLS, kao i na razlike između JLS u pogledu kapaciteta⁷. Ovakav način formulisanja politika kao rezultat ima smanjenu efikasnost implementacije harmonizovanih propisa, čime se dovodi u pitanje sam uspeh pregovora.

Veza između dobrog kreiranja politika i koordinacije politika za pregovore Srbije sa EU

Postoji bitna veza između kreiranja politike jedne zemlje i koordinacije politika za

pregovore sa EU. Zapravo, kvalitet činjenične osnove izložene u pregovaračkoj poziciji može suštinski da odredi uspeh države kandidata u pregovaranju prelaznih odredaba u svoju korist. Način na koji se pregovaračka pozicija države kandidata argumentuje i brani takođe je i dobar pokazatelj koliko su sistem kreiranja i koordinacije politika razvijeni u dotičnoj državi. To je zbog toga što pregovaračka pozicija mora da proizađe iz kreiranja politike koje je utemeljeno na činjenicama i praćeno usklađivanjem različitih pozicija državnih sektora i civilnog društva, što se postiže efikasnom i efektivnom koordinacijom.

Takođe, postoje značajne sličnosti između pregovora o pristupanju između države kandidata i EU (uključujući i države članice) i izgradnje pregovaračke pozicije, sa jedne strane, i pregovora u kojima država učestvuje unutar Saveta EU i izgradnje nacionalne pozicije nakon što je postala članica, sa druge strane. Uspeh javne uprave države tokom pregovora o pristupanju u velikoj meri jeste garancija da će država biti u stanju da deluje kao dosledna i kredibilna članica EU. Stoga je veoma značajno da se sistem kreiranja i koordinacije politika u Srbiji razvija od najranijih faza u cilju najboljeg mogućeg ishoda pregovora o pristupanju i stvaranja osnove za kasnije uspešno delovanje unutar EU. Ovakve

7. Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu*, Brisel, oktobar 2013, str. 9.

pripreme dodatno dobijaju na značaju ako se ima u vidu dalje usložnjavanje procesa donošenja odluka unutar EU i povećavanje broja propisa koji čine pravne tekovine EU. Odgovornost za kreiranje i koordinaciju politike Srbije u odnosu na EU pre svega pripada nacionalnom koordinacionom centru (Pregovarački tim, pregovaračke grupe i Kancelarija za evropske integracije), s tim što je za uspešno delovanje nacionalnog koordinacionog centra potrebna šira podrška ostalih institucija u zemlji.

Kreiranje i koordinacija politika u državama EU

Srbija može dosta toga da nauči na osnovu primera četiri države članice EU – Ujedinjenog Kraljevstva, Francuske, Poljske i Letonije, kako u pogledu kreiranja politika, tako i u vezi sa koordinacijom. Ovde će biti navedena ključna svojstva sistema dotičnih država koja mogu da budu korisna za reformu javne uprave u Srbiji.

Kreiranje politika

Ujedinjeno Kraljevstvo ima razvijen sistem kreiranja politika posebno u sledećem:

- Sistem kreiranja politika utemeljen je na činjenicama;
- Sprovode se opsežne konsultacije sa internim i eksternim zainteresovanim stranama;

- Pažljivo se razmatra više opcija pre nego što se odabere jedna koja se smatra najsvrsishodnijom;
- Centar vlade usmerava proces kreiranja politika od samog početka (npr., odobrava politiku pre nego što se pristupi izradi nacrtu propisa).

Letonija se takođe oslanja na činjenično zasnovane politike. Na osnovu toga, ona je uspešno sprovela opsežne reforme sistema kreiranja politika iz dveiljaditih godina, što pokazuje suštinski značaj činjenične osnove u javnim politikama.

Koordinacija politika

Ujedinjeno Kraljevstvo i Francuska raspolažu veoma razvijenim sistemom koordinacije politika, kako unutar sopstvenih zemalja tako i u komunikaciji sa institucijama EU. Postoje ustaljene prakse konsultacija sa nacionalnim akterima, ali i proaktivna stalna predstavništva u Briselu, koja prikupljaju informacije i omogućavaju kontakte sa službenicima EU. Na taj način se presudno utiče na uspeh pregovora UK i Francuske u Savetu EU. Poljska je takođe blagovremenim i temeljnim pripremama za pregovore postala veoma poštovana država članica, dok je Letonija, koja spada u grupu manjih država članica, svoju poziciju poboljšala oslanjanjem na činjenično zasnovanu politiku i doslednost. ■



Zoran Ristić

Direktor Centra za obrazovanje, istraživanja i privatizaciju UGS NEZAVISNOST

✉ zoranris@yahoo.com

LOKALNE SAMOUPRAVE U PRISTUPNIM PREGOVORIMA SRBIJE I EVROPSKE UNIJE U OBLASTI ZAPOŠLJAVANJA I SOCIJALNE POLITIKE

Sposobnost lokalnih samouprava da odgovore na izazove i zahteve u procesu pristupanja EU i uspostave odgovarajuće kapacitete za veću decentralizaciju sistema upravljanja u ovim oblastima, u velikoj meri će opredeljivati mogućnost unapređenja kvaliteta života i standarda lokalne zajednice

O pšte perspektive na tržištu rada u Srbiji prilično su nepovoljne, sa dobrim izgledima da nezaposlenost i nedovoljna uposlenost stanovništva ostanu najveći problem i u momentu njenog ulaska u Evropsku uniju. Deindustrializacija podstaknuta procesom tranzicije i privatizacije i nedostatkom investicija u realnom sektoru izazvala je generalni pad zaposlenosti i povećala nezaposlenost, posebno u manje razvijenim regionima, koji su se tradicionalno oslanjali na proizvodnu industriju i manje kvalifikovanu radnu snagu. To je u prethodnom periodu dovelo do još većeg produbljivanja razlika između regiona i lokalnih samouprava, pa su njihovi kapaciteti za vođenje aktivnih politika zapošljavanja i socijalne politike poprilično različiti.

Stranice teksta koje su pred vama imaju za cilj da ukažu na ulogu lokalnih samouprava u oblasti vođenja politike zapošljavanja i socijalne politike i pripremne radnje koje su neophodne kako bi one mogle efikasno da odgovore na izazove i zahteve koje pred njih postavlja pristupanje Evropskoj uniji. Ovo posebno dobija na značaju ako se ima u vidu činjenica da se veliki deo regulativa i propisa (više od polovine) u ovoj oblasti u državama članicama Evropske unije sprovodi na nivou lokalnih samouprava.

Usklađenost domaćeg zakonodavstva i prakse sa propisima Evropske unije

Srbija se suočava sa velikim izazovima u procesu harmonizacije radnog i socijalnog zakonodavstva sa propisima Evropske unije. Ona je potpisivanjem Sporazu-

ma o stabilizaciji i pridruživanju preuzela i obavezu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva u ovoj oblasti sa pravnim tekovinama Evropske unije (*acquis communautaire*), kao i obavezu njihove primene. U Izveštajima o napretku Srbije za 2012. i 2013. godinu¹ Evropska komisija, u oceni preuzimanja obaveza koje proističu iz članstva u okviru Poglavlja 19 (Socijalna politika i zapošljavanje), ističe da u oblasti radnog zakonodavstva nije ostvaren nikakav napredak (2012), da još uvek nisu usvojene mere koje imaju za cilj stvaranje fleksibilnijeg tržišta rada (2013) i da je potrebno dodatno zalaganje u ovoj oblasti (2012. i 2013). Analiza sadržaja Zakona o radu² i njegovo poređenje sa pravnim tekovinama Evropske unije i potrebama prakse, ukazuju na niz promena koje treba u njemu izvršiti. U pomenutim izveštajima, konstatuje se i da je ostvaren tek mali napredak u oblasti socijalnog dijaloga koji se vodi na nacionalnom nivou (2012), da je oblast koja izaziva ozbiljnu zabrinutost slab socijalni dijalog, pre svega na tripartitnom nivou (2013), da se Socijalno-ekonomski savet još uvek redovno ne konsultuje kada su u pitanju nacrti propisa o radu, te da lokalnim savetima nedostaju finansijska sredstva i da nemaju program rada i ne održavaju redovno sastanke (2012), da u toku 2013. godine nije osnovan nijedan novi lokalni savet, kao i da je rad postojećih 18 saveta i dalje simboličan (2013).

Nacionalnom strategijom zapošljavanja za period 2011–2020. godine³, u kontekstu smernica i preporuka Evropske strategije 2020⁴ za rast i razvoj i strateških opredeljenja, dalje izgradnje i razvoja Srbije, kao osnovni cilj politike zapošlja-

vanja utvrđeno je da se u Srbiji do kraja 2020. godine uspostavi efikasan, stabilan i održiv trend rasta zaposlenosti i da se politika zapošljavanja, kao i institucije tržišta rada potpuno usklade sa tekovinama Evropske unije. Prioriteti politike zapošljavanja za ostvarivanje osnovnih ciljeva jesu povećanje zaposlenosti, ulaganje u ljudski kapital i socijalna inkluzija. Na lokalnom nivou, koordinacija relevantnih politika u oblasti zapošljavanja vrši se na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi⁵, koji uređuje odnose između organa Republike, teritorijalne autonomije i organa jedinica lokalne samouprave. Ako će državama članicama Evropske unije biti teško da dostignu ciljeve postavljene agendom „Evropa 2020“, Srbija će imati još teži i ambiciozniji zadatak da ostvari konvergenciju sa njima smanjivanjem razlike u stopama zaposlenosti. Naime, razlika u ključnim pokazateljima tržišta rada između Republike Srbije i Evropske unije, a pre svega u stopi zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta, koja trenutno iznosi skoro 18 procentnih poena, toliko je izražena da to predstavlja jednu od najvećih suštinskih prepreka u ispunjavanju kriterijuma za priključivanje. Za konvergenciju prema ciljevima koje postavlja „Evropa 2020“ biće neophodno ostvariti brži prosečan godišnji privredni rast od proseka Evropske unije, uz istovremenu istu ili veću radnu intenzivnost rasta. Ovo je posebno značajno, ako se uzme u obzir komentar Evropske komisije u Izveštaju o napretku Srbije za 2012. godinu da politike zapošljavanja nisu značajno uticale na situaciju na tržištu rada u Srbiji, koja je nastavila da se pogoršava; da je neprijavljeni rad i dalje veoma zastupljen, da se nezaposlenost mladih povećala, a da su

stope aktivnosti i zaposlenosti opale, posebno kad je reč o ženama.

Evropski socijalni fond je glavni finansijski instrument preko kojeg Evropska unija podržava sprovođenje svoje strategije u području zapošljavanja i doprinosi nastojanjima u pogledu socijalne uključenosti. Srbija nema Socijalni fond koji bi bio ekvivalentan ovom fondu. Pripreme u ovoj oblasti se tek odvijaju, resorno ministarstvo je reorganizovalo sektor za zapošljavanje i obezbedilo obuku za sve zaposlene. Lokalna samouprava, koja poseduje odgovarajuće kapacitete za donošenje i sprovođenje praktičnih politika zapošljavanja i socijalne politike, koja raspolaže visokim stepenom autonomije, koja je efikasna, ažurna i bliska građanima predstavlja jedan od ključnih nosilaca evropskih integracija i faktora uspešnosti ovog procesa. Njeno aktivno uključivanje i učestvovanje u ovom procesu podrazumeva pristup različitim fondovima Evropske unije i partnerstvo kroz raznovrsne programe saradnje. Uspeh u pribavljanju i delotvorno korišćenje mogućnosti koje pružaju ovi fondovi i programi saradnje predstavlja jedan od faktora za uravnotežen i održiv privredni i društveni razvoj lokalnih zajednica. Zbog toga je neophodno ispuniti organizacione predušlove, preduzeti odgovarajuće pripremne radnje na lokalnom nivou i ostvariti dobru saradnju sa centralnom vlašću.

U oblasti socijalne zaštite je podeljena nadležnost između republičkog i lokalnog nivoa vlasti. Republički nivo obezbeđuje različite oblike finansijske podrške: materijalno obezbeđenje, tuđu negu i pomoć, dečiji dodatak, roditelj-

>>>

1. Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu*, Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu*.

2. „Službeni glasnik RS“, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009 i 32/2013.

3. Vlada Republike Srbije, *Nacionalna strategija zapošljavanja 2011–2020*, Beograd, 2011.

4. Evropska komisija, „Evropa 2020“. *Strategija pametnog, održivog i inkluzivnog rasta*, 2010.

5. „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007.

ski dodatak, naknade zarada zaposlenih porodilja. U ostalim segmentima, sistem socijalne zaštite je visoko decentralizovan i ove usluge su prenete u nadležnost lokalnih samouprava, a Centri za socijalni rad se smatraju najvažnijom ustanovom u ovom sistemu (ukupno njih 139).

Kapaciteti lokalnih samouprava u primeni postojećih i uvođenju novih nadležnosti sa aspekta zahteva Evropske unije

Institucionalni, administrativni i finansijski kapaciteti lokalnih samouprava u Srbiji za primenu postojećih, odnosno uvođenje njihovih novih nadležnosti sa aspekta zahteva propisa Evropske unije u oblasti zapošljavanja i socijalne politike su vrlo ograničeni i različiti, pre svega u zavisnosti od njihove veličine, nivoa razvijenosti i opredeljenja nosilaca političke vlasti.⁶ Kako sve lokalne samouprave u Srbiji imaju iste nadležnosti, bez obzira na navedene uticaje na njihove kapacitete, mogao bi se steći pogrešan utisak da nijedna opština ili grad nemaju dovoljno kapaciteta za primenu postojećih, odnosno uvođenje dodatnih nadležnosti u ovoj oblasti. Uvažavajući specifičnosti u kojima pojedine lokalne samouprave funkcionišu, može se zaključiti da neke od njih mogu da obavljaju i više nadležnosti nego što trenutno imaju, dok druge vrlo teško realizuju i ono što im je sada u delokrugu. Ovo upućuje na neophodnost da se definiše više nivoa vlasti (više nivoa lokalne samouprave) i raspodele nadležnosti na osnovu potreba i kapaciteta, po uzoru na države članice Evropske unije.

Posebno je interesantno da se nedostatak finansijskih sredstava u većini lokalnih samouprava identifikuje kao manje

važan u odnosu na problem nedostatka adekvatnih kadrovskih potencijala. Zbog toga je neophodno aktivnosti prevashodno fokusirati na dalje razvijanje kapaciteta za evropske integracije kroz jačanje neophodne strukture ljudskih resursa u kancelarijama za lokalni ekonomski razvoj, projektnim timovima i sl. i unapređivati mehanizme za saradnju sa svim jedinicama na nacionalnom nivou koje su zadužene za zapošljavanje i socijalnu politiku i evropske integracije.

Proces decentralizacije politike zapošljavanja neminovno traži jačanje institucija lokalne samouprave, koje treba da imaju kapacitete da mogu da kreiraju mere aktivne politike zapošljavanja i druge mere uvažavajući karakteristike lokalnog okruženja, da pronađu neophodne finansijske i druge resurse, da prate i ocenjuju efektivnost i efikasnost sprovedenih mera i dr. Lokalna samouprava, koja poseduje odgovarajuće kapacitete za donošenje i sprovođenje praktičnih politika u oblasti zapošljavanja i socijalne politike, koja raspolaže visokim stepenom autonomije, koja je efikasna, ažurna i bliska građanima, predstavlja jedan od ključnih nosilaca evropskih integracija i faktora uspešnosti ovog procesa. Sposobnost i mogućnost lokalnih samouprava da se uključe u pristupne pregovore u mnogome će odrediti u kom roku i sa kakvim uspehom će lokalni nivo početi u potpunosti da primenjuje pravne tekovine Evropske unije u oblasti zapošljavanja i socijalne politike. Njihovo aktivno uključivanje i učestvovanje u procesu evropskih integracija podrazumeva i pristup različitim fondovima Evropske unije koji podržavaju zapošljavanje i lokalne socijalne politike i partnerstvo kroz raznovrsne programe saradnje. Uspeh u pribavljanju i

korišćenju sredstava iz ovih fondova, međutim, nije zagarantovan samo prostom činjenicom da lokalna samouprava ima mogućnost da u njima učestvuje. Da bi dobile ova sredstva, lokalne samouprave moraju strateški da planiraju svoj razvoj, kreiraju partnerstva na različitim nivoima upravljanja i kontinuirano grade svoje kapacitete. Ovaj posao nije lak i podjednako zahteva političku podršku, ali i jasnu zajedničku viziju budućnosti među svim akterima unutar zajednice čiji su deo, kao i odlučnost da se neophodne aktivnosti sprovedu u delo.

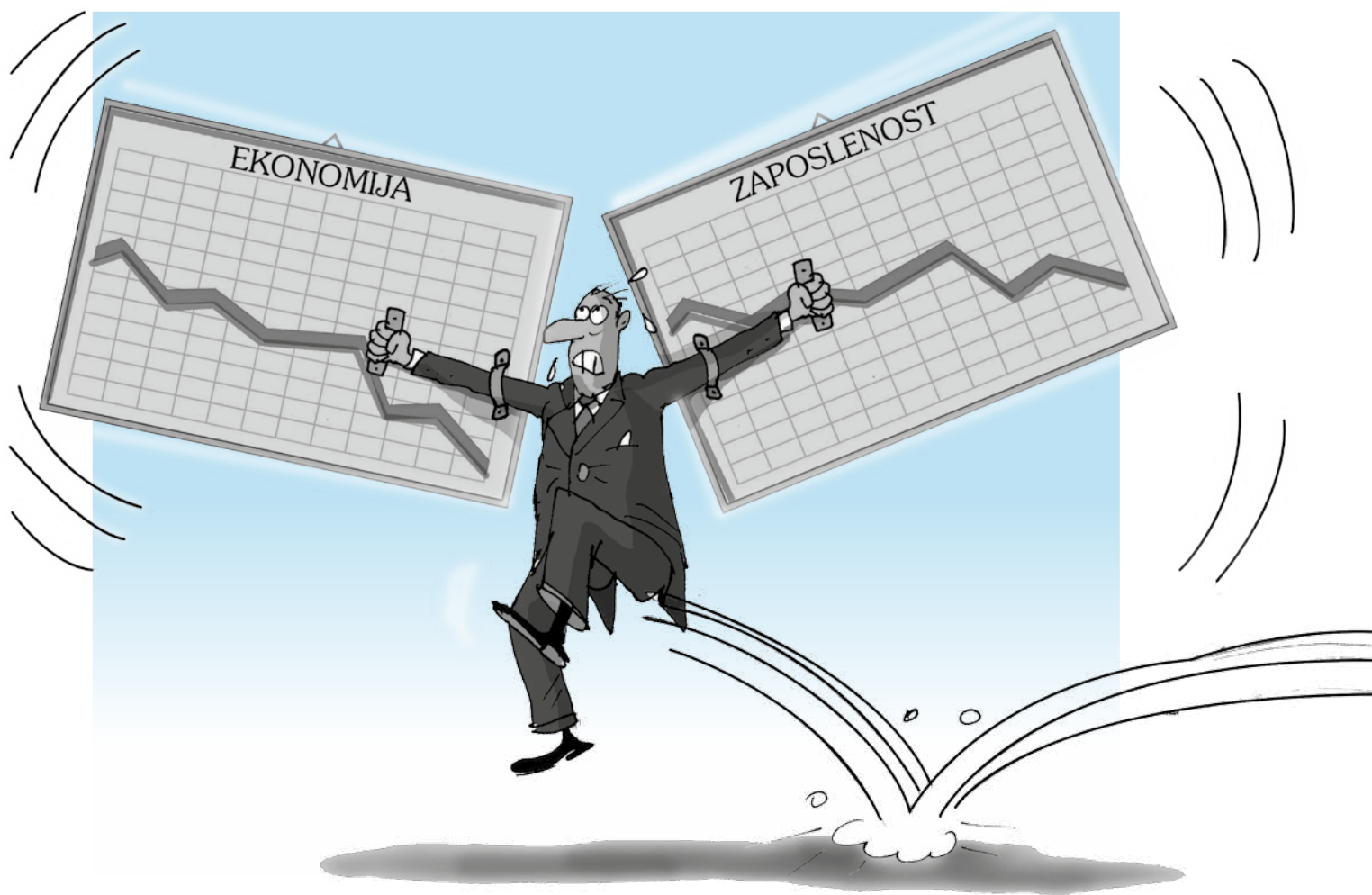
Značaj kapaciteta lokalnih samouprava posebno je važan, ako se ima u vidu da je neophodno: 1) osigurati institucionalni okvir za konsultacije sa lokalnim samoupravama u toku pristupnih pregovora u okviru Poglavlja 19 (zapošljavanje i socijalna politika); 2) blagovremeno informisati institucije uključene u pristupne pregovore u okviru Poglavlja 19. o posledicama primene određenih pravnih tekovina EU u oblasti zapošljavanja i socijalne politike po lokalni nivo i neophodnim kapacitetima za njihovu primenu (institucionalnim, administrativnim, odnosno finansijskim); 3) uključiti lokalne samouprave u pristupne pregovore prilikom formulisanja pregovaračkih pozicija koje predstavljaju i interese lokalnih samouprava i objektivno definisanih prelaznih perioda za primenu pojedinih standarda u oblasti zapošljavanja i socijalne politike.

Uloga lokalnih samouprava u procesu usaglašavanja standarda sa propisima Evropske unije

U vreme velikih budžetskih ograničenja, opšteg pada zaposlenosti i porasta nezaposlenosti, lokalne samouprave se mora-

6. Ovakav zaključak proizlazi iz rezultata istraživanja koje je tokom 2012. godine sprovela Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, uz podršku Švedske međunarodne razvojne agencije (u okviru ekspertске podrške za potrebe programa „Podrška lokalnim samoupravama u Srbiji u

procesu evropskih integracija“, Komponenta I: Pristupanje Srbije EU i uticaj na lokalni nivo vlasti) i više drugih ranije sprovedenih istraživanja.



ju fokusirati na davanje svog doprinosa za četiri ključna prioriteta u oblasti socijalne politike i zapošljavanja definisana *Agendom za nove veštine i nova radna mesta: Evropski doprinos punoj zaposlenosti*⁷:

Bolje funkcionisanje tržišta rada. Strukturalne, hronično visoke stope nezaposlenosti

predstavljaju neprihvatljiv gubitak ljudskog kapitala: one obeshrabruju radnike i vode ka preranom napuštanju tržišta rada i socijalnoj isključenosti. Politike fleksigurnosti su najbolji instrument za modernizaciju tržišta rada: one moraju biti uzete u obzir i prilagođene postkriznom kontekstu kako bi ubrzale tok re-

formi, umanjile segmentaciju tržišta rada, podržale rodnu ravnopravnost i omogućile isplativost promene radnog mesta i drugih prelazaka na tržištu rada.

Bolje obučena radna snaga, sposobna da doprinese i prilagodi se tehnološkoj promeni novim oblicima organizacije rada. >>>

7. Evropska komisija, *Agenda za nove veštine i nova radna mesta: Evropski doprinos punoj zaposlenosti*, 2010.

Ovo je značajan izazov, ako se imaju u vidu potrebne veštine koje se ubrzano menjaju, kao i stalna neusklađenost veština na tržištu rada. Ulaganje u sisteme obrazovanja i obuke, projekcije potreba za veštinama i usluge posredovanja i vođenja ključni su faktori za povećanje produktivnosti, konkurentnosti, privrednog rasta i, konačno, stope zaposlenosti.

Veći kvalitet radnih mesta i uslovi rada. Kvalitet i kvantitet radnih mesta ne isključuju jedno drugo: visoki nivoi kvaliteta radnih mesta trebalo bi da prate jednako visoka radna produktivnost i stepen aktivnosti. Uslovi rada i fizičko i mentalno zdravlje radnika moraju biti uzeti u obzir kako bi se ispunili zahtevi današnjih profesionalnih karijera, koje odlikuju povećana fluktuacija radnika na intenzivnijim i zahtevnijim radnim mestima i novi oblici organizacije rada.

Snažnije politike za podsticanje stvaranja novih radnih mesta i tražnje za radnom snagom. Nije dovoljno obezbediti da ljudi ostanu aktivni i steknu prave veštine da bi našli posao: oporavak mora biti zasnovan na rastu kojim se stvaraju nova radna mesta. Selektivna smanjenja troškova rada van zarade ili dobro targetirane subvencije za zapošljavanje mogu biti podsticaj poslodavcima da zaposle dugoročno nezaposlene i druge radnike isključene sa tržišta rada. Za povećanje stopa zaposlenosti od suštinskog značaja su i politike za korišćenje ključnih resursa za stvaranje novih radnih mesta i promovisanje preduzetništva i samozapošljavanja.

Sva četiri aspekta bitna su za smanjenje siromaštva – zapošljavanje je najsigurniji put za dobru socijalnu politiku i izlazak iz siromaštva za one koji su radno sposobni. Za postizanje pozitivnih rezultata u navedenim prioritetnim oblastima neophodni su koordinacija svih aktivnosti u oblasti zapošljavanja i socijalnoj politi-

ci, davanje doprinosa svih aktera i njihova participacija (saradnja na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou – između socijalnih partnera, javnih službi za zapošljavanje, socijalnih ustanova, institucija obrazovanja i obuke i organizacija civilnog društva), kao i korišćenje fondova Evropske unije kao poluge za podršku ovim prioritetima.

Da je kvalitet prisustva i uključivanja lokalnih samouprava u pristupnim pregovorima direktno povezan sa kvalitetom tih pregovora, nesumnjivo su pokazala iskustva zemalja iz regiona koje su nedavno prošle kroz isti proces. Primena standarda i vrednosti politika Evropske unije kroz lokalne politike od suštinske je važnosti za obezbeđivanje održivog socio-ekonomskog razvoja lokalne zajednice i unapređenje života građana. Članstvo u Evropskoj uniji za lokalne samouprave podrazumeva prihvatanje novog okvira učestvovanja u procesu kreiranja praktičnih politika i donošenja odluka u oblasti zapošljavanja i socijalnoj politici.

Uloga koju će lokalne samouprave imati tokom trajanja pristupnih pregovora (Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje) od suštinskog je značaja za rezultate pregovora i uspeh u primeni pravnih tekovina Evropske unije u ovoj oblasti u domaćem praktičnopolitičkom okviru. Lokalne samouprave s punopravnim članstvom Srbije u Evropskoj uniji postaju deo složenog, višedimenzionalnog sistema kreiranja politika u oblasti socijalne politike i zapošljavanja koji počiva na ciljevima, logici i instrumentima upravljanja na više nivoa vlasti, za koje nije lako naći jedinstveni okvir delovanja.

Područja u kojima su, pre svega, potrebni odgovori i rešenja jesu: reforme sistema socijalne sigurnosti, koje uključuju koncept održivosti bez gubitka solidarno-

sti, novi smer u politici zapošljavanja zajedno sa prilagođavanjem radnog zakonodavstva i većom ulogom lokalnih samouprava u ovoj oblasti, novi odgovor na demografske promene u pojedinim lokalnim samoupravama, donošenje politika za mlade itd. Progresivne, uspešne i održive reforme u oblasti socijalne politike i zapošljavanja moraju da uzmu u obzir vrednosti i ciljeve koje zajednički dele države članice Evropske unije. Ovakve reforme treba da budu zasnovane na vrednostima i načelima koji karakterišu evropsko društvo: puno poštovanje ljudskog dostojanstva, prepoznavanje i primena osnovnih prava, socijalne pravde, solidarnosti, nediskriminacije, jednakih mogućnosti i socijalne inkluzije. Rasprava o reformi socijalne politike i politike zapošljavanja treba da bude ne samo transparentna, već i otvorena za sugestije i uspešna iskustva pojedinih lokalnih samouprava. Pametna procena uspešnih politika, dobrih praksi i kreativnih imitacija može da bude veoma korisna strategija. Takođe, demografske promene, kao što su niska reproduktivna stopa, naročito u pojedinim devastiranim regionima i lokalnim samoupravama, ne treba da bude shvaćena kao pretnja društvu, ekonomskom razvoju i održivosti sistema socijalne zaštite. One samo zahtevaju da se unapred razmišlja o obimu radnog vremena, godinama za penzionisanje, produktivnosti i kvalitetu rada, odnosu između korišćenja iskustva starijih i želje za promenama i inovacijama mladih i sl.

Preporuke za uključivanje lokalnih samouprava u pristupne pregovore sa Evropskom unijom

Na nacionalnom nivou najznačajniji i najobimniji deo priprema za pregovore sa Evropskom unijom u oblasti zapošljavanja i socijalne politike vezan je za komplikovan proces analize i prilagođavanja nacionalnih zakona i drugih pravnih akata zahtevima Evropske uni-

je. Tu se, naravno, misli na ono što se često u stručnoj javnosti naziva „prime-na *acquis communautaire-a*“, odnosno na usvajanje pravnih tekovina Evropske unije. Iskustvo drugih zemalja, danas članica Evropske unije, pokazalo je da su neki zakoni, zbog prirode oblasti na koje se odnose, lakšu primenu našli na nacionalnom nivou, dok su drugi zakoni više uticali na lokalni nivo. Pored primene *acquis-a* u oblasti zapošljavanja i socijalne politike na lokalnom nivou, najvažnije pripreme radnje u lokalnim samoupravama trebalo bi da budu usmerene na sledeće:

1. Formiranje odgovarajućih stručnih kadrova (timova) na lokalnom nivou. Ti timovi bi trebalo, u okviru lokalne samouprave, dodatno da budu obučeni, u skladu sa lokalnom strategijom ekonomskog i socijalnog razvoja, za pripremanje projektne dokumentacije i praćenje procedura apliciranja za sredstva iz fondova Evropske unije. Pomenuti timovi bi, po potrebi, identifikovali i spoljne stručne saradnike (zbog vrlo ograničenih finansijskih mogućnosti lokalnih samouprava da zaposle takve ljude, ali i zakonskih ograničenja za njihovo zapošljavanje), koji bi mogli da im budu od pomoći prilikom ispunjavanja mnogobrojnih procedura, podataka i metodologije planiranja koji su neophodan preduslov za odobrenje projekata koje finansira Evropska unija.
2. Pokretanje i sprovođenje programa obuke sa ciljem da se svi zaposleni u lokalnoj samoupravi upoznaju sa osnovnim načelima funkcionisanja Evropske unije i pravnim instrumentima koji se koriste u evropskoj regulativi u oblasti zapošljavanja i socijalne politike. Neophodno je podići stepen informisanosti o mogućim posledicama članstva u Evropskoj uniji, uključujući i opšte informacije

u vezi sa strukturnim promenama, regionalnom politikom i pratećim merama podrške zapošljavanju i socijalnoj politici. Veoma važno je i popraviti situaciju vezanu za znanje stranih jezika na nivou lokalnih samouprava (pre svega engleski jezik) i za informatičku pismenost, odnosno upotrebu kompjutera.

3. Od velike je važnosti da obučeni stručnjaci na nivou opština razviju odličnu međusobnu komunikaciju, kao i komunikaciju sa susednim opštinama, regionalnim privrednim komorama i drugim regionalnim udruženjima poslodavaca (tzv. horizontalna komunikacija). Isto tako, ne sme se zanemariti značaj razvijanja uspešne vertikalne komunikacije, tj. komunikacije sa relevantnim resornim telima, kao što su nacionalna kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, resorna ministarstva pa i sama Vlada. Radi uspostavljanja efikasne vertikalne komunikacije bilo bi poželjno da stručnjaci sa lokalnog nivoa budu upoznati i sa nacionalnom strategijom razvoja, zapošljavanja, kao i sa nacionalnim akcionim planovima.

Politika zapošljavanja i socijalna politika u Srbiji nastavljaju da trpe zbog nepovoljnih ekonomskih uslova i oskudnih javnih finansija. Sigurno je da je neophodno uložiti dodatne napore da bi se obezbedila bolja usmerenost i veća efikasnost mera tržišta rada i formulisao strateški pristup zapošljavanju, posebno u situaciji ograničenih finansijskih sredstava, sve veće nezaposlenosti i sve lošijeg ekonomskog rasta, kao i da će uspeh u velikoj meri zavisiti od sposobnosti lokalnih samouprava da aktivno učestvuju u procesu usaglašavanja unutrašnjeg pravnog poretka u ovoj oblasti sa standardima Evropske unije i u primeni tih standarda u praksi. ■



Branislav Milić

Viši menadžer projekta, GIZ-KWD

✉ branislav.milic@giz.de

ULOGA LOKALNIH SAMOUPRAVA U RAZVOJU RURALNIH PODRUČJA U PROCESU EVROINTEGRACIJA

Generalni stav ruralnog stanovništva je da lokalna samouprava ima centralnu ulogu u određivanju razvojnih potreba, prioriteta ciljeva i programa koji će se podsticati i financirati u okviru podsticajnih programa i fondova na lokalnom nivou

Stanje u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja

Srbija je jedna od najagrarlijih zemalja u Evropi, sa izrazito tradicionalnom proizvodnjom i, u odnosu na zemlje Evropske unije (EU), veoma visokim učešćem poljoprivrede u ukupnom BDP (u 2010. godini 8,5%). Od ukupno 4.709¹ naseljenih mesta, po tzv. pravnoj ili dihotomnoj tipologiji, koja je u upotrebi od popisa 1981. godine, 167 je gradskih naselja, a 4.542 naselja su svrstana u „ostala“ (o kojima će se u daljem tekstu govoriti kao o „ruralnim“ naseljima). Od ukupno 7.186.862 stanovnika, u gradskim naseljima živi 4.271.872 stanovnika (59,44%), dok u ostalim naseljima živi 2.914.990 stanovnika (40,56%)².

Ruralna područja se uglavnom karakterišu siromaštvom, regionalnim i razvojnim nejednakostima, migracijama, depopulacijom, nepovoljnom demografskom slikom, niskim nivoom lokalnih inicijativa i, posledično, gubitkom prirodnog i kulturnog nasleđa i povećanjem stepena ranjivosti ruralnog stanovništva. Ruralna infrastruktura je nerazvijena i nedovoljno funkcionalna. Nekonkurentna pozicija seoske radne snage, u smislu broja i obrazovanja, veština kojima raspolažu i starosne strukture, predstavljaju velika ograničenja za inovativnije pristupe ruralnom razvoju. Finansijski i poslovni sektor uglavnom su slabiji u ruralnim područjima.

Koliko smo usklađeni sa EU

Od ukupno 33 pregovaračka poglavlja obuhvaćena Upitnikom Evropske komisije (EK) o kandidaturi Srbije za članstvo u EU, 3 poglavlja se eksplicitno odnose na poljoprivredu i ruralni razvoj, bezbednost

1. Republički zavod za statistiku (RZS). U ukupan broj naselja nisu uračunata naselja na području AP Kosovo i Metohija (ukupno 1449 naselja, 26 gradskih i 1423 „ostala“), jer je na ovom području popis stanovništva poslednji put sproveden 1981. godine i ne postoje relevantni podaci koji bi se mogli koristiti za određivanje tipa naselja.



hrane, veterinarsku i fitosanitarnu politiku i ribarstvo. Od preostalih 30 poglavlja, čak 21 poglavlje direktno ili indirektno obrađuje teme koje se odnose na poljoprivredu, ruralna područja ili ruralno stanovništvo.

Jednakoesto pregovaračko poglavlje, koje se odnosi na poljoprivredu i ruralni razvoj, jedno je od najzahtevnijih za transponovanje u domaći pravni okvir.³ Situacija se čini još komplikovanijom ako se imaju u vidu

stalne promene u sadržaju i fokusima Zajedničke poljoprivredne politike EU (ZPP) kroz programske periode.

U ocenama napretka Srbije, Evropska komisija zaključuje da je tokom 2013. godine ostvaren izvestan napredak u sektoru, ali da je proces prilagođavanja još uvek na samom početku⁴. Znatna deo mera poljoprivredne politike nije kompatibilan sa ZPP. U izveštajima za 2012. i 2013.

godinu, EK ističe da mere podrške koje se vezuju za proizvodnju nisu u skladu s pravnim tekovinama EU. Kada je reč o pravnoj harmonizaciji, od zemalja kandidata se ne očekuje da regulative kojima je definisan način sprovođenja ZPP direktno ugrađuju u svoj pravni sistem, ali se one moraju u potpunosti sprovesti po stupanju u punopravno članstvo. Ipak, zbog kompleksnosti implementacije, planiranja i programiranja mera ZPP, zemljama kandidatima se pre-

>>>

2. RZS, Popis stanovništva 2011.

3. *Vodič kroz EU politike – Poljoprivreda*, Evropski pokret u Srbiji, u saradnji sa Istraživačkim centrom Slovačke asocijacije za spoljnu politiku. Dostupno na: <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-poljoprivreda.pdf>.

4. Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu*, Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu*.

poručuje da u potpunosti prilagode svoj pravni okvir pravnom okviru članica EU. Od zemalja kandidata za članstvo u EU, sa druge strane, očekuje se da formiraju operativnu strukturu za implementaciju politike koja je komplementarna strukturi koja implementira ZPP u državama članicama EU.⁵ Nedostatak administrativnih i institucionalnih kapaciteta⁶ navodi se kao jedna od značajnijih prepreka za dalje prilagođavanje EU.

Uloga lokalnih samouprava

Tradicionalni način upravljanja politikom ruralnog razvoja (PRR) pokazao se nedovoljno efikasnim. Vlade mnogih zemalja razmatraju modele za efikasniji pristup ruralnom razvoju. Načelo supsidijarnosti tvrdi da bi odluke trebalo donositi na nivou koji je što je moguće bliži građanima. U politici EU se sve više zagovara decentralizovano upravljanje PRR, a kao osnovni argumenti navode se transparentnost, supsidijarnost, konkurentnost, heterogenost i ušteda u finansijskom smislu⁷. Srbija, međutim, još uvek ima tradicionalne hijerarhijske administrativne strukture, gde se vrlo malo primenjuje ili se uopšte ne primenjuje načelo supsidijarnosti, a politike, pa čak i one koje se isključivo odnose na lokalne zajednice, kao što je PRR, kreiraju se na centralnom nivou.

Generalni stav ruralnog stanovništva je da lokalne samouprave (LS) imaju centralnu ulogu u određivanju razvojnih potreba, prioriteta ciljeva i programa koji će se podsticati i finansirati u okviru podsticajnih programa i fondova na lokalnom nivou⁸.

Tabela 1: Sadržaj modela – Indikatori za ocenu kapaciteta lokalnih samouprava za upravljanje ruralnim razvojem

Nivo institucionalnih kapaciteta LS za primenu postojećih, odnosno uvođenje novih nadležnosti u oblasti ruralnog razvoja
Indikator I „Nivo institucionalne uređenosti“
Indikator II „Nivo kapaciteta LS za dobro upravljanje u oblasti ruralnog razvoja“
Indikator III „Nivo dostupnosti servisa i usluga LS ruralnom stanovništvu“
Nivo administrativnih kapaciteta LS za primenu postojećih, odnosno uvođenje novih nadležnosti u oblasti ruralnog razvoja
Indikator IV „Nivo ruralne dimenzije u strateško-regulativnom okviru LS“
Indikator V „Kvalitet ruralne dimenzije strateško-regulativnog okvira LS“
Indikator VI „Dubina strateško-regulativnog okvira LS“
Nivo finansijskih kapaciteta i uređenosti budžeta LS za finansiranje mera ruralnog razvoja
Indikator VII „Karakteristike budžeta LS“
Indikator VIII „Stabilnost ruralnih izdvajanja iz budžeta LS“

*Sačinjeno na osnovu sistematizacije autora

Da li su LS u Srbiji spremne za uloge koje se od njih očekuju?

Način na koji smo to proverili

Sa namerom da se procene kapaciteti LS u Srbiji za preuzimanje nadležnosti u oblasti upravljanja PRR, Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) sprovela je istraživanje 2013. godine.⁹ Istraživanje je strukturirano oko tri ključne oblasti kapitala LS u sferi upravljanja teritorijalnim ruralnim razvojem, koje je promovisala Svetska banka¹⁰: a) institucionalni kapital, b) administrativni kapital i c) finansijski kapital. Za potrebe istraživanja razvijen je model koji sadrži osam indikatora koji, pored kvantitativne, nude i kvalitativnu ocenu kapaciteta LS (Tabela 1).

Kako bi se prikazala percepcija LS u pogledu uticaja nivoa razvijenosti ovih kapaciteta na ukupan kapital teritorije na kojoj funkcionišu i time prikazao značaj LS kao dela institucionalnog kapitala jedne teritorije, razvijeni su i tzv. indikatori uticaja LS na razvoj teritorijalnog kapitala. Uzeto je u obzir osam komponenti teritorijalnog kapitala: fizički resursi i upravljanje njima, kultura i identitet teritorije, ljudski resursi, teritorijalno specifična implicitna i eksplicitna znanja i veštine, lokalne institucije i mehanizmi dobrog upravljanja, aktivnosti u oblasti ekonomije i preduzetništva, tržišta i egzogeni odnosi i imidž teritorije.¹¹ Na osnovu četiri osnovna kriterijuma: geografskog položaja, populacionih trendova (gustina naseljenosti, apsolutni i relativni

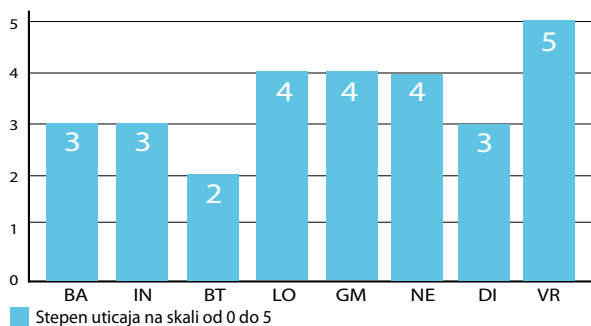
>>>

5. Definisano u: Instrument for Pre-Accession Assistance – Rural Development Council Regulation (EC) No 1085/2006, Article 28.
6. Upravljačko telo, Uprava za agrarna plaćanja, Nacionalni fond i Revizorsko telo.
7. Bryden, J., *Rural Development Indicators and Diversity in the European Union*, Paper presented at the Conference on Measuring Rural Diversity, Washington DC, 2002.
8. Milić, Branislav, *Sličnosti i razlike između ruralnih teritorija Srbije, u prilog teritorijalnom pristupu*, Centar za održivu poljoprivredu i ruralni razvoj, Beograd, 2011, www.mojafarma.rs.

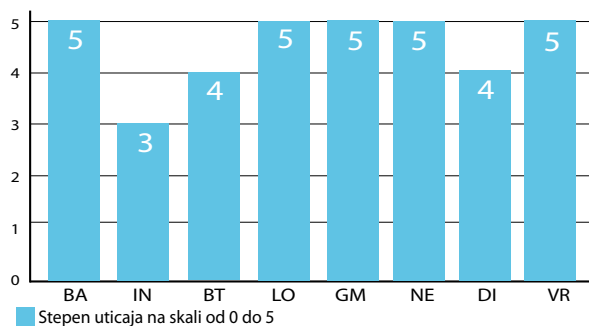
9. SKGO, *Analiza uticaja procesa pristupanja Srbije EU na lokalne samouprave, Oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja*, Beograd, 2013. Istraživanje je rađeno u okviru Programa podrške lokalnim vlastima i SKGO, koji je podržala Švedska međunarodna razvojna agencija (SIDA).
10. World Bank, *Worldwide Governance Indicators*, IFAD Rural Sector Performance Assessments, IFD.
11. LEADER European Observatory, *Rural Innovation*, 1999.

Grafikon 1: Uticaj načina rada i kapaciteta LS na komponente teritorijalnog kapitala

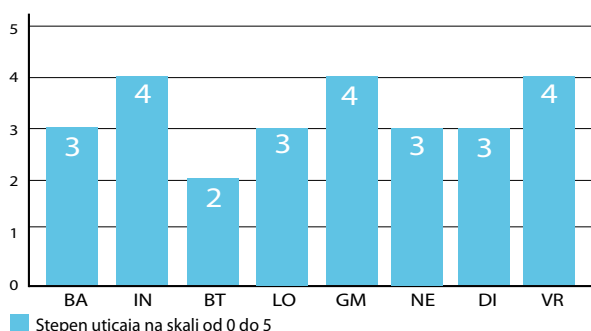
1 - Fizički resursi



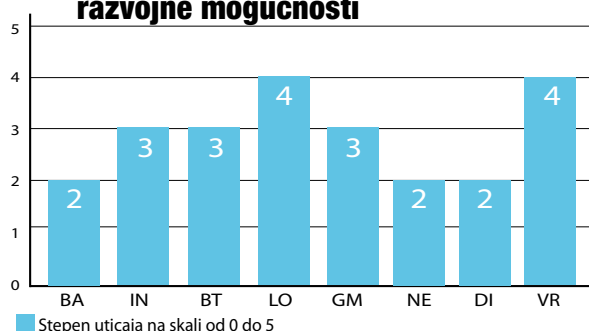
2 - Kultura i identitet



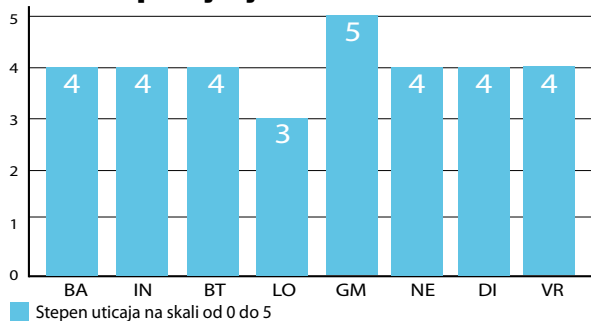
3 - Ljudski resursi



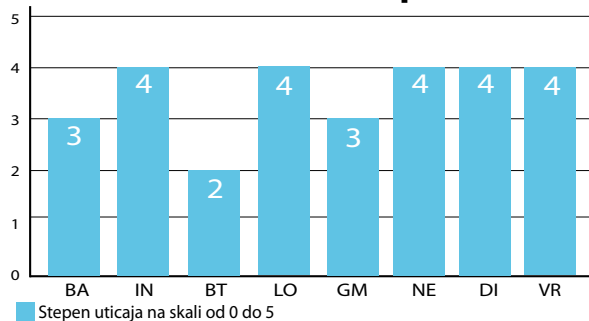
4 - Znanja, veštine, postignuća, razvojne mogućnosti



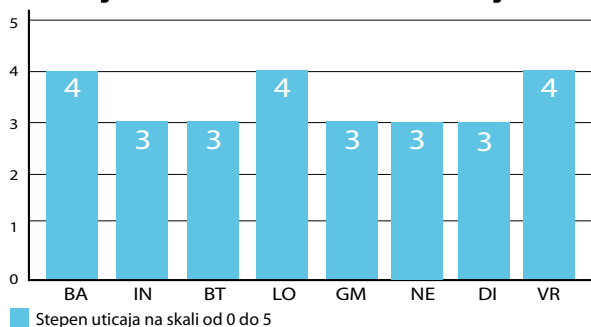
5 - Dobro upravljanje



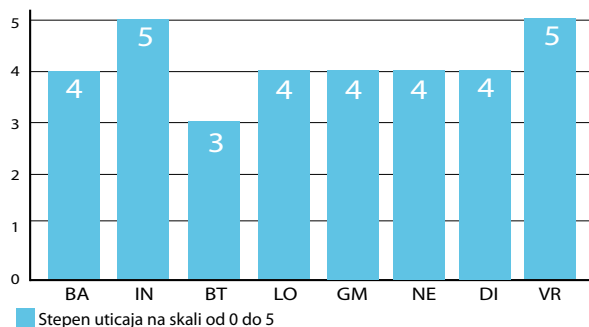
6 - Ekonomske aktivnosti i preduzetništvo



7 - Širenje tržišta za lokalnu ekonomiju



8 - Imidž



*Sačinjeno na osnovu sistematizacije autora

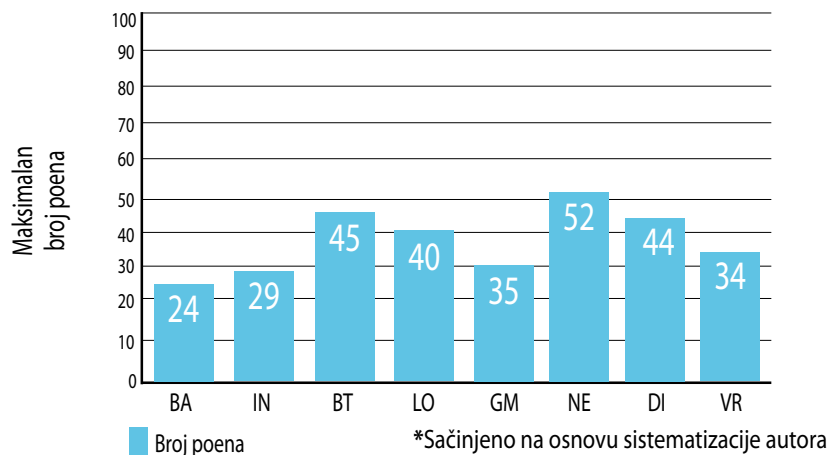
porast/pad broja stanovnika), ekonomskih predispozicija regiona i pravnog statusa LS, odabrano je i analizirano osam LS: Ba-
rajevo, Indija, Bačka Topola, Loznica (grad),
Gornji Milanovac, Negotin, Dimitrovgrad i
Vranje (grad).

Kako LS percipiraju sopstveni uticaj na teritoriju za koju su nadležne

LS svoju ulogu u ukupnim kretanjima svih oblika kapitala na teritoriji za koju su nadležne ocenjuju veoma visoko. Teritorijalni kapital, kao pojam, predstavlja sve materijalne i nematerijalne elemente dostupne jednoj teritoriji. Ovi elementi značajno utiču na nivo i vrstu konkurentnosti teritorije. Mogu da imaju karakteristike dobara koja uvećavaju nivo i kvalitet konkurentnosti, ali i karakteristike ograničenja koja umanjuju konkurentnost teritorije. U skladu sa ocenom uticaja, LS bi morale da preuzmu vodeću ulogu kada je reč o definisanju razvojnih prioriteta za ruralna područja na njihovoj teritoriji. Najveći uticaj, prema sopstvenoj percepciji, LS imaju na unapređenje imidža, kulture i identiteta teritorije (Grafikon 1), a najslabiji na komponente teritorijalnog kapitala koje se odnose na kreiranje novih tržišta za teritorijalna dobra i očuvanje, unapređenje i valorizaciju lokalnih znanja i veština.

Ključne prepreke za ostvarivanje značajnijeg pozitivnog uticaja na sve komponente teritorijalnog kapitala nalaze se u ograničenim nadležnostima, finansijskim, tehničkim i ljudskim resursima. Kada je reč o kapitalu za koji nemaju nadležnosti, LS smatraju da imaju više kapaciteta da se bave njime i utiču na njegov razvoj zato što su bliži lokalnim prilikama i bolje poznaju potencijale i prepreke u njegovom razvoju. Međutim, sa ograničenim budžetskim i ljudskim resursima, LS su veoma ograničene u dijapazonu mogućeg delovanja na

Grafikon 2: Kapaciteti analiziranih LS za preuzimanje nadležnosti u oblasti ruralnog razvoja



poboljšanju performansi teritorijalnog kapitala.

Kakvi su stvarni kapaciteti LS

Bez obzira na navedene percepcije, stvarni kapaciteti LS da preuzmu vodeću ulogu u kreiranju i implementaciji PRR, u sve tri analizirane dimenzije, veoma su ograničeni (Grafikon 2).

Ni status LS (opština ili grad), kao ni regionalna dimenzija nisu nužno u korelaciji sa nivoom institucionalnih i administrativnih kapaciteta za rukovođenje PRR. Primetne su regionalne disproporcije u domenu dostupnosti servisa i usluga LS ruralnim zajednicama. Ruralne zajednice u analiziranim LS koje pripadaju regionima Vojvodine, Beograda i Šumadije i zapadne Srbije, manje su izolovane od ruralnih zajednica u analiziranim LS južne i istočne Srbije. Institucionalna uređenost, odnosno organizovanost analiziranih LS u ovoj oblasti još uvek se može smatrati veoma slabom. Nijedna analizirana LS nema vidljiv značajniji napredak kada je reč o stepenu institucionalne uređenosti, kapacitetima LS za dobro upravljanje u oblasti ili u dostupnosti servisa i usluga LS ruralnom stanovništvu (Grafikon 3).

Nadležnosti za pitanja ruralnog razvoja su raspoređene kroz postojeće službe specifično zadužene za poljoprivredu ili kancelarije za lokalni ekonomski razvoj (sem u Negotinu i Indiji)¹². Nedovoljni ljudski resursi i deficit edukovanog kadra zajedničke su karakteristike svih analiziranih LS. Inicijative koje podstiču institucionalne promene u pogledu ruralnih pitanja još uvek su veoma slabe. Drugi akteri aktivno su uključeni jedino kada je reč o socijalnom dijalogu i konsultativnom procesu u vezi sa definisanjem lokalnih politika. Međutim, u odlukama i praćenju implementacije odluka, participacija drugih aktera izostaje. Poslovni sektor i ruralno stanovništvo, u odnosu na civilni sektor, manje su prisutni u ovim vidovima saradnje (izuzetak su LS Bačka Topola i Negotin). Problemima osetljivih grupa, osim u Vranju i donekle u domenu položaja mladih, ne posvećuje se dovoljno pažnje. Kancelarija za mlade (naročito u Loznici) jeste najvažniji segment artikulacije stavova ove kategorije stanovništva u strukturama LS. Međutim, ni u ovim slučajevima nije izgrađena posebna ruralna dimenzija. LS pokazuju priličnu konzistentnost kada je reč o dostupnosti i kvalitetu servisa i usluga LS ruralnom stanovništvu. Samo Indija ima

12. Kancelarija za lokalni ekonomski i ruralni razvoj, odnosno Agencija za ruralni razvoj.

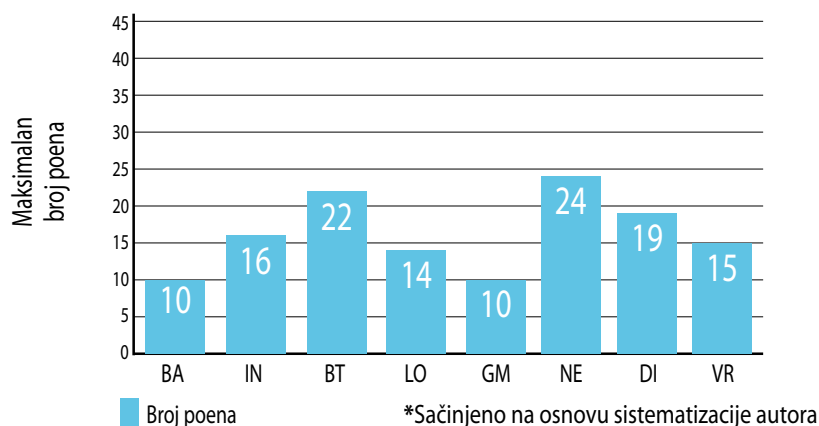
potpuno dostupne servise i usluge, koje istovremeno i unapređuje uvođenjem novih IT pomagala. Bačka Topola takođe pokazuje napredne performanse u ovoj oblasti, dok su servisi u preostalim LS tek delimično dostupni ruralnim zajednicama.

U spektru lokalnih politika, koje direktno ili indirektno utiču na razvoj ruralnih područja, ne uočava se fokus na specifične potrebe u ruralnim oblastima, a LS pokazuju slabe performanse (Grafikon 4). Lokalne politike koje utiču na ruralni razvoj kompleksne su, rigidne i rasparčane. PRR se veoma sporadično razmatra kao poseban i konzistentan segment razvoja u strateškim planovima. Samo dve analizirane LS (Dimitrovgrad i Loznica) imaju izrađen programski dokument koji direktno reguliše mehanizme podrške ruralnom razvoju. Preostale analizirane LS, u deklarativnom smislu, smatraju da su ruralna pitanja važan sadržaj strategija koje se odnose na lokalni ekonomski razvoj. I pored toga, termin „ruralni razvoj” se obično ne koristi u strateškim planovima. Delovi planova koji se odnose na ruralni razvoj razvrstani su u posebne odeljke – poljoprivreda, turizam, infrastruktura, socijalna zaštita, obrazovanje. Kao najčešći razlog navodi se kompleksnost teme i nedostatak kapaciteta koji bi obezbedili okvir za institucionalizovanje teme. Nedovoljno jasan stav o pitanjima odgovornosti, ovlašćenja i ograničenja LS i lokalnih institucija, koja su zbunjujuća za predstavnike LS, navodi se kao dodatni argument za ovakvu situaciju. Pitanje autonomije LS u ovoj oblasti, kako se ističe, naročito je dovedeno u pitanje usvajanjem Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju¹³. Član 13. ovog Zakona eksplicitno navodi da jedinice LS mogu da utvrđuju mere podrške za sprovođenje poljoprivredne politike i PRR za područje teritorije jedinice LS, ali samo uz saglasnost Ministarstva. U istom članu se navodi da podrška sprovođenju poljoprivredne po-

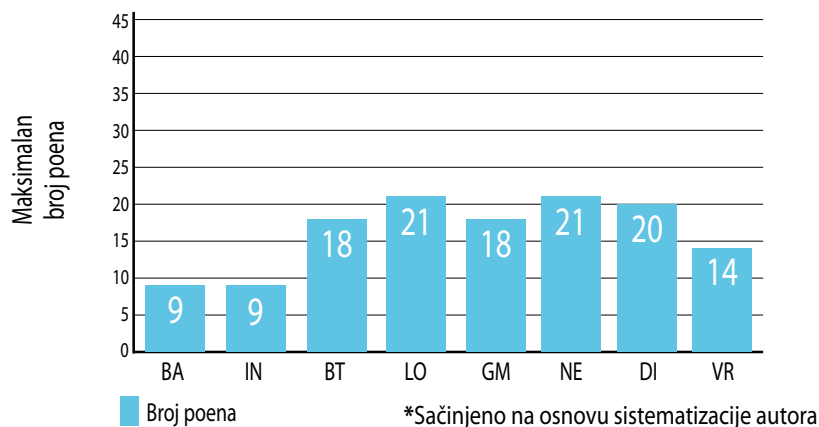
>>>

13. „Službeni glasnik RS”, br. 10/2013.

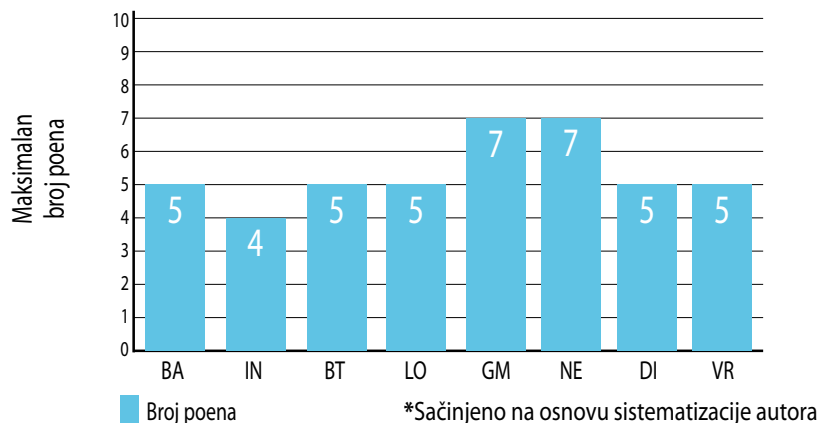
Grafikon 3: Institucionalni kapaciteti analiziranih LS za preuzimanje nadležnosti u oblasti ruralnog razvoja



Grafikon 4: Administrativni kapaciteti analiziranih LS za preuzimanje nadležnosti u oblasti ruralnog razvoja



Grafikon 5: Finansijski kapaciteti analiziranih LS za preuzimanje nadležnosti u oblasti ruralnog razvoja



litike i PRR u jedinicama LS ne može biti u suprotnosti sa nacionalnim programima donetim u skladu sa zakonom kojim se uređuju poljoprivreda i ruralni razvoj. Time se direktno utiče na ograničene mogućnosti LS da definišu teritorijalno specifične mere podrške. Sve analizirane LS navode birokratska opterećenja, kada jedan zaposleni u lokalnoj administraciji istovremeno obavlja više poslova iz različitih domena, kao čest uzrok tzv. zamora administracije.

Proces implementacije strateško-regulatornog okvira u svim LS praćen je definisanim kriterijumima za podršku, ali samo u četiri analizirane LS ovaj sistem je transparentan i dostupan na veb stranicama LS.

Kada je reč o finansijskoj dimenziji analize kapaciteta LS za preuzimanje nadležnosti u oblasti ruralnog razvoja, zbog nejasne i neefikasne fiskalne decentralizacije, kao i narušene predvidivosti finansiranja LS, teško je dati objektivnu sliku rezultata ove dimenzije. Istraživanjem su praćena dva segmenta lokalnih budžeta: koliko se lako mogu uočiti izdvajanja za ruralna područja i predvidivost i stabilnost tih izdvajanja. Kako je prikazano na Grafikonu 5, nijedan od analiziranih budžeta ne reflektuje jasno izdvajanja za ruralna područja. LS jasno ispoljavaju razumevanje za višedimenzionalnost izdvajanja za ruralna područja, ali ne uspevaju da jasno detektuju koliko je njihov udeo u ukupnom budžetu. Većina LS procenjuje izdvajanja za ruralna područja kroz izdvajanja za poljoprivredu, ali teško procenjuje izdvajanja za ostale ekonomske aktivnosti, komunalnu infrastrukturu, socijalna i druga izdvajanja. Takođe, kada je reč o stabilnosti izdvajanja za ruralna područja, ohrabruje činjenica da ni u jednoj analiziranoj LS nije zabeležen negativan trend. Sve LS procenjuju da

će, pre svega zbog važnosti teme za lokalni razvoj, izdvajanja za ruralna područja u narednom periodu rasti. I pored ovakvih rezultata, na osnovu procene o iznosu budžeta za izdvajanja za ruralna područja (od $\leq 1\%$ u dve LS, preko 3–4% u dve analizirane LS i 10% u jednoj LS do preko 16% takođe u jednoj analiziranoj LS; preostale dve LS nisu dostavile informacije o proceni ovih izdvajanja), opšti je utisak da je obim lokalnih izdvajanja još uvek veoma nizak i da budžetska podrška nije u korelaciji sa pozicijom teme u strateškim ciljevima LS.

Preporuke za efikasniju politiku ruralnog razvoja

- Promeniti poimanje uloge LS u rukovođenju ruralnim razvojem.
- Podeliti odgovornost za vođenje razvojnog procesa sa drugim partnerima, formiranjem održivih lokalnih (internih i eksternih) partnerstava.
- Usvojiti principe modernog upravljanja javnim politikama vezanih za ruralna područja i ruralno stanovništvo.
- Uspostavljati i unapređivati institucionalni okvir za efikasno političko delovanje.

Iskustva u implementaciji teritorijalnih politika ruralnog razvoja govore da je ovo izazovan zadatak za vlasti i da zahteva prevazilaženje velikih strukturnih prepreka kako bi se postigla efikasna koordinacija kroz više nivoa. Međutim, empirijski rezultati uključivanja LS takođe pokazuju da centralna vlast može da iskoristi lokalnu bazu znanja u osmišljavanju politika, ohrabrujući tako transparentnost u otkrivanju prioriteta za lokalne zajednice, ali i transparentnost troškova, uprkos postojanju više nivoa upravljanja.

S obzirom na to da LS uglavnom nemaju dovoljno snažne resurse da same kreiraju

i primenjuju razvojne programe, alternativa je da se kreiraju novi, međuopštinski entiteti, gde lokalni akteri razvijaju nove interese i međusobne odnose. Ovim novim, „ruralno orijentisanim” entitetima, u zemljama gde postoji takvo iskustvo, često su poverene veće socijalne, finansijske i fiskalne odgovornosti, ali i podrške, kako od strane vlada zemalja u kojima su formirani tako i od strane institucija EU. Ove promene u EU imale su značajan uticaj naročito na izolovane i udaljene ruralne zajednice.

U protekle tri godine, zahvaljujući velikoj podršci i aktivnom učešću članstva, uticaj SKGO sve je izraženiji u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja. Uloga SKGO definisana je Strateškim planom SKGO za period od 2014. do 2017. godine¹⁴. Ovaj plan, između 18 strateških ciljeva i pravaca delovanja SKGO, prepoznaje potrebu za podrškom LS u osnaživanju njihove uloge u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. U skladu sa ovim planom, SKGO će nastaviti da pruža podršku LS u obavljanju nadležnosti u oblasti upravljanja poljoprivrednim zemljištem, promovisati i zastupati interese lokalne samouprave pred republičkim ustanovama zarad definisanja i osnaživanja uloge LS kao korisnika i kreatora nacionalne i lokalne politike ruralnog razvoja, artikulisanja lokalnih specifičnosti i interesa i definisanja nacionalne PRR uvažavanjem tih specifičnosti i interesa. SKGO će posebnu pažnju posvetiti podizanju nivoa svesti lokalnih vlasti o njihovoj ulozi u procesu kreiranja i sprovođenja PRR i potrebi za jačanjem njihovih internih kapaciteta za puno preuzimanje nadležnosti u ovoj oblasti. SKGO će podržavati veće uključivanje seoskog stanovništva u kreiranje i primenu lokalne razvojne politike i podsticati svoje članice da unaprede dostupnost svojih usluga seoskom stanovništvu. ■

14. Usvojen 11. decembra 2013. godine na 41. Skupštini SKGO. Dostupno na: <http://skgo.org/files/fck/File/41skupstina/Strateski%20plan%202014-2017.pdf>



Tatijana Pavlović-Križanić

Rukovodilac komponente za reformu javne
uprave u USAID-ovom
Projektu održivog lokalnog razvoja

✉ tpkrižanic@lokalnirazvoj.rs

KONTROLA DRŽAVNE POMOĆI – POJAM, ZNAČAJ, PERSPEKTIVE U PROCESU PRIDRUŽIVANJA

Javne vlasti na svim nivoima bi trebalo da postepeno smanjuju sve vidove državne pomoći, ali i da menjaju strukturu državne pomoći kako bi ona postala dominantno horizontalna, neselektivna, umesto vertikalne, koja predstavlja podršku određenim monopolskim sektorima ili određenim firmama

O pojmu državne pomoći i mehanizmima i efektima fiskalne podrške privređivanju u Srbiji se još uvek govori veoma sporadično, uglavnom afirmativno i u kontekstu *ad hoc* rešavanja nekog već nastalog ekonomskog ili socijalnog problema. Kroz stručne ili novinske tekstove o ponovnom pokretanju proizvodnje u nekom preduzeću uz pomoć državnih kredita, omogućavanju povezivanja staža za zaposlene u preduzećima u restrukturiranju ili kupovini automobila po povoljnijim uslovima uz subvencije, u prvi plan se stavljaju trenutni pozitivni efekti spasavanja preduzeća u finansijskim teškoćama, povećanja kupovne moći građana u vremenima krize ili privlačenja investicija kroz subvencije. Javno mnjenje skoro nikada nema priliku da upozna fenomen državne pomoći i iz drugih uglova, kroz analizu kumuliranih efekata dugoročne, nedovoljno osmišljene i uglavnom arbitrarne politike državne podrške privredi, što bi kako običnim građanima tako i predstavnicima privrede i lokalnih samouprava dalo osnova za postavljanje pitanja o realnoj ceni ovog vida državne intervencije koju direktno plaćaju, kroz poreze i druge namete, svi poreski obveznici, kao i o dugoročnim efektima takve politike kako za makroekonomsku stabilnost tako i za tržišni rast, brzinu privredne reciklaže (uklanjanje ekonomski neefikasnih privrednih subjekata) i smanjenje dominantno monopolskog karaktera privrede.¹

>>>

1. Stalna konferencija gradova i opština je tokom 2013. godine kroz analizu uticaja procesa pristupanja Srbije EU na lokalne samouprave u nekoliko oblasti (javne nabavke, zapošljavanje i socijalna politika, poljoprivreda i ruralni razvoj) pripremila detaljniji dokument o stanju u oblasti kontrole državne pomoći u Republici Srbiji sa aspekta usklađenosti sa propisima EU. Analiza je nastala kao rezultat potrebe za procenom stanja u jedinicama lokalne samouprave u Srbiji za obavljanje poslova koji se odnose na dodelu državne pomoći, u okviru Programa podrške lokalnim vlastima i SKGO, koji je podržala Švedska međunarodna razvojna agencija (Sida).

Dosadašnje iskustvo sa praćenjem procesa pridruživanja ostalih država Centralne i Istočne Evrope je pokazalo da se javne vlasti veoma teško i nerado odriču mogućnosti da neekonomskim i netržišnim instrumentima utiču na sve društvene tokove, a ne samo na privredu u užem smislu. Netransparentne administrativne intervencije su bile i još uvek su prisutne kako u finansiranju javnih preduzeća, u procesu privlačenja novih investicija, tako i u podršci postojećim malim i srednjim preduzećima, bankarskom sektoru, medijima u većinskom državnom vlasništvu i nevladinim organizacijama. Kao po pravilu, sve nove države članice su nekoliko godina pre ulaska u EU postepeno smanjivale nivo državne pomoći, koja je onda u godini ili dve koje su prethodile formalnom prijemu u EU porasla, da bi se iskoristio poslednji momenat za „strateške finansijske injekcije” nacionalnoj ekonomiji pre nego što ona bude prepuštena na milost i nemilost slobodnom tržištu EU. Ako se imaju u vidu strukturni makroekonomski problemi sa kojima su se sve te zemlje borile godinama pre ulaska u Evropsku uniju, razumljivo je što je veliki broj zemalja primljenih u EU u talasu pridruživanja 2004. godine tražio i dobio poseban prelazni period da bi uskladio svoje mehanizme državne pomoći sa kriterijumima EU. Tako je šest od deset novih članica koje su ušle u EU 2004. godine, tražilo prelazni period za smanjenje vertikalne državne pomoći sektorima kao što su industrija čelika (Poljska i Češka), brodogradnja (Malta), bankarstvo itd. Većina „novih” država članica u procesu pristupanja najviše problema je imala sa modelima državne pomoći koji su i u Srbiji najprisutniji, najčešće korišćeni i za koje se navodi da imaju najpozitivnije ekonomske efekte, kao što su, na primer, neselektivno (bez adekvatne procene da preduzeća imaju šanse za privredni oporavak) sub-

vencionisanje preduzeća u teškoćama preko konverzije potraživanja države u osnivački ulog (*debt to equity swap*), davanjem garancija ili opraštanjem poreskog duga.²

Državna pomoć u Srbiji – stanje

Prema brojnim analizama Fiskalnog saveta, kao i nezavisnih ekonomskih stručnjaka, i u Srbiji je potrebna sveobuhvatna reforma sistema državne pomoći. Gotovo opšti je stav da reformu javnih preduzeća i javnog sektora, u kome znatan broj preduzeća neefikasno posluje i ostvaruje velike gubitke sprečava i ometa obilata podrška države putem direktnih i indirektnih subvencija. Ukupni novčani izdaci države za podršku ovim preduzećima – koji uključuju direktne subvencije iz republičkog budžeta i budžeta lokalnih samouprava, transfere za povezivanje radnog staža i izdatke za servisiranje garantovanog duga – u 2010. godini bili su oko 2,7% BDP-a, a u 2011. godini oko 2,3% BDP-a. Pored toga što su ovi izdaci znatni, oni su često netransparentni i nisu zasnovani na *cost-benefit* analizi efekata. Osim ovih direktnih izdataka, preduzeća dobijaju veoma veliku podršku i u vidu indirektnih subvencija: tolerisanje akumuliranja duga za neplaćene poreze i doprinose, neplaćene obaveze prema javnim preduzećima, kao i izdavanje državnih garancija za dug. Ukupno, akumulirani dug za neplaćene poreze i doprinose, dug prema javnim preduzećima i izdate državne garancije dostigli su krajem 2011. godine preko 12% BDP-a.

U svim sektorima u kojima ne postoji transparentna i na brižljivoj oceni efekata zasnovana politika državne podrške, mogu se javiti ili već postoje ozbiljni strukturni problemi zasnovani na suzbijanju konkurencije i distorziji tržišta. Prema analizi prof. Milojka Arsića za časopis *Kvartalni*

*monitor*³, u 2010. godini lokalna preduzeća su primila oko 225 miliona evra (oko 0,8% BDP-a) direktnih subvencija od lokalnih vlasti. Subvencije su koncentrisane u velikim gradovima. Više od dve trećine ukupnog iznosa direktnih subvencija lokalnih vlasti odnosi se na subvencije tri najveća grada. Najveći pojedinačni korisnik lokalnih direktnih subvencija je GSP Beograd. U 2010. iz budžeta Grada Beograda je za subvencije GSP Beograd bilo potrošeno oko 34 miliona evra, a u 2011. godini oko 47 miliona evra. Posebno je problematično što se svega desetak posto od ovog iznosa odnosi na subvencije za kapitalne rashode, dok se ostatak subvencija koristi za finansiranje tekućeg poslovanja.

Zakonom o kontroli državne pomoći („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 51/2009) definisana je državna pomoć kao svaki stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjenje ostvarenje javnog prihoda kojim neko lice stiče povoljniji položaj na tržištu, čime se narušava ili potencijalno narušava konkurencija; subjekti koji je dodeljuju su država, autonomna pokrajina i lokalne samouprave, a korisnik državne pomoći je svako pravno ili fizičko lice koje se javlja kao učesnik na tržištu. Očigledno je da definicija državne pomoći prevazilazi pojam subvencije i obuhvata praktično sve mere državne intervencije u privredi, i to jednako u formi finansijskih davanja (krediti ili dodeljivanje bespovratnih sredstava iz budžeta javnih vlasti), kao i u formi smanjenja prihoda budžeta (kroz povezivanje staža radnicima preduzeća u finansijskim teškoćama iz državnog budžeta, besplatno ustupanje imovine radi obavljanja komercijalne delatnosti, dodeljivanje zemljišta besplatno ili po povlašćenoj ceni, neselektivno opraštanje poreskih ili drugih dažbina i oslobađanje od plaćanja izvršenih komunalnih usluga itd.). Uredbom

2. Prokopijević, Miroslav, *Državna pomoć u Evropskoj uniji i Srbiji*, Evropski pokret u Srbiji, 2013.

3. Arsić, Milojko, „Pod lupom 2: Reforme državnih i društvenih preduzeća”, *Kvartalni monitor*, br. 28, januar–mart 2012, str. 79.

o pravilima za dodelu državne pomoći uveden je najvažniji kriterijum u sistemu državne pomoći u Srbiji, a to je kriterijum za razlikovanje državne pomoći od druge pomoći, odnosno budžetskih davanja (ili sprečavanja povećanja budžeta) koja nisu državna pomoć. Čini se da su kriterijumi za razvrstavanje državnih intervencija u Republici Srbiji koje ne potpadaju pod državnu pomoć nedovoljno precizni i jasni i podložni arbitrarnoj primeni te ih je potrebno što pre izmeniti. U poslednjem godišnjem izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja EU od 16. oktobra 2013. godine upravo to je i uočeno kao jedan od ključnih problema u usaglašavanju regulative RS sa propisima EU o državnoj pomoći.

Prema ovom izveštaju Komisije, prijavljena državna pomoć u Republici Srbiji u 2012. godini bila je za 7% veća nego u prethodnoj, 2011. godini, i iznosila je 2,6% BDP-a. Više od trećine pomoći ili 35,8% u Srbiji je dodeljeno u vidu regionalne pomoći, 13,5% je dodeljeno u formi horizontalne pomoći dok je 28,6% otišlo poljoprivredi. Vrlo malo pomoći je dodeljeno za istraživanja i razvoj, a većina pomoći je dodeljena u formi subvencija, blizu 60%, kao i kroz poreske olakšice (32,6% ukupno dodeljene pomoći). Poređenja radi, u većini država članica Evropske unije državna pomoć ne prelazi prosečnu vrednost od 0,6%. Po strukturi, u EU je državna pomoć uglavnom horizontalna (80%), dakle namenjena je svim preduzećima i privrednim sektorima, a samo 20% je vertikalna pomoć – usmerena na jedan sektor ili jednu oblast. Po ciljevima, državna pomoć u EU je sve više orijentisana ka sektorima razvoja, istraživanja, zaštite životne sredine u cilju povećanja produktivnosti, inovacija, uvođenja novih tehnologija i veće zaposlenosti. Razmatrajući sistem državne po-

moći u Srbiji, Evropska komisija je u istom izveštaju konstatovala da javni monopoli u velikom broju sektora apsorbuju neproporcionalno visok udeo državne pomoći. Na primer, država snažno subvencionise sektor transporta (putevi, železnice, avio-saobraćaj), koji prima gotovo petinu državne pomoći. Prema stavu Komisije, kontrola državne pomoći mora da bude jača i sveobuhvatnija.

Nosilac praćenja realizacije državne pomoći u Republici Srbiji je Komisija za kontrolu državne pomoći. Komisija ima ovlašćenja da u postupku prethodne kontrole odlučuje o dozvoljenosti prijavljene državne pomoći, a u postupku naknadne kontrole da odlučuje o dozvoljenosti dodeljene državne pomoći. Prema stavu Evropske komisije u poslednjem izveštaju iz oktobra 2013. godine, sve odluke o dodeljivanju državne pomoći moraju prvo biti prijavljene nadležnoj Komisiji za kontrolu državne pomoći pre nego što se primene u praksi. Uz navedeno, Komisija za kontrolu državne pomoći bi trebalo da ima veći nivo operative autonomije u odnosu na Ministarstvo finansija, koje je osniva, a istovremeno je najveći pojedinačni davalac državne pomoći.

Državna pomoć u gradovima i opštinama

Svi gradovi i opštine u Srbiji imaju određenu vrstu mehanizma za pružanje finansijske podrške privredi: strateškim investitorima, malim i srednjim preduzećima, preduzetnicima (vlasnicima radnji koje nisu registrovane kao pravna lica) i/ili poljoprivrednim gazdinstvima. Samo mali broj lokalnih samouprava do sada je podnosio prijave Komisiji za kontrolu državne pomoći za ocenu dopuštenosti mehanizama za pružanje finansijske podrške navedenim privrednim subjektima, iako

je očigledno da se radi o projektima regionalne investicione državne pomoći ili o *de minimis* državnoj pomoći.

Za većinu programa podrške privredi u opštinama nisu ustanovljeni indikatori pomoću kojih bi se pratila njihova uspešnost i proverilo da li oni zaista omogućavaju otvaranje novih radnih mesta i privredni rast. Tu se pre svega misli na mehanizam koji bi pratio broj novootvorenih radnih mesta, odnosno promene opštinskih prihoda nastale kao rezultat programa finansiranja (npr., nova radna mesta → nove plate → novi lokalni prihodi od poreza na dohodak građana).

U velikom broju lokalnih samouprava postoji praksa dodeljivanja građevinskog zemljišta velikim strateškim investitorima besplatno ili po povlašćenoj ceni. Najčešće su to investitori koji već od Vlade RS dobijaju državne budžetske subvencije po radnom mestu za svakog zaposlenog radnika, a dodeljivanje zemljišta za gradnju proizvodnih objekata od strane lokalne samouprave je samo jedan deo ukupnog paketa beneficija za privlačenje novih investicija.

Vlada Republike Srbije je 2010. godine legalizovala postojeću praksu (koja do 2010. godine nije bila zakonita, ali je uprkos tome bila široko rasprostranjena) omogućavanja pogodnosti velikim strateškim investitorima davanjem zemljišta za izgradnju industrijskih objekata besplatno ili po ceni nižoj od tržišne. Na osnovu člana 96. stava 7. Zakona o planiranju i izgradnji, koji je stvorio osnov za to, doneta je uredba koja omogućava lokalnim samoupravama da građevinsko zemljište ustupaju investitorima za određene vrste projekata besplatno ili po ceni nižoj od tržišne.⁴ Na osnovu ove uredbe, jedinice lokalne samouprave su ovlašćene da prodaju ili daju u

>>>

4. Uredba o uslovima i načinu pod kojima lokalna samouprava može da otuđi ili da u zakup građevinsko zemljište po ceni manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade („Službeni glasnik RS”, br.13/2010).

zakup građevinsko zemljište investitorima po povlašćenoj ceni ili besplatno, ukoliko za ovu transakciju obezbede saglasnost Vlade RS.

Od 2010. godine grad ili opština može ustupiti investitoru zemljište po povlašćenoj ceni ili besplatno ukoliko je:

1. objekat u funkciji realizacije projekata ekonomskog razvoja;
2. objekat namenjen za socijalno stanovanje ili su investitori državni organi, pokrajina ili gradovi/opštine za potrebe vršenja svojih nadležnosti;
3. zemljište namenjeno za izgradnju stanova koji se prodaju za rešavanje stambenih pitanja lica koja po prvi put rešavaju stambeno pitanje u skladu sa posebnim propisima;
4. objekat u funkciji obavljanja komunalne delatnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuju komunalne delatnosti.

Investitori koji dobijaju zemljište besplatno ili po povlašćenoj ceni moraju da dokažu da će se projektnom investicijom povećati broj zaposlenih u privredi grada/opštine za najmanje 1%, odnosno, ako se zapošljavaju visokoobrazovani kadrovi (više od 50% zaposlenih sa fakultetom), tada je dovoljno da se dokaže da će se broj zaposlenih u privredi opštine uvećati za najmanje 0,5%. Zemljište se investitorima može ustupiti, naravno nakon dobijanja saglasnosti Vlade RS, u postupku prikupljanja ponuda javnim oglasom ili neposrednom pogodbom. Lokalna samouprava se opredeljuje za postupak (javni oglas ili neposredna pogodba) pre nego što pokrene postupak dobijanja prethodne saglasnosti Vlade RS. Pre nego što pokrene postupak za dobijanje saglasnosti, lokalna samouprava je u obavezi da pripremi elaborat opravdanosti ustupanja zemljišta po povlašćenoj ceni ili besplatno. Elaborat obavezno sadrži, pored svih geoprостornih, planskih i ostalih podataka o parceli/parcelama, i procenu Poreske uprave o njenoj vrednosti, ekonomsku

analizu očekivanih troškova i ekonomsku analizu očekivane koristi od realizacije projekta, odnosno investicije, kao i analizu očekivanih socijalnih efekata i pregled drugih podsticajnih mera i sredstava koje Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave obezbeđuje za realizaciju projekta, odnosno investicije.

Lokalne samouprave nemaju praksu prijavljivanja Komisiji za kontrolu državne pomoći projekata prodaje ili davanja zemljišta u zakup po povlašćenoj ceni, smatrajući verovatno da je sasvim dovoljno da pripreme elaborat o ekonomskoj opravdanosti projekta i da za njega obezbede saglasnost Vlade Republike Srbije. Prodaja i davanje u zakup zemljišta po ceni nižoj od tržišne ili besplatno bez ikakve sumnje predstavlja državnu pomoć i smatramo da je za ovakve projekte potrebno obezbediti saglasnost Komisije, jer se kriterijumi koje procenjuje Vlada Republike Srbije odnose na ekonomsku opravdanost pojedinačnog projekta, a kriterijumi Komisije se odnose na kontekst projekta u sklopu celine privrednog okruženja u kome ovakav projekat u određenim slučajevima može da ugrozi konkurenciju.

Osim dodeljivanja zemljišta besplatno ili po povlašćenoj ceni, lokalne samouprave uvode i druge podsticajne mere novim investitorima kao i postojećoj privredi, kao što su sledeće:

- investitori koji zapošljavaju određen broj novih radnika oslobađaju se plaćanja komunalnih taksi, naknade za uređenje i korišćenje građevinskog zemljišta, poreza na imovinu (koji je 100% opštinski prihod), pa čak i plaćanja cene komunalnih usluga (vode, gasa, grejanja, odnošenja smeća);
- korisnici biznis inkubatora ne plaćaju određene komunalne takse („firmarinu“) i naknadu za korišćenje građevinskog zemljišta;
- verske ustanove, sportski klubovi, udruženja nacionalnih manjina i udru-

ženja građana oslobađaju se plaćanja određenih komunalnih taksi i u određenim slučajevima dobijaju besplatno na korišćenje poslovni prostor u vlasništvu lokalne samouprave itd.

Preporuke za usklađivanje sistema državne pomoći sa propisima EU

Javne vlasti na svim nivoima bi trebalo da postepeno smanjuju sve vidove državne pomoći, ali i da menjaju strukturu državne pomoći kako bi ona postala dominantno horizontalna, neselektivna, umesto vertikalne, koja predstavlja podršku određenim monopolnim sektorima ili određenim firmama.

Lokalne samouprave bi trebalo da izrade registre državne pomoći u kojima bi se pratili vrsta, struktura i efekti mera državne pomoći po sektorima, kao i po pojedinim primaocima državne pomoći.

Lokalne samouprave bi trebalo da što pre počnu da prijavljuju Komisiji za kontrolu državne pomoći sve mere finansijske podrške privredi koje podležu pravilu *de minimis* (niže su od 200.000 evra po jednom privrednom subjektu te ih Komisija ne odobrava, ali bi o takvim merama trebalo da bude obaveštena).

Potrebno je u najkraćem roku usvojiti Strategiju restrukturiranja javnih komunalnih preduzeća sa Akcionim planom za njenu implementaciju, u kojoj bi se jasno definisali pravci reforme komunalne privrede i aktivnosti koje je potrebno sprovesti za povećanje njene konkurentnosti.

Zakon o kontroli državne pomoći i podzakonske propise Republike Srbije je neophodno u celini uskladiti sa regulativom EU o kontroli državne pomoći, posebno u domenu uređivanja naknade za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa, što će imati uticaj i na praćenje i kontrolu realizacije mera državne pomoći javnim komunalnim preduzećima.

U Zakonu o kontroli državne pomoći i sprovedbenim uredbama je potrebno precizirati i suziti kriterijume za subvencionisanje javnih (pa i javnih komunalnih) preduzeća – posebno preduzeća u oblastima u kojima još uvek ne postoje kriterijumi i metodologija za formiranje cena usluga (praktično sva javna preduzeća osim energetike i gasa).

Prvi i najvažniji zadatak Komisije za kontrolu državne pomoći bi trebalo da bude da pripremi priručnik za državne organe, lokalne samouprave i druge davaoce državne pomoći sa konkretnim tipovima državne pomoći – dozvoljene

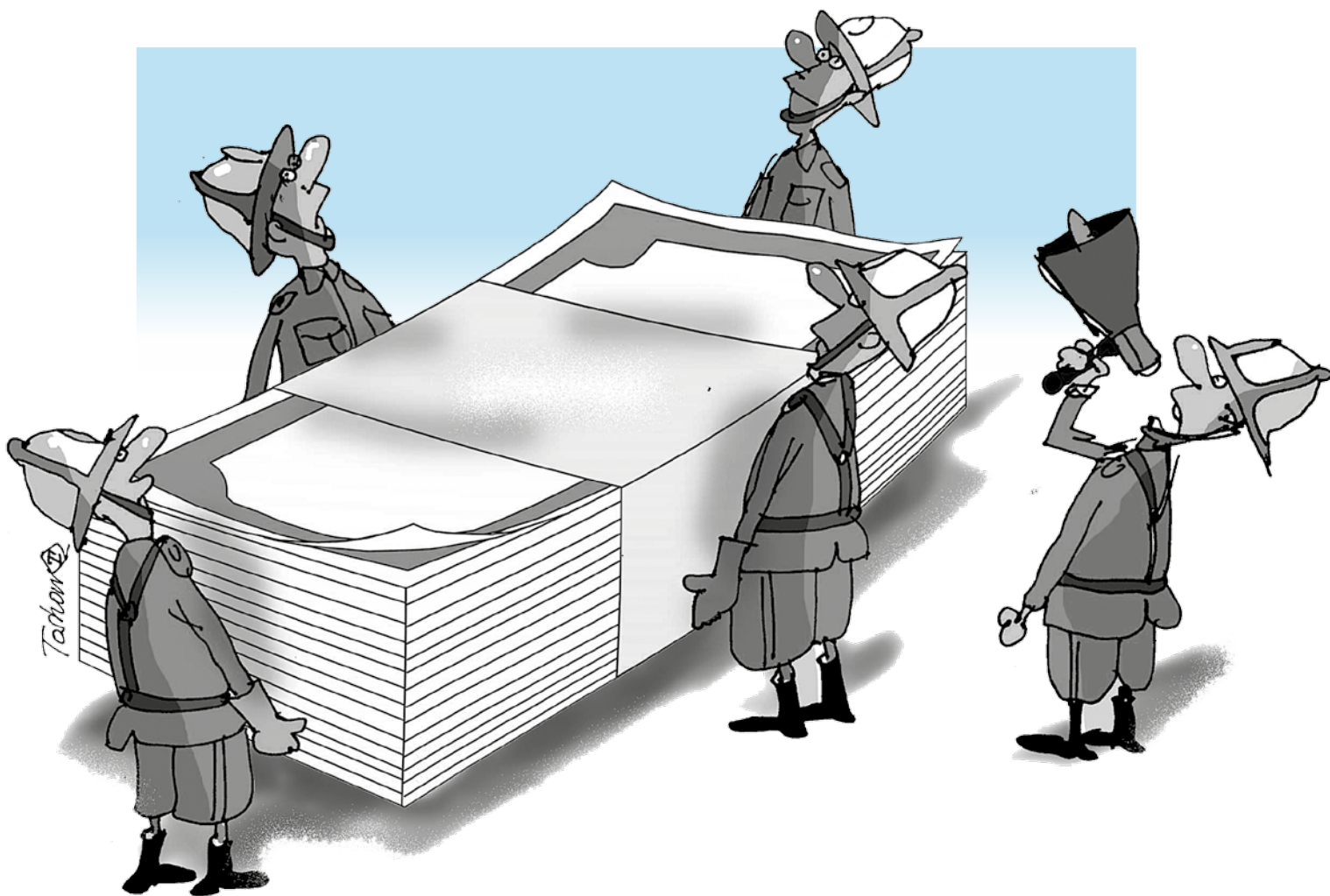
i nedozvoljene – prema kategorizaciji koja je već uspostavljena Uredbom o pravilima za dodelu državne pomoći i sa primerima iz domaće prakse, kao i sa opisanim ključnim slučajevima iz prakse Evropske komisije i Evropskog suda pravde.

Nadležnosti Komisije za kontrolu državne pomoći je neophodno proširiti i samu Komisiju institucionalno organizovati po ugledu na strukturu i nadležnosti Uprave za javne nabavke.

Komisija za kontrolu državne pomoći bi trebalo da bude ovlašćena i da priprema

i organizuje obuke za adekvatnu primenu Zakona o kontroli državne pomoći – ovo pre svega jer su svi davaoci državne pomoći obavezani da neposredno primenjuju sva pravila o državnoj pomoći sadržana u međunarodnim sporazumima koje je potpisala Srbija, a oni nisu upoznati čak ni sa sadržinom i opsegom primene domaćih propisa o državnoj pomoći.

Fokus institucionalne podrške trebalo bi da bude usmeren na veće i fiskalno jače lokalne samouprave, jer su i izazovi u primeni propisa o državnoj pomoći u ovim lokalnim samoupravama najveći. ■





Đorđe Krivokapić*

Asistent na Fakultetu organizacionih nauka
Univerziteta u Beogradu

✉ krivokapic@fon.rs

PRISTUPNI PREGOVORI SA EU – IZAZOVI I/ILI MOGUĆNOSTI U OBLASTI JAVNIH NABAVKI ZA LOKALNE SAMOUPRAVE

Suština novog Zakona o javnim nabavkama u skladu je sa direktivama Evropske unije i pregovarački tim Srbije ne bi trebalo da očekuje veće probleme prilikom otvaranja Poglavlja 5

Republika Srbija je potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU preuzela i obavezu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva i u ovoj oblasti sa pravnim tekovinama EU (*acquis communautaire*), kao i obavezu njihove primene. *Acquis communautaire* moraju u potpunosti biti implementirane u nacionalna zakonodavstva, i pregovori su primarno usmereni na pitanje u kojoj meri te pravne tekovine treba da budu implementirane pre pristupanja nove članice Evropskoj uniji, a koji deo bi trebalo da bude implementiran u tranzicionom periodu nakon pristupanja Uniji.¹ Tranzicioni periodi postoje zato što se ne može očekivati da država koja je potencijalni kandidat za članstvo može ispuniti sva pravila Evropske unije do trenutka pristupanja.² Međutim, Republika Srbija se dugi niz godina nalazi u procesu prilagođavanja nacionalnog zakonodavstva pravnim tekovinama Evropske unije. Krajnji cilj reformi je samo članstvo u Uniji, ali pravila Evropske unije utiču na države koje nisu članice, preko raznih trgovinskih aranžmana³, što je svakako doprinelo proširivanju i produživanju reformi u mnogim oblastima.

Jedinstveno tržište među članicama, koje garantuje slobodu kretanja proizvoda, usluga, rada i kapitala jeste sam

* Koautori na pisanju članka: Stefan Komazec, Ivan Todorović i dr Ondrej Jaško, Fakultet organizacionih nauka, Univerzitet u Beogradu

1. Grabbe, H., "Europeanization goes east: power and uncertainty in the EU accession process", *The politics of Europeanization*, 27, 2003, str. 303–329.
2. Spiesberger, M., "Uebergangsregime zur Abfederung von Differenzen bei EG/EU-Beitritten", *Oesterreichische Zeitschrift fuer Politikwissenschaft*, 27(4), 1998, str. 407–423.
3. Bock, C., "The EEA Agreement: Rules on Public Procurement", *Public Procurement Law Review*, 2, 1993, str. 136–157.

temelj Evropske unije.⁴ Posebno značajna oblast su javne nabavke, jer buduće članice svoju regulativu moraju prilagoditi pravnom okviru Evropske unije, koji ima za cilj stvaranje potpuno otvorenog tržišta za javne nabavke među državama članicama.⁵ Termin *javna nabavka* se odnosi na situaciju u kojoj javno telo pribavlja potrebna dobra i usluge sklapajući odgovarajuće ugovore sa drugim entitetima.⁶

Republika Srbija je 6. 1. 2013. donela novi Zakon o javnim nabavkama, koji je stupio na snagu 1. 4. 2013. U radu će biti analizirana usklađenost novog Zakona sa pravnom regulativom Unije, kako bi se utvrdilo trenutno stanje kao osnova za pristupne pregovore. Upravo je usklađenost nacionalnog zakonodavstva i pravnih tekovina Evropske unije predmet prve faze pristupnih pregovora, takozvane faze „skrininga“. Pregovori se sprovode kroz 35 poglavlja, a poglavlje 5 se tiče javnih nabavki (Chapter 5 – Public Procurement). Koliko je značajno svako poglavlje ilustruje činjenica da države članice Unije mogu u nedogled odlagati prijem nove članice kroz odbijanje da se zatvore pojedinačna poglavlja u pregovorima. U prošlosti članice Unije nisu izbegavale da iskoriste ove mogućnosti kada god su bile zabrinute za ishod proširenja.⁷

Usklađenost propisa – Poređenje propisa EU sa srpskim zakonodavstvom i praksom

Pravna regulativa Evropske unije je rezultat zajedničkog iskustva država članica u uređenju određenih oblasti, i to je jedan od osnovnih razloga zašto određeni istraživači ističu regulativu Evropske unije kao model po kome bi drugi subjekti trebalo da urede odgovarajuće oblasti.⁸ Među primarne izvore prava Evropske unije spadaju osnivački ugovori (EU Treaties).⁹ U osnivačkim ugovorima se ne pominju direktno javne nabavke, ali su navedeni određeni principi čije poštovanje nameće određeni način sprovođenja javnih nabavki u Evropskoj uniji. Javne nabavke u Evropskoj uniji su regulisane određenim direktivama. Direktive bi trebalo da obezbede transparentnost, eliminišu protekcionizam i diskriminaciju, ali i da definišu pravila za ceo proces javnih nabavki, kao što su publikacije u kojima je obavezno objaviti javnu nabavku, objektivni kriterijumi, vrste postupaka javnih nabavki i vremenski okviri.¹⁰ Direktive su od njihovog uvođenja do danas mnogo puta, različitim amandmanima, proširene i prilagođene okruženju.¹¹ Osnovna direktiva u oblasti javnih nabavki je Direktiva o koordinaciji postupaka za dodelu javnih ugovora o radovima, dobrima i uslugama (2004/18/EZ), koju su 31. 3. 2004. godine usvojili

Evropski parlament i Savet Evropske unije. Direktiva je pripremljena na osnovu iskustava Evropskog suda pravde, odnosno presuda ovog suda u oblasti javnih nabavki. Ova direktiva se odnosi na postupke javnih nabavki u javnom sektoru (i naziva se *Public Sector Directive*) i naziva se još „klasična“ ili „tradicionalna“ direktiva. Pored pomenute, oblast javnih nabavki je regulisana i specifičnim direktivama koje regulišu sektore vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga (2004/17/EZ), odbrane i bezbednosti (2009/81/EZ), kao i Direktivom o pravnim lekovima (2007/66/EZ). Za lokalne samouprave je najznačajnija „klasična“ direktiva.

Važna informacija za pregovaračku poziciju Republike Srbije jeste da je osnovni cilj direktiva stvaranje otvorenog i jedinstvenog tržišta za javne nabavke u Uniji, a ne postizanje najboljih performansi, odnosno efikasnosti i efektivnosti javnih nabavki u državama članicama.¹² Ovaj, kao i mnogi drugi aspekti javnih nabavki, ostaju u nadležnosti država članica, koje bi trebalo da ih regulišu kroz svoje zakonodavstvo. Ipak, slobodan prostor koji države imaju da regulišu sopstvene javne nabavke se značajno smanjio tokom godina.¹³ Stoga pregovarački tim Republike Srbije treba da bude svestan sve užeg manevarskog prostora u prvoj fazi pregovora, pomenutoj „skrining“ fazi.

>>>

4. Nielsen, J. U. M. & Hansen, L. G., „The EU Public Procurement Regime—Does It Work?“, *Intereconomics: review of international trade and development*, 36(5), 2001, str. 255–263.

5. Arrowsmith, S., „EC Regime on Public Procurement“, in Thai, K. V. (ed.), *International Handbook of Public Procurement*, Edition: 1. Boca Raton, Florida, USA: CRC Press, Taylor & Francis Group, 2009, str. 251.

6. Arrowsmith, S., Linarelli, J. & Wallace, D., *Regulating Public Procurement – National and International Perspectives*, Alphen aan den Rijn, South Holland, Netherlands: Kluwer Law International, 2000.

7. Schneider, C. J., *Conflict, negotiation and European Union enlargement*, Cambridge University Press, 2009, str. 20.

8. Schwartz, J., „Learning from the United States' procurement law experience: On „law transfer“ and its limitations“, *Public Procurement Law Review*, 11, 2002, str. 115–125.

9. Arrowsmith, S., *The Law of Public and Utilities Procurement*, 2nd ed., London, United Kingdom: Sweet & Maxwell, 2005.

10. Heijboer, G. J. & Telgen, J., „Choosing the Open or the Restricted Procedure: A Big Deal or a Big Deal?“, *Journal of Public Procurement*, 2(2), 2002, str. 187–215.

11. Arrowsmith, S., *The Law of Public and Utilities Procurement*.

12. Ibid.

13. Arrowsmith, S., „The past and future evolution of EC Procurement Law: From framework to common Code?“, *Public Contracts Law Journal*, 35, 2006, str. 337–384.

U izveštaju o napretku Srbije za 2012. godinu Evropska komisija u oceni obaveza koje proističu iz članstva, u okviru Poglavlja 5 (Javne nabavke), ističe da je usklađivanje u oblasti javnih nabavki umereno napredovalo. U izveštaju se ne pominje neusklađenosti propisa, već se ističe da Srbija mora da nastavi da ulaže napore u ovoj oblasti, posebno kako bi se izbegle nepravilnosti u korišćenju pregovaračkog postupka.

Međutim, kao što je već istaknuto, u Srbiji se od 1. 4. 2013. godine primenjuje novi Zakon o javnim nabavkama. U zajedničkom izveštaju Evropskog parlamenta i Saveta o napretku Srbije u postizanju neophodnog stepena usklađenosti sa kriterijumima za članstvo, koje je objavljeno 22. aprila 2013. godine, ističe se da je značajan i pozitivan napredak bilo usvajanje novog Zakona o javnim nabavkama krajem 2012. godine. Izveštaj ističe da ovaj zakon predstavlja dodatno usaglašavanje zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije i generalno poboljšava efikasnost javnih nabavki, na primer, centralizovanjem javnih nabavki. Dodatno se ističe da on jača institucije zadužene za primenu i praćenje pravila o javnim nabavkama, kao i da su uvedena nova pravila za sprečavanje korupcije i sukoba interesa. Uopšteno gledano, izveštaj zaključuje da novi bi zakon trebalo da dovede do transparentnijih i efikasnijih procedura nabavki, kao i do povećanja konkurencije. Navodi iz pomenutog izveštaja su potkrepljeni činjenicom da je situacija na koju se odnosi jedna od ključnih primedbi iz Izveštaja o napretku Srbije za 2012. godinu koja se tiče nepravilnosti u korišćenju pregovaračkog postupka, značajno unapređena uvođe-

njem obaveze naručioca da pre pokretanja pregovaračkog postupka zahteva od Uprave za javne nabavke mišljenje o osnovanosti primene pregovaračkog postupka.

U izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2013. godinu zaključeno je da je ostvaren dobar napredak u oblasti javnih nabavki. Ponovo je istaknuto da je novim Zakonom o javnim nabavkama izvršeno dalje usaglašavanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i da su unapređeni postupci javnih nabavki. Istaknuto je i da su kapaciteti u ovoj oblasti, a naročito kapaciteti Uprave za javne nabavke, i dalje nedovoljni. Opšti zaključak je da je u usklađivanju u oblasti javnih nabavki zabeležen umeren napredak.

Uopšteno govoreći, sasvim je ispravno reći da je suština novog Zakona o javnim nabavkama u skladu sa direktivama Evropske unije.¹⁴ Ova činjenica je potkrepljena izveštajima Evropske komisije, Evropskog parlamenta i Saveta. Principi obezbeđivanja konkurencije, jednakosti ponuđača i transparentnosti, koji su ključni principi direktiva Evropske unije, utvrđeni su novim Zakonom o javnim nabavkama kao načela javnih nabavki i razrađeni su raznim odredbama Zakona. Takođe, vrste postupaka javnih nabavki su proširene i sada se u potpunosti podudaraju sa vrstama postupaka iz direktiva. Ako se ove činjenice imaju u vidu, može se zaključiti da je formalna regulativa u Republici Srbiji u ovom domenu prilagođena onoj koja je na snazi u Evropskoj uniji i da u prvoj fazi pregovora pregovarački tim Republike Srbije ne bi trebalo da očekuje veće probleme za otvaranje Poglavlja 5.

Međutim, jedan od rezultata prve faze pregovora sa EU jesu i merila za ispunjenje dogovorenih obaveza. Druga faza pregovora se tiče ispunjenja postavljenih ciljeva i u toj fazi lokalne samouprave imaju jednu od ključnih uloga za zatvaranje Poglavlja 5. Zato je potrebno ispitati sposobnosti lokalnih samouprava u Republici Srbiji za sprovođenje novog Zakona o javnim nabavkama.

Kapaciteti lokalnih samouprava za sprovođenje Zakona o javnim nabavkama

U ovom poglavlju rada će biti prikazan deo rezultata istraživanja koje su autori sprovedi 2013. godine. Jedan od ciljeva istraživanja je bilo utvrđivanje trenutnog stanja u pogledu kadrovskih kapaciteta u oblasti javnih nabavki, odnosno kadrovske osposobljenosti lokalnih samouprava za sprovođenje novog Zakona o javnim nabavkama. Bez odgovarajućih kadrovskih kapaciteta, nemoguće je obezbediti transparentne i efikasne javne nabavke.¹⁵ Osnovni potencijalni problem predstavlja nedostatak službenika za javne nabavke. Opštine koje nemaju nijednog sertifikovanog službenika za javne nabavke još uvek nisu u stanju da ispune zakonsku odredbu koja nalaže po jednog zaposlenog službenika za javne nabavke za svaki 21 milion dinara vrednosti nabavke (član 134. stav 1. Zakona). Utvrđeno je da broj službenika za javne nabavke ne zavisi od ukupnog broja zaposlenih, niti od razvijenosti opštine, već pre ukazuje na nepostojanje strategije zapošljavanja i obuke kadrova iz oblasti javnih nabavki.¹⁶

Analizirana je i opterećenost zaposlenih na radnim mestima koja su u vezi sa javnim nabavkama, kroz broj postupaka

14. Komazec, S., Todorović, I., Krivokapić, Đ., Jaško, O., "Capacities of local self-governments in Serbia for compliance with EU directives on public procurement", *Management*, 69, 2013, str. 15–24.

15. Sakane, T., "Public Procurement in United Nation System", In Thai, K. V. (ed.), *International Handbook of Public Procurement*, Edition: 1, Boca Raton, Florida, USA: CRC Press, Taylor & Francis Group, 2009, str. 233–250.

16. Komazec, S., Todorović, I., Krivokapić, Đ., Jaško, O., "Capacities of local self-governments in Serbia for compliance with EU directives on public procurement".



javnih nabavki po zaposlenom, koji varira od 2 do 25. Pored toga, o stanju u odeljenjima koja se bave javnim nabavkama i o položaju tih odeljenja u lokalnim samoupravama govore podaci o tome na koliko zaposlenih u lokalnoj samoupravi dolazi jedan zaposleni koji se bavi javnim nabavkama. Odnos, koji varira od 1:10 do 1:98, jasno pokazuje organizacionu neusklađenost u lokalnim samoupravama.¹⁷ Kombinacija ovih podataka govori da u lokalnim samoupravama ne postoje standardi za broj ljudi u odnosu na obim posla, kao i da se iskustveno nije došlo do određenog broja ljudi za obavljanje poslova javnih nabavki u odnosu na ukupan broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi. Sa druge strane, uočeno je da službenici za javne nabavke, ili lica koja se bave

javnim nabavkama, nisu ni na koji način izdvojeni od ostalih zaposlenih. Niti su organizaciono, odnosno hijerarhijski na višem nivou od većine zaposlenih, niti su većom platom nagrađeni za posao koji obavljaju, što ne doprinosi njihovom autoritetu, koji je posebno bitan u periodu planiranja javnih nabavki.

Ako se ima vidu da je u velikom broju evropskih zemalja u praksi zastupljeno isticanje organizacione jedinice za javne nabavke u odnosu na druge jedinice lokalne samouprave, ali i isticanje zaposlenih koji se bave javnim nabavkama (plata, hijerarhijska pozicija), može se pretpostaviti da se u tom segmentu pregovora mogu očekivati određene zamerke Evropske unije.

Iznosi koji države članice EU troše kroz javne nabavke čine ogromne procenete odgovarajućeg bruto domaćeg proizvoda, te je ta oblast izuzetno pogodna za razvijanje korupcije¹⁸ i posebnu pažnju treba obratiti na kontrolu planiranja, sprovođenja i izvršenja postupaka javnih nabavki. Direktive Evropske unije koje se odnose na javne nabavke doprinose borbi protiv korupcije kroz dva seta mera. Prvo, kroz samu svoju prirodu, odnosno kroz pravni okvir, a drugo, konkretnije, kroz promovisanje poštenja među entitetima koji se pojavljuju u procesu javnih nabavki.¹⁹

Istraživanje je pokazalo da posebne službe koje se bave kontrolom planiranja, sprovođenja postupka i izvršenja javnih

>>>

17. Ibid.

18. Staphenurst, F. and Langseth, P., "The role of the public administration in fighting corruption", *The International Journal of Public Sector Management*, 10(5), 1997, str. 311-333.

19. Bovis, C., *EC Public Procurement: Case Law and Regulation*, Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2006.

nabavki postoje ili su u formiranju samo u najrazvijenijim opštinama. U manje razvijenim opštinama ne postoje čak ni posebna radna mesta koja se bave isključivo kontrolom planiranja, sprovođenja postupka i izvršenja javnih nabavki, već zaposleni koji sprovode postupak vrše i kontrolu tog postupka.²⁰ Pored navedenih organizacionih nedostataka, samo najrazvijenije lokalne samouprave su u nekoliko slučajeva angažovale eksterne konsultante za obavljanje poslova kontrole javnih nabavki. Nijedna od analiziranih opština nije uspostavila saradnju sa drugom (većom ili manjom) lokalnom samoupravom u vezi sa kontrolom javnih nabavki.

Iako novi Zakon predviđa više opcija za kontrolu planiranja, sprovođenja postupka i izvršenja javnih nabavki, jasno je da lokalne samouprave ne koriste te mogućnosti, te se u tom segmentu javnih nabavki, u drugoj fazi pregovora, mogu očekivati dodatni zahtevi Evropske unije.

Posmatrajući sprovođenje javnih nabavki, istraživanje je pokazalo da ni u jednoj od opština, bez obzira na razvijenost i veličinu, ne postoji uputstvo za formiranje komisije, već se taj posao obavlja intuitivno, uz poštovanje zakonskih odredaba. Takođe, jedna od obaveza koju nameću direktive jeste i definisanje objektivnih kriterijuma za izbor najbolje ponude.²¹ U članu 53. stavu 1. tački (a) Direktive 2004/18/EZ nabrojani su kriterijumi kao što su cena, kvalitet, troškovi eksploatacije, postprodajne usluge i rok isporuke

i, iako lista nije konačna, postoji važno ograničenje da kriterijumi moraju biti direktno povezani sa predmetom nabavke, odnosno ne smeju biti takvi da vode ispunjenju sekundarnih ciljeva (npr., socijalnih ciljeva).²² Lokalne samouprave nisu još uvek internim aktima precizirale postupak sprovođenja javnih nabavki, te stoga uputstvo za definisanje kriterijuma ne postoji ni u jednoj od opština, već se taj posao obavlja pretežno na osnovu iskustva.

Jedan od najvažnijih segmenata u okviru javnih nabavki u Evropskoj uniji jeste upravo sprovođenje elektronskih aukcija, što je obuhvaćeno članom 1. stavom 7. i članom 54. Direktive 2004/18/EZ.²³ Međutim, rezultati istraživanja su pokazali da u većini opština, bez obzira na veličinu i razvijenost, ne postoje odgovarajući tehnički kapaciteti za sprovođenje elektronskih aukcija, niti za sprovođenje ostalih aktivnosti elektronskih nabavki.²⁴

Zaključak

Na osnovu analize i istraživanja može se zaključiti da lokalne samouprave neće imati značajniju ulogu u prvoj fazi pregovora, gde će se ocenjivati stepen usklađenosti nacionalnog zakonodavstva i evropske regulative. Republika Srbija ne bi trebalo da očekuje problem oko otvaranja Poglavlja 5 u pregovorima sa Evropskom unijom. Međutim, predstavnik lokalnih samouprava bi trebalo da bude obavezan član pregovaračkog tima za Poglavlje 5 u prvoj fazi, kako bi mogao da spreči nametanje zahteva lokalnim samoupravama koji očigledno ne mogu biti

ispunjeni, što bi potom zaustavilo pregovore u narednoj fazi.

Ipak, ključnu ulogu će lokalne samouprave imati u drugoj fazi, gde mogu doći do izražaja identifikovani potencijalni problemi u vezi sa nekorisćenjem određenih mogućnosti koje Zakon pruža, zbog nedostatka kadrovskih, organizacionih ili tehničkih kapaciteta. Stoga bi lokalne samouprave trebalo da preduprede zastoje u pregovorima kako podizanjem sopstvenih kapaciteta tako i ukazujući državnim organima na određene opcije koje Zakon nudi, a koje one ne mogu da ispune, kako bi država svojim merama osposobila lokalne samouprave za sprovođenje Zakona u potpunosti.

Imajući u vidu da je novi zakon o javnim nabavkama u velikoj meri u skladu sa pravnim tekovinama EU, smatramo da u fazi pregovora lokalne samouprave najveći doprinos mogu dati podizanjem sopstvenih kapaciteta kako bi u potpunosti bile sposobne da sprovode Zakon o javnim nabavkama u skladu sa osnovnim načelima i pravilima tog zakona. Konkretno, smatramo da bi lokalne samouprave najbolje mogle da podignu kapacitete organizovanjem na regionalnom i centralnom nivou, te da razmenom iskustava i zajedničkim rešavanjem sličnih problema sa kojima se susreću unaprede svoje postupanje u postupcima javnih nabavki. Ovaj vid organizovanja smatramo posebno značajnim imajući u vidu nedovoljne kapacitete Uprave za javne nabavke, koja trenutno nema mogućnosti da pruži odgovarajuću savetodavnu pomoć. ■

20. Komazec, S., Todorović, I., Krivokapić, Đ., Jaško, O., "Capacities of local self-governments in Serbia for compliance with EU directives on public procurement".

21. Feliú, J. M. G., *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española: la necesaria adopción de una nueva ley de contratos públicos y propuestas de reforma*, Madrid, Spain: Editorial Civitas, 2006.

22. Arrowsmith, S., "EC Regime on Public Procurement".

23. Arrowsmith, S., *The Law of Public and Utilities Procurement*.

24. Komazec, S., Todorović, I., Krivokapić, Đ., Jaško, O., "Capacities of local self-governments in Serbia for compliance with EU directives on public procurement".



Aleksandar Macura

Konsultant za pitanja energetike

✉ alex.macura@gmail.com

LOKALNE SAMOUPRAVE I ENERGETSKA EFIKASNOST U PROCESU PRIDRUŽIVANJA EU KOLIKO JE ENERGETSKE EFIKASNOSTI ZAPRAVO POTREBNO SRBIJI?

Možda najvažnija posledica primene mera energetske efikasnosti može biti preusmeravanje potrošnje domaćinstava i preduzeća sa suvišne potrošnje energije na tražnju za drugim robama i uslugama, čime bi se mogao stvoriti zamajac za lokalno zapošljavanje usled povećanja tražnje

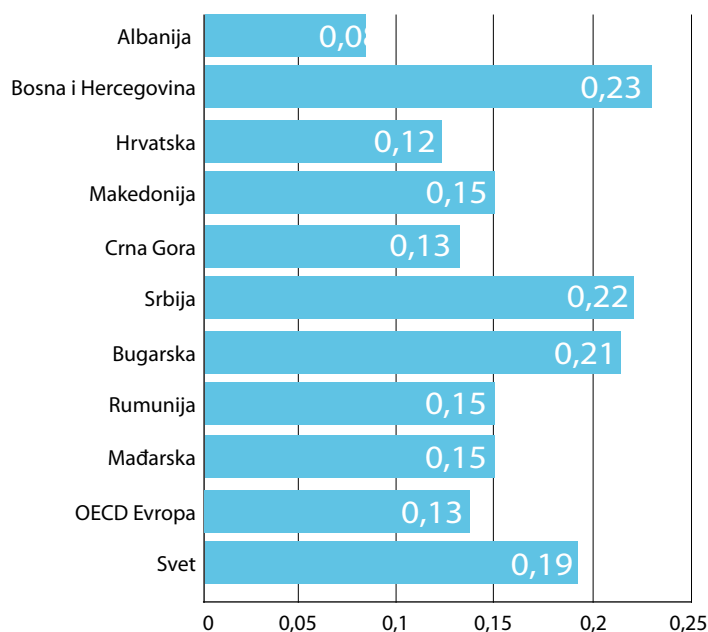
Stara istina da je najteže odgovoriti na najjednostavnija pitanja posebno se potvrđuje u slučajevima kada je ta pitanja postavio nedovoljan broj ljudi spremnih da potraže odgovor na njih. Pitanje iz naslova gotovo nikada nije ni postavljeno na način koji nas u ovom trenutku zanima, kao pitanje koje je u centru problema siromaštva u Srbiji i koje je jedno od centralnih pitanja održivog razvoja u Srbiji. Tako se desilo da se pitanje energetske efikasnosti najčešće javlja u kontekstu procesa evropskih integracija i obaveza koje država Srbija u tom procesu treba da preuzme. To je još jedan razlog da razumemo da proces pridruživanja može biti podsticaj da uočimo glavna pitanja vezana za razvoj u Republici Srbiji, da ih uobličimo u praktičnopolitičkom smislu odgovarajućim dokumentima, donetim od strane odgovarajućih demokratskih tela, uz odgovarajuće, veliko, učešće javnosti, da ih strukturirano damo na upravljanje odgovarajućim institucijama, uključujući nezavisne strukovne organizacije, te da svi zajedno pratimo kako se razvijaju ta pitanja i da unapređujemo način njihovog razrešenja.

Ima dovoljno dobrih razloga da društvo u Republici Srbiji posveti pitanju energetske efikasnosti značajne resurse. Energetska efikasnost nije sektorsko pitanje, već razvojno pitanje od najvećeg značaja.

Vlada Republike Srbije je procenila da preko 500.000 domaćinstava u našoj zemlji ima pravo na sticanje statusa energetske zaštićenog kupca, odnosno da ta domaćinstva nisu u stanju da podmiri svoje potrebe za energijom iz sopstvenih prihoda na način koji ne bi ozbiljno ugrozio vitalne potrebe. Mere energetske efikasnosti mogu znatno doprineti tome da se položaj ovih domaćinstava izmeni na bolje.

>>>

Grafikon 1: Potrošnja primarne energije po jedinici BDP (svedeno na paritet kupovne moći) u 2010. godini.



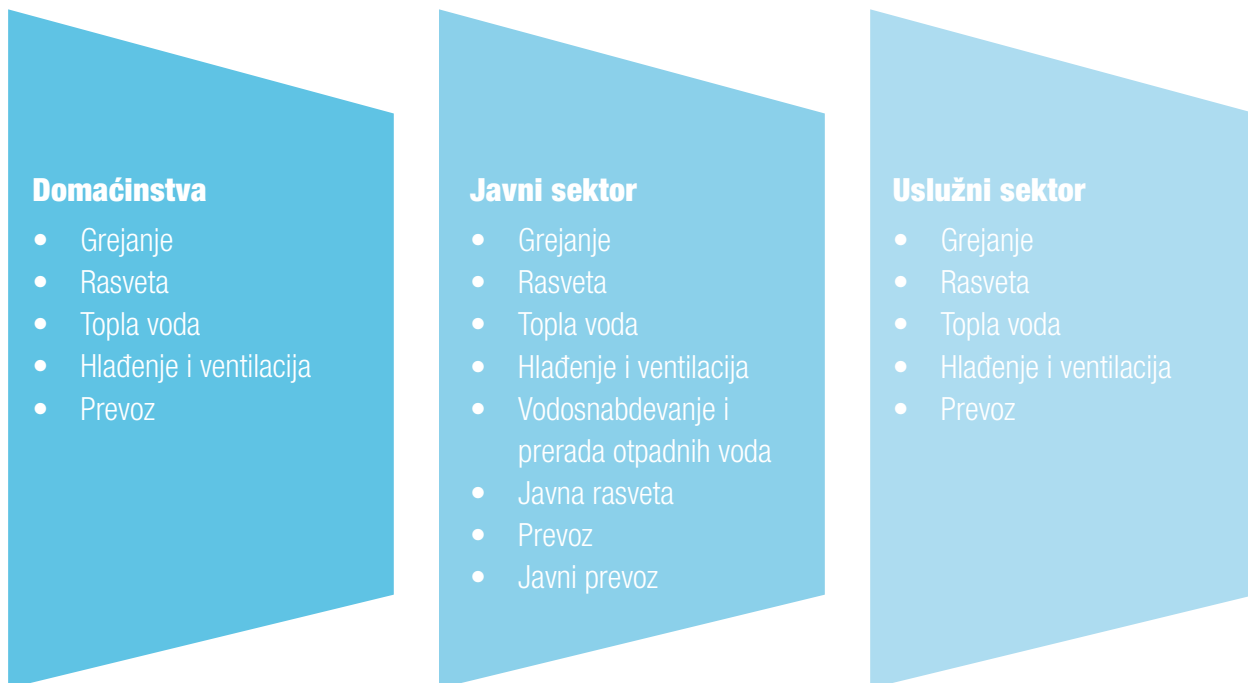
Izvor: Predlog Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine. Izvor podataka: IEA.

Velika zagađenja vazduha u zimskim danima su posledica, pre svega, i neefikasnog sagorevanja, kako u velikim ložištima elektrana i toplana, tako i u malim individualnim neefikasnim ložištima. Zagađenja koje potiče iz individualnih ložišta koja koriste čvrsto gorivo se može gotovo u potpunosti eliminisati ukoliko se ti uređaji zamene modernim, efikasnijim uređajima bez promene goriva. Zagađenja koja potiču iz velikih ložišta se takođe mogu smanjiti primenom modernijih, efikasnijih tehnologija sagorevanja.

U deficitu bilansa tekućih plaćanja prema inostranstvu najveći udeo ima uvoz energenata, te primena mera energetske efikasnosti može imati blagotvoran uticaj na njegovo smanjenje ili na povećanje ddate vrednosti usled efikasnijeg korišćenja energije pri istom obimu uvoza.

Možda najvažnija posledica primene mera energetske efikasnosti može biti

Grafikon 2: Korišćenje energije u različitim sektorima.



Izvor: *Izrada lokalnih planova za razvoj energetskog sektora – priručnik*, SKGO, 2012.

preusmeravanje potrošnje domaćinstava i preduzeća sa suvišne potrošnje energije na tražnju za drugim robama i uslugama, čime bi se mogao stvoriti zamajac za lokalno zapošljavanje usled povećanja tražnje. Energetska efikasnost je, u ovom pogledu, verovatno najefikasnija moguća mera praktične politike.

Kako se pitanju energetske efikasnosti nismo ozbiljno posvetili, došli smo u situaciju da su ciljevi koje je EU postavila pred svoje članice i pred zemlje koje su potpisnice Ugovora o energetske zajednici, a među kojima je i Srbija, postali ciljevi nacionalne politike. Tako je smanjenje finalne potrošnje energije od 9% u 2018. godini u odnosu na 2008. godinu postalo nacionalni cilj propisan kao goli minimum za one čiji je prostor za uvećanje energetske efikasnosti znatno manji nego naš i za one kojima energetski sektor znatno manje učestvuje u domaćem bruto proizvodu, zapošljavanju, budžetskim prihodima, pa mogu lakše da trpe neefikasnosti u lancu energetske snabdjevanja, ako one postoje.

Republici Srbiji je potrebno veće povećanje energetske efikasnosti od onog koji od nje zahteva Evropska unija. Svet posmatran sa te tačke izgleda drugačije: proces pridruživanja izgleda kao prilika da rešimo problem koji imamo ovakvi „nepridruženi“ kakvi smo sada, koristeći neke alate koje pridruživanje daje. Zahtevi Evropske unije, njen pravni i regulatorni okvir, njena tehnička i razvojna pomoć, mogu biti samo deo potrebnih alata za pravljenje našeg energetski efikasnog skloništa od siromaštva i deo našeg razvojnog mehanizma.

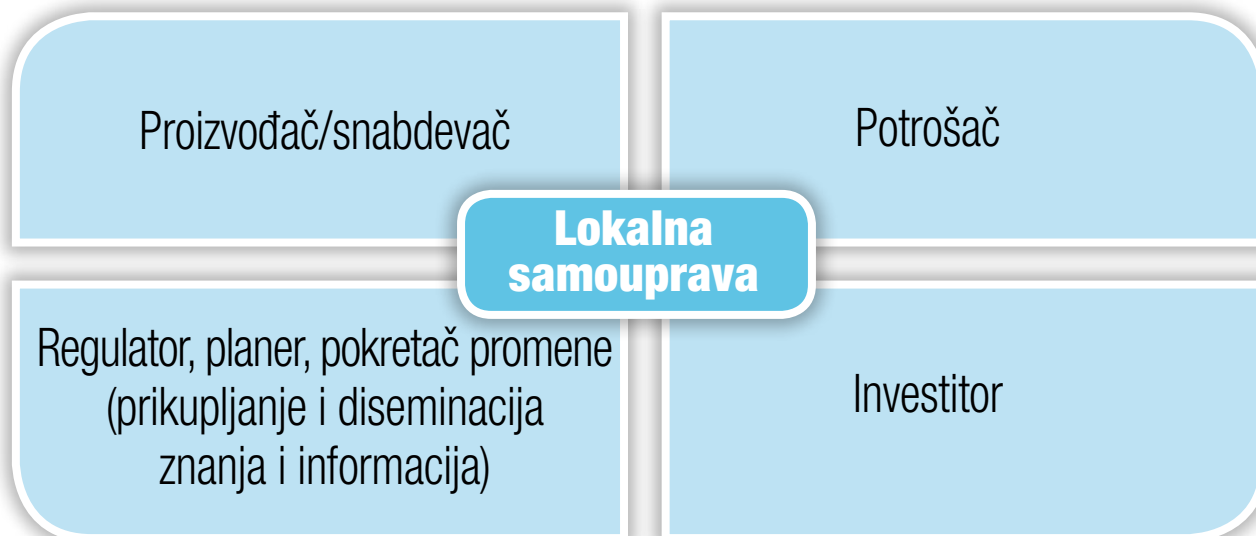
Lokalne samouprave i energetika

Raznovrsna upotreba energije u potpunosti uobličava život u modernom društvu. To je još jedan razlog zašto je neophodno izbeći sektorski pristup energetske politici i politici energetske efikasnosti. Ekonom-

>>>



Grafikon 3: Uloge lokalne samouprave u energetsom sektoru na lokalnom nivou



ski razvoj u Republici Srbiji se ne može zamisliti bez značajnih promena u pogledu načina proizvodnje i korištenja energetske usluga. Postojeća energetska politika, uključujući u nju i Strategiju razvoja energetike do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine, koju je u trenutku nastanka ovog teksta usvojila Vlada Republike Srbije i koja čeka na usvajanje u Skupštini, ne predstavlja osnovu na kojoj do potrebnih promena može doći. Već i površan pogled na jednu moguću listu energetske usluga ukazuje na to da korištenje raznih energetske usluga predstavlja veći deo naše svakodnevice.

Uz razumevanje značaja energetske usluga i povećanja efikasnosti u njihovom pružanju, važno je podsetiti se i na izgled očigledne pozicije lokalnih samouprava u vezi sa pitanjima energetike.

Kako se lokalne samouprave snalaze u ovim ulogama? Kakav je uticaj procesa

pridruživanja EU na ove uloge? Kakve zahteve postavlja nacionalno zakonodavstvo pred lokalne samouprave u pogledu ovih uloga? U situaciji koja podrazumeva ograničene resurse, kako finansijske tako i ljudske, koja od ovih uloga predstavlja prioritet i kojim redom sprovoditi potrebne aktivnosti? Koji su rezultati koje lokalna samouprava može postići vršeći ove uloge na najbolji mogući način? Da li su ti rezultati dovoljno dobri da omoguće lokalni razvoj i svedu rizike od siromaštva na razumnu meru?

Odgovori na sva ova pitanja, kao i na mnoga druga, uobičajeno se sadrže u politikama koje se tiču oblasti o kojoj je reč. Nažalost, lokalne energetske politike u Republici Srbiji gotovo da ne postoje.

Izveštaj sa Radne grupe za životnu sredinu Nacionalnog Konventa o Evropskoj uniji u Srbiji, koji sprovodi Evropski pokret

u Srbiji¹ daje sledeći pregled situacije:

„I pored velikog značaja koji lokalna energetika može imati, nedostaju potpuni podaci o potrošnji i proizvodnji energije na lokalnu. U Energetskim bilansima Republike Srbije potrošnja energije u javnim i komunalnim delatnostima se prikazuje zbirno i zajedno sa potrošnjom u komercijalnom sektoru, sektoru domaćinstava i poljoprivredi. Prema publikaciji *Energija u Srbiji 2010*², potrošnja u javnim i komercijalnim delatnostima je iznosila oko 11% ukupne finalne energetske potrošnje u zemlji. Nisu raspoloživi podaci o tome koliki je udeo u potrošnji javnih zgrada ili pojedinih komunalnih delatnosti... Opština Vrbas je jedina lokalna samouprava koja je uspela da kompletira bazu podataka o potrošnji energije u javnom sektoru i koja je na osnovu tih podataka sačinila akcioni plan sa ciljem da se najlukrativnije mogućnosti za poboljšanje energetske efikasnosti iskoriste prve...

1. <http://www.emins.org/sr/aktivnosti/projekti/nkeu/>.

2. Ministarstvo za infrastrukturu i energetiku Republike Srbije, *Energija u Srbiji*, 2010.

3. Energetski bilans Republike Srbije za 2013. godinu, sopstveni proračuni.

4. Evropski pokret u Srbiji, *Lokalno energetsko akciono planiranje u Srbiji: velika očekivanja i skromni rezultati*, 2013.

5. Isto.

U toplanama ukupne instalisane snage oko 6100 MW je u 2012. godini proizvedeno oko 7190 GWh toplotne energije, koji su, zajedno sa toplotnom energijom proizvedenom u termoelektranama i termoelektranama-toplanama kroz 2100 km cevi distributivnih sistema i preko više od 20.000 podstanica, uz gubitke u distribuciji od nešto više od 900 GWh toplotne energije, isporučeni potrošačima energije.³

Lokalne samouprave često nisu u stanju da plate svoje račune za energiju. Prema podacima koji su objavljeni u ličnim kartama javnih preduzeća, lokalne samouprave duguju znatne iznose za energiju ili energente, kako za potrošnju javnih zgrada ili komunalnih sistema koji troše energiju, poput vodovoda, tako i za potrošnju energenata u sistemima daljinskog grejanja, gde je lokalna samouprava i regulator i proizvođač i snabdevač i investitor.

Održivost proizvodnje i korištenja energetske usluga na lokalnom nivou je ozbiljno ugrožena. Povećana energetska efikasnost je svakako jedan od najboljih načina da se stanje poboljša.

Zakonodavni okvir koji reguliše ovu oblast je doživeo istorijsku promenu 2013. godine, kada je donet Zakon o efikasnom korišćenju energije⁶. Jedan od važnijih razloga za donošenje ovog zakona je i usaglašavanje za propisima EU u ovoj oblasti. Član 10. ovog zakona propisuje obavezu lokalne samouprave da donese program energetske efikasnosti u skladu sa odgovarajućim nacionalnim dokumentima.⁷

>>>

6. „Službeni glasnik RS“, br. 25/2013.

7. Obaveza se odnosi samo na lokalne samouprave sa više od 20.000 stanovnika.

Tabela 1: Dugovanja 20 najvećih dužnika iz javnog sektora na lokalnom nivou prema jednom distributivnom preduzeću, zaključno sa prestankom delatnosti snabdevanja (31. 8. 2013).

Rang po dugovanju	Vrsta pravnog lica	Saldo dugovanja (RSD)
1	JKP	202.841.675
2	Toplana	109.721.023
3	Mesna zajednica	100.718.859
4	JP	52.325.228
5	JKP-Vodovod	36.253.949
6	JKP-Vodovod	31.612.182
7	Skupština opštine	21.944.474
8	JKP-Vodovod	21.696.858
9	JKP-Toplana	21.625.830
10	JKP	10.436.486
11	JKP	8.350.075
12	JKP	7.459.714
13	JP	7.263.585
14	Opština	6.820.351
15	Mesna zajednica	6.706.927
16	JKP-Toplana	6.620.565
17	Dom zdravlja	6.319.835
18	Osnovna škola	6.017.630
19	JKP	5.794.420
20	Osnovna škola	5.736.728
21	JKP	5.650.985
UKUPNO		681.917.390

Izvor podataka: Ministarstvo privrede,
<http://www.privreda.gov.rs/UserFiles/File/21112013/JPsajt.htm>⁴.

Tabela 2: Potraživanja prema nekim sistemima daljinskog grejanja u Srbiji, prema podacima Srbijagasa

Preduzeće	Saldo dugovanja (30. 6. 2013) (RSD)
JKP Beogradske elektrane	4.934.354.558
Energetika DOO Kragujevac u restrukturiranju	3.117.458.431
JKP Novosadska toplana	2.248.712.676
JP Toplana Jagodina	472.736.508
JKP Toplana Šabac	273.314.570
JKP Grejanje Pančevo	220.297.768
JKP Gradska toplana Zrenjanin	183.550.531
JKP Subotička toplana	122.681.836
JP Toplana Kraljevo	105.427.077
UKUPNO	11.678.533.955

Izvor podataka: Ministarstvo privrede,
<http://www.privreda.gov.rs/UserFiles/File/21112013/JPsajt.htm>⁵.

Grafikon 4: Uspostavljanje osnove za donošenje programa energetske efikasnosti



Preuzeto iz: *Procena uticaja procesa evropskih integracija na lokalne samouprave u oblasti energetske efikasnosti*, SKGO, 2013.

„Jedinica lokalne samouprave, kao obveznik sistema energetskog menadžmenta, donosi program energetske efikasnosti, u skladu sa Strategijom i Akcionim planom.

Program energetske efikasnosti sadrži naročito:

- 1) planirani cilj ušteda energije, koji je u skladu sa planiranim ciljevima Strategije, Programa ostvarivanja Strategije i Akcionog plana;
- 2) pregled i procenu godišnjih energetskih potreba, uključujući procenu energetskih svojstava objekata;
- 3) predlog mera i aktivnosti koje će obezbediti efikasno korišćenje energije, i to:
 - (1) plan energetske sanacije i održavanja javnih objekata koje koriste organi jedinice lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave,
 - (2) planove unapređenja sistema komunalnih usluga (sistem daljinskog grejanja, sistem daljinskog hlađenja, vodovod, javna rasveta, upravljanje otpadom, javni transport i drugo),
 - (3) druge mere koje se planiraju u smislu efikasnog korišćenja energije;
- 4) nosioce, rokove i procenu očekivanih rezultata svake od mera kojima se predviđa ostvarivanje planiranog cilja;
- 5) sredstva potrebna za sprovođenje programa, izvore i način njihovog obezbeđivanja.

Program iz stava 1. ovog člana donosi se na period od tri godine.”

Čini se da Zakon o efikasnom korišćenju energije propisivanjem ovakvih obaveza može predstavljati stvarni zamajac za

8. Tempo prihvatanja zakonodavstva u oblasti energetike uglavnom je određen odlukama Energetске zajednice. Srbija je jedna od potpisnica Ugovora o Energetskoj zajednici. Svrha Ugovora o Energetskoj zajednici jeste da promoviše investicije, ekonomski razvoj, sigurnost snabdevanja energijom i socijalnu stabilnost.

unapređenje energetske efikasnosti na lokalnom nivou.

Da bi došle u poziciju da ispunе svoje zakonske obaveze, a zatim i da preko aktivnosti propisanih zakonom postignu i najbolje moguće rezultate u pogledu unapređenja energetske efikasnosti, potrebno je da lokalne samouprave unaprede okvir u kome će se dogoditi sprovođenje zakonskih odredaba.

Neće sve lokalne samouprave u Srbiji biti u mogućnosti da na kvalitetan način ispunе svoje zakonske obaveze. Neke od njih verovatno neće biti uopšte u mogućnosti da ih ispunе. Zakon, međutim, dozvoljava da se poslovi energetskog menadžmenta obavljaju za više lokalnih samouprava istovremeno, i to je mogućnost koju bi lokalne samouprave trebalo ozbiljno da razmotre zbog smanjivanja troškova energetskog menadžmenta, ali pre svega zbog povećavanja mogućnosti da, kao rezultat ispunjavanja zakonskih obaveza, nastupi unapređenje energetske efikasnosti, koje će biti od najveće moguće koristi. Proces pridruživanja EU će svakako doneti i veće mogućnosti za tehničku i novčanu pomoć, kako za pripreme programa energetske efikasnosti tako i za njihovo sprovođenje. Pomoć može doći kroz pretpriputne fondove EU (IPA) i kroz grantove ili povoljne kredite međunarodnih finansijskih institucija. Republika Srbija je osnovala Fond za energetska efikasnost i može se očekivati da će se određena sredstva naći u ovom fondu. U 2014. godini, fond će raspolagati sa 300 miliona dinara, od kojih je za 180 miliona dinara predviđeno da ih koriste lokalne samouprave.

Šta donosi proces pridruživanja?

Predstavnici lokalnih samouprava nemaju razloga da sa strepnjom očekuju buduće korake u procesu pridruživanja. U procesu pregovaranja u neposrednoj budućnosti na stolu se neće naći teme koje zahtevaju da lokalne samouprave preuzimaju nove formalne obaveze ili izdvajaju finansijska sredstva za aktivnosti koje danas nisu u njihovoj nadležnosti. U periodu koji je pred nama lokalne samouprave mogu kroz proces pridruživanja da se osnaže da reše neka važna pitanja, koja su već deo njihovih zakonskih obaveza ili spadaju u domen praktičnih politika koje se najefikasnije rešavaju na lokalnom nivou. Pitanja dodatnog povećanja energetske efikasnosti do 2030. godine, pitanje energetske efikasnosti daljinskog grejanja i pitanje pristupačnosti energetskih usluga najugroženijim domaćinstvima jesu tri pitanja čije rešavanje zahteva veće kapacitete od onih sa kojima lokalne samouprave sada raspolazu. **Ova pitanja su ili već otvorena ili nisu eksplicitno vezana za nadležnosti lokalne samouprave, kao što je nacionalni cilj za energetska efikasnost, ali jesu povezana sa procesom pridruživanja i tako što se kroz taj proces lokalne samouprave mogu osnažiti da postignu bolje rezultate u rešavanju ovih važnih društvenih problema.**

Izmena zakonodavstva EU koje reguliše oblast energetske efikasnosti dogodila se 2012. godine, kada je usvojena Direktiva 2012/27 kojom se inovira i objedinjuje zakonodavstvo u oblasti energetske efikasnosti. Stalna radna grupa Energetske zajednice⁹ je u martu 2013. godine odlučila da uspostavi radnu grupu za ener-

getska efikasnost, koja ima mandat i da pripremi usvajanje Direktive 2012/27 u Energetskoj zajednici. U tom cilju Stalna radna grupa pripremila je preporuku koju je odobrio 11. Ministarski savet. Preporuka treba da posluži kao osnova za usvajanje obavezujuće odluke. Donošenje ove obavezujuće odluke je moguće već u 2014. godini. Ove izmene zakonodavstva, međutim, neće imati značajne posledice za lokalne samouprave. Njihove direktne obaveze nisu menjane, a u najvećoj meri su već našle svoje mesto u Zakonu o efikasnom korišćenju energije.

Novim zakonodavstvom EU se, međutim, predviđa **postavljanje novih ciljeva smanjenja potrošnje energije**. Preporuka usvojena na 11. Ministarskom savetu energetske zajednice navodi da se od ugovornih strana očekuje da do 31. decembra 2015. godine postave ciljeve za uštedu energije u odnosu na potrošnju primarne energije, finalne energije ili u odnosu na energetska intenzitet. Uštede ne mogu biti manje od 20% finalne energetske potrošnje u 2025. godini i 30% u 2030. godini.⁹

U godišnjem izveštaju o napretku iz 2012. godine¹⁰ Sekretarijat Energetske zajednice označava cene energije koje ne odlikavaju troškove i **male mogućnosti stanovništva da podnese dalji rast cena energije** kao jedan od glavnih izazova. Povećanje pristupačnosti energije će sve više biti u fokusu energetske zajednice, te se može očekivati da će pitanje energetskog siromaštva dobijati na značaju i u procesu pridruživanja.

Preporuka 11. Ministarskog saveta Energetske zajednice takođe sadrži odredbe >>>

9. Predlog Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine u scenarijima sa merama energetske efikasnosti predviđa porast potrošnje primarne energije za 9,78% u 2025. i 17,3% u 2030. godini u odnosu na 2010. godinu.

10. <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1770178.PDF>.

koje uređuju pitanja vezana za **daljinsko grejanje**. U Preporuci se navodi da se od ugovornih strana očekuje da se u zgrada- ma koje se daljinski greju ili hlade ili koje se snabdevaju toplom vodom, ugradi merni instrument na mestu toplotnog izmenjivača ili u tački isporuke, ukoliko nema toplotnog izmenjivača. Ugovornim stranama je ostavljen rok da se u zgrada- ma sa više korisnika omogući individu- alno merenje do 30. juna 2018. godine, ukoliko je to opravdano sa stanovišta troškova i koristi, te da se, u slučaju da to nije opravdano ili tehnički izvodljivo, pribegne ugradnji individualnih aloka- tora troškova na svakom radijatoru, osim ukoliko ugovorna strana ne pokaže da ni ovo rešenje nije opravdano sa stanovi- šta troškova i koristi. Preporuka, takođe, upućuje ugovorne strane na to da do 31. decembra 2016. godine dostave detaljnu procenu mogućnosti uvođenja visokoe- fikasne kogeneracije ili efikasnih sistema daljinskog grejanja ili hlađenja.

Najveći izazovi

Kada je u pitanju energetski sektor, a posebno energetska efikasnost, proces pridruživanja donosi krupne prilike da se potpomogne unapređenje stanja u obla- stima u kojima je to unapređenje preko potrebno. To, međutim, ne znači da se do takvog unapređenja može doći jed- nostavno. Kako su izazovi mnogobrojni, a kapaciteti ograničeni, biće potrebno udruživanje lokalnih samouprava u reša- vanju problema, kao i podrška lokalnim samoupravama sa nacionalnog nivoa, podrška civilnog društva, razvojnih par- tnera, kako bilateralnih tako i međuna- rodnih, te međunarodnih finansijskih

institucija. Da bi udruživanje i pomoć bili smisleni, biće potrebno da se lokalne samouprave koncentrišu na najvažnije prioritete.

Borba za opstanak sistema daljinskog grejanja je verovatno najveći izazov za one lokalne samouprave u kojima takvi sistemi postoje. Javni interes za opstanak ove usluge leži u postojanju cevovodne infrastrukture za distribuciju toplotne energije koja je u javnom vlasništvu i koja pod određenim uslovima može imati ekonomskog smisla. Da bi daljinsko gre- janje opstalo u bilo kom konkurentskom okruženju, ono mora biti najjeftinije. Situ- acija u kojoj se toplota za sisteme daljin- skog grejanja proizvodi korišćenjem fosil- nih goriva bez istovremene proizvodnje električne energije, neće omogućiti op- stanak sistema daljinskog grejanja. Ne- ophodno je korišćenje otpadne toplote ili lokalno raspoloživih obnovljivih izvora energije kako bi se obezbedilo preživlja- vanje sistema daljinskog grejanja. Snažna kampanja za uvođenje merenja potroš- nje na nivou pojedinačnog korisnika niti je zasnovana na zakonskom rešenju¹¹ niti ima ekonomskog smisla. Dodavanje troš- ka od preko 200 miliona evra postojećim troškovima sistema daljinskog grejanja ubrzaće propast sistema daljinskog gre- janja sa velikim troškovima po građane.¹²

Iskustva zemalja EU, pravni, regulatorni i strateški okvir, te tehnička i finansijska pomoć mogu pomoći lokalnim samo- upravama da upravljaju budućom sud- binom sistema daljinskog grejanja i da odgovore na druge izazove u oblasti energetske efikasnosti. ■

11. Član 51. Zakona o efikasnom korišćenju energije definiše ovo pitanje. On ne sa- drži obavezu da se sprovede individualno merenje već samo ostavlja mogućnost da, nakon zahteva vlasnika zgrade ili delova zgrade, distributer toplotne energije dostavi ponudu za obezbeđivanje individualnog merenja tamo gde je to tehnički moguće i ekonomski isplativo.

12. Za više detalja videti: CeSID, *Mogućnosti za zelene investicije u sisteme daljinskog grejanja u Srbiji*, 2013, http://www.cesid.org/images/1370004356_Brochure,%20final%20version.pdf.



Pera Marković

Centar za regionalna istraživanja
Potpredsednik CRI, dipl. pravnik,
vodeći istraživač na projektu

✉ cri.regional@yahoo.com

SISTEM ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE NA LOKALNOM NIVOU U SRBIJI: STANJE I POTREBE

Poslovi zaštite životne sredine se u lokalnim upravama uglavnom vrše kao ograničena upravna delatnost i u ovoj oblasti nije razvijen multidisciplinarni pristup, iako je to jedini način da se sa ograničenim kadrovskim kapacitetima i visokim potrebama postignu neophodni rezultati

U okviru programa „Podrška lokalnim samoupravama u Srbiji u procesu evropskih integracija“, koji vodi Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), uz podršku švedske Agencije za međunarodnu razvojnu saradnju (SIDA), u proleće 2013. godine sprovedeno je „Istraživanje o stanju sistema zaštite životne sredine na lokalnom nivou u Srbiji“. U okviru istraživanja u dva kruga anketirane su 84 jedinice lokalne samouprave, od 145 koliko ih ima u Srbiji bez Kosova, odnosno 58% od ukupnog broja (14 od 22 grada – 64%, i 70 od 122 opštine – 57%). Odgovore su dobrovoljno davali timovi zaposlenih u lokalnim upravama koje su po pravilu činili načelnik ili samostalno stručno lice iz odeljenja za zaštitu životne sredine, lokalni inspektor za zaštitu životne sredine i načelnik ili samostalno stručno lice iz odeljenja za finansije. Rezultati istraživanja predstavljeni su na Nacionalnoj konferenciji „Izazovi procesa pristupanja EU u oblasti zaštite životne sredine na lokalnom nivou u Srbiji“, održanoj 19. novembra 2013. godine u Sava Centru i služe kao osnova za ovaj tekst.

Sistem zaštite životne sredine na lokalnom nivou – pravni okvir

Zaštita životne sredine u pravnom sistemu Srbije pojavljuje se 1991. godine, donošenjem Zakona o zaštiti životne sredine, ali je izgradnja sistema započeta tek 2004. godine. Zaštita životne sredine spada u izvorne nadležnosti lokalne samouprave propisane u članu 20. tačka 11. stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine: lokalna samouprava „stara se o zaštiti životne sredine, donosi programe korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti i programe zaštite životne sredine, odnosno lokalne akcione i sanacione planove, u skladu sa strateškim dokumentima i svojim interesima i specifičnostima i utvrđuje posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine“.

Osnovni propisi koji uređuju ovu oblast dele se u dve grupe. Prvu grupu čine propi-

>>>

si iz 2004. godine, i to Zakon o zaštiti životne sredine, zatim zakoni kojima se sprovodi tzv. Arhuska konvencija – Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, kao i Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, koji u celini stupa na snagu 2015. godine. Drugu grupu čine sektorski zakoni doneti 2009–2010. godine: Zakon o zaštiti vazduha, Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, Zakon o hemikalijama i Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti i Zakon o vodama. Sistem propisa zaokružuju podzakonski akti za svaki od navedenih zakona.

Veliki deo nadležnosti lokalne samouprave sprovodi lokalna uprava, zbog čega su od značaja njeni kapaciteti i praksa. Međutim, kakvo je faktičko stanje kapaciteta i prakse organa lokalne uprave nadležnih za zaštitu životne sredine kao subjekata koji sprovode relevantne propise? Ovo je naročito bitno u procesu evrointegracija, jer je stanje u pogledu zaštite i očuvanja životne sredine u uvodnoj proceni usaglašenosti stanja u Srbiji sa evropskim standardima ocenjeno najslabijom ocenom.

Kapaciteti lokalnih organa za zaštitu životne sredine

Zaštita životne sredine kao upravna oblast u lokalnim upravama najčešće je u okviru istog organa sa poslovima urbanizma, građevinarstva, komunalnih delatnosti i imovinsko-pravnim poslovima. U proseku, oko 1% ukupnog broja zaposlenih u opštini neposredno obavlja poslove zaštite životne sredine. Ipak, zbog velikih razlika među opštinama ovaj udeo predstavlja čisto matematičko-statistički rezultat. Opštine u kojima je locirano veće industrijsko-rudarsko postrojenje ostvaruju značajne prihode od naknade za zagađivanje životne sredine, te na osnovu toga u lokalnoj upravi imaju veći udeo zaposlenih koji obavljaju poslove zaštite životne sredine. U drugim slučajevi-

ma, povećan udeo ovih zaposlenih nema veze sa povećanim prihodima od naknada za zagađivanje životne sredine, jer opština nema značajne prihode od njih. S druge strane, udeo zaposlenih koji obavljaju poslove zaštite životne sredine uvek je veći kada je broj zaposlenih u lokalnoj upravi manji od 100.

Iako ovlašćena lica u lokalnim upravama – načelnici ili samostalna stručna lica izodeljenja za zaštitu životne sredine procenjuju ovaj broj zaposlenih kao dovoljan za postojeći obim posla, pitanje je koliko je ova procena merodavna: pošto je pravni okvir širok i obavezuje veliki broj nedržavnih subjekata, nemoguće je da ovako mali broj zaposlenih može da ga sprovodi; drugi razlog isticanja dovoljnosti broja zaposlenih može biti samo to da se pravni okvir ne sprovodi u celini, niti se celovito sprovođenje planira.

Lokalni organi za zaštitu životne sredine u proseku su opremljeni u skladu sa potrebama modernog kancelarijskog poslovanja, ali je upadljiv nedostatak opreme za terenski rad, što ograničava rad organa i lokalnih inspektora za zaštitu životne sredine, naročito van naselja koje je sedište opštine.

Lokalni organi za zaštitu životne sredine blisko sarađuju sa lokalnom inspekcijom za zaštitu životne sredine i sa komunalnom inspekcijom, dok se drugi lokalni organi samo izuzetno bave ovim pitanjima. Naročito se lokalni funkcioneri (odbornici, gradonačelnici / predsednici opština i članovi veća) retko bave pitanjima životne sredine.

Poslovi zaštite životne sredine se u lokalnim upravama uglavnom vrše kao ograničena upravna delatnost i u ovoj oblasti nije razvijen multidisciplinarni pristup, iako je to jedini način da se sa ograničenim kadrovskim kapacitetima i visokim potrebama postignu neophodni rezultati. Osnovne potrebe u unapređenju kapaciteta lokalnih organa za zaštitu životne sredine

jesu veći broj zaposlenih i više opreme za terenski rad, kao i šire uključivanje lokalnih funkcionera u cilju podsticanja multidisciplinarnog pristupa.

Planiranje u zaštiti životne sredine na lokalnom nivou

Zaštita životne sredine na lokalnu po pravilu je uređena planskim dokumentom. Većina opština (60%) ima osnovne planove zaštite životne sredine (npr. strategije održivog razvoja i sl.) i posebne planove (npr. o upravljanju otpadom i sl.), dok su u preostalim opštinama elementi plana zaštite životne sredine uglavnom obuhvaćeni u prostornom planu opštine. Interesantno je da se kao planovi za zaštitu životne sredine navode i planovi koji se samo posredno mogu povezati sa zaštitom životne sredine (npr. plan uređenja vodosnabdevanja, čak i plan kontrole i smanjenja populacije pasalutalica!).

Planiranje zaštite životne sredine na lokalnom nivou, međutim, nije celovito. Oko 60% opština nije navelo nikakve rokove na koje se odnose planovi za zaštitu životne sredine, odnosno planski dokumenti nisu praćeni akcionim planovima koji sadrže mere, organe i rokove za realizaciju. Upadljivo je da u planskim dokumentima često nedostaju finansijski pokazatelji, iako je većina opština obezbedila finansiranje zaštite životne sredine preko namenskog budžetskog fonda.

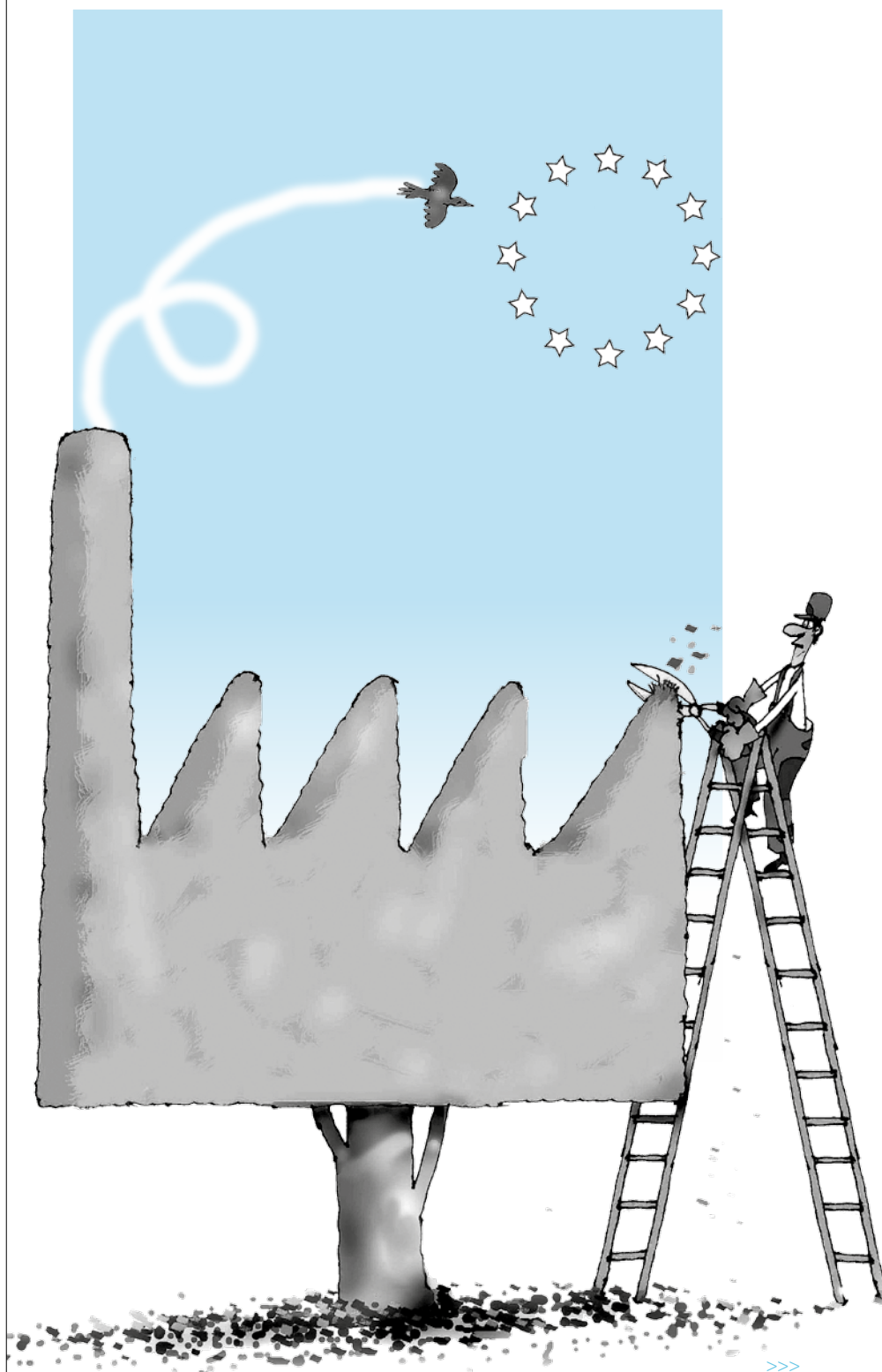
Veliki uticaj na planiranje u oblasti zaštite životne sredine u gradovima i opštinama, kao i naglasak na tekuće poslove lokalnih organa, dolazi od centralnih organa: tri četvrtine opština ima planove u vezi sa upravljanjem otpadom, samo tri od 84 opštine navele su da imaju planove u vezi sa prečišćavanjem otpadnih voda, dok nijedna nije navela da ima plan u vezi sa energetske efikasnošću. Ovakvo stanje je očigledan rezultat aktivnosti resornog ministarstva u mandatu od 2008. do 2012. godine. U tom

smislu, vertikalna saradnja je razvijena, ali samo jednosmerno, odozgo nadole.

Opšti problem u vezi sa planiranjem na lokalnom nivou prisutan je i kod planiranja u oblasti zaštite životne sredine: na lokalnom nivou ne postoji kontrolni mehanizam za situaciju kada skupštine ili izvršni organi opštine svoje obaveze ne vrše blagovremeno.

Poseban aspekt planiranja u oblasti zaštite životne sredine su postupci procene uticaja projekta i strateške procene uticaja planova i programa na životnu sredinu. Kapaciteti lokalnih organa za zaštitu životne sredine su znatno ojačani upravo nakon uvođenja ovih postupaka u naš pravni sistem, 2004. godine, pošto su sve lokalne uprave morale da zaposle ili na drugi način obezbede bar jedno stručno lice za ove poslove. Opštine imaju kapacitete za postupak procene uticaja projekta, i iz lokalne i iz centralne nadležnosti, ali su iskustva u postupku strateške procene uticaja mala, naročito iz centralne nadležnosti. Slaba mesta regulative postupka procene uticaja projekta su nedovoljno definisane liste objekata za koje je obavezna i za koje je fakultativna procena uticaja projekta na životnu sredinu, dok je kod postupka strateške procene uticaja veoma prisutna nedopustiva praksa da postupak sprovodi organ nadležan za pripremu planskog dokumenta i to istovremeno sa postupkom javnog uvida i javne rasprave o planskom dokumentu.

Od postupaka po osnovu sektorskih zakona u zaštiti životne sredine, lokalni organi imaju mala iskustva sa izdavanjem dozvola za upravljanje otpadom i generalno ne vrše pripreme za postupke izdavanja integrisane dozvole za sprečavanje i kontrolu zagađivanja životne sredine (napomenimo da Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine stupa u celosti na snagu 1. januara 2015. godine). U celini, lokalni organi imaju vrlo mala isku-



>>>

stva sa sektorskim zakonima, pošto se oni na lokalnom nivou slabo sprovode.

Finansiranje poslova zaštite životne sredine na lokalnom nivou

Osnovni izvor finansiranja poslova zaštite životne sredine na lokalnu su dve naknade propisane Zakonom o zaštiti životne sredine (članovi 85–88), pre svega naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine (koja spada u izvorne prihode jedinica lokalne samouprave), a u manjem broju opština i naknada za zagađivanje životne sredine. Naknada za zaštitu i unapređivanje po pravilu se utvrđuje prema veličini nepokretnosti i tereti jednako pravna i fizička lica, dok se naknada za zagađivanje utvrđuje prema vrsti delatnosti obveznika (što su uvek preduzeća) koje propisuje Vlada. Prihodi od ovih naknada koriste se samo preko namenskog budžetskog fonda.

Prosečno učešće sredstava budžetskog fonda za zaštitu životne sredine u ukupnim prihodima opština u prethodne tri godine iznosilo je 1–2%. Ovo nisu dovoljna sredstva za redovno obavljanje poslova zaštite životne sredine, što dolazi do izražaja naročito u poslovima monitoringa stanja životne sredine, o čemu će biti reči kasnije. Izuzetak su gradovi i opštine koje imaju prihode od naknade za zagađivanje životne sredine, koja tereti velika industrijska i rudarska postrojenja, gde je učešće sredstava budžetskog fonda za zaštitu životne sredine znatno više od prosečnog.

U 2012. godini opštine su smanjile učešće sredstava budžetskog fonda za zaštitu životne sredine u ukupnim prihodima budžeta u odnosu na 2011. godinu, što je dovelo do porasta stepena iskorišćenja ovih sredstava; ali, polovina opština iskoristi manje od 90% ovih sredstava. Ovakvi trendovi pokazuju slabosti u načinu planiranja lokalnih budžeta.

Hronični nedostatak sredstava za zaštitu životne sredine dopunjava se spoljnim izvorima finansiranja projekata. U većini opština sprovedeni su projekti zaštite životne sredine uz finansijsku podršku spoljnih subjekata. Najveći donator bilo je nadležno ministarstvo, odnosno Fond za zaštitu životne sredine, dok se kao velik donator pojavljuje i Evropska unija, a na teritoriji AP Vojvodine i pokrajinski organ.

Ubedljivo najveći broj projekata zaštite životne sredine na lokalnu realizovan je u upravljanju otpadom. Zapravo, mnogi projekti nominalno usmereni na zaštitu životne sredine, jesu projekti unapređenja komunalne infrastrukture, što znači da se sredstva namenjena zaštiti životne sredine često koriste kao dopunski (ako ne i jedini) izvor finansiranja komunalne infrastrukture. Iako stanje i potrebe komunalne infrastrukture donekle opravdavaju ovakvo postupanje, postoji opasnost da se zaštita životne sredine poistoveti sa komunalnim delatnostima i da se time zanemare potrebe na drugim poljima (npr. zaštita vazduha ili zemljišta, zaštita od vibracija ili od zračenja itd.). Ova opasnost se ogleda i u pomenutoj praksi usvajanja planova zaštite životne sredine koji su po sadržini mnogo više planovi uređenja određenih komunalnih delatnosti.

Nedostaci u finansiranju zaštite životne sredine naročito dolaze do izražaja kod malih opština (sa manje od 20.000 stanovnika), u kojima su projekti zaštite životne sredine u prethodne dve godine bile samo akcije koje je finansiralo resorno ministarstvo. Ove opštine često nemaju sredstva za zaštitu životne sredine ni u obimu potrebnom za sopstveno učešće u projektu koji finansiraju drugi subjekti. Za sve gradove i opštine u Srbiji, posebno male opštine, izuzetno je važno da se obezbede sredstva za finansiranje projekata zaštite životne sredine, jednako iz nacionalnih i inostranih fondova. Takođe, da bi ova sredstva mogla biti

iskorišćena u što većoj meri, nužna je šira obuka zaposlenih u lokalnim upravama i drugih predstavnika lokalnih vlasti u projektnom finansiranju, odnosno programskom budžetiranju.

Prioriteti u zaštiti životne sredine na lokalnom nivou

Uočena isprepletenost komunalnih delatnosti i zaštite životne sredine još je izraženija kada se pogledaju prioritetni potrebni lokalni kapitalni projekti za unapređenje životne sredine. Najčešće se kao prioritetni navode projekti iz oblasti upravljanja otpadom i odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda, dok su sve druge oblasti zaštite životne sredine zanemarene. U skladu sa takvim prioritetima, u opštinama gde se sprovode kapitalni projekti kojima se unapređuje životna sredina oni se većinom odnose na upravljanje otpadom i prikupljanje i prečišćavanje otpadnih voda. Ali, u polovini gradova i opština ne sprovodi se ni jedan kapitalni projekat.

Najveći pojedinačni izvori zagađenja životne sredine na lokalnom nivou za koje su nadležne lokalne vlasti su komunalne otpadne vode i komunalni otpad. Međutim, najveći apsolutni izvori zagađenja životne sredine dolaze iz poslovnog sektora – od industrijskih i rudarskih postrojenja, hemikalija u poljoprivredi i drumskog saobraćaja, što je van nadležnosti lokalnih vlasti. Saniranje posledica ovih zagađenja nije obuhvaćeno lokalnim kapitalnim investicijama, ni planiranim, niti onima koje se realizuju, već se za njihovo rešavanje očekuju aktivnosti centralnih organa.

Jedan od razloga zbog kojih lokalni organi nemaju mogućnosti uticaja na poslovni sektor u pogledu zaštite životne sredine jeste i veliki nedostatak monitoringa stanja životne sredine na lokalnom nivou. Monitoring stanja životne sredine na lokalnu vrše komunalna preduzeća i ustanove koje podatke prikupljaju i za centralne organe,

dok opštine retko prikupljaju podatke od specifičnog značaja za svoju teritoriju. U vršenju monitoringa izuzetno retko učestvuju naučne ustanove. Mali broj organizacija koje vrše monitoring i njihova slaba opremljenost čine da je monitoring prostorno ograničen na usko područje, po pravilu samo na naselje koje je sedište opštine. Kao rezultat toga, većina opština u prethodne dve godine nije pripremala godišnji izveštaj o stanju životne sredine, niti neki drugi oblik kumulativnog iskaza podataka o stanju životne sredine za svoje potrebe, već je samo dostavljala podatke o stanju životne sredine na zahtev centralnih organa, u obimu i sadržaju određenom u zahtevu.

Jedan od razloga nedovoljnog monitoringa stanja životne sredine na lokalnu jeste pomenuti nedostatak finansijskih sredstava, kao i isto tako pomenuta nezainteresovanost lokalnih političkih struktura za pitanja životne sredine. Čini se da zaštita životne sredine na lokalnom nivou nema potreban društveni značaj za optimalno funkcionisanje.

Saradnja lokalnih organa u zaštiti životne sredine

I horizontalna saradnja, odnosno međuopštinska saradnja u zaštiti životne sredine uglavnom je posledica aktivnosti centralnih organa, koja prati jednosmeran pravac vertikalne saradnje: većina slučajeva međuopštinske saradnje vezana je za uspostavljanje regionalnih deponija, a značajan broj opština navodi da u zaštiti životne sredine uopšte nema saradnju sa drugim opštinama.

Međutim, međuopštinska saradnja je nejasan pojam: da li su aktivnosti političkog nivoa opština saradnja u istom smislu kao i zajedničke aktivnosti lokalnih uprava? Kada odgovor na ovo pitanje daju zaposleni u lokalnim upravama kao rezultat se dobija da oni nisu dovoljno upoznati sa aktivnostima političkog nivoa svojih opština. Različiti političko-deklarativni dokumenti

o međuopštinskoj saradnji, pa čak i ugovori, vrlo često su nepoznati funkcionerima lokalne uprave, što otvara brojna pitanja, kao što su organizacija lokalnih vlasti i veza između izabranih i zaposlenih u lokalnim samoupravama.

Drugi vid saradnje lokalnih vlasti u zaštiti životne sredine jeste saradnja sa nevladinim sektorom. U manje od trećine opština (samo veći gradovi i neke veće opštine) prisutna je saradnja sa organizacijama građanskog društva i udruženjima u ovoj oblasti, a svega 14% opština izdvaja za ovu podršku novčana sredstva na osnovu kojih se mogu postići određeni učinci u javnosti (više od 50.000 dinara po projektu). Pri tome, i kada postoji solidna finansijska podrška radu nevladinog sektora, ona se često dodeljuje bez javnog konkursa, što daje povoda za drugačije tumačenje same podrške.

Iako sve opštine navode da na njihovoj teritoriji deluju najmanje dva udruženja u zaštiti životne sredine, što znači da je nevladin sektor u ovoj oblasti svuda veoma aktivan i zainteresovan za saradnju, to se ne reflektuje na podršku lokalnih vlasti ovim udruženjima. Ovo je ozbiljna slabost u primeni Arhuske konvencije, koja posebno dolazi do izražaja u postupcima procene uticaja projekta i strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

Konačno, u vezi sa saradnjom važno je primetiti da velika većina opština iskazuje potrebu za obukama u zaštiti životne sredine, navodeći širok krug oblasti i tema od značaja. Zaposleni u lokalnim upravama koji se bave zaštitom životne sredine su zainteresovani za stručno usavršavanje, što je veoma važno u ovoj oblasti, koja je dinamična, a pri tome nije dovoljno upravno izgrađena.

Zaključak

Iako je u domaći pravni sistem uvedena još 1991. godine, zaštita životne sredine

se nije razvila kao upravna oblast u poređenju sa srodnim upravnim oblastima (poljoprivreda, vodoprivreda i šumarstvo ili rudarstvo i energetika). U prilog tome govori i to da se delokrug ministarstva nadležnog za zaštitu životne sredine menjao sa svakom promenom vlade (od Ministarstva za zaštitu prirodnih bogatstava i životne sredine 2001–2004. preko Ministarstva nauke i životne sredine 2004–2008. i Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja 2008–2011. kojem je 2011. dodato i rudarstvo, do Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine 2012–2014). Organizacija poslova zaštite životne sredine na lokalnom nivou je znatno stabilnija, ali zato nedovoljna po kapacitetima u odnosu na propisane obaveze.

Ustavni problem nepostojanja srednjeg nivoa vlasti u oblasti zaštite životne sredine je veoma upadljiv i to će biti ozbiljan problem u usklađivanju domaćeg pravnog okvira sa pravnim tekovinama Evropske unije. Parcijalno rešavanje ovog problema, primenjeno kod usvajanja Strategije upravljanja otpadom 2010. godine sa određivanjem regiona prema tehničkim merilima, ne može da nadomesti nedostatak celovitog sistema.

Lokalne vlasti u postojećim uslovima, pre svega finansijski, nisu u mogućnosti da isprate ni zahteve domaćeg prava u zaštiti životne sredine i, ukoliko izostane veća podrška centralnih organa, one neće moći da isprate ozbiljne zahteve koji stoje pred Srbijom u pregovaranju o pridruživanju Evropskoj uniji. Deset godina nakon što je otpočela izgradnja celovitog pravnog sistema zaštite životne sredine Srbija bi morala da započne i sa stvaranjem uslova za primenu ovog pravnog sistema. To je već sada stvarna potreba svih građana Srbije, a u procesu pridruživanja Evropskoj uniji biće jedan od najvećih zadataka. ■



Ana Ilić

Pomoćnik direktora
u Kancelariji za evropske integracije

✉ ailic@seio.gov.rs

ŠTA NAM DONOSI NOVI INSTRUMENT FINANSIJSKE POMOĆI EVROPSKE UNIJE?

Upravljanje sredstvima IPA će se zasnivati na sektorskom pristupu, koji podrazumeva da se strateško, operativno i finansijsko planiranje, kao i praćenje i vrednovanje napretka i rezultata određene politike vodi kroz sveobuhvatan i koordinisan proces na nivou sektora

Evropska unija je u proteklih sedam godina finansijski podržavala Srbiju na putu evropskih integracija kroz Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA), finansijski instrument koji je bio na raspolaganju svim kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU. Iz sredstava IPA, za Srbiju je bilo opredeljeno oko 1,4 milijarde evra, i ta sredstva su korišćena kroz prve dve komponente IPA (Podrška tranziciji i jačanju institucija i Prekogranična saradnja). U novoj finansijskoj perspektivi Evropske unije za period 2014–2020, EU će nastaviti podršku procesima pristupanja zemalja Zapadnog Balkana i Turske u članstvo i to kroz novi Instrument za pretpristupnu pomoć, tzv. IPA II. Sredstva koja će biti opredeljena u budžetu EU za ovaj instrument neznatno su veća u odnosu na prethodni period, a imajući u vidu da će jedna zemlja manje biti korisnica IPA II (Hrvatska, čije je članstvo u EU počelo 2013. godine), možemo očekivati i da će ukupno opredeljena sredstva za Srbiju biti nešto veća nego u prethodnom periodu.

Sličnosti i razlike u odnosu na IPA 2007–2013.

Izrada odgovarajućih pravnih akata kojima će Evropska unija urediti korišćenje novog instrumenta, kao i strateških i planskih dokumenata koji će dati smernice za konkretne aktivnosti koje će biti finansirane je u toku. Bez obzira na to, jasno je da se ne očekuju suštinske promene u pogledu ciljeva i principa za sprovođenje IPA u odnosu na prethodni instrument. Neke od bitnijih **promena** koje se očekuju jesu ukidanje razlike između kandidata

Tabela 1: Alokacija finansijskih sredstava Instrumenta za pretpristupnu pomoć EU (IPA) po korisniku i godinama, u periodu 2007–2013. (u milionima EUR)

Korisnik	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	Ukupno
Hrvatska	141,23	146,00	151,20	153,58	156,53	155,59	93,52 ¹	904,13
BJRM	58,50	70,20	81,78	91,68	98,03	101,47	113,22	614,89
Island					12,00	12,00	5,81	29,81
Crna Gora	31,40	32,60	34,50 ²	33,52	34,15	34,95	34,59	201,22
Srbija	189,70	190,90	194,80	197,96	201,88	202,10	208,31	1.385,65
Turska	497,20	538,70	566,40	653,70	779,90	856,32	903,00	4.795,17
Albanija	61,00	73,82 ³	81,18	94,17 ⁴	94,43	94,57	95,35	426,53
BiH	62,10	74,80	89,11	105,38	107,43	107,87	108,84	655,52
Kosovo ^{*5}	68,30	184,700	106,10	67,30	68,70	68,80	71,47	635,37
Ukupno po godinama	1.109,43	1.311,72	1.305,07	1.397,31	1.553,05	1.633,66	1.634,06	9.944,29

Izvor podataka: Evropska komisija, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Revised Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2013*, Brisel, 10. 10. 2012.

Tabela 2: Indikativni predlog alokacije finansijskih sredstava Instrumenta za pretpristupnu pomoć EU (IPA II) po godinama, u periodu 2014–2020. (u milionima EUR)

IPA II	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Ukupno
	1.898,0	1.935,9	1.974,6	2.014,1	2.054,4	2.095,5	2.137,4	14.110,1

Izvor podataka: Evropska komisija, *Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II)*

i potencijalnih kandidata za članstvo u pogledu pristupa određenim komponentama/oblastima IPA, kao i ukidanje postojećih 5 komponenti IPA koje su činile osnovnu strukturu instrumenta i prelazak na prioritetne oblasti, koje će po sadržini manje-više odgovarati komponentama (jačanje institucija; regionalni razvoj; razvoj ljudskih resursa, socijalna politika i zapošljavanje; poljoprivreda i ruralni razvoj;

regionalna i teritorijalna saradnja). Takođe, upravljanje sredstvima IPA će se zasnivati na **sektorskom pristupu**, koji podrazumeva da se strateško, operativno i finansijsko planiranje, kao i praćenje i vrednovanje napretka i rezultata određene politike vodi kroz sveobuhvatan i koordinisan proces na nivou sektora. Ovaj pristup ima za cilj veću efektivnost, rezultate i odgovornost u sprovođenju

određene sektorske politike i upravljanju sredstvima, konkretno – jačanje veze između utrošenih sredstava i ostvarivanja ciljeva i rezultata za koje su sredstva bila i namenjena. Sektorski pristup podrazumeva i koordinaciju u korišćenju različitih izvora finansiranja, tj. komplementarnost u korišćenju sopstvenih budžetskih sredstava, međunarodne razvojne pomoći i kredita kako bi se postigli sinergijski

>>>

1. 50% inicijalne alokacije za 2013, za komponente od I do IV i 100% inicijalne alokacije za 2013, za komponentu V.

2. Uključujući i 1,2 mil. evra dodatnih sredstava iz prethodnih programa.

3. Uključujući i 3,12 mil. evra dodatnih sredstava iz prethodnih programa.

4. Uključujući i 1,5 mil. evra dodatnih sredstava iz prethodnih programa.

*5 Ovaj naziv je bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o deklaraciji o nezavisnosti Kosova.

efekti i maksimalni učinak. Preneto na IPA II, ovo podrazumeva da će se planiranje aktivnosti koje će biti finansirane vršiti u skladu sa nacionalnim sektorskim strategijama i akcionim planovima (i ostalim dokumentima relevantnim za proces pristupanja EU), obezbeđivanjem da te aktivnosti budu prioritizovane, koordinirane i vremenski sinhronizovane sa aktivnostima finansiranim iz ostalih izvora. Ovo sa svoje strane nameće i obavezu da na nacionalnom nivou postoji jasan strateški i planski okvir na nivou sektora, kao i da postoji sistem praćenja i izveštavanja o napretku u ostvarivanju ciljeva i rezultata.

Pored toga, umesto jednogodišnjeg programiranja prve komponente IPA, biće uvedeno **višegodišnje planiranje** kako bi postojao jasan pregled konkretnih rezultata i aktivnosti koji na srednji rok treba da budu ostvareni.

Kad je reč o samom **upravljanju, odnosno sprovođenju IPA II**, ono će biti preneto nacionalnim institucijama Republike Srbije, što znači da će naše nadležne institucije obavljati poslove programiranja, pripreme i sprovođenja tenderskih procedura, ugovaranja izvođača radova, dobavljača i pružalaca usluga, finansijskog upravljanja i kontrole, praćenja sprovođenja i evaluacije, kao i revizije. S obzirom na to da će se svi ovi poslovi obavljati prema odgovarajućim pravilima Evropske unije, neophodno je postojanje dovoljnog broja obučanih kadrova koji će ih raditi, kako samo sprovođenje ne bi bilo ugroženo.

Što se tiče namene sredstava, **sektori** koji će biti podržani iz sredstava IPA II **obuhvataju vladavinu prava, pravosuđe i unutrašnje poslove, ljudska i manjinska prava, reformu javne uprave, konkurentnost i ekonomski razvoj, razvoj ljudskih resursa, saobraćaj,**

energetiku, zaštitu životne sredine, poljoprivredu i ruralni razvoj, razvoj građanskog društva. Teme kao što su **lokalni i regionalni razvoj** će biti razmatrane u okviru odgovarajućih sektora i biće podržavane kroz konkretne mere i aktivnosti koje čine sastavni deo šire definisanih sektorskih programa. Primera radi, razvoj lokalne samouprave u smislu razvoja i jačanja kapaciteta organa lokalne samouprave, može biti podržan u okviru sektorskog programa za reformu javne uprave, dok određeni projekti u oblasti energetike ili zaštite životne sredine mogu činiti deo odgovarajućih programa u ovim oblastima.

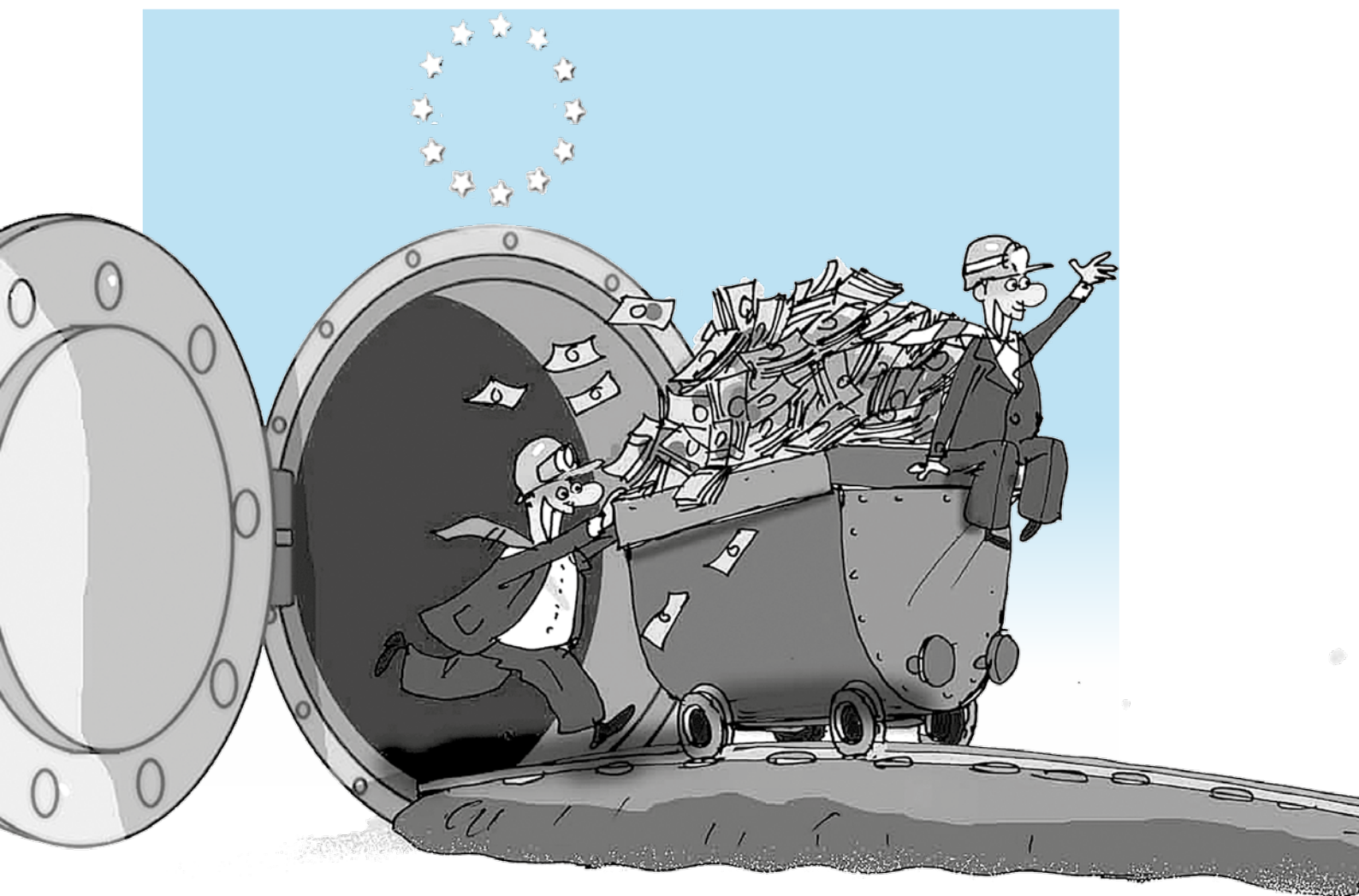
Programiranje IPA II

I pored toga što odgovarajući pravni okvir za IPA II nije još uvek usvojen, Kancelarija za evropske integracije je, u saradnji sa Delegacijom Evropske unije u Beogradu, otpočela **proces programiranja** u oktobru 2013. godine kako bi se izbegla veća kašnjenja u početku sprovođenja programa. Vlada Republike Srbije je, u oktobru 2013. godine, usvojila dokument *Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć u periodu 2014–2017, sa projekcijama do 2020. godine*, koji predstavlja okvir za definisanje prioriteta za finansiranje iz IPA II. Pored ovog, strateška dokumenta koja predstavljaju osnov za proces programiranja su i *Strategija pomoći za Srbiju* (dokument Evropske komisije čija je izrada u toku), *godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije*, *Nacionalni plan za usvajanje pravnih tekovina EU* itd. Sam proces programiranja podrazumeva, prvo, izradu *sektorskih planskih dokumenata* kojima se utvrđuju ciljevi, rezultati i konkretne mere koje će biti prioritetne za finansiranje u trogodišnjem periodu 2014–2017. po sektorima. Na osnovu ovih dokumenata, programiranje će se nastaviti izradom godišnjih *akcionih dokumenata*, kojima se detaljno razrađuju one aktivnosti koje

su predviđene za finansiranje u okviru finansijske alokacije za 2014 godinu. Okvirni kalendar aktivnosti predviđa da nacrti navedenih dokumenata budu završeni sredinom 2014. godine, kako bi tada bili upućeni Evropskoj komisiji na razmatranje i dalju formalnu proceduru donošenja odgovarajuće odluke o finansiranju.

U ovom trenutku nalazimo se u procesu definisanja sektorskih planskih dokumenata. Preciznije, nakon izvršenih analiza situacije, postojećeg strateškog okvira, pregleda aktivnosti i projekata koji su u toku, radi se na definisanju ciljeva i prioriteta koji će u naredne tri godine biti predmet podrške EU kroz novi instrument finansijske podrške. Ovo je izuzetno važna faza jer će ona dati okvir za osmišljavanje konkretnih intervencija i aktivnosti. Planirano je da rad na sektorskim planskim dokumentima bude završen početkom maja, kada će biti intenziviran rad na izradi samih akcionih dokumenata, tj. detaljnom osmišljavanju aktivnosti koje će biti finansirane u okviru IPA II alokacije za 2014. godinu. Ono što će predstavljati izazov za predstojeći period jeste definisanje indikatora – pokazatelja koji predstavljaju instrument za praćenje stepena napretka u ostvarivanju rezultata. Tokom upravljanja IPA II poseban naglasak će biti stavljen na sisteme za praćenje realizacije programa, a sredstvo da se na objektivna način proceni nivo napretka će biti upravo indikatori. Pored izazova da se definišu merljivi i realni indikatori, utvrđivanje ciljanih vrednosti za naredne godine će predstavljati posebno iskušenje, a naročito ako se uzme u obzir da će se vrednovanje uspeha u sprovođenju programa i vršiti na osnovu nivoa postizanja tih ciljanih vrednosti.

Proces programiranja, tj. izrade navedenih dokumenata sprovodi se u najširim



konsultacijama nacionalnih nadležnih institucija, predstavnika razvojnih partnera – međunarodnih bilateralnih i multilateralnih donatora, posebno EU, kao i organizacija civilnog društva. Ove konsultacije se sprovode kroz mehanizam *sektorskih radnih grupa za programiranje sredstava EU i razvojne pomoći*, čiji rad koordinira Kancelarija za evropske integracije, a koje se sastaju u ključnim fazama procesa kako bi razmatrale tekst sektorskih planskih dokumenata i akcionih dokumenata.

Imajući u vidu značaj uključivanja *lokalne samouprave* u proces planiranja IPA II od samog početka, Kancelarija za evropske integracije je uključila Ministarstvo regionalnog i lokalnog razvoja i Stalnu konferenciju gradova i opština u rad sektorskih radnih grupa. Na ovaj način, davanjem svojih sugestija i komentara u procesu izrade odgovarajućih sektorskih planskih dokumenata, obezbediće se da oni reflektuju potrebe „lokalna” i da se deo ukupno

raspoloživih sredstava usmeri ka aktivnostima koje će pospešiti kapacitete i društveno-ekonomski razvoj gradova i opština.

Tema o kojoj posebno treba voditi računa prilikom definisanja potreba i prioriteta za finansiranje jeste njihova *sprovodivost*. Iskustva sa dosadašnjim finansijskim instrumentima, ne samo Evropske unije, već i drugih donatora, pokazala su da postoji dosta problema >>>

sa kojima se suočavamo kada dođe do same realizacije projekata, bilo da je reč o nepostojanju adekvatne projektno dokumentacije i predugog čekanja na njenu izradu, problemima sa dobijanjem građevinskih i drugih dozvola, usvajanjem urbanističkih planova ili druge dokumentacije koja je preduslov za otpočinjanje tenderskih procedura, obezbeđivanjem nacionalnog sufinansiranja za određene aktivnosti ili prosto nedovoljnog broja stručnih ljudi da se sve aktivnosti na vreme i prema planu sprovedu. Kako bi se izbegli zastoji i problemi u sprovođenju projekata i opredeljivanju sredstava za projekte kod kojih postoje opravdani rizici da će do njih doći, tokom procesa programiranja IPA II će se o spremnosti projekata i aktivnosti za finansiranje posebno voditi računa.

Ovo podrazumeva pažljivo definisanje preduslova koji treba da budu ispunjeni pre otpočinjanja tenderskih procedura, zatim procenu kapaciteta korisnika za sprovođenje projekata, kao i primenu metodologije za prioritizaciju infrastrukturnih projekata, kada je reč o oblastima energetike, saobraćaja, zaštite životne sredine i poslovne infrastrukture.

Ova metodologija, koja je usvojena u okviru dokumenta *Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć u periodu 2014–2017, sa projekcijama do 2020. godine*, definiše postupak za procenu spremnosti infrastrukturnih projekata za finansiranje, sa ciljem da se utvrdi jedinstvena lista projekata za koje se traži finansiranje iz međunarodne razvojne pomoći, rangiranih po nivou spremnosti. Procena spremnosti podrazumeva, nakon pozitivne ocene strateške relevantnosti projekta, procenu statusa u izradi neophodne projektno dokumentacije, pribavljanju neophodnih dozvola i ispunjenost drugih uslova kako bi se moglo otpočeti sa fazom ugovaranja izvođača

radova. Kada je reč o programiranju IPA II sredstava, razmatraće se finansiranje samo onih projekata koji su prema ovoj metodologiji ocenjeni kao spremni, odnosno u okviru višegodišnjih sektorskih programa, projekti će biti planirani za finansiranje u onoj godini u kojoj se očekuje da svi neophodni uslovi za njihovu realizaciju budu ispunjeni.

Što se tiče samog postupka predlaganja infrastrukturnih projekata, njih mogu predložiti gradovi ili opštine, preko nadležnih resornih ministarstava ili Stalne konferencije gradova i opština, koja upravlja SLAP bazom projekata kandidovanih sa lokalnog nivoa.

Programi prekogranične i transnacionalne saradnje

Značajno je posebno istaći da će se pomoć koja je pružana kroz drugu komponentu IPA u finansijskoj perspektivi 2007–2013. godine – **programi prekogranične i transnacionalne saradnje**, nastaviti i u okviru novog instrumenta. Ovi programi će imati višestruki značaj za lokalne samouprave, i to kako zbog otvaranja mogućnosti za finansiranje projekata u skladu sa utvrđenim prioritetima pojedinačnih programa, tako i u smislu doprinosa koji učestvovanje u programima prekogranične saradnje daje razvoju kapaciteta za upravljanje projektima širokog kruga institucija i organizacija koje su korisnici projekata.

Činjenica da EK još nije donela zakonski okvir za finansijsku perspektivu 2014–2020. godine najviše utiče na ovu vrstu programa pošto se operativni programi pripremaju za sedmogodišnji period, predstavljaju svojevrsnu strategiju saradnje na definisanoj teritoriji i od izuzetne je važnosti da dobro odslikavaju potrebe obuhvaćenih teritorija. Iako je regulativa za narednu finansijsku perspektivu još uvek u fazi izrade, EK je zemlje koje će

biti korisnice IPA programa informisala o nekim polaznim osnovama za pripremu programa koji će biti deo buduće regulative kako bi države mogle da počnu sa radom na programskim strategijama. Za razliku od prethodne IPA regulative, zakonski okvir za narednu će za IPA programe prekogranične saradnje sadržati listu tzv. tematskih prioriteta, kojih ima 8, a države koje pripremaju program će moći svojim programom da obuhvate najviše 4 tematska prioriteta. Cilj ove mere je da se programi više fokusiraju kako bi se postigao veći uticaj na obuhvaćene teritorije. Takođe, standardizacijom tematskih prioriteta različiti programi će biti uporedivi i moći će se steći ukupan utisak o sektorima i oblastima koje su najinteresantnije za programe saradnje. Značajna razlika u pristupu saradnji u odnosu na period 2007–2013. godine jeste zahtev za definisanje mnogo jasnijih indikatora koji će se fokusirati na rezultate i uticaj koji se želi ostvariti ovim programima na obuhvaćenoj teritoriji. Takođe, budući projekti će morati da demonstriraju znatno veći nivo prekogranične saradnje i jasan i merljiv uticaj.

IPA programi prekogranične saradnje su specifični i po tome što je za programe sa zemljama članicama EU nadležan Generalni direktorat (GD) za regionalnu politiku Evropske komisije, a za programe između zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u Uniji je nadležan Generalni direktorat za proširenje. Pristup i ugao sagledavanja ciljeva ovih programa ova dva direktorata EK se razlikuje, te će se i u budućnosti izgled i način sprovođenja ove dve vrste programa umnogome razlikovati. Naime, princip obuhvata teritorija za programe sa zemljama članicama EU je ostao isti (pogranični NUTS III regioni) i GD za regionalnu politiku je izašao sa predlogom obuhvaćenih teritorija za sve programe u kojima učestvuju države članice EU još

krajem 2012. godine. Nasuprot tome, GD za proširenje stoji na stanovištu da se teritorije definišu na nivou opština, da moraju obuhvatati uzak pojas pograničnih opština, bez obzira na potrebe za saradnjom i geografske, ekonomske, turističke i druge karakteristike i potencijale, kao i da prioriteti i ciljevi programa nisu u direktnoj vezi sa obuhvaćenom teritorijom. U tom smislu, programi između država koje nisu članice EU su u poodmakloj fazi pripreme, a države koje pripremaju programe još uvek ne znaju da li će teritorije koje su predložile i za koje su pripremile programe odobriti EK.

Programi koje Srbija ima sa državama članicama EU će se u ovom periodu razlikovati od programa iz perioda do 2013. godine po tematskim prioritetima, većoj fokusiranosti i jasnijim ciljevima, opisanim kroz precizno definisane indikatore, a budući korisnici će svojim projektima jasno morati da doprinesu realizaciji tih ciljeva. Programi sa BiH i Crnom Gorom će se razlikovati u znatno većoj meri, a neke od naznaka su da će obuhvat teritorija biti manji nego do sada, raspon prioriteta i mera će biti ograničen, a programski indikatori će usmeravati i vrstu projekata. Programi će imati po tri tematska prioriteta, sa najviše po dva specifična cilja po prioritetu, a postoji mogućnost i da će postojati ograničenje u broju ciljeva koji će biti otvoreni za apliciranje u jednom pozivu, kao i da će broj poziva biti ograničen. Ako se uzme obzir da se projekti prekogranične saradnje biraju otvorenim pozivom za prikupljanje projekata, namenjeni su širokom krugu institucija (od opština, preko javnih preduzeća, udruženja, komora, do civilnog sektora) i da nije moguće u detalje predvideti kakvo će biti interesovanje za ovu vrstu programa u narednih sedam godina, ova ograničenja institucijama koje učestvuju u tom procesu znatno otežavaju pripremu ovih vrsta programa. Zato

je Kancelarija za evropske integracije, u saradnji sa institucijama koje učestvuju u Radnim grupama za pripremu programa, u stalnom procesu konsultacija sa širokim krugom institucija sa lokalnog nivoa kako bi se u što većoj meri odgovorilo na potrebe i interesovanja koje na obuhvaćenim teritorijama korisnici žele da realizuju u saradnji sa partnerima sa druge strane granice.

Trebalo bi da programe odobri EK u poslednjem kvartalu 2014. godine, a prvi pozivi za prikupljanje projekata se očekuju sredinom 2015. godine. U toku su javne konsultacije i radionice koje se održavaju za svaki budući program, a nacrti programa će takođe biti dati na uvid javnosti.

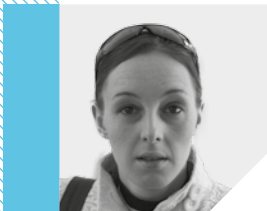
Višekorisnički IPA

Pored Instrumenta za pretpristupnu pomoć, kojim se predviđaju sredstva za podršku u procesu pristupanja EU po zemljama i iz kojih će se finansirati nacionalni programi, EU će i u novoj finansijskoj perspektivi nastaviti sa pružanjem pomoći na regionalnom nivou, kroz **višekorisnički Instrument pretpristupne pomoći**, koji je namenjen finansiranju projekata od značaja za više zemalja korisnica. Programiranje ovog instrumenta je takođe otpočelo izradom odgovarajućeg strateškog dokumenta koji priprema Evropska komisija, a prvi konsultativni sastanak sa korisnicima je održan u novembru 2013. godine u Beogradu. Pomoć kroz ovaj instrument će biti namenjena projektima u oblastima javne uprave i funkcionisanja demokratskih institucija, razvoja građanskog društva, pravosuđa, unutrašnjih poslova i ljudskih prava, socio-ekonomskog i regionalnog razvoja, zapošljavanja, socijalnih pitanja i razvoja ljudskih resursa, pospešivanja regionalne i prekogranične saradnje.

Programi EU

Takođe, od značaja će biti i mogućnost Srbije da učestvuje u **programima Evropske unije** (prevashodno namenjenih državama članicama EU), što predstavlja mogućnost da se zaključivanjem odgovarajućih sporazuma na nacionalnom nivou i uplaćivanjem sredstava kojima se otvara učešće Srbije u odgovarajućem programu, našim korisnicima učine raspoloživim i bespovratna sredstva koja EU obezbeđuje za finansiranje projekata u konkretnim programima. Neke od oblasti u kojima se pripremaju odgovarajući programi su razvoj nauke i tehnologije, inovacije, razvoj privrede, kultura, razvoj građanskog društva itd. Za lokalne samouprave će posebno biti značajno učešće u novim programima *Horizont 2020*, namenjen razvoju nauke, tehnologije i inovacijama, *Erasmus+*, koji je namenjen obrazovanju, sportu i mladima, *Evropa za građane i građanke*, program namenjen razvoju građanskog društva, *Kreativna Evropa*, koji se odnosi na kulturu i medije itd. Mala i srednja preduzeća će biti podržana kroz program *COSME*, dok će zaposleni u poreskim upravama i carini imati mogućnost stručnog usavršavanja kroz programe *Fiscalis* i *Customs*.

Na kraju, Instrument pretpristupne pomoći je namenjen da pomogne u pripremama za članstvo u EU, a te pripreme podrazumevaju ne samo donošenje propisa koji su usaglašeni sa zakonodavstvom EU, već i njihovu primenu. Ako se ima u vidu da se veliki broj ovih propisa i sprovodi na lokalnom nivou, sasvim je izvesno da će se **kroz pretpristupnu pomoć EU i u narednim godinama nastaviti podrška gradovima i opštinama**, i to kako podrška za jačanje kapaciteta u samim organima lokalne samouprave tako i finansijska pomoć za investicione projekte. Na nama je da uložimo napore da ta sredstva zaista i budu iskorišćena na najefikasniji način. ■



Ivana Andrić

Terminolog u Sektoru za koordinaciju
prevođenja Kancelarije za evropske
integracije

✉ iandric@seio.gov.rs

NAČELO VIŠEJEZIČNOSTI U EVROPSKOJ UNIJI

Primena načela višejezičnosti direktno se odražava i na zemlje kandidate za članstvo u EU pred koje postavlja dva velika zadatka: da prevedu pravne tekovine EU na svoj službeni jezik i da obuče i pripreme dovoljan broj prevodilaca za prevođenje u organima EU

Terminom *višejezičnost* označava se koegzistencija više jezičkih zajednica (jezika) na ograničenom geografskom prostoru, ali i sposobnost pojedinca da koristi više jezika. Uprkos uvreženom shvatanju da se u većini država pretežno koristi samo jedan jezik¹, istinski jednojezične države praktično ne postoje. U svim državama postoje grupe koje govore i druge jezike pored onog većinskog. Višejezičnost u savremenom svetu nije izuzetak nego pravilo, pa predstavlja i jezičku stvarnost savremene Evrope. U Evropi se govori oko 200 autohtonih (izvorno evropskih) jezika i još nekoliko stotina alohtonih (doseljeničkih) jezika iz raznih krajeva sveta, a u 49 evropskih zemalja postoji ukupno 46 različitih službenih jezika².

„Na početku EU beše – višejezičnost”

Evropska unija uvažila je višejezičnu realnost u državama Evrope i učinila mnogo više od toga – stvorila posve osoben model „institucionalne višejezičnosti”.

U evropskim institucijama svest o višejezičnosti postoji od samog početka, od formiranja prvih Evropskih zajednica. Prva uredba Saveta, iz 1958. godine, jeste uredba kojom se određuju jezici koji se koriste u Evropskoj ekonomskoj zajednici³, i njome su postavljeni čvrsti temelji za načelo višejezičnosti u EU o kakvom danas govorimo. Ona, pored ostalog, kao zvanične i radne jezike organa Zajednice određuje holand-

1. Kome doprinose statistika i politika: naime, svega četvrtina država u svetu priznaje dva, a manje od deset njih priznaje tri ili više službenih jezika.
2. Izvor: http://www.nationsonline.org/oneworld/european_languages.htm (24. 1. 2014).
3. EEC Council: Regulation No 1 determining the languages to be used by the European Economic Community.

ski, francuski, nemački i italijanski (član 1), tj. službene jezike država članica⁴, daje pravo stanovnicima država članica da sa organima Unije komuniciraju na svom jeziku, tj. službenom jeziku svoje države (čl. 2. i 3), utvrđuje da se Službeni list Zajednice objavljuje na svakom od zvaničnih jezika (član 5), ostavlja državama članicama da same odrede koji će od svojih službenih jezika, ukoliko ih ima više, proglasiti zvaničnim jezikom u Zajednici (član 8)⁵.

Uredba je menjana i dopunjavana sa svakim novim proširenjem EU kako bi njome bili obuhvaćeni i službeni jezici novih članica. Nakon poslednje izmene, član 1. kao zvanične i radne jezike navodi: bugarski, grčki, danski, engleski, estonski, irski, italijanski, letonski, litvanski, malteški, mađarski, nemački, poljski, portugalski, rumunski, slovački, slovenački, finski, francuski, holandski, hrvatski, češki, španski i švedski jezik – dakle ukupno 24 jezika.

Značaj višejezičnosti dodatno je utvrđen Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije. U članu 21. Povelje zabranjuju se različiti vidovi diskriminacije, a među njima i diskriminacija na osnovu jezika, dok član 22. garantuje poštovanje kulturne, religiozne i jezičke raznolikosti. Time se ostvaruje *jedinstvo u raznolikosti*, kao jedan od ideala na kojima se temelji Evropska unija.

Politika višejezičnosti

U Evropskoj uniji višejezičnost se posmatra kao garant kulturne i jezičke raznolikosti,

jednakog tretmana naroda i pojedinaca u okviru Unije i prava građana da sa organima Unije komuniciraju na službenom jeziku svojih država.⁶ Zbog toga je Unija kreirala posebne politike koje se odnose na višejezičnost kao načelo funkcionisanja njenih organa, kao i na individualnu višejezičnost njenih građana.

Posebnu ulogu u tome preuzela je Evropska komisija.⁷ U Okvirnoj strategiji za višejezičnost⁸ navodi se da politika višejezičnosti koju sprovodi Komisija ima tri cilja: da podstiče učenje jezika i jezičku raznolikost u društvu, da promovise „zdravu višejezičnu ekonomiju” i da građanima Unije omogući pristup informacijama, postupcima i zakonodavstvu EU na njihovom jeziku. Dugoročni (i najambiciozniji) cilj jeste podizanje nivoa individualne višejezičnosti: da svaki građanin Unije, pored svog maternjeg jezika, odnosno službenog jezika države iz koje dolazi, praktično vlada još najmanje dvama zvaničnim jezicima EU. Sistemi obrazovanja država članica treba da doprinesu ostvarenju ovog cilja.⁹

Posle okvirne strategije usledilo je osnivanje grupe visokog nivoa za višejezičnost¹⁰. Zadatak grupe, čiji su članovi stručnjaci za višejezičnost, jeste da omogući razmenu ideja, iskustava i primera dobre prakse u vezi sa višejezičnošću i da daje Komisiji preporuke za mere u ovoj oblasti.

Strategija za višejezičnost dogovorena 2008. godine, između ostalih ciljeva, poziva na to

da svaki građanin Unije ima pristup odgovarajućem jezičkom obrazovanju ili drugim načinima za uklanjanje jezičkih barijera, kako bi se olakšali život, rad i komunikacija u EU. Politika višejezičnosti na unutrašnjem planu treba da promovise poštovanje svih jezika koji se govore u EU – bilo da su oni službeni, regionalni jezici ili jezici manjina, da podstiče učenje jezika, socijalnu koheziju, socijalnu integraciju migranata i da obezbedi da jezici budu u službi građana, dok na spoljašnjem planu treba promovisati jezike EU u inostranstvu i širiti solidarnost i jedinstvo u raznolikosti kao vrednosti EU.¹¹

O značaju politike višejezičnosti u EU govori i to da je u sastavu Komisije u periodu 2004–2009. prvi put eksplicitno dodeljena odgovornost za višejezičnost – komesar Jan Figel bio je zadužen za obrazovanje, obuku, kulturu i višejezičnost. Od januara 2007. godine višejezičnost je postala poseban portfolio, za koji je bio zadužen Leonard Orban iz Rumunije. U novoj organizaciji Komisije, za period 2010–2014, višejezičnost je pridružena obrazovanju, kulturi i omladini, i za njih je zadužena komesarka Andriela Vasiliju sa Kipra.

Praktična primena načela višejezičnosti u EU

Svaki pravni akt EU direktno je dostupan građanima na svakom od zvaničnih jezika Unije, što je garant demokratije i ravnopravnog tretmana građana. Veliki broj akata direktno je primenjiv u državama članicama i obavezujući za sve države čla-

>>>

4. Ali ne pravi jasnu razliku između „zvaničnih” i „radnih” jezika, uglavnom da ne bi narušila jednak status jezika.

5. Zbog toga regionalni jezici država članica nisu zvanični jezici Unije, iako imaju status službenih jezika u datim državama, npr. katalonski, iako ima poseban status u samoj Španiji i oko 10 miliona govornika (mnogo više od, recimo, irskog, koji jeste zvaničan jezik u Uniji).

6. A. Čavoški i A. Knežević Bojović, „Translation of the Acquis in Serbia”, u: J. Ćirić (ed.), *3rd Network Conference: Adaptation and Implementation of the EU – Acquis: An Exchange of Experiences*, Institute of Comparative Law – Belgrade, Europa Institute – Zurich, Belgrade 2009, 9–24, str. 9.

7. Komisija je 2001. godine, zajedno sa Savetom Evrope, organizovala obeležavanje

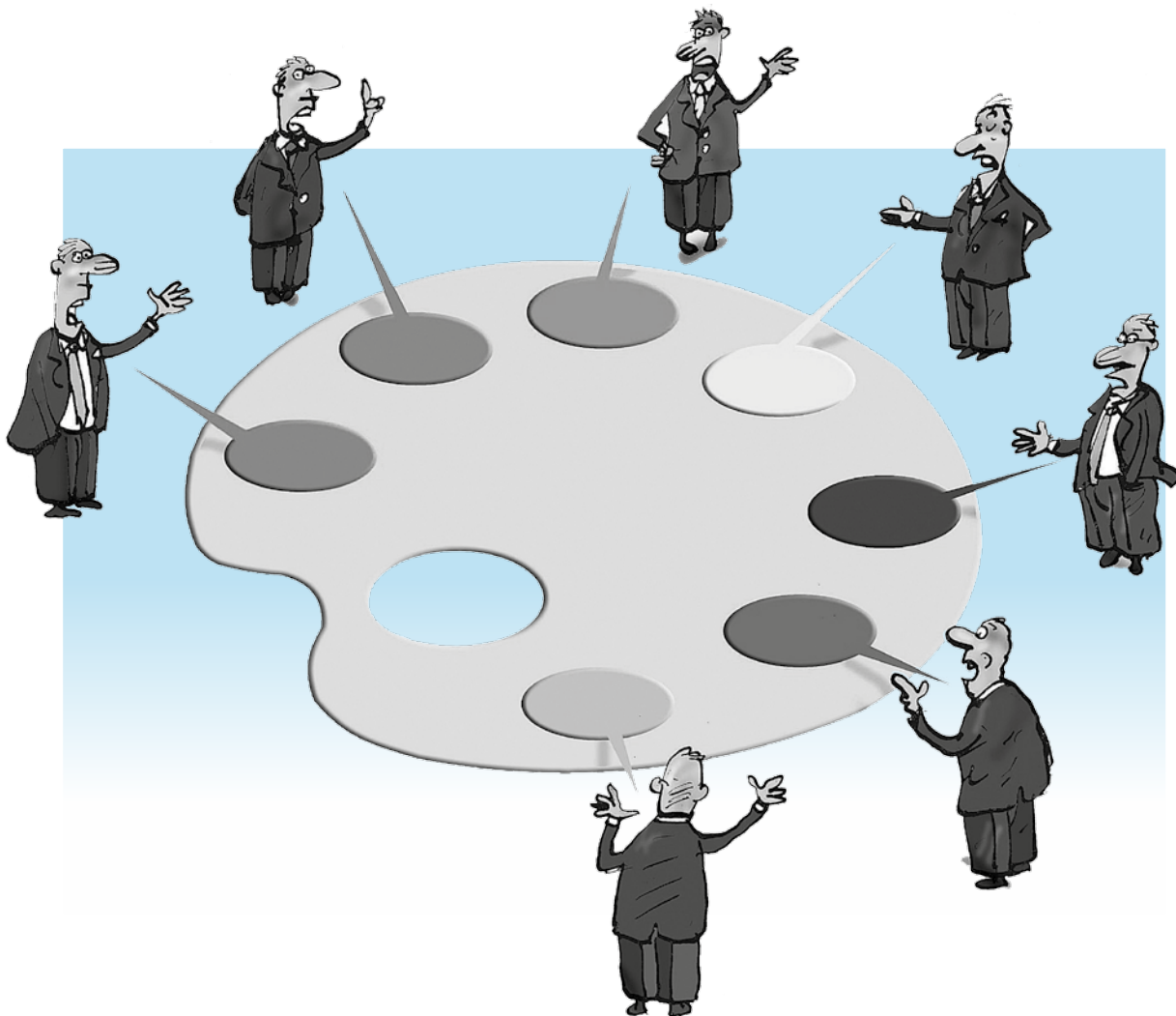
„Evropske godine jezika”. Tada je i ustanovljen 26. septembar kao Evropski dan jezika, i on se i danas obeležava širom Evrope i u okviru većine organa EU.

8. A New Framework Strategy for Multilingualism [COM (2005) 596 final].

9. Član 165. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) kao jedan od ciljeva delovanja Unije u oblasti obrazovanja navodi razvijanje evropske dimenzije u obrazovanju, naročito kroz učenje i širenje jezika država članica.

10. Commission Decision of 20 September 2006 setting up the High Level Group on Multilingualism (2006/644/EC).

11. *Viacjazyčnosť – cesta k vzájomnému porozumeniu*, Úrad pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločností, Luxemburg 2009, str. 5.



nice, pa je važno da ti akti budu dostupni i razumljivi građanima, ali i državnim organima, regionalnim i lokalnim vlastima i pravosudnim organima država članica. Na svim zvaničnim jezicima dostupni su i najvažniji politički dokumenti.

Načelo višejezičnosti omogućava svakom građaninu Unije da se organima EU obrati na svom jeziku¹², što praktično znači da se sa organima EU može komunicirati na svakom od 24 zvanična jezika.

Na svakom od tih jezika, teorijski makar, obavlja se i komunikacija unutar organa EU. Praktično su za rasprave o zakonodavnim aktima i izradu nacrti akata rezervisana dva ili tri „ključna“ jezika (po pravilu engleski i francuski, ponekad nemački). Međutim, onog časa kad nacrti akata uđu u postupak donošenja (kad se šalju Parlamentu, Savetu i komitetima) moraju se prevesti na sve zvanične jezike. Da bi stupili na snagu, akti se moraju objaviti u Službenom listu Evropske unije, koji se štampa

na svakom od zvaničnih jezika – u 24 „isto-
vetna i jednako verodostojna“ primerka.

Postupci pred Evropskim sudom pravde takođe se mogu voditi na svim jezicima i vode se obično na jezicima strana u postupku (jezicima koji se koriste kao zvanični u sudovima u njihovoj matičnoj zemlji). Sve presude i mišljenja Suda prevode se na sve jezike i tako objavljuju da bi praksa Evropskog suda pravde bila dostupna svima i transparentna.¹³

12. UFEU, član 20, stav 2, tačka d) i član 24, stav četvrti.

13. A. Čavoški i A. Knežević Bojović, "Translation of the Acquis in Serbia", str. 12–13.

14. K. Gibová, "EU Translation as the Language of a Reunited Europe Reconsidered", *Language, Literature and Culture in a Changing Transatlantic World*, International Conference Proceedings, Prešov University, 2009.

15. F. de Vicente, DG Translation, *European Union and Translation*, prezentacija sa konferencije za prevodioce iz zemalja kandidata i potencijalnih kandidata, mart 2011.

16. U početku je glavni „radni“ jezik bio francuski, do sredine 90-ih godina 20. veka ravnopravno su korišćeni francuski i engleski, da bi u drugoj polovini 90-ih engleski preuzeo primat, i tako je ostalo do danas. Samim tim što se najviše koristi, engleski se i najviše menja. Menjaju ga oni koji se njime služe, a kojima nije maternji jezik, i te se promene ogledaju prvenstveno u sintaksičkoj strukturi i terminologiji „engleskog“, pa se, sve češće, s podsmehom, govori o *evropskom engleskom* ili *evroengleskom*.

Da bi sve to bilo moguće, ono što je neophodno jeste **prevođenje**. Prevođenje nesumnjivo postaje jezik Evrope.¹⁴ U svakom od organa EU postoji dobro organizovana prevodilačka služba, koja zapošljava srazmerno veliki broj prevodilaca i terminologa. Prema nekim podacima¹⁵, 2009. godine, kada su 23 jezika bila zvanična, u samim organima EU bilo je zaposleno oko 4500 prevodilaca (uz angažovanje velikog broja spoljnih prevodilaca). Što se tiče „cene višezjezičnosti“ prema tadašnjim proračunima, na sve usluge usmenog i pisanog prevođenja odlazilo je manje od 1% godišnjeg budžeta Unije, što znači da prevođenje svakog građanina Unije košta svega dva evra godišnje.

Sa današnja 24 zvanična jezika u EU, ako bi se direktno prevodilo sa svakog jezika na svaki jezik, postojala bi 552 jezička para. Ipak, stvari ne stoje tako. Najpre, bilo bi teško naći prevodioce za sve moguće kombinacije (recimo, prevodioca koji bi mogao prevoditi sa malteškog na estonski ili irski.) Drugo, ne bi bilo ni mnogo isplativo. Treće, ne bi bilo ni mnogo funkcionalno. Prevođenje u organima EU uglavnom funkcioniše tako što se tekstovi prvenstveno prevode na engleski, francuski i nemački (i španski), a potom se sa njih prevodi na ostale jezike.¹⁶

Načelo višezjezičnosti i zemlje kandidati

Primena načela višezjezičnosti direktno se odražava i na zemlje kandidate za članstvo u EU, odnosno pred njih postavlja dva velika zadatka. Prvi je da prevedu pravne tekovine EU na svoj službeni jezik. Pravne tekovine EU (fr. *acquis communautaire*

re) obuhvataju primarno zakonodavstvo (osnivački ugovori, međunarodni sporazumi Evropskih zajednica, sporazumi država članica, opšta pravna načela) i sekundarno zakonodavstvo (uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja), presude Suda pravde EU, kao i političke akte organa EU. Iako niko ne zna tačan obim tog posla, procena je da pravne tekovine trenutno broje oko 160.000 strana, sa godišnjim porastom koji može ići i do 5000 strana. Otud ne čudi što se prevođenje *acquis*-a pokazalo kao najveći prevodilački poduhvat u svim državama koje su išle putem evropskih integracija. Pored toga što omogućava harmonizaciju domaćeg zakonodavstva sa evropskim, ono je i obavezujući uslov za članstvo u EU. U trenutku pristupanja svi prevedeni akti postaju zvanični akti EU na jeziku date države, koji postaje novi zvanični jezik EU.

Drugi zadatak jeste izgradnja prevodilačkih kapaciteta, odnosno implicitna obaveza da se obuču i pripremi dovoljan broj kvalifikovanih prevodilaca koji će, kao zvanični prevodioci, raditi pismeno i usmeno prevođenje u organima EU kada zemlja kandidat postane država članica. To je zadatak u koji bi morao biti uključen čitav niz institucija, od državnih organa do obrazovnih ustanova, prvenstveno fakulteta.¹⁷

Prevođenje pravnih tekovina EU u Srbiji

Iako se uobičajilo da se govori o *prevođenju* pravnih tekovina na srpski jezik, proces o kom je reč, i formalno i suštinski, predstavlja mnogo više od samog prevođenja. Zato treba govoriti o *pripremi pravnih tekovina EU na srpskom jeziku*.¹⁸

Kako je predviđeno Informacijom Vlade¹⁹, čitav proces pripreme pravnih tekovina EU na srpskom jeziku koordiniše Sektor za koordinaciju prevođenja Kancelarije za evropske integracije. Lista prioriteta za prevođenje utvrđuje se na osnovu Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU, u saradnji sa nadležnim ministarstvima i drugim državnim organima i organizacijama. Samo prevođenje se organizuje u skladu sa postupkom koji je propisan Zakonom o javnim nabavkama, a koji sprovodi Kancelarija, i poverava se prevodilačkoj agenciji koja dà najbolju ponudu. Sektor za koordinaciju prevođenja kontroliše kvalitet prevoda. Sledeća faza je stručna redaktura, koja treba da obezbedi usklađenost stručne terminologije sa onom koja se koristi u domaćim pravnim propisima i ponudi odgovarajuća terminološka rešenja za nove koncepte koji dolaze sa pravom EU, i ona je zadatak odgovarajućih ministarstava, odnosno drugih državnih organa i organizacija nadležnih za usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa određenim oblastima prava EU. Obrada dokumenata u Sektoru za koordinaciju prevođenja nakon stručne redakture podrazumeva kontrolu kvaliteta, ali i unošenje stručne terminologije u terminološku bazu. Za sledeću fazu, pravnotehničku redakturu, koja podrazumeva proveru tačnosti pravnih termina i usklađivanje sa domaćim nomotehničkim pravilima u meri u kojoj to dopušta osobenost pravnog sistema EU, odgovoran je Republički sekretarijat za zakonodavstvo. Poslednji nivo redakture – jezička redaktura, koja podrazumeva usklađivanje teksta prevoda sa normama standardnog srpskog jezika, organizuje se kroz postupak javnih na-

>>>

17. Naročito ako se ima u vidu da sa Evropskom unijom stiže i potreba za obrazovnim profilima kojih kod nas za sada nema, kao što je, na primer, pravnik-lingvista (eng. *lawyer-linguist*) u Sudu pravde, koji mora imati završene studije prava u državi iz koje dolazi, a dobro poznavati i evropsko pravo, i koji jezik za koji konkuriše poznaje na nivou maternjeg jezika, a uz to govori i francuski i još najmanje jedan od zvaničnih jezika EU.

18. I inače se u kontekstu EU izbegava korišćenje termina *prevod*, a umesto njega se koristi termin *jezička verzija*, upravo zbog činjenice da se sve verzije svih tekstova na svim jezicima smatraju „jednako verodostojnim“.

19. Informacija o pripremi pravnih tekovina EU na srpskom jeziku, Vlada Republike Srbije, Beograd 2009.

bavki. Poslednja faza u procesu jeste faza verifikacije, u kojoj se saziva Radna grupa za verifikaciju, kao najviša instanca kontrole u procesu pripreme pravnih tekovina EU na srpskom jeziku. Treba napomenuti da završnu proveru domaće verzije pravnih tekovina EU obavljaju stručnjaci koje angažuje EU i da se tek u nadležnim službama organa EU utvrđuje konačni tekst svakog pravnog propisa.

Priprema nacionalne verzije pravnih tekovina EU je zaista kompleksan proces, koji podrazumeva veliki broj aktera, pri tome stručnjaka različitih profila, i koji zahteva i mnogo ličnog entuzijazma i posvećenosti. Tipična poteškoća koja ga prati jeste nedostatak svesti o njegovom značaju. Prevođenje se shvata kao „tehnički deo pregovora“, pri čemu se prenebregava činjenica da je tekst koji se sada uobličava budući tekst naših propisa, da će kao takav uticati na naše celokupno zakonodavstvo (pa i na naše svakodnevne živote), a ne „samo“ na naš jezik(!) i da je reč o jednom od (najzah-tevnijih) uslova za članstvo u EU.

I da postoji idealan sistem, zadatak koji treba da ispunimo ne bi bio mnogo lakši, pre svega zbog prirode akata koji se prevode. To su u svojoj suštini „pravni prevodi“²⁰, koji zahtevaju dobro poznavanje izvornog i ciljnog jezika, i bar još jednog od zvaničnih jezika EU, jezika prava kao takvog, zatim poznavanje domaćeg prava, kao i osnova pravnog sistema EU i stručne terminologije i na izvornom i na ciljnom jeziku. Sa svešću o tome da je mali broj prevodilaca (i redaktora) na samom po-

četku procesa mogao odgovoriti na takav izazov, Kancelarija je počela da organizuje obuke u vezi sa samim prevođenjem, sa prevođenjem pravnih akata, terminologijom, pravom EU itd., i organizuje ih i dalje. Sa svakom novom obukom, vidno raste kvalitet prevoda. A doprinose mu i Priručnik za prevođenje pravnih akata EU²¹, korišćenje softvera za prevođenje, odnosno prevodilačke memorije i terminološka baza Evronim²², koje izrađuje Sektor za koordinaciju prevođenja, i koji i jesu ponuđeni kao pomoć prevodiocima i drugim učesnicima u procesu.

Zbog činjenice da najveći broj prevodilaca na našem tržištu jesu prevodioci za engleski jezik, u Srbiji se *acquis* prevodi sa engleskog jezika, što sa sobom povlači određene poteškoće. Pored „evroengleskog“, i standardni engleski jezik ume biti nedovoljno precizan i jasan. Dalje, tu je i *evrozargon*, poseban jezički registar koji podrazumeva terminologiju, pravnu i političku, specifičnu za kontekst EU, koja često nema značenje koje bi bilo logično i očekivano u domaćem pravu i za čije je pravilno prevođenje zaista neophodno dobro poznavanje EU. Posebno takve tipične „evropske“ koncepte ne treba po svaku cenu prevoditi terminima domaćeg prava, jer to može voditi do krupnih materijalnih grešaka.

Najveći izazov u prevođenju predstavlja terminologija. Ukupan kvalitet prevoda, pored jezičke „čistoće“ i „pravne tačnosti“, zavisi od konzistentnosti terminologije – na nivou jednog teksta i na nivou čita-

vog korpusa prava EU. Pred nama je težak zadatak da nađemo odgovarajuće termine za koncepte koji već postoje u našem pravu i da ih standardizujemo i dosledno ih koristimo, ali i da iznađemo dobra i adekvatna terminološka rešenja za čitav niz novih pojmova i konceptata koji ulaze u naše pravo i jezik sa pravom EU, da nađemo pravu ravnotežu između preuzimanja strane terminologije zarad tačnosti prevoda i traženja domaćih ekvivalenata i oživljavanja tvorbe reči u srpskom jeziku zarad očuvanja tog jezika.

Uprkos svim teškoćama, proces pripreme pravnih tekovina EU na srpskom jeziku teče i daje sve bolje rezultate, i u kvalitativnom i u kvantitativnom smislu. Do sada je prevedeno više od 50.000 strana teksta, 20-ak hiljada je stručno redigovano, od čega je deo ušao i u ostale faze redaktуре. Tokom ove godine biće završena verifikacija osnivačkih ugovora, i planiran je prevod još 12.000 strana sekundarnog zakonodavstva i redaktura još 20.000 strana prevoda. Sa svakim novim dobrim prevodom bliži smo krajnjim ciljevima – prevedenim pravnim tekovinama EU, usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa evropskim i članstvu u EU.

Pravo Evropske unije nema svoj jezik, odnosno ima svoja 24 zvanična jezika. Zato se često i ističe da Evropska unija govori jednim glasom – na 24 jezika. Na nama je da damo sve od sebe da dvadeset peti, ravnopravan i „jednako verodostojan“ bude naš jezik. ■

20. I to prevodi u okviru osobenog pravnog sistema, koji moraju biti koherentni i formalno identični u svakoj od 24 jednako verodostojne jezičke verzije.

21. *Priručnik za prevođenje pravnih akata Evropske unije*, Kancelarija za evropske integracije, Beograd 2013; http://www.seio.gov.rs/upload/documents/prevodjenje/prirucnik_z_a_prevodjenje_pravnih_akata_evropske_unije.pdf (28. 1. 2014).

22. Dostupno na adresi: <http://prevodjenje.seio.gov.rs/evronim/>.



Marko Ercegović

Dipl. politolog
Savjetnik u Udruzi gradova u RH

✉ marko.ercegovic@gmail.com

ISKUSTVO HRVATSKE LOKALNE SAMOUPRAVE NA PUTU PREMA EUROPSKOJ UNIJI

Unatoč usvojenim principima o transparentnosti pregovora i pravovremenom jačanju lokalne samouprave za punopravno članstvo u EU, proces europskih integracija u Hrvatskoj obilježen je izrazitim centralizmom državnog aparata i političke elite

Prošlo je više od deset mjeseci otako je Republika Hrvatska postala 28. članica Europske unije. Spektakl ulaska u punopravno članstvo, tog političkog događaja stoljeća, kako je nazvan u nekim domaćim *mainstream* medijima, uglavnom je zasjenio uložene napore i turbulencije koje je Hrvatska proživjela tijekom posljednjih desetak godina. Pregovaračko iskustvo jednoglasno je ocijenjeno kao pozitivno samim činom završetka pregovora i uspješnog pristupanja u članstvo, iako dublja analiza stvarnog tijeka procesa, pogotovo kada je riječ o ulozi i participaciji jedinica lokalne samouprave, nikada nije provedena.

Polazak prema Briselu

Proces europskih integracija za Hrvatsku počinje u novembru 2000, organizacijom Zagrebačkog summita i otvaranjem pregovora oko Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Hrvatski sabor i Europski parlament potvrdili su Sporazum u prosincu 2001, nakon čega je slijedilo razdoblje od gotovo dvije i pol godine ratifikacije u parlamentima ostalih država članica. Službeni zahtjev za punopravno članstvo RH uputila je u februaru 2003, na osnovi čega je Europska komisija predala upitnik s 4.560 pitanja o funkcioniranju javnog i privatnog sektora. Pravovremeno dostavljeni odgovori ocijenjeni su pozitivnim mišljenjem Komisije u aprilu 2004. Dva mjeseca kasnije, Hrvatskoj je potvrđen status kandidata za članstvo u Europskoj uniji te su uskoro predsjednici vlada i država članica, okupljeni u Europskom vijeću, odredili datum početka pregovora o pristupanju. Isti je odgođen zbog neispunjavanja uvjeta suradnje s Međunarodnim sudom za ratne zločine u Haagu¹, pa su stvarni pregovori započeli >>>

1. Kamen spoticanja bio je slučaj odbjeglog generala Ante Gotovine, uhićenog i isporučenog sudu u decembru 2005.

Sustav lokalne i područne samouprave u RH

Hrvatska ima 428 općina, 128 gradova i 20 županija te Grad Zagreb s posebnim statusom glavnog grada i županije.

Gradovi i općine imaju isti djelokrug nadležnosti u provedbi poslova od lokalnog značaja: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, socijalna skrb i briga o djeci, osnovno obrazovanje i odgoj, kultura i sport, primarna zdravstvena zaštita, civilna i protupožarna zaštita, zaštita potrošača i okoliša, te lokalni promet. U 2005. dodatne ovlasti održavanja javnih cesta te izdavanja građevinskih i lokacijskih dozvola i dokumenata vezanih uz gradnju, decentralizirane su gradovima s više od 35.000 stanovnika i gradovima sjedištima županija, tzv. velikim gradovima. Djelokrug jedinica područne (regionalne) samouprave, županije, obuhvaća područja obrazovanja, zdravstva, prostornog i urbanističkog planiranja, gospodarskog razvoja, prometa i prometne infrastrukture, održavanja javnih cesta, izdavanja akata vezanih uz gradnju, planiranja i razvoja mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova te prostornog uređenja.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju predstavničko tijelo (općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština) i izvršno tijelo (općinski načelnik, gradonačelnik i župan). Članovi obaju tijela biraju se na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, na mandat od četiri godine. Zakonom je zajamčeno pravo nacionalnim manjinama na zastupljenost u predstavničkim i izvršnim tijelima lokalne i regionalne samouprave. Zastupljenost se osigurava tako da manjine koje čine od 5% do 15% ukupnog stanovništva jedinice imaju pravo na jednog predstavnika u predstavničkom tijelu, dok one s preko 15% stanovnika imaju pravo na razmjernu zastupljenost broja predstavnika te pravo na jednog zamjenika općinskog načelnika, odnosno gradonačelnika.

Prihode jedinica samouprave čini vlastiti izvori (imovina, porezi, pristojbe i naknade), zajednički izvori (porez na dohodak i porez na promet nekretninama, koji se dijele između gradova, općina, županija i države) te pomoći i dotacije. Udio lokalnih rashoda u ukupnim javnim rashodima konsolidirane države iznosi tek 11,8%.

U prosjeku, u jedinici lokalne samouprave živi 8.240 stanovnika, s tim da najveći broj lokalnih samouprava (63,19%) čine one koje imaju između 1.000 i 5.000 stanovnika. Najmanja općina u RH, Općina Civljane, ima 240 stanovnika dok je Grad Zagreb najveći grad, s nešto više od 790.000 stanovnika.

gotovo godinu i pol kasnije, u oktobru 2005. Uz jednogodišnji prekid pregovora² između novembra 2008. i septembra 2009, Hrvatska je pregovarački postupak uspješno završila u junu 2011. Krajem iste godine predstavnici RH i Europske komisije zajednički su potpisali ugovor o pridruživanju. Na obaveznom referendumu u januaru 2012. potvrdio pridruživanje daju i hrvatski građani s rezultatom od 66,27% pozitivno izjašnjenih.³ Nakon ratifikacije ugovora u parlamentima država članica, što je trajalo od februara 2012. do juna 2013, ispunjeni su formalni uvjeti za punopravno članstvo.⁴

Što se tiče lokalnih vlasti u periodu pridruživanja, valja istaknuti zanimljivu činjenicu da je reforma sustava lokalne samouprave započela gotovo istodobno s približavanjem Hrvatske Europskoj Uniji. Ustavnim promjenama iz 2000. stvoreni su nužni preduvjeti za korjenitu reformu lokalne samouprave, no proces decentralizacije, za razliku od procesa pridruživanja, nije dovršen do kraja. Usvojen je niz strateških dokumenata i operativnih planova⁵, ali glavni cilj reforme – decentralizirana i efikasna lokalna i regionalna samouprava – nije postignut. Fragmentirana i s ograničenim fiskalnim kapacitetima, lokalna samouprava članstvo u EU nije dočekala spremna. Koji su bili razlozi toga?

Jedan je šofer i on zna najbolje

U analizi uloge i participacije lokalnih vlasti u pretpriprustupnom periodu važno je uzeti u obzir prirodu pregovora oko ula-

2. Uzrok zastoja u pregovorima bio je vanjskopolitički spor sa Slovenijom oko državnih granica na kopnu i moru.
3. Iako je izlaznost glasača bila samo 43,51%, ustavne promjene iz 2010. osigurale su „legitimnost“ nacionalnog referenduma u slučaju izlaznosti manje od polovice ukupnog broja birača.
4. Prva država koja je ratificirala ugovor o pridruživanju bila je Slovačka, a posljednja Njemačka.
5. Primjerice *Okvirni program decentralizacije za razdoblje 2004–2007*, *Strategija regionalnog razvoja 2007–2013*. te *Europska povelja o lokalnoj samoupravi*, koja

je u potpunosti ratificirana tek 2008!

6. Ukupnu masu čini preko 30.000 pravnih akata koji ispunjavaju preko 100.000 stranica službenog glasnika EU!
7. To posebno vrijedi za sustav lokalne samouprave: istraživanje Švedskog udruženja lokalnih i regionalnih vlasti (SALAR) pokazalo je da EU zakonodavstvo izravno utječe na gotovo 60% svakodnevnih poslova švedskih gradova i općina.
8. Hrvatski sabor, Deklaracija o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo RH u EU, 2005.

ska u članstvo EU. Pregovori predstavljaju mogućnost da država kandidatkinja dogovori prijelazna razdoblja ili, iznimno, trajna izuzeća za primjenu pravne stečevine EU koju je dužna preuzeti u cijelosti. Da bi to ostvarila, potrebno je dokazati kako zbog opravdanih razloga nije moguće u potpunosti primijeniti *acquis*. S obzirom na obim stečevine⁶, neophodno je osigurati široke konzultacije sa svim relevantnim dionicima kako bi se pravovremeno identificirale sektorske slabosti i prepreke za njeno usvajanje i primjenu.⁷

U Hrvatskoj se to nije dogodilo, barem kada su gradovi i općine bile u pitanju: predstavnici lokalne samouprave nisu participirali u pregovorima o pristupanju, niti bili informirani o otvorenim pitanjima i obavezama koje će ulaskom u EU preuzeti. Unatoč usvojenim principima o transparentnosti pregovora⁸ i pravovremenom jačanju lokalne samouprave za punopravno članstvo u EU, proces europskih integracija obilježen je izrazitim centralizmom državnog aparata i političke elite.

Dominantan diskurs nacionalne politike u kojem je ulazak u EU politički prioritet koji se mora postići u najkraćem mogućem vremenu, bez obzira na prepreke i konačnu cijenu tog poduhvata, također nije pomogao u poboljšanju suradnje. U takvom kontekstu, otvoreni dijalog sa zainteresiranim partnerima iz lokalne samouprave i civilnog sektora uglavnom je viđen kao puka birokratska formalnost koja oduzima dragocjeno vrijeme. Tako su partnerske konzultacije svedene na najmanju mogu-

ću mjeru ili ignorirane uopće. Posljedice toga bile su višestruke: od financijskih troškova po lokalne vlasti do izostanka ikakve koordinacije.

O kanalizaciji, komunikaciji i nepostojanju istih

Primjerice, za potrebe usklađenja s pravnom stečevinom koja regulira pitanje zaštite okoliša u području vodno-komunalnog sektora, RH i lokalna samouprava preuzele su obvezu investiranja gotovo 4,6 milijarde eura u razvoj vodoopskrbne i aglomeracijske infrastrukture do 2023.⁹ Na taj iznos treba dodati i procijenjene troškove amortizacije, poreza na dodanu vrijednost i otplate zajmova, koji variraju od 420 do 700 milijuna eura godišnje.¹⁰ Usvajanje principa ekonomske cijene vode i punog povrata troškova za isporuku vodnih usluga prouzročilo je dodatne napore za lokalnu samoupravu. Gradovi i općine morali su uspostaviti zasebna poduzeća čija je isključiva djelatnost isporuka vodnih usluga. Time je lokalnoj samoupravi ukinut instrument za provedbu socijalne tarifne politike vode, što je dovelo do automatskog povećanja cijene vodne usluge za građane. Isti trend nastavljen je i 2014. vladinim povećanjem naknade za korištenje voda, a kako plan provedbe vodno-komunalnih direktiva bude napredovao cijena će zasigurno rasti i dalje.

Gotovo identična situacija, u kojoj se troškovi prilagodbe za članstvo u EU prebacuju na lokalne jedinice i građane, vidljiva je i u sektoru upravljanja komunalnim otpadom kroz obveze osnivanja regionalnih centa-

ra za prikupljanje otpada, uspostavljanja sustava razdvajanja i sortiranja otpada te povećanja količine recikliranog otpada.

Zbog izostanka predstavnika lokalnih vlasti u pregovorima, izostala je i koordinacija između države i nižih razina vlasti, što je izravno utjecalo na ukupne napore izgradnje institucionalnog okvira te kapaciteta administracije za članstvo u EU. Primjerice, u okviru IPA programa prekogranične suradnje nije bilo neuobičajeno da lokalne jedinice iz određenog pograničnog područja ne znaju tko su njihovi predstavnici u zajedničkim tehničkim tajništvima.

Sličan primjer netransparentnosti bio je i slučaj određivanja statističkih regija RH prema NUTS metodologiji Europske unije. Period izrade i usvajanja prve NUTS 2 podjele trajao je od 2003. do 2007. i rezultirao je sustavom od tri regije. U tehnokratskom postupku koji je vodio uski krug eksperata izostale su konzultacije sa zainteresiranim dionicima.¹¹ Par godina kasnije (2012) Vlada RH, ponovno bez konzultacija s lokalnom samoupravom, usvaja novu podjelu na dvije regije, uz obrazloženje kako će na taj način poboljšati apsorpcijski kapacitet svih područja u Hrvatskoj.

Bilo je slučajeva kada informacije o natjecajima za bespovratna sredstva EU nisu dolazile do krajnjih korisnika, jer bi negdje jednostavno „zapele“ u hijerarhijskom lancu državne i regionalne administracije. Od toga nisu pobjegle ni regionalne razvojne agencije zadužene za pripremu i koordinaciju regionalne politike u RH.¹² Budući da

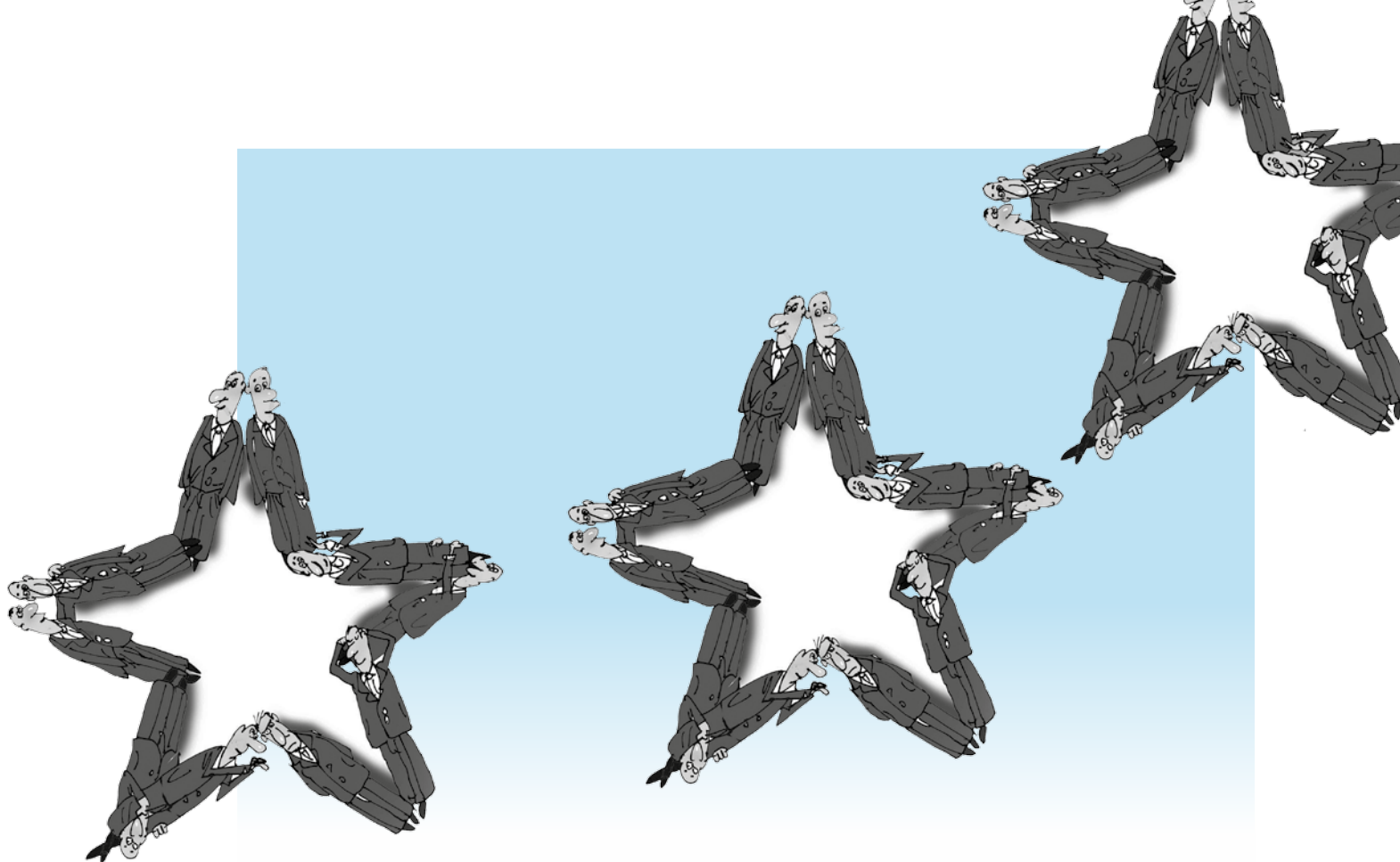
>>>

9. Investicije uključuju proširenje vodoopskrbne i kanalizacijske mreže te gradnju naprednih pročišćivača otpadnih voda. Hrvatski vodno-komunalni sektor karakterizira nerazvijenost javne odvodnje (tek je 43,6% stanovništva imalo pristup javnoj kanalizaciji na početku pregovora).

10. Vlada Republike Hrvatske, Plan provedbe (revidirani) vodno-komunalnih direktiva, 2010.

11. Ognjen Mirić, *The Regional Policy of the European Union as an Engine of Economic Development*, European Movement in Serbia, 2010, str. 27.

12. Njihov djelokrug obuhvaća niz aktivnosti, poput informiranja o izvorima financiranja, pripreme i provedbe projekata, izrade strateških dokumenata i drugih studija, privlačenja investicija te razvoj klastera i kapaciteta regionalnih dionika.



su bile osnovane od strane regionalne samouprave (županije)¹³, realan utjecaj gradova i općina na konkretne aktivnosti razvoja bio je ograničen, a u nekim županijama i zanemariv, što je dovelo do nezadovoljstva i inicijative da gradovi i općine osnivaju vlastite, samostalne, lokalne razvojne agencije. Resorno ministarstvo za regionalni razvoj i fondove EU, tek je nedavno osvjestilo taj problem predloživši da gradovi imaju najmanje 40% udjela u vlasništvu regionalnih razvojnih agencija. Tako bi se mogao „odražavati novi pristup politici regional-

noga razvoja, koja počiva na suradnji i partnerstvu ključnih aktera razvoja...i pri tom zadovoljava interese svih lokalnih i regionalnih jedinica u kojima te agencije djeluju“.¹⁴ Kako će se razvijati nastavak priče oko regionalnih razvojnih agencija u okviru nove financijske perspektive 2014–2020 tek predstoji vidjeti.

Jedini primjer uključenosti lokalne samouprave u postupku pridruživanja, bilo je osnivanje zajedničkog savjetodavnog odbora između RH i Odbora regija EU.¹⁵ Osnovan 2010, odbor su činili

predstavници hrvatskih gradova, općina i županija te članovi Odbora regija. Na sastancima, koji su održavani dvaput godišnje, raspravljalo se o temama od značaja za lokalnu samoupravu. U 2012. zajednički odbor završava s radom, a hrvatski predstavnici stječu promatrački status u Odboru regija do ulaska u punopravno članstvo.

Odgovornost pasivnog suvozača

Leži li odgovornost za nedovoljnu participaciju lokalne samouprave u pre-

13. Od ukupno 20 akreditiranih regionalnih razvojnih agencija, najveći broj njih osnovan je između 2004. i 2008.

14. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, „Jačanje uloge regionalnih razvojnih agencija“, www.mrrfeu.hr, 2013.

15. Savjetodavno tijelo koje okuplja predstavnike europskih regija i lokalnih vlasti te sudjeluje u zakonodavnom procesu EU.

16. Ako zanemarimo Grad Zagreb, vrlo malo gradova uopće ima osnovanu upravnu jedinicu za fondove i projekte EU, s tek jednim do dvoje zaposlenih službenika.

17. Nedostatak znanstveno utemeljenih, komparativnih podataka pokazao se kao veliki problem za državne i lokalne aktere prilikom analize postojećeg stanja i planiranja sektorskih strategija razvoja.

govorima oko članstva u EU samo na središnjoj državi? Unatoč objektivnim nedostacima državnog aparata (utjecaj dnevne i stranačke politike, birokratska tromost te nedostatak kapaciteta), bitan faktor lošeg rezultata bila je pasivnost i nesnalaženje samih predstavnika gradova i općina u pretpristupnom periodu.

Zbog nepoznavanja pravne stečevine i njenih posljedica po lokalnu samoupravu, uloga lokalnih vlasti u okviru EU nije bila u fokusu rada udruženja lokalnih vlasti. Umjesto na izazove koje nosi europska integracija i participiranje lokalne samouprave u postupku pregovora, udruženja su svoje zagovaračke aktivnosti usmjerila na druge ciljeve, koji su bili uvjetovani aktualnim, nacionalnim problemima decentralizacije ili fiskalne politike. Zbog posljedičnog manjka svijesti među lokalnim čelnicima, slabo se ulagalo u ljudske i administrativne kapacitete gradova i općina, pogotovo u području kompetencija za izradu strateških dokumenata odnosno planiranja i provedbi EU projekata.¹⁶ To je imalo izravnog efekta na razinu pripremljenosti lokalne samouprave za članstvo u EU.

Kako bi valjano odgovorili na izazove pridruživanja EU, lokalne vlasti bi morale usmjeriti organizacijske napore na postizanje tri glavna cilja: analitičko-pravni, institucionalni i politički.

Analitičko-pravni cilj, u okviru pregovora za članstvo, podrazumijeva jačanje kapaciteta za analizu i pripremu vlastite administracije za provedbu pr-

vila koje nosi članstvo u EU. Evaluacija usklađenosti nacionalnog zakonskog okvira i standarda poslovanja jedinica lokalne samouprave s pravnom stečevinom, edukacije lokalnih službenika te informiranje lokalnih dužnosnika o ulozi i prilikama za gradove i regije unutar EU, samo su neke su od obaveznih aktivnosti koje bi lokalne vlasti trebale provoditi. Izgradnja kvalitetne baze podataka i odgovarajuće informatičke te komunikacijske infrastrukture poseban je izazov.¹⁷

Institucionalni cilj podrazumijeva uspostavljanje odgovarajućeg institucionalnog okvira, sustava, koji počiva na principima višerazinskog upravljanja i partnerskog dijaloga. Ovisno o razini fiskalne decentraliziranosti i proračunskih kapaciteta lokalne samouprave, potrebno je osigurati i mehanizme za financijsku pomoć u pripremi i provedbi EU projekata.¹⁸ Transparentnost institucionalnog okvira i otvorena komunikacija preduvjet su za ostvarivanje neophodne koordinacije središnje države s regionalnim i lokalnim vlastima. U postizanju efikasne i mjerodavne participacije u konzultacijama i pregovorima, predstavnici lokalne samouprave moraju se osloniti na vlastite analitičko-pravne kapacitete.

U konačnici, politički je cilj pregovora snažnije pozicioniranje lokalne samouprave kao ključnog partnera u pripremi države kandidatkinje na punopravno članstvo u EU. Za njegovo ostvarivanje, akteri iz sektora lokalne samouprave

moraju usvojiti opće vrijednosti i horizontalne politike na kojima počiva EU (supsidijarnost, razmjernost, transparentnost, rodna i manjinska ravnopravnost, *good governance*...) i reproducirati ih u okviru svoje sredine i političkog okruženja. Pravilno razumijevanje političkog sistema EU i načina na koji on funkcionira, bilo da je u pitanju politika zaštite potrošača ili zaštite okoliša, predstavnicima lokalne samouprave može olakšati obranu i zagovaranje vlastitih interesa na različitim razinama političkog predstavništva. Tu je posebice korisno rano povezivanje s Odborom regija EU, čije rezolucije i mišljenja nose politički utjecaj koji može biti koristan lokalnoj samoupravi tijekom pregovora.

Zaključak

U nedavnom izvješću predsjednika Vlade RH u vezi održanih sastanaka Europskog vijeća u 2013. istaknuto je da Vlada i dalje poboljšava rad administracije za maksimalno korištenje novca iz europskih fondova. Pri tome je naglašeno da se to očekuje i od lokalne i regionalne samouprave, jer „to je posao koji možemo samo zajedno odraditi u najboljem interesu Republike Hrvatske”.¹⁹ Iako izjava predsjednika Vlade najavljuje otvorenije odnose prema hrvatskoj lokalnoj samoupravi, ostaje žaljenje za izgubljenim vremenom i neiskorištenim prilikama. Istodobno, ta izjava jasno govori o važnosti uloge lokalnih vlasti i može služiti kao upozorenje predstavnicima lokalne samouprave iz regije da učine sve kako ne bi ponovili hrvatski scenarij pregovora u svojim zemljama. ■

18. Praksa je pokazala da su troškovi pripreme projektne dokumentacije i troškovi sufinanciranja velikih projekata najveća prepreka jedinicama lokalne samouprave, nakon nesređene imovinsko-pravne situacije. Izravne dotacije, povoljni državni zajmovi i olakšana procedura zaduživanja lokalnih jedinica neke su od mjera korištenih u RH.

19. Vlada RH, Izvješće predsjednika Vlade o održanim sastancima Europskog vijeća, <http://vlada.hr/>, 2014.



Ginka Čavdarova

Izvršna direktorka
Nacionalne asocijacije opština
u Republici Bugarskoj (NAMRB)

✉ g.tchavdarova@namrb.org

PUT U EVROPU — OD EUFORIJE DO REALNOSTI: LEKCIJE KOJE SE MOGU NAUČITI IZ BUGARSKOG ISKUSTVA

Sedam godina po pristupanju EU bugarska
asocijacija lokalnih vlasti i dalje radi na izgradnji
kapaciteta opština

Pre više od tri godine, u decembru 2010, bivši bugarski ministar spoljnih poslova je, nakon sastanka sa svojim srpskim kolegom, izjavio: „Ističemo našu punu posvećenost i punu podršku budućnosti Srbije u našoj evropskoj porodici.“ Ministri su doneli zajedničku deklaraciju, u kojoj su potvrdili svoju posvećenost tome „da podele svoja stručna iskustva u oblasti evropskih integracija s ciljem da će pomoć Srbije da dalje napreduje na svom putu ka članstvu u EU“.

Na lokalnom nivou je posvećenost evropskom putu Srbije možda čak i veća. Za bugarsku asocijaciju lokalnih vlasti kontakti sa srpskim partnerima na tom polju su veoma značajni, a ujedno su i odlična poruka koja se šalje drugim institucijama. Da bi se moderni evropski trendovi u oblasti lokalne samouprave realizovali u našim zemljama, potrebne su jake veze između bugarske i srpske asocijacije lokalnih vlasti. Zbog toga što iskreno verujemo u evropsku budućnost Srbije, spremni smo da podelimo naša iskustva kako lokalne samouprave u Srbiji ne bi napravile iste onakve greške kakve smo mi pravili u ranijim fazama procesa pristupanja.

Uloga SKGO: nove prilike, veliki izazovi

Važna uloga koju lokalne samouprave igraju u pregovaračkom procesu se sve više prepoznaje u poslednjim godinama na oba nivoa – i na nivou EU i na nacionalnom nivou. To od nacionalnih asocijacija lokalnih vlasti iziskuje ozbiljne i usmerene napore u različitim pravcima.

Sve lokalne vlasti u Srbiji moraju imati priliku da učestvuju u pregovaračkom procesu preko svoje nacionalne asocijacije – Stalne konferencije gradova i opština (SKGO). Biti glas lokalnog nivoa i braniti njegove interese u pregovaračkom pro-

cesu jeste važna uloga, koja podrazumeva odgovornost ne samo pred članovima, nego i pred lokalnim zajednicama, pred građanima. Asocijacija ima i tri dodatne uloge, odnosno osnovna zadatka koja treba da obavi. Prvo, asocijacija mora da zastupa interese lokalnih samouprava na nacionalnom nivou. Drugo, asocijacija mora da podržava izgradnju kapaciteta lokalnih samouprava. I treće, asocijacija bi trebalo da se bavi saradnjom i zastupanjem interesa lokalnih samouprava ka nivou EU. Za ovo su potrebna velika ulaganja i u „hardver“ i u „softver“ asocijacije.

Zastupanje na nacionalnom nivou

Ovo je tradicionalna uloga asocijacije – da se zastupaju interesi lokalnih samouprava u procesu utvrđivanja relevantnih politika, strateškog i zakonodavnog okvira. Krajnji zadatak jeste lobiranje za važna poboljšanja i reforme.

Novu ulogu predstavlja zalaganje za **inkluzivan i transparentan pregovarački proces u okviru pristupanja EU, koji obuhvata veliki broj učesnika**. Najvažniji zadatak ovde je insistiranje na tome da najistaknutiji i najvažniji nacionalni akteri uključe predstavnike lokalne samouprave u nacionalne pregovaračke strukture.

Aktivna uloga mora se odigrati u radnim grupama za pregovaračka poglavlja. Za ovo će asocijaciji trebati dodatni kapaciteti. Za nas su najvažnije radne grupe bile grupa za životnu sredinu, uključujući upravljanje otpadom i vodama, grupa za energetiku, javne nabavke, regionalni razvoj i ruralna područja, kao i grupa za zapošljavanje i socijalnu politiku.

Važnu i tešku ulogu predstavlja zastupanje interesa lokalnih samouprava u procesu planiranja, programiranja i praćenja IPA fondova. Među važna pitanja spada lobiranje za pravičan udeo u IPA fondo-

vima za aktivnosti lokalnih samouprava, kao i za garancije da sve lokalne samouprave imaju jednak pristup fondovima. Asocijacija mora pratiti stanje i ne sme dozvoliti komplikacije i stalne izmene u pravilima i zahtevima koje postavljaju tela koja odobravaju finansiranje. Drugi važan zadatak ovde jeste praćenje i analiziranje takozvanih „slabosti opština“. Treba imati na umu da su, po pravilu, često ponavljane greške lokalnih vlasti zapravo greške tela koja odobravaju finansiranje.

Izgradnja kapaciteta

Podrška izgradnji kapaciteta lokalnih samouprava podrazumeva izgradnju njihovih kapaciteta da primene pravne tekovine EU transponovane kroz nacionalno zakonodavstvo. Prilikom jačanja kapaciteta, asocijacija može ponuditi savetodavne usluge, primere lokalnih propisa, smernice za primenu propisa, programe obuke u prioritetnim oblastima.

Još jedan od zadataka koji će se uskoro aktivirati jeste izgradnja i jačanje kapaciteta lokalnih samouprava za efikasno korišćenje evropskih strukturnih i investicionih fondova. Ovde se mora podići nivo znanja i moraju se izgraditi veštine za izradu projekata koje finansira EU, kao i za upravljanje njima, u skladu sa procedurama EU.

Podrška razvoju **međuopštinske saradnje i mehanizma za podizanje kvaliteta i dostupnosti lokalnih projekata** i programa za finansiranje takođe je važno pitanje.

Informacije o mogućnostima finansiranja iz projekata i programa koje finansira EU, kao i o drugim inicijativama EU kroz uobičajena sredstva informisanja, sastanke itd. jeste tema od ključnog značaja.

Lokalne samouprave takođe treba podržati i obučiti kako da **vode kampanje informisanja građana** o koristima od

članstva u EU. Izazov ne predstavlja samo jačanje kapaciteta lokalne vlasti, već i poboljšanje lokalnog upravljanja. To podrazumeva pomoć u građenju kulture odgovornosti javne vlasti i transparentnosti u upravljanju projektima koje finansira EU, kao i u podsticanju dijaloga i partnerstva sa građanima.

Zastupanje ka nivou EU

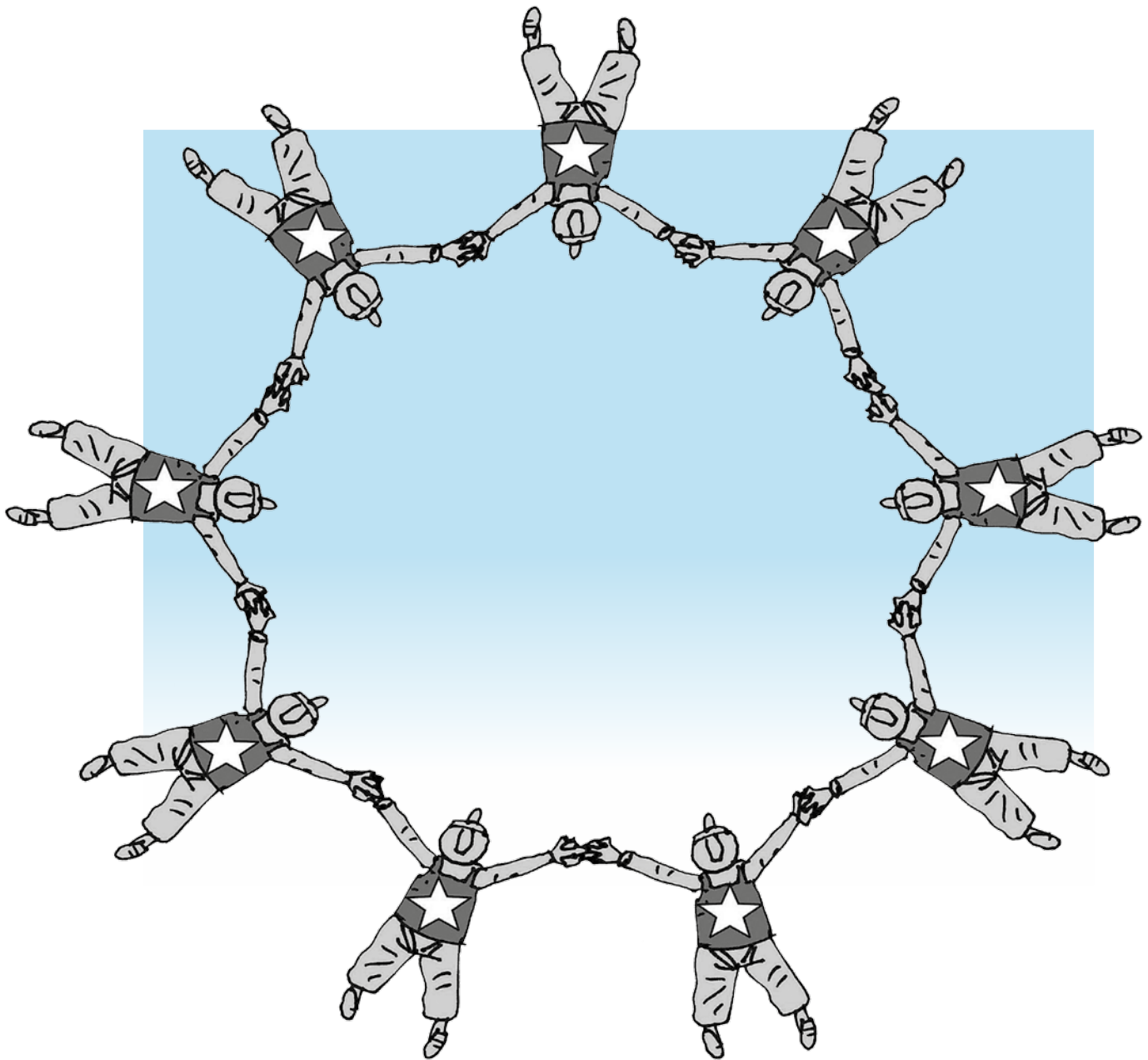
SKGO mora da uvede i razvije **novi vid saradnje sa ključnim organizacijama EU** koje su od značaja za lokalnu samoupravu (CEMR, CLRAE, ICLEI itd.)

Saradnja i komunikacija sa institucijama i telima EU, kao što je Delegacija EU u Srbiji, moraju biti prioritetni zadatak.

Saradnja sa **Komitatom regiona** dobijaće sve više na značaju.

Zajednički savetodavni odbor Komiteta regiona ima važnu ulogu, kako u olakšavanju i podsticanju učešća lokalnih samouprava iz naših zemalja u procesu proširenja EU, tako i u podsticanju dijaloga i saradnje lokalnih samouprava u državama članicama EU. Od izuzetnog je značaja odobravanje preporuka i izveštaja Zajedničkog savetodavnog odbora, kao i njihovo direktno upućivanje izvršnom telu asocijacije lokalnih vlasti i odgovarajućim centralnim organima zaduženim za različite oblasti. Posebno su korisni diskusije i njihov pozitivan uticaj na napredovanje procesa decentralizacije, uključivanje lokalnih i regionalnih vlasti u evropsku strukturnu politiku, podrška održivom rastu u okviru regionalnih strategija razvoja, jačanje kapaciteta za apsorpciju sredstava iz EU fondova na lokalnom nivou, uključivanje lokalnih vlasti u projekte i programe prekogranične saradnje, uloga koju lokalne samouprave imaju u promovisanju ljudskih prava i zaštite manjina itd. U nacrtima zapisnika sa svakog od sastanaka ZSO ili radne

>>>



grupe naglašavaju se glavna gledišta o ključnim problemima i pitanjima koji se tiču implementacije. Uzevši u obzir specifičan položaj naših lokalnih samouprava, Zajednički savetodavni odbor i radne grupe dali su dodatni doprinos u izgradnji političkog stava Komiteta regiona u pogledu strategije proširenja EU. Štaviše, Zajednički savetodavni odbor i radne grupe imali su značajnu ulogu u analizi publikacija Evropske komisije o

grupi zemalja obuhvaćenih proširenjem kojoj smo i mi pripadali i raspravi o tome sa predstavnicima Komiteta regiona, te su napokon rezultati ovih debata predstavljali važan i vredan doprinos razradi političkih stavova Komiteta regiona.

Preduslovi uspeha

U ispunjavanju ovih uloga i zadataka neprestano treba imati na umu „tri P” – **prethodnu primerenu pripremu**. Ova

„tri P” preduslov su uspeha. U nastavku teksta su pobrojani neki saveti koje smo mi u Bugarskoj uvažili; oni se mogu preinačiti i uspešno uvesti u vaše aktivnosti. Doista, jedan od najvažnijih zadataka jeste da se razradi opštinska dimenzija obaveza o kojima je bilo reči i ponudi pregovaračkim timovima – čak i ako to nije zatraženo. Asocijacija bi trebalo da pažljivo izabere svoje predstavnike u radne grupe i ponudi im pravilno razra-

đene predloge i materijale. Treba imati na umu da učešće u radnoj grupi zarad samog učešća nije toliko važno. Važno je učestvovati i braniti interese lokalne samouprave. U nekim slučajevima bolje je ne učestvovati nego učestvovati i ćutati.

Uspešna rešenja primenjena u Bugarskoj

Važan preduslov dobrih rezultata koje smo postigli čine sledeće odluke:

- Pokrenuli smo pripreme aktivnosti **pet godina** pre datuma pristupanja EU.
- Od opština smo načinili **nacionalne centre za kampanje informisanja javnosti** o pristupanju EU. Posao je dobro odrađen kroz sastanke sa zajednicama, na kojima su učestvovali ambasadori država članica EU u Bugarskoj.
- Izgradili smo administrativne kapacitete kroz **privlačenje takozvanih evroeksperata** u opštinsku upravu, i konstantno ulažemo u njihov kapacitet.

Pobrojani rezultati uključuju više razrađenih i prijavljenih projekata za fondove EU – u vrednosti tri puta većoj nego što su bili dostupni resursi.

Primerena rešenja bugarske asocijacije

Najbolje odluke koje je NAMRB preduzela, koje su se već pokazale kao ispravne u praksi tokom proteklih deset godina, navedene su u nastavku.

Prvo, investirali smo u kapacitete opštinskih uprava izgradnjom **sopstvenog centra za obuke** u centralnom delu Bugarske. Uslovi koje imamo omogućavaju obučavanje više od stotine opštinskih službenika dnevno u divnoj atmosferi za rad i opuštanje.

Drugo, da bismo mogli da pružimo izvrsnu konsultantsku podršku učesnicima u razradi projekata EU, osnovali smo **sopstveno**

privredno društvo. Nakon što dobije na javnim nadmetanjima, kompanija direktno preduzima pripreme aktivnosti i razradi približno 14–16 opštinskih projekata godišnje.

Treće, značajno ulažemo u pokretanje, uspostavljanje i dalje razvijanje opštinske **mreže evroeksperata**. Oni rade i razmenjuju iskustva na dnevnoj bazi, a zajednička pitanja i razmena primera dobre prakse glavni su predmeti njihovog interesovanja. Četiri puta godišnje oni se sastaju kako bi raspravljali o tekućim trendovima i pitanjima povezanim sa projektima koje finansira EU. Svake godine na nacionalnom okupljanju – sastanku evroeksperata, koji organizuju NAMRB i kompanija, vode se opsežne debate sa predstavnicima upravnih organa koji su nadležni za programe koje finansira EU. Iako 25–30% onih koji su obučeni i kvalifikovani s naše strane kao evroeksperati napušta opštinsku upravu, mi obučavamo novoimenovane i podržavamo mrežu.

Četvrto, jedan od naših najvećih uspeha bio je osnivanje **fonda „FLAG”**. Fond je institucija jedinstvenog statusa, koja nema pandan čak ni izvan bugarske finansijske i pravne prakse. Fond je samostalno pravno lice koje ima status privrednog društva (akcionarsko društvo). Strukturiran je kao obnovljivi mehanizam za finansiranje i implementaciju ekonomski i finansijski održivih projekata u oblasti opštinske infrastructure, kao i za podršku izgradnji kapaciteta opština u pogledu apsorbovanja sredstava iz strukturnih i kohezionih fondova. Fond je osmišljen kao finansijski mehanizam za prevazilaženje problema u vezi sa **obezbeđivanjem novčanih sredstava za opštine** za finansiranje odobrenih projekata u okviru operativnih programa koji se sufinansiraju iz fondova EU. Fond nudi beskamratne kredite ili kredite sa niskim kamatama isključivo opštinama. Izvršnog direktora Fonda imenuje

bugarska asocijacija opština. Godišnje se odobri više od 160 kredita. Država plaća za kamatne stope najsiromašnijih opština.

Potcenjivanje i nerazumevanje

Potcenili smo i nismo razumeli da stroga evropska pravila i procedure ne moraju biti dodatno zakomplikovani u pokušaju administracije na centralnom nivou da osigura njihovu primenu. S druge strane, spremnost opština da se bave propisima i sankcijama, najviše na polju javnih nabavki, bila je nedovoljna.

Slabu tačku takođe je predstavljao odabir dobrih izvođača i konsultanata, jer su oni ključni faktor uspešne implementacije projekata koje finansira EU i uspešnog izveštavanja.

Konkurencija među opštinama obuhvaćenim programima koje finansira EU, kao i primena **transparentnih i kvalitativnih kriterijuma za odabir projekata**, takođe su bile aktivnosti koje smo potcenili.

Napokon, razumemo da **evropski krediti nisu „poklon”**. Rezultati finansirani tim kreditima postignuti su uz velike napore. Postoji velika razlika (jaz) između razrađenih i odobrenih projekata, ugovorenih i implementiranih projekata, potrošenih i isplaćenih/verifikovanih projektnih troškova.

Gorke lekcije bugarskih opština iz pretpristupnog perioda

Kao prvo, teret koji su predstavljale **ispregovarane obaveze u vezi sa zaštitom životne sredine**. Bugarska je preuzela obavezu da izgradi postrojenja za preradu otpadnih voda: u naseljima sa više od 10.000 ljudi (124) u periodu od šest godina; u naseljima sa 2.000 do 10.000 ljudi (411) u periodu od deset godina. Takođe smo

>>>

bili u obavezi da izgradimo 54 regionalne deponije, a zatvorimo svih 260 opštinskih u periodu od pet godina. Dogovoreni rokovi ističu. To će biti praćeno kaznenim postupcima EK. Čak i uz evropsku podršku, neophodna sredstva mnogostruko premašuju kapacitet države i opština. Stoga je neophodno napraviti realističnu procenu realnih mogućnosti ispunjavanja takvih obaveza.

Kao drugo, krediti za **eko-projekte dovođe do izvesnog objektivnog skoka cena odgovarajućih usluga** prema evropskim standardima. Međutim, potrošači ne primećuju neposredno i odmah veći kvalitet usluge i oštro reaguju na više cene: npr., dažbine za odnošenje otpada iz domaćinstava su 2012. godine skoro udvostručene u odnosu na 2005. godinu. Ista tendencija sve više dolazi do izražaja u cenama koje se obračunavaju za usluge snabdevanja vodom.

Na kraju, **aktivnosti u procesu pristupanja EU oduzeće više od 50% vremena i kapaciteta asocijacije**. Ali naponi će biti nagrađeni, zato što aktivna uloga asocijacije u pretpristupnom periodu nadomešta buduće napore članova, troškove i prepreke.

Ni period nakon pristupanja neće biti lakši za asocijaciju. Sedam godina po pristupanju mi i dalje radimo na izgradnji kapaciteta opština. NAMRB je preuzela izazov da implementira projekte koje finansira EU u iznosu od 3,5 miliona evra. Kroz njih se uvodi IT sistem za elektronsko prijavljivanje za opštinske projekte koje finansira EU, kao i za elektronsko izveštavanje o njima. Opštinama se nabavlja IT oprema. U procesu formiranja je Opštinski centar za koordinaciju sredstava – mobilna jedinica sastavljena od šest eksperata koji na zahtev rade na terenu, pomažući opštinama u izradi projekata, implementaciji i izveštavanju. ■



Dejvid Jang

Samostalni konsultant
i bivši službenik Evropske komisije,
autor teksta u ime SKL Internatioanal-a

✉ david.young@onrecord.se

EVROPA NA LOKALU: UTICAJ PRISTUPANJA EU NA ŠVEDSKE OPŠTINE

Opasnost od „potkopavanja” najnižeg nivoa lokalne uprave od strane „Evrope regiona” nije se ostvarila, ali su opštine bile svesne i izazova pristupanja upravo u onim oblastima gde je vlada rekla da će uticaj biti neznatan, kao što su javne nabavke i državna pomoć

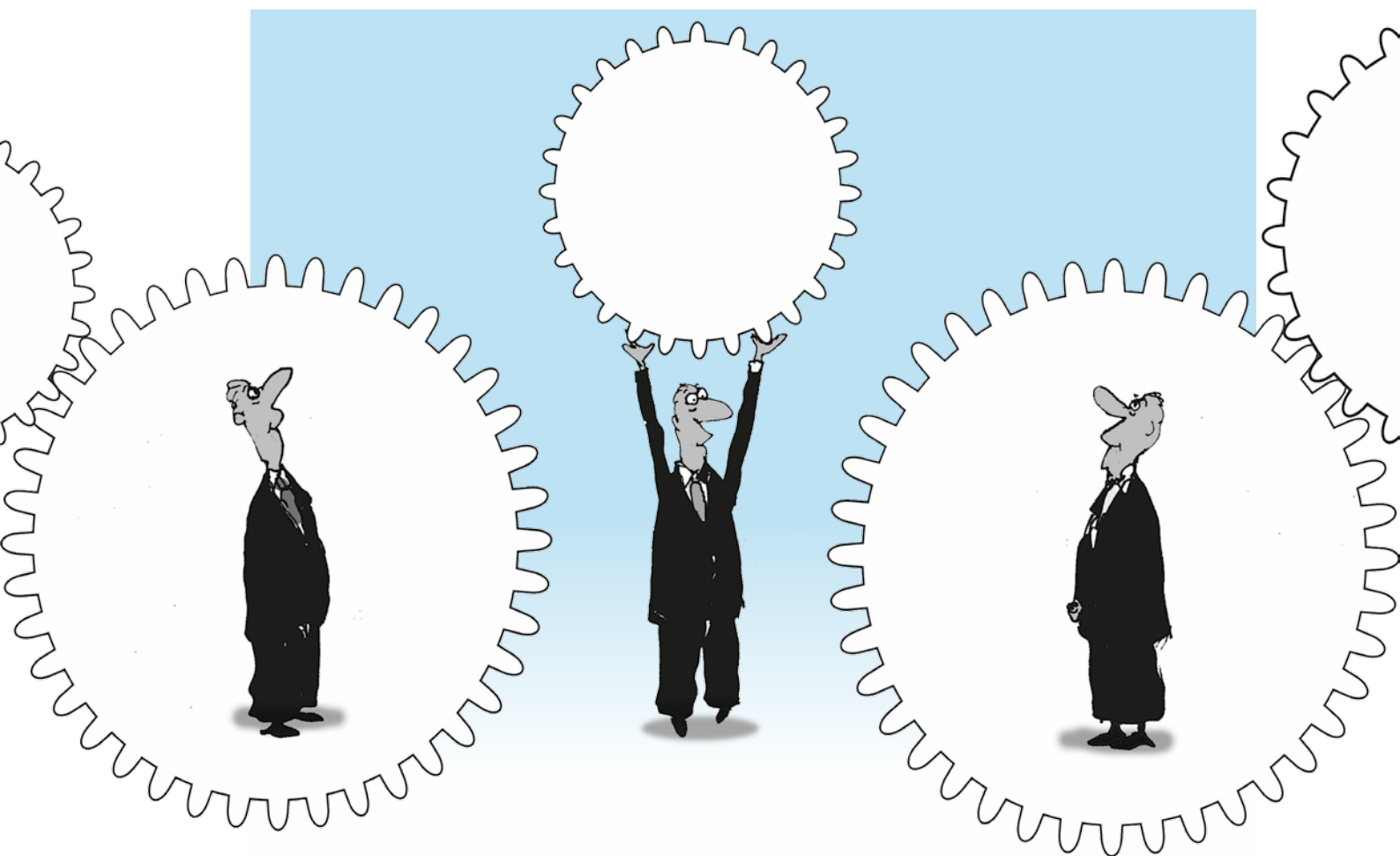
Sve dok se zemlja zaista ne pridruži Evropskoj uniji, postoji razumljiva tendencija da se na pitanja u vezi sa EU pretežno gleda kao na pitanja spoljne politike. Međutim, kako će lokalne vlasti u svim državama članicama posvedočiti, članstvo ima dalekosežne posledice po svakodnevne aktivnosti na svim nivoima vlasti. Zaista, nekih 15 godina nakon ulaska Švedske u EU 1995. godine, Švedska asocijacija lokalnih vlasti i regiona (SALAR) procenila je da su, u proseku, na 60 odsto stavki na dnevnom redu opštinskih i okružnih veća na ovaj ili onaj način uticali zakonodavstvo i politika EU.

Pa ipak, u periodu koji je neposredno prethodio pristupanju Švedske, nacionalne vlasti su žudile da umanje značaj potencijalnog uticaja na lokalni nivo. Lokalna samouprava u Švedskoj je jaka, čini 48,8 odsto ukupnog javnog rashoda i igra vitalnu ulogu u socijalnoj državi. Sa referendumom o članstvu koji je jedva uspeo, švedska vlada nije bila spremna da prihvati bilo kakav nagoveštaj toga da EU može otežati život opštinama.

Otud je, na primer, zvanična komisija, osnovana da bi istražila uticaj na okruge i opštine, zaključila da je „malo verovatno da će pravila EZ o [javnim] nabavkama napraviti razliku u odnosu na opštinsku samoupravu” i da se na „pravila EZ o državnim subvencijama ... može gledati kao na slobodnija, i u svakom pogledu fleksibilnija od švedskih.”

Na sreću po opštine, one su sprovele sopstvenu procenu uticaja nekoliko godina pre nego što se intenzivirala javna debata. To je, prema rečima Hokana Gustafsona, direktora *SKL International*-a i tadašnjeg rukovodioca Jedinice za evropske integracije u Asocijaciji, u najmanju ruku nateralo vladu da ozbiljno shvati to pitanje i pomoglo Asocijaciji lokalnih

>>>



vlasti da ostvari određen uticaj na pripreme Švedske. Kontakti su se ostvarivali na političkom nivou, preko Kabineta i Ministarstva spoljnih poslova, kao i na tehničkom nivou, preko pojedinačnih ministarstava.

Naravno, lokalne vlasti su očekivale koristi u pojedinim oblastima, kao što su finansiranje regionalne politike i umrežavanje sa partnerima na lokalni iz drugih država članica. Pored toga, neke od uočenih opasnosti – na primer, da

bi „Evropa regiona“ mogla „potkopati“ najniži nivo lokalne uprave – nisu se ostvarile. Ali su opštine takođe bile vrlo svesne toga da će pristupanje sa sobom doneti izazove upravo u onim oblastima gde je vlada rekla da će uticaj biti neznan, kao što su javne nabavke i državna pomoć.

I pored toga, jedna jasna pouka iz švedskog iskustva, čak i sa prethodnom procenom uticaja i iskustvom sličnih zemalja (Danska) na koje bi se moglo osloniti,

jeste da je teško u potpunosti unapred spoznati uticaj pristupanja. Zaista, čak i u oblastima u kojima je Švedska sebe smatrala naprednijom u odnosu na ostatak EU, kao što je politika zaštite životne sredine, bilo je iznenađenja. Na primer, 2000. godine Švedska se našla pred Sudom EU zbog toga što nekoliko opština nije obezbedilo kvalitet vode za kupanje u skladu sa zakonodavstvom EU.

U domenu javnih nabavki, opštine su znale da će ih pravila EU obavezati da

ugovore iznad određenih pragova stave na tender, kao i da će nepažljiva primena pravila izazvati pravna osporavanja postupka od strane ponuđača koji su izgubili u postupku. „Ali niko zaista nije razumeo potencijalnu razmeru ovog uticaja“, kaže Eva Sveman, pravni stručnjak SALAR-a za javne nabavke. „Broj žalbi podnetih sudu povećao se sa 22 do 23 godišnje na nekih 3.000. U približno trećini ovih slučajeva, pozivi za davanje ponuda morali su biti ponovljeni, što je jako skupo.“

Ne treba sve ovo pripisati pristupanju EU. Brojke obuhvataju i ugovore ispod pragova koje zahteva EU, koji ne moraju da se stave na tender širom EU. Međutim, švedski propisi kojima se sprovode direktive EU o javnim nabavkama takođe zahtevaju da se poziv na tender uputi širom zemlje u slučaju ugovora koji se vrednuju više od 15 odsto vrednosti pragova koje zahteva EU. Postupci su donekle pojednostavljeni, ali i dalje podložni osporavanju pred nacionalnim sudovima.

Kada je reč o ugovorima koji prelaze prag, u praksi je retko interesovanje ponuđača iz drugih država članica, kaže Eva Sveman, iako veća transparentnost i konkurencija mogu takođe pomoći lokalnim vlastima da dobiju veću vrednost za isti novac od domaćih ponuđača. U SALAR-u su trenutno 3,5 radna mesta namenjena za pomoć opštinama u postupcima nabavki, uključujući telefonsku podršku, obuku i kontakte sa nacionalnim organima i organima EU, kao i pravno zastupanje.

Državna pomoć je druga oblast gde je pristupanje imalo nepredvidive posledice. Deo problema je opšti manjak svesti. „Neverovatno je lako pogrešiti“, kaže Helena Linde, pravni stručnjak SALAR-a za državnu pomoć. Većina opštinskih

službenika zna da će direktne subvencije privatnim preduzećima verovatno stvoriti probleme, kao što je bio slučaj i pre pristupanja. Ali nisu svi svesni toga da manje uočljivi oblici pomoći, kao što su opštinsko korišćenje lokalnih autobuskih službi (bez tenderskog nadmetanja) ili imovinske transakcije pod povoljnim uslovima, mogu predstavljati kršenje pravila.

Helena Linde dala je primer Svetskog prvenstva u alpskom skijanju održanog 2007. godine u Oreu, kada je opština tražila od jednog lanca supermarketa da proda svoj objekat na gradskom trgu kako bi se oslobodio prostor za ceremoniju dodele medalja. Zauzvrat, opštinsko veće je lancu prodalo zemljišnu parcelu na drugom mestu na teritoriji opštine ispod tržišne cene. Pitanje se postavilo nakon što je konkurent ponudio višu cenu za zemljište, što je opština odbila. Evropska komisija je utvrdila da je pomoć nezakonita i da se mora nadoknaditi, što je dovelo do znatne nesigurnosti za korisnika. Gledajući unatrag, to se moglo relativno lako izbeći. „Često je moguće postići isti cilj politike strukturiranjem transakcija na način koji obezbeđuje poštovanje pravila o državnoj pomoći“, kaže Helena Linde. „Ali opštine moraju biti svesne rizika i na njih odgovoriti na vreme, a ne prekasno.“

Postoje i složenije oblasti državne pomoći, gde se pravila i sudska praksa i dalje razvijaju, što ne ostavlja mnogo drugih mogućnosti osim da se traže stručni pravni saveti. Javne usluge koje pružaju kompanije u vlasništvu ili pod upravom opštine su ilustrativan primer. Postoje izvesna izuzeća od pravila o državnoj pomoći za „usluge od opšteg ekonomskog interesa“, ali su ona, čak i za eksperte, daleko od nedvosmislenih u pogledu tumačenja relevantnih uslova.

Helena Linde navodi primer stambenih preduzeća u opštinskom vlasništvu koja su dobijala subvencije u zamenu za obezbeđivanje smeštaja po cenama nižim od tržišnih. Malo njih je shvatalo da bi ovo moglo biti problematično dok se privatni zemljoposednici iz Švedske i drugih zemalja nisu počeli žaliti da subvencije narušavaju konkurenciju. Iako bi finansiranje socijalnog stanovanja (usmerenog isključivo na stanare sa nižim primanjima) bilo dopustivo prema pravilima o državnoj pomoći, pristup opštinskom stanovanju u Švedskoj je univerzalan – i specifičnost koju je vlada želela da održi. Kao rezultat, 2011. godine promenjen je zakon da bi se od opština zahtevalo da svojim stambenim preduzećima upravljaju na komercijalnoj osnovi, što isključuje subvencije u normalnim okolnostima.

I u javnim nabavkama pravila se menjaju. Reforme koje je u januaru usvojio Evropski parlament dozvolice javnim telima da prilikom vrednovanja tendera više vode računa o faktorima životne sredine i socijalnim faktorima. To će opštinama pružiti željenu priliku da preko svojih odluka o nabavkama podstiču održivi razvoj, iako neki strahuju da će to voditi i ka daljoj neizvesnosti – najzad, lakše je sporiti se oko uslova rada ili emisija gasova sa efektom staklene bašte nego oko cene. S druge strane, korigovana pravila će takođe ubrzati kretanje ka e-nabavkama, na primer, posredstvom obaveze da se do 2018. godine ponude prihvataju elektronskim putem. „To je dobro i za naručioce i za ponuđače, jer će postupak učiniti bržim i sigurnijim“, kaže Eva Sveman.

Dinamična priroda pravnih tekovina EU – korpusa prava EU i obaveza koje preuzimaju države članice – znači da izazovi sa kojima se suočavaju lokalne vlasti ne prestaju sa pristupanjem. SALAR i dalje

>>>

igra ključnu ulogu, i u praćenju primene pravila koja su na snazi, i u analiziranju novog razvoja događaja. Ovde je bitno biti dobro informisan u ranoj fazi. Kad Komisija EU usvoji predlog, često je prekasno da se menjaju suštinski elementi, a nacionalne vlasti retko pozivaju vlasti nižeg nivoa da pomognu u utvrđivanju pozicije zemlje u Savetu.

Stalno prisustvo u Briselu jedan je od načina da se unapred pribave informacije o najverovatnijim sledećim koracima ili zakonodavstvu u pripremi. SALAR je otvorio svoju kancelariju u Briselu 1994. godine, godinu dana pre pristupanja Švedske Evropskoj uniji. Kako objašnjava njen bivši šef, Tomi Holm, „kancelarija u Briselu omogućava SALAR-u da dobije prethodna neformalna saznanja o eventualnim budućim predlozima, što nam dozvoljava da reagujemo bez odlaganja, po potrebi, podržavajući ili kritikujući ove predloge. To je nužno ukoliko asocijacija namerava da utiče na buduće zakonodavstvo, što je uvek bila ambicija SALAR-a.”

Švedsko iskustvo, dakle, pokazuje da lokalne vlasti moraju ozbiljno shvatiti pristupanje EU. Blagovremeni saveti i doprinos SALAR-a, nekoliko godina pre stvarnog pristupanja, bili su presudni za to da se u najvećoj mogućoj meri iskoriste mogućnosti koje je članstvo donelo švedskim opštinama – ne samo kroz finansiranje i umrežavanje, nego i kroz njihovu uticajnu ulogu u sprovođenju zakonodavstva EU u mnogim oblastima, od energetske efikasnosti do zaštite životne sredine. Iako je članstvo donelo i izazove, neke od njih neočekivane, strahovanja onih koji su govorili da će EU oslabiti švedski sistem jake lokalne uprave pokazala su se kao neosnovana. ■

POLIS

Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije (SKGO) i Centar za javnu i lokalnu upravu – PALGO centar pokrenuli su zajednički izdavanje publikacije *Polis – časopis za javnu politiku*, kojim žele da daju svoj doprinos definisanju najboljih javnih politika i unapređenju kvaliteta javne uprave i upravljanja javnim poslovima u Srbiji. Ovim časopisom SKGO i PALGO centar nastavljaju, sada zajednički, posao koji su započeli izdavanjem časopisa *Pravni bilten – propisi i praksa* (SKGO) i *Agenda* (PALGO centar). Posebnu zahvalnost dugujemo Švajcarskoj agenciji za razvoj i saradnju (SDC) za finansiranje projekta „Institucionalna podrška SKGO“, koji sprovodi SKGO i u okviru kojeg je podržana naša saradnja, odnosno omogućeno izdavanje ovog časopisa.

Osnovna ideja *Polisa* jeste da se posredstvom ovog časopisa čuju mišljenja različitih stručnjaka iz akademske zajednice, javne uprave i prakse i njihovi predlozi stručnoj i široj javnosti za unapređenje ili ustanovljenje odgovarajućih javnih politika i poboljšanje funkcionisanja javne uprave i upravljanja u važnim oblastima društvenog života. U skladu sa osnovnom misijom obeju organizacija, časopis *Polis* će se baviti oblastima koje su od neposrednog interesa za sve nivoje javne uprave i upravljanja u Srbiji i obrađivaće teme koje su važne za unapređenje njihovog funkcionisanja, posebno rada lokalne vlasti i administracije.

SKGO i PALGO centar se nadaju da će časopisom *Polis* uspeti da barem malo pomognu unapređenje dijaloga između stručne i političke javnosti o pravcima razvoja javnih politika i funkcionisanja javnog upravljanja, kako bi se ustanovile i sprovodile što efikasnije javne usluge, sa ciljem da se Srbija razvija u pravcu modernog, ekonomski efikasnog i socijalno odgovornog društva.

Stalna konferencija gradova i opština
Savez gradova i opština Srbije
Centar za javnu i lokalnu upravu
PALGO centar



**STALNA KONFERENCIJA
GRADOVA I OPŠTINA - SAVEZ
GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE**

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: +381 11 3223 446
Fax: +381 11 3221 215
www.skgo.org

Nebojša Lazarević

KREIRANJE POLITIKE I PREGOVORI ZA PRISTUPANJE
EU: KAKO DO REZULTATA ZA SRBIJU

Zoran Ristić

LOKALNE SAMOUPRAVE U PRISTUPNIM
PREGOVORIMA SRBIJE I EVROPSKE UNIJE U OBLASTI
ZAPOŠLJAVANJA I SOCIJALNE POLITIKE

Branislav Milić

ULOGA LOKALNIH SAMOUPRAVA U RAZVOJU
RURALNIH PODRUČJA U PROCESU EVROINTEGRACIJA

Tatijana Pavlović-Križanić

KONTROLA DRŽAVNE POMOĆI – POJAM, ZNAČAJ,
PERSPEKTIVE U PROCESU PRIDRUŽIVANJA

Đorđe Krivokapić

PRISTUPNI PREGOVORI SA EU – IZAZOVI I/ILI
MOGUĆNOSTI U OBLASTI JAVNIH NABAVKI
ZA LOKALNE SAMOUPRAVE

Aleksandar Macura

KOLIKO JE ENERGETSKE EFIKASNOSTI
ZAPRAVO POTREBNO SRBIJI?

Pera Marković

SISTEM ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE NA LOKALNOM
NIVOU U SRBIJI: STANJE I POTREBE

Ana Ilić

ŠTA NAM DONOSI NOVI INSTRUMENT FINANSIJSKE
POMOĆI EVROPSKE UNIJE?

Ivana Andrić

NAČELO VIŠEJEZIČNOSTI U EVROPSKOJ UNIJI

Marko Ercegović

ISKUSTVO HRVATSKE LOKALNE SAMOUPRAVE NA PUTU
PREMA EVROPSKOJ UNIJI

Ginka Čavdarova

PUT U EVROPU – OD EUFORIJE DO REALNOSTI: LEKCIJE
KOJE SE MOGU NAUČITI IZ BUGARSKOG ISKUSTVA

Dejvid Jang

EVROPA NA LOKALU: UTICAJ PRISTUPANJA EU
NA ŠVEDSKE OPŠTINE



**CENTAR ZA JAVNU
I LOKALNU UPRAVU
- PALGO CENTAR**

Svetozara Markovića 26/V
11000 Beograd
Tel: +381 11 630 45 53
Fax: +381 11 32 456 48
www.palgo.org