Program PODRŠKA LOKALNIM SAMOUPRAVAMA U SRBIJI U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA

LOKALNA SAMOUPRAVA I PROCES PRISTUPANJA SRBIJE EU - OD POSMATRAČA DO PARTNERA



euintegracije.skgo.org

Stalna konferencija gradova i opština
Savez gradova i opština Srbije

SWEDEN

Swedish Association of Local Authorities and Regions

Naslov:
Lokalna samouprava i proces pristupanja Srbije EU - od posmatrača do partnera

Izdavač:
Stalna konferencija gradova i opština - Savez gradova i opština Srbije

Za izdavača:
Đorđe Staničić

Autor:
Vladimir M. Pavlović

Lektor:
Marijana Milošević

Dizajn:
Nikola Stevanović

Štampa:
Dosije, Beograd

Tiraž:
1500

ISBN 978-86-88459-05-1

Stvaranje ove publikacije pomogla je Kraljevina Švedska u okviru programa "Podrška lokalnim samoupravama u Srbiji u procesu evropskih integracija".

Sadržaj publikacije je isključivo odgovornost SKGO.

Lokalna samouprava i proces pristupanja Srbije EU – od posmatrača do partnera

Beograd 2012.

Objašnjenje

Priručnik „*Lokalna samouprava i proces pristupanja Srbije EU - od posmatrača do partnera*" je osmišljen tako da omogući čitaocu jasne, konkretne i primenljive informacije. Priručnik sadrži posebne segmente s ciljem da se čitaocu pruži pregledan, lak pristup tekstu i istovremeno omoguće jezgrovite informacije ali i smernice za one koji žele više.



Dodatne informacije

Informacije koje dodatno potkrepljuju argumentaciju u tekstu i pružaju širi osvrt na tezu koja se obrađuje u tom delu teksta.



Primeri dobre ili loše prakse

Konkretni primeri dobre prakse koji potvrđuju opravdanost predloženog rešenja za konkretan problem/izazov, primenu određenog instrumenta ili modela. Primeri loše prakse iz kojih se mogu izvući odgovarajuće pouke.



Obratite pažnju

Ključne poruke i pouke koje treba izvući iz konkretne situacije ili procesa.



Upućivanje na druge delove priručnika

Poglavlja priručnika su međusobno povezana i pojedine teze ili teme se obrađuju u više poglavlja. Služi za lakše kretanje kroz priručnik radi povezivanja ili upoređivanja određenih informacija.



Preporuka za čitanje

Bibliografske jedinice u kojima se detaljno obrađuje konkretna tema ili pitanje.

Sadržaj

Poglavlje 1

7 **Kreiranje praktičnih politika u EU – pogled iz ugla lokalnih samouprava u Srbiji**

8 **1. Kreiranje praktičnih politika u EU – zašto je to bitno?**

9 **2. Lokalne samouprave u procesu upravljanja na više nivoa vlasti u EU – nužnost saradnje i nelagodnost konkurencije**

11 2.1. Nadležnost u procesu upravljanja na više nivoa vlasti – od Evropske unije do lokalne samouprave

13 **3. Nadležnost lokalne samouprave u Srbiji**

15 **4. Instrumenti saradnje između različitih nivoa upravljanja**

15 4.1. Instrumenti kojima se omogućava integrisano upravljanje aktivnostima na lokalnom nivou

20 4.2. Instrumenti kojima se omogućava saradnja između različitih nivoa teritorijalnog organizovanja

23 4.3. Instrumenti kojima se omogućava učešće različitih zainteresovanih strana

25 4.4. Instrumenti kojima se omogućava koordinacija između različitih nivoa vršenja vlasti

27 4.5. Instrumenti kojima se omogućavaju ili integrišu sektorski prioriteti

29 **5. Očekivani uticaj procesa kreiranja politika na više nivoa u EU na lokalne samouprave u Srbiji**

Poglavlje 2

33 **Lokalne samouprave i pregovori o pristupanju Srbije EU**

34 **1. Pregovori o pristupanju – ključni korak ka punopravnom članstvu u EU**

35 **2. Ključni akteri i mehanizmi u procesu pregovora**

38 **3. Tok pregovora**

38 3.1. Formalni početak pregovora

39 3.2. Analitički pregled pravnih tekovina EU – skrining (Screening)

43 3.3. Pregovori o pristupanju

44 **4. Lokalne samouprave u procesu pristupnih pregovora – zašto je to bitno?**

47 **5. Uloga Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) u procesu pregovaranja**

Poglavlje 3

51 **Programi i fondovi EU**

52 **1. Logika postojanja programa i fondova EU**

54 **2. Instrumenti, programi i fondovi EU**
54 2.1. Instrumenti regionalne politike EU
56 2.2. Programi Zajednice (EU)

59 **3. Lokalna samouprava u Srbiji i apsorpcija sredstava iz EU programa i fondova**
59 3.1. Kratak osvrt na Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA)
60 3.2. Programiranje IPA – okvir za primenu
63 3.3. Programi Zajednice (EU) za koje može da konkuriše Srbija

65 **4. Izazovi apsorpcije sredstava**
65 4.1. Strateško planiranje
68 4.2. Koordinacija
69 4.3. Kofinansiranje i predfinansiranje
71 4.4. Ljudski resursi

Poglavlje 4

75 **Primena pravnih tekovina EU na lokalnom nivou**

76 **1. Kratak osvrt na pravni sistem EU**

78 **2. Ka značajnijoj ulozi lokalne samouprave u procesu stvaranja pravnih tekovina EU**

79 **3. Tri koraka u primeni pravnih tekovina EU**
80 3.1. Pripremna faza i donošenje pravnog akta na nivou EU
81 3.2. Usklađivanje nacionalnog pravnog sistema sa pravnim tekovinama EU
83 3.3. Sprovođenje pravnih tekovina EU na lokalnom niovu

Umesto predgovora:

Velika očekivanja i nelagodnost evropskih integracija

Proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji (EU) nalazi se na prekretnici. Trenutak dobijanja datuma za početak pristupnih pregovora, ključnog koraka u ovoj fazi pristupanja, u mnogome će obeležiti sudbinu čitavog procesa evropskih integracija u Srbiji. U trenutku nastajanja ovih redova, ideja evropskih integracija nalazi se pred možda najvećim izazovima i poteškoćama u poslednjih dvanaest godina. Preopterećene težinom političkih odluka koje treba doneti, ali i nepotrebnom politizacijom nekih odluka koje su već donesene, evropske integracije Srbije opet su na svojevrsnom početku. Očigledna nadmoć političke dimenzije procesa koji trenutno postoji u našem javnom životu sve više zamagljuje suštinu evropskih integracija. One nisu cilj koji bi trebalo da se nađe na nečijoj političkoj agendi već referentni okvir koji bi trebalo da ponudi održiv, u praksi proveren i dokazan, model za primenu standarda i dosezanje vrednosti neophodnih za funkcionisanje jedne moderne, demokratski ustrojene zajednice.

Posmatrano iz ugla lokalnih samouprava, suština evropskih integracija predstavlja primenu standarda i vrednosti EU politika kroz lokalne politike, radi održivog socio-ekonomskog razvoja zajednice i unapređenja kvaliteta života građana. Uloga koju će lokalne samouprave imati tokom trajanja pristupnih pregovora od suštinskog je značaja za rezultate pregovora i uspeh u primeni pravnih tekovina EU u srpskom praktično-političkom okviru. Lokalne samouprave ne smeju biti pasivni posmatrači u ovoj fazi procesa. Kvalitet prisustva i uključivanja lokalnih samouprava u pristupnim pregovorima direktno je povezan sa kvalitetom rezultata istih, a to su nesumnjivo pokazala iskustva zemalja iz regiona koje su nedavno prošle kroz isti proces.

Proces pristupanja EU među lokalnim samoupravama stvara velika očekivanja: nove mogućnosti za finansiranje lokalnog razvoja, nove kontakte i partnerstva, primenu standarda koji će olakšati rad lokalnih samouprava i unaprediti kvalitet života i sl. Neophodno je, međutim, jasno istaći da je ostvarivanje ovih očekivanja praćeno svojevrsnom nelagodnošću evropske integracije. U čemu se ta nelagodnost ogleda? Lokalne samouprave momentom punopravnog članstva Srbije u EU postaju deo složenog, višedimenzionalnog sistema kreiranja EU politika koji počiva na ciljevima, logici i instrumentima upravljanja na više nivoa vlasti, za koje nije lako naći jedinstveni okvir delovanja. Primena pravnih tekovina EU koje se donose u institucionalnom okviru EU, a koje imaju direktan uticaj na lokalne zajednice, primoraće lokalne samouprave u Srbiji da: uspostavljaju i grade partnerstva na različitim nivoima vršenja vlasti, insistiraju na boljoj vertikalnoj i horizontalnoj kooridinaciji u procesu kreiranja praktičnih politika na nacionalnom nivou, zastupaju dalju decentralizaciju i dekocentraciju vlasti i bore se za finansijsku održivost i nezavisnost u vršenju nadležnosti. Privlačenje sredstava iz programa i fondova EU, jedan od najčešće (zlo)upotrebljavanih argumenata u prilog evropskih integracija, podrazumeva

konstantno takmičenje sa drugim lokalnim samoupravama, regionima EU, u razvijanju inovativnijih ideja, kreiranju funkcionalnijih partnerstava i osmišljavanju boljih projekata za privlačenje sredstava kojih skoro nikad nema u onoj meri u kojoj bi zadovoljile potrebe svih. Logika je jednostavna – korišćenje sredstava nije omogućeno jednostavnom činjenicom njihovog postojanja i dostupnosti lokalnim samoupravama. Da bi dobile ova sredstva, lokalne samouprave moraju da: strateški planiraju svoj razvoj, kreiraju partnerstva na različitim nivoima upravljanja i kontinuirano grade svoje kapacitete (ljudske, finansijske i institucionalne). 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 tu ideju sprovedu u delo.

Ovaj priručnik predstavlja skroman doprinos pokušaju da se razume proces upravljanja na više nivoa vlasti u EU i instrumenata koji su na raspolaganju lokalnim samoupravama u okviru procesa kreiranja EU politika. On, takođe, pruža osnovne informacije neophodne za razumevanje pristupnih pregovora i uloge koju imaju lokalne samouprave u završnoj fazi procesa pristupanja. Priručnik će, nadamo se, pomoći dodatnom razumevanju logike postojanja, ciljeva i praktično--političkog okvira u kome se koriste fondovi i programi EU i izazova koji se nalaze (ili će se nalaziti) pred lokalnim samoupravama pri njihovoj apsorpciji. Izazovi primene pravnih tekovina EU na lokalnom nivou takođe su zanačajan segment procesa pristupanja EU, te im je posvećena i odgovarajuća pažnja unutar priručnika.

Priručnik je nastao kao rezultat aktivnosti unutar programa „Podrška lokalnim samoupravama u Srbiji u procesu evropskih integracija“ (komponenta: Pristupanje Srbije EU i uticaj na lokalni nivo vlasti) koji u partnerstvu izvode Stalna konferencija gradova i opština - Savez gradova i opština Srbije (SKGO) i Švedska asocijacija lokalnih vlasti i regiona (SALAR), uz finansijsku podršku Kraljevine Švedske.

Autor naročitu zahvalnost duguje profesionalnom timu SKGO. Na rezultatima njihovog dugogodišnjeg predanog rada utemeljen je ovaj priručnik.

Beograd, decembar 2012.

Vladimir M. Pavlović

1. Kreiranje praktičnih politika u EU – pogled iz ugla lokalnih samouprava u Srbiji

Punopravno članstvo u EU za lokalne samouprave podrazumeva prihvatanje novog okvira učestvovanja u procesu kreiranja praktičnih politika i donošenja odluka. Lokalne samouprave dobijaju mogućnost da utiču na ciljeve, praktično-politički okvir, sadržinu EU politika i instrumente kojima se standardi i vrednosti EU politika primenjuju na lokalnom nivou. U ovom poglavlju nalaze se informacije koje bi trebalo da olakšaju predstavnicima lokalnih samouprava razumevanje logike uticaja na proces kreiranja praktičnih politika u EU, kroz sistem upravljanja na više nivoa vlasti. Akteri na različitim nivoima vršenja vlasti u EU osmislili su i primenjuju čitav niz inovativnih instrumenata kojima žele da povećaju svoj uticaj na sam proces, ali istovremeno i da otklone smetnje u primeni standarda i vrednosti EU politika. U ovom delu priručnika može se naći samo segment čitavog spektra instrumenata.

1. Kreiranje praktičnih politika u EU – zašto je to bitno?

Evropska unija (EU) je jedinstvena tvorevina, specifična po institucionalnom i pravnom okviru na osnovu koga deluje i utiče na svakodnevni život građana u mnogo većoj meri nego što oni to i mogu da pretpostave. Ne postoji jedinstveni način objašnjenja procesa kreiranja praktičnih politika (policy making) u EU. Iste institucije EU deluju na različite načine, u zavisnosti od konkretne praktične politike. Predstavnici država članica EU u ovom procesu ne nastupaju na jedinstven način prema EU – njihovo delovanje je opet uslovljeno konkretnom politikom. Procedure za osmišljavanje i primenu istih praktičnih politika menjale su se prateći proširenje i produbljivanje evropske integracije (najbolji primer za ovo su ekonomska politika i politika životne sredine).

Nove nadležnosti i insistiranje na primeni principa supsidijarnosti, proporcionalnosti i prenetih ovlašćenja u procesu kreiranja praktičnih politika na nivou EU namentule su kao neophodnost uključivanje drugih nivoa upravljanja (regionalne vlasti i lokalne samouprave). Svaki od ovih principa primenjuje se uz poštovanje koncepta partnerstva koji podrazumeva saradnju evropskog, nacionalnog, regionalnog i lokalnog nivoa u kreiranju praktičnih poliitka. Postepeno poveravanje dela suvereniteta država članica Evropskoj uniji imalo je za posledicu stvaranje jednog specifičnog sistema nadležnosti u kome proces kreiranja praktičnih politika ne predstavlja ekskluzivno pravo država članica i institucija EU.

Kreiranje pojedinih praktičnih politika van okvira prakse i kulture donošenja odluka na nivou pojedinačne države uticale su na to da nevladini subjekti (organizacije civilnog društva, različiti oblici udruživanja u profitnom sektoru) suštinski preispitaju i promene svoj način delovanja i uticaja u oblastima čije se uređivanje u potpunosti ili delimčno nalazi van nadležnosti države. Intenzivna, višedimenzionalna interakcija i međuzavisnost između svih aktera radi zajedničkog donošenja odluka, osmišljavanja i primene politika EU šalje jednostavnu poruku lokalnim samoupravama u zemljama članicama EU: Ukoliko niste aktivni akter u procesu, niste u mogućnosti da kvalitetno i odgovorno upravljate javnim poslovima u interesu vaših građana.

Neosporna je polazna teza da je primena standarda i vrednosti praktičnih politika EU neophodan instrument koji bi lokalnim samoupravama u Srbiji trebalo da posluži da unaprede svoje razvojne politike i stvore pretpostavke za održivi socio--ekonomski razvoj lokalnih zajednica. Prednost lokalnih samouprava u Srbiji jeste u tome što mogu da uče na primerima dobre i loše prakse lokalnih samouprava širom EU koje su, u manjoj ili većoj meri, sa promenljivim uspehom učesnice u procesu evropske integracije. Pitanje koje se logično nameće jeste: koja su to znanja, veštine i informacije potrebne lokalnim samoupravama u vezi sa procesom kreiranja praktičnih politika u EU? To su, pre svega, znanja i informacije koje bi trebalo da omoguće lokalnim samoupravama u Srbiji da razumeju koncept upravljanja na više nivoa vlasti u EU. Lokalnim samoupravama su, takođe, neophodni instrumenti koji bi trebalo da omoguće lakše ostvarivanje ciljeva u ovako složenom sistemu.

> *i* Razumevanje koncepta nadležnosti u praktično-političkom sistemu EU i njegove veze sa konceptom nadležnosti lokalnih samouprava te pravnog, političkog i kulturološkog uticaja koji proces kreiranja praktičnih politika u EU ima na lokalne samouprave je osnovni preduslov za uključivanje i uticaj na proces kreiranja EU politika.

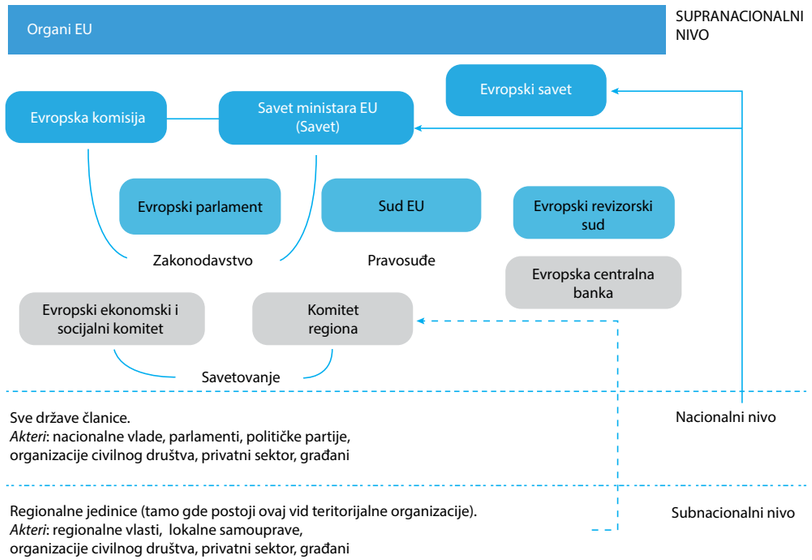
Usvajanje ovih znanja i informacija, zatim njihovo očuvanje u institucionalnoj memoriji lokalne samouprave čini lokalnu samoupravu sposobnom da utiče na osmišljavanje pojedine praktične politike na različitim nivoima upravljanja. Prilagođavanje instrumenata praktično-političkom okruženju u Srbiji i njihova odgovarajuća primena doprinose odgovornoj, racionalnoj i efikasnoj primeni standarda i vrednosti EU politika na lokalnom nivou. Oba procesa vode ka istim rezultatatima: unapređenju performansi javnih poslova koje sprovode lokalne samouprave i postizanju održivog socio-ekonomskog i kulturnog razvoja jedne zajednice.

2. Lokalne samouprave u procesu upravljanja na više nivoa vlasti u EU – nužnost saradnje i nelagodnost konkurencije

Proces upravljanja na više nivoa vlasti u EU (multilevel governance in the EU), u najširem smislu reči, podrazumeva tri osnovna nivoa vlasti. Prvi nadnacionalni „evropski" u kome ključnu ulogu igraju institucije EU: Evropska komisija, Savet EU i Evropski parlament, uz sve izraženiju ulogu Komiteta regiona i Ekonomskog i socijalnog komiteta, i sveprisutnu ulogu Suda pravde EU, koji je odigrao ključnu ulogu u pojedinim fazama osmišljavanja i primene pojedinih praktičnih politika. Drugi nivo je nacionalni nivo, u kome je dominantna uloga centralnih vlasti država članica. Treći nivo vlasti, konačno, podrazumeva regionalne vlasti i/ili lokalne samouprave u zavisnosti od teritorijalne organizacije pojedinačne države članice. Ovi nivoi su u stalnom međusobnom prožimanju – vertikalno (između različitih nivoa vlasti) i horizontalno (interakcija odgovarajućih aktera na istom nivou vlasti). Postojanje horizontalne i vertikalne dimenzije dodatno usložnjava proces upravljanja i sa produbljivanjem integracije u pojedinim politikama EU postepeno slabi dominantnu ulogu koju na svakom od nivoa imaju navedeni akteri.

Institucije EU deluju kao uticajni, nezavisni akteri u procesu kreiranja praktičnih politika na nivou EU. Rastući uticaj koji EU politike imaju na regionalne i lokalne nivoe

grafikon 1
Sistem upravljanja na više nivoa vlasti u EU



vlasti je, međutim, mobilisao aktere sa ovog nivoa upravljanja da se aktivno uključe u „evropski" nivo odlučivanja. Prisustvo lokalnih samouprava i regionalnih vlasti u centru kreiraja EU politika i donošenja odluka je uticalo na stvaranje nove prakse u kojoj je uključenost lokalnog i regonalnog nivoa vlasti u proces kreiranja praktičnih politika za EU institucije postalo podjednako važno kao i učešće centralnih vlasti.

i U Briselu trenutno postoji više od 300 stalnih predstavništava regionalnih i lokalnih vlasti.

Imate li partnere od poverenja na svim ovim nivoima vršenja vlasti? Vreme je da ih pronađete!

Kreiranje praktičnih politika na nivou države članice EU odavno je prestalo da bude njeno eksluzivno pravo. Dejstvo pravnih tekovina EU (Acquis communautaire) na nacionalni praktično-politički i pravni okvir, primena otvorenog metoda koordinacije od strane EU, konstantni zahtevi regionalnih i lokalnih nivoa vlasti za odgovarajućom decentralizacijom i dekoncentracijom vlasti radi adekvatnog odgovora na rastuće obaveze u vođenju javnih politika samo su neki od faktora koji ograničavaju slobodu osmišljavanja praktičnih politika na nivou lokalnih samouprava.

Regionalni i lokalni nivoi upravljanja nalaze se pod rastućim pritiskom primene standarda politika osmišljenih na nivou EU ili države članice (opet pod snažnim

uticajem EU politika). Neposredna primena i dejstvo pojedinih kategorija pravnih tekovina EU predstavljaju značajan faktor koji uslovljava okvire osmišljavanja i instrumente primene pojedinih lokalnih politika. Širenje nadležnosti EU i poveravanje dela suvereniteta kroz proces upravljanja na EU nivou stvara kod država članica skoro refleksni odgovor kroz pokušaje da se ograniči odgovornost regionalnog i lokalnog nivoa vlasti za osmišljavanje i primenu pojedinih praktičnih politika.

Akteri na svakom od ovih nivoa upravljanja raspolažu različitim izvorima (informacije, politička moć, ekspertiza, ugled), zavise jedni od drugih i svi su uključeni u proces donošenja obavezujućih odluka kroz stalno pregovaranje, dogovaranje i primenu, s time što ne postoji akter koji ima isključivu nadležnost za osmišljavanje politika ili nepromenljiva hijerarhija političkih autoriteta na bilo kom od tri pomenuta nivoa upravljanja.

2.1. Nadležnost u procesu upravljanja na više nivoa vlasti – od Evropske unije do lokalne samouprave

EU raspolaže različitim nivoima nadležnosti koje su na nju prenele države članice radi ostvarivanja ciljeva predviđenih ugovorima o EU. Za svaku lokalnu samoupravu nužno je da razume suštinu četiri osnovne kategorije nadležnosti EU i konkretne politike koje se unutar svake od kategorija nadležnosti osmišljavaju.

1. *Isključiva nadležnost Evropske unije* – EU ima zakonodavna ovlašćenja i samo ona može usvajati obavezujuća akta. Aktivnost države je ograničena na donošenje obavezujućih akata jedino po izričitom ovlašćenju EU ili ukoliko treba primeniti mere koje je definisala EU.
2. *Podeljena/konkurentna nadležnost* – pravo osmišljavanja i regulisanja praktičnih politika pripada i EU i državama članicama. Pravo države članice da uređuje politike u ovoj oblasti je ograničeno legislativnim delovanjem EU, i to: a) pravne tekovine EU isključuju pravo države članice da uređuje one oblasti politika na koje se ove tekovine odnose; b) država članica može usvajati samo one mere koje regulišu materiju nepokrivenu pravnim tekovinama EU ili su potrebne za njihovu primenu; c) država članica može ponovo steći pravo da uređuje određene praktične politike u slučaju da EU odluči da u konkretnim praktičnim politikama ne vrši svoja ovlašćenja.
3. *Koordinacija praktičnih politika država članica* – EU daje široke smernice i pokreće inicijative prema državama članicama u cilju koordinacije nacionalnih ekonomskih politika, politika zapošljavanja i socijalnih politika.
4. *Podrška, koordinacija i dopunjavanje aktivnosti država članica* – EU pruža pomoć, preduzima različite mere za koordinaciju ili dopunjuje delovanje država članica, ne dirajući u njihova ovlašćenja.

TIP NADLEŽNOSTI				
Oblast praktične politike	Isključiva nadležnost EU	Podeljena/konkurentna nadležnost	Koordinacija praktičnih politika država članica	Podrška, koordinacija i dopunjavanje aktivnosti država članica
	• Carinska unija • Politika konkurencije • Monetarna politika (države čija je moneta evro) • Zajednička trgovinska politika • Zajednička politika ribarstva (očuvanje biološkog bogatstva mora)	• Unutrašnje tržište • Socijalna politika (aspekti definisani Osnivačkim ugovorima) • Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija • Poljoprivreda i ribarstvo • Životna sredina • Zaštita potrošača • Transport • Transevropske mreže • Energija • Oblast slobode, bezbednosti i pravde • Bezbednost u oblasti javnog zdravlja (aspekti definisani Osnivačkim ugovorima)	• Ekonomska politika • Politika zapošljavanja	• Zaštita i unapređenje zdravlja ljudi • Industrija • Kultura • Turizam • Obrazovanje i stručno osposobljavanje • Omladina i sport • Civilna zaštita • Administrativna saradnja

tabela 1
Tipovi nadležnosti u EU

Delovanje EU na različitim nivoima nadležnosti prilikom osmišljavanja praktičnih politika dodatno određuje primena tri suštinska principa:

1. *Princip prenetih ovlašćenja* – EU deluje u granicama ovlašćenja koja su na nju prenele države članice putem osnivačkih ugovora kako bi se ostvarili ciljevi definisani ovim ugovorima. Ovaj princip primenjuje se na sve tipove nadležnosti EU.
2. *Princip supsidijarnosti* – Evropska unija će se uključivati u oblasti koje ne potpadaju u njenu isključivu nadležnost onda i u onoj meri, ukoliko nadležnosti (i strateški ciljevi koje treba ostvariti vršenjem tih nadležnosti) ne mogu da se ostvare na nivou država članica, a s obzirom na obim i efekte ovih nadležnosti, mogu da se ostvare na nivou EU.
3. *Princip proporcionalnosti* – mere EU, po svom sadržaju i formi, moraju biti u granicama onoga što je neophodno da bi se ostvarili ciljevi predviđeni ugovorima. Primena ovog principa se, takođe, prostire na sve vrste nadležnosti EU.

Partnerski pristup je ustanovljen kao jedan od osnovnih principa upravljanja strukturnim fondovima EU. Međutim, vremenom se razvio u ključni princip u primeni decentralizacije, dekocentracije i regionalizacije prilikom osmišljavanja politika. Nacionalne, regionalne, lokalne i sublokalne vlasti u svakoj od zemalja članica svoje nadležnosti crpu sa jedne strane iz osnivačkih ugovora EU i pravnih tekovina EU, a sa druge strane iz sopstvenih ustavnih ovlašćenja i zakonskog okvira kojima se te nadležnosti definišu i koje se razlikuju od jedne do druge države članice.

Sajmon Hiks, Politički sistem Evropske unije, JP Službeni glasnik, Beograd, 2007.

3. Nadležnost lokalne samouprave u Srbiji

tabela 2
Oblasti nadležnosti lokalnih samouprava u Srbiji

NADLEŽNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI PO POJEDINIM OBLASTIMA					
	Oblasti nadležnosti lokalnih samouprava				
Aktivnosti lokalnih samouprava	Uređivanje sopstvene nadležnosti/druge normativne i opšte nadležnosti	Lokalni razvoj i privreda	Finansije i budžet	Urbanizam, građevinski i imovinskopravni poslovi	Komunalni i stambeni poslovi
	Donošenje statuta	Donošenje i sprovođenje programa razvoja	Donošenje budžeta i završnog računa	Prostorno i urbanističko planiranje	Normativni poslovi u komunalnim delatnostima
	Uređivanje organizacije i rada službi	Poslovi u oblasti poljoprivrede	Poslovi trezora	Izdavanje urbanističkih akata	Upravni postupci u komunalnim delatnostima
	Osnivanje javnih službi i javnih agencija	Poslovi u oblasti veterinarstva	Budžetsko računovodstvo	Uređenje građevinskog zemljišta	Komunalna inspekcija
	Neposredno učešće građana u poslovima lokalne samouprave	Poslovi u oblasti vodo-privrede	Interna revizija	Izdavanje građevinskih dozvola	Održavanje i bezbednost korišćenja stambenih zgrada
	Druge normativne i izborne nadležnosti Skupštine grada	Razvoj turizma	Praćenje poslova javnih preduzeća	Izdavanje upotrebnih dozvola	Iseljenje bespravno useljenih stanova
	Zaštita i unapređenje ljudskih i manjinskih prava	Ugostiteljstvo, zanatstvo i trgovina	Utvrđivanje i naplata javnih prihoda	Legalizacija objekata	Davanje stanova u zakup i otkup stanova
	Uvrđivanje jezika i pisama nacionalnih manjina u službenoj upotrebi na teritoriji opštine	Poslovi u vezi sa registracijom privatnih preduzetnika	Poreska inspekcija	Građevinska inspekcija	
	Javno informisanje	Podsticanje/pomoć u razvoju zadrugarstva	Poslovi poreskog izvršenja	Imovinskopravni poslovi	
	Zaštita lokalne samouprave	Drugi poslovi u vezi sa privredom	Javne nabavke		
	Saradnja i udruživanje				
	Simboli Opštine i Grada				
	Upravljanje imovinom				
	Odnos sa organima Republike i AP				

NADLEŽNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI PO POJEDINIM OBLASTIMA					
	Oblasti nadležnosti lokalnih samouprava				
Aktivnosti lokalnih samouprava	Društvene delatnosti	Zaštita životne sredine	Inspekcijski nadzor	Opšta uprava i zajednički poslovi	Ostale nadležnosti
	Poslovi obrazovanja	Staranje o zaštiti životne sredine	Poslovi budžetske inspekcije	Poslovi ličnih stanja građana	Poslovi u oblasti odbrane
	Poslovi društvene brige o deci	Donošenje programa korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti i zaštite životne sredine	Poslovi građevniske inspekcije	Poslovi u vezi sa vođenjem jedinstvenog biračkog spiska	Poslovi u vezi sa vanrednim situacijama
	Kultura	Donošenje lokalnih akcionih i sanacionih planova	Poslovi komunalne inspekcije	Pružanje pravne pomoći građanima	Poslovi koji proizilaze iz statusa javnih vlasti
	Sport i omladina	Utvrđivanje posebne naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine	Poslovi saobraćajne inspekcije	Izdavanje radnih knjižica	Poslovi komunalne policije u gradovima
	Zdravstvena zaštita	Praćenje i kontrola stanja životne sredine	Poslovi prosvetne inspekcije	Izdavanje uverenja i potvrda	
	Socijalna zaštita		Poslovi ekološke inspekcije	Overa potpisa, rukopisa i prepisa dokumenata	
	Boračko-invalidska zaštita			Poslovi uslužnog centra	
	Povereni poslovi Komesarijata za izbeglice			Poslovi mesnih kancelarija	
				Stručni i administrativni poslovi za potrebe mesnih zajednica	
				Organizacija uprave i personalni poslovi	
				Kancelarijsko poslovanje	
				Poslovi informacionog sistema	
				Drugi poslovi logističke podrške	

Prof. dr Bogoljub Milosavljević, Doc. dr Jelena Jerinić, Nadležnosti opština i gradova u Srbiji – informator za građane, Beograd, 2012.

Čak i ovako jednostavan pregled trenutnih nadležnosti u procesu kreiranja praktičnih politika na nivou EU i nadležnosti lokalnih samouprava jasno pokazuje da će praktične politike koje se nalaze u isključivoj tj. podeljenoj nadležnosti EU imati ogroman uticaj na lokalne samouprave u Srbiji, a koje će se povećavati uporedo sa napretkom države u procesu evropskih integracija.

Neophodno je napraviti jedinstveni registar nadležnosti lokalnih samouprava u Srbiji.

4. Instrumenti saradnje između različitih nivoa upravljanja

Kreiranje praktičnih politika u složenom, višedimenzionalnom procesu upravljanja na više nivoa vlasti u EU imalo je za posledicu stvaranje niza instrumenata saradnje između aktera u ovom procesu. Ovde ćemo analizirati pet tipičnih instrumenata saradnje:

1. Instrumenti kojima se omogućava integrisano upravljanje aktivnostima na lokalnom nivou;
2. Instrumenti kojima se omogućava saradnja između različitih nivoa teritorijalnog organizovanja;
3. Instrumenti kojima se omogućava učešće različitih zainteresovanih strana;
4. Instrumenti kojima se omogućava koordinacija između različitih nivoa vršenja vlasti;
5. Instrumenti kojima se omogućavaju ili integrišu sektorski prioriteti.

Svaki od elemenata biće predstavljen kroz: kratak opis instrumenta, ulogu svakog od ključnih aktera na različitim nivoima vlasti (EU, nacionalni, regionalni, lokalni, sublokalni i profitni sektor) u osmišljavanju i primeni tih instrumenata i primere dobre prakse.

4.1. Instrumenti kojima se omogućava integrisano upravljanje aktivnostima na lokalnom nivou (strategije lokalnog održivog razvoja i akcioni planovi)

Opis instrumenata

Strategije lokalnog održivog razvoja (SLOR) predstavljaju krovne strateške osnove lokalnih samouprava, koji uspostavljaju osnove delovanja lokalnih samouprava, kreiranja politika na lokalnom nivou i utvrđuju smernice njihovog budućeg razvoja.

SLOR je važan instrument u procesu upravljanja na više nivoa vlasti budući da povezuje EU prioritete u politikama koje imaju uticaj na lokalni nivo, nacionalne strategije i sektorske planove sa javnim politikama lokalnih samouprava. Povezivanje više nivoa vlasti kroz SLOR vrši se uzimajući u obzir svakodnevni život, obaveze i potrebe građana, te on postavlja konkretne korake, ukazuje na detaljne planove i/ili alatke za upravljanje politikama na lokalnom nivou radi zadovoljenja potreba građana i unapređenja njihovog socio-ekonomskog položaja.

Lokalni akcioni planovi razvijaju se u okviru Strategije lokalnog održivog razvoja radi ostvarivanja sektorskih strateških ciljeva definisanih unutar SLOR-a. Ovi planovi mogu biti osmišljavani kako na lokalnom tako i na sublokalnom nivou. Izrada (nakon toga i primena) lokalnih akcionih planova, kao i samog SLOR-a, trebalo bi da bude izvedena u komunikaciji sa regionalnim i centralnim nivoima vlasti radi doprinosa postizanju onih ciljeva koji su zajednički za sve nivoe vlasti.

tabela 3
Proces i uloge različitih nivoa vršenja vlasti u primeni instrumenata kojima se omogućava integrisano upravljanje aktivnostima na lokalnom nivou (EU, nacionalni, regionalni, lokalni, sublokalni i profitni sektor)

Nivo vlasti					Sublokalni nivo		
Koraci u primeni	EU	Centralna vlast	Regionalna vlast (ukoliko postoji)	Lokalna samouprava	npr. gradske opštine, mesne zajednice	Pojedinici, građani	Profitni sektor
Definisanje zajedničkih teritorijalnih i socio-ekonomskih ciljeva	x	x	x				
Definisanje lokalnih strateških ciljeva				x	x	x	
Definisanje oblasti delovanja i ključnih problema				x	x	x	
Definisanje aktivnosti za postizanje kohezije i konkuretnosti				x			
Donošenje mera		x	x	x			
Mere za uključivanje svih aktera				x	x	x	x
Finansiranje	x	x	x	x	x		x
Implementacija lokalnih akcionih planova			x	x	x		
Procena uticaja				x			

Vrste instrumenata

Instrumenti za integrisano upravljanje aktivnostima na lokalnom nivou u upravljanju na više nivoa vlasti razlikuju se od jedne do druge države članice EU. Ovde bi valjalo pomenuti *praktično-političke platforme (policy platforms)* poput Evropske platforme protiv siromaštva i socijalne isključenosti (European Platform against Poverty and Social Exclusion), *lokalne akcione planove za integrisano upravljanje projektima* unutar URBACT programa (program EU za razmenu znanja i ideja za održivi urbani razvoj).

Što se tiče instrumenata zajedničkih za sve države svakako je najznačajniji SLOR kao metodološki pristup koji preporučuje Evropska komisija. Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) preporučuje SLOR kao referentni metodološki osnov za strateško planiranje održivog razvoja na lokalnom nivou.

*O izazovima strateškog planiranja na nivou lokalnih samouprava vidi više u poglavlju **4**, odeljku 4.1 Izazovi absorbcije sredstava, na strani 65*

Primeri dobre prakse:
Srbija - Izrada Održivog energetskog akcionog plana (SEAP) u lokalnim samoupravama Valjevo i Sokobanja

Grad Valjevo i Opština Sokobanja su unutar projekta „MSP IPA 2007 – Dobra uprava, planiranje i pružanje usluga“ (komponenta 1: opštinsko planiranje) odabrane kao pilot-opštine za izradu SEAP. Opšti cilj projekta je bio da doprinese boljoj upravi i ekonomskom razvoju u Srbiji kroz podršku velikom nizu aspekata decentralizacije odgovornosti i nadležnosti sa centralnog na lokalni nivo. Cilj same komponente je bio nadgradnja na uspehe iz prošlosti; nadgradnja na rad SKGO i fokusiranje na pomoć opštinama oko sprovođenja lokalnih strategija održivog razvoja.

Za izradu održivih energetskih akcionih planova primenjene su SEAP i SLOR metodologije koje preporučuje Evropska komisija za izradu strateških dokumenata ove vrste. Karakteristika metodološkog okvira SEAP su veliki vremenski ciklusi koji zahtevaju čitav niz aktivnosti koje moraju preduzeti lokalne samouprave. Imajući ovo u vidu, SEAP metodologija je dopunjena osnovnim postavkama SLOR pristupa strateškom planiranju.

U izradi održivih energetskih akcionih planova primenjeni su sledeći osnovni metodološki principi:
- jedinica lokalne samouprave vodi i upravlja procesom;
- pristup je participativan, uz učešće najšireg kruga zainteresovanih strana;
- proces je organizovan u pet faza koje se ponavljaju u desetogodišnjim ciklusima.

Izrada održivog akcionog plana za Grad Valjevo i Opštinu Sokobanja podrazumevala je sledeće faze:

0 faza – Pribavljanje političke podrške i otpočinjanje procesa

Ova faza je podrazumevala sledeće:

- Obezbeđivanje političke podrške (javna podrška predsednika i skupštine);
- Uspostavljanje organizacione strukture (imenovanje koordinatora izrade plana, koordinacionog tela kao operativnog tela za sprovođenje i organizavanje procesa izrade SEAP);
- Uključivanje zainteresovanih strana (imenovanje radne grupe kao ključnog tela za osmišljavanje i primenu svih onih aktivnosti tokom izrade plana koje zahtevaju uključivanje zainteresovanih strana). Radnu grupu su u obe lokalne samouprave činili predstavnici svih zainteresovanih strana (lokalna samouprava, privatni sektor, industrija, organizacije civilnog društva, bolnica, škole, privredna komora);
- Informisanje građana (osmišljen je model komunikacije sa građanima povodom izrade plana koji je trebalo da doprinese unapređenju kvaliteta procesa i boljem sprovođenju plana od trenutka njegovog donošenja).

Faza 1 – Analiza postojećeg stanja u lokalnom energetskom sektoru

Ova faza je podrazumevala sledeće korake:

- Analiza postojećeg zakonskog i strateškog okvira (u cilju utvrđivanja (ne)usklađenosti lokalnih politika, planova, procedura i odluka u oblasti energetske politike u Valjevu i Sokobanji sa onim na centralnom nivou);
- Analiza trenutnog stanja je podrazumevala sledeće: odabir sektora na nivou obe lokalne samouprave radi uključivanja u analizu i planiranje; formiranje tima za analizu i podelu zadataka; utvrđivanje realističnog kalendara obavaljanja aktivnosti; određivanje indikatora za praćenje i prikupljanje podataka (podaci za opštinske zgrade, opremu, postrojenja, potrošnju u javnoj rasveti, podaci za industriju, potrošnju za opštinski vozni park, javni transport i, konačno, privatni i komercijalni transport). Analiza je pokazala da postoji veliki prostor za uštedu energije, racionalnu potrošnju koja može generisati veću upošljivost, smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte i unapređenje zdravlja i kvaliteta života;
- SWOT (strengths, weaknesses, opportunities, threats) analiza (razumevanje trenutnog položaja lokalne samouprava kada je u pitanju energetsko planiranje i definisanje načina na koje treba delovati da bi se ostvarili ciljevi i efekti održivog energetskog planiranja na nivou grada i opštine).

Faza 2 – Stvaranje strateškog okvira

Ova faza podrazumevala je unapređenje postojećih strateških okvira sa sledećim ciljevima:

- definisanje vizije razvoja energetskog sektora u Valjevu i Sokobanji;
- definisanje prioriteta razvoja energetskog sektora u Valjevu i Sokobanji;
- utvrđivanje strateških ciljeva za svaki od prioriteta i
- definisanje seta specifičnih ciljeva koji će doprineti ostvarivanje svakog od utvrđenih strateških ciljeva.

Faza 3 – Izrada akcionog plana

Akcionim planom u obe lokalne samouprave predviđaju se konkretne aktivnosti/projekti/programi koji se moraju sprovesti da bi se dostigili specifični i strateški ciljevi definisani strateškim osnovom. Akcioni plan se izrađuje za vremenski period od osam godina – metodologija SEAP Evropske komisije predviđa period do 2020. godine budući da je ovo referentna godina u smislu dostizanja ciljeva Evropa 2020.

U akcionom planu, za svaki od specifičnih ciljeva iz strateškog okvira, definisani su konkretni projekti/programi, a za svaki od njih institucije i partneri odgovorni za sprovođenje, vremenski okvir izvođenja, finansijska sredstva i izvori finansiranja (naročito sopstveno učešće) i, na kraju, indikatori uspešnosti izvedenog projekta.

Faza 4 – Sprovođenje, evaluacija i monitoring akcionog plana

Izrada održivog energetskog akcionog plana i njegovo usvajanje označavaju kraj jednog procesa, ali istovremeno obeležava početak njegove primene koja je podjednako teška i izazovna. Uspešnost primene održivog energetskog akcionog plana u Gradu Valjevu i Opštini Sokobanja pratiće se monitoringom i evaluacijom. Monitoring i evaluacija akcionog plana će omogućiti:

- sistemsko i redovno prikupljanje podataka;
- praćenje sprovođenja akcionog plana (obuhvaćeni ciljevi, inicirani projekti i programi);
- procenu uspešnosti realizacije akcionog plana (ostvareni specifični ciljevi, realizovani projekti i programi);
- unapređenje efikasnosti i uspešnosti sprovođenja akcionog plana;
- izmene akcionog plana na osnovu monitoringa i evaluacije.

4.2. Instrumenti kojima se omogućava saradnja između različitih nivoa teritorijalnog organizovanja

Opis instrumenata

Ovo su instrumenti koji obezbeđuju koordinisano umrežavanje različitih teritorijalnih nivoa, najčešće pomoću strategija i akcionih planova. Instrumenti omogućavaju saradnju između regiona i lokalnih samouprava (npr. Baltička strategija, Dunavska strategija, Istočno partnerstvo i sl.). Ključni cilj ovih instrumenata je unapređenje saradnje između susedskih teritorija (regiona i lokalnih samouparava) i omogućavanje umrežavanja i koordinisanog delovanja radi ostvarivanja zajednički definisanih teritorijalnih izazova.

Ključni principi na kojima ovi instrumenti počivaju su sledeći:

1. Povezivanje ključnih izazova, prioriteta i teritorijalnih indikatora sa različitih teritorijalnih nivoa;
2. Definisanje aktivnosti na susedskim teritorijama;
3. Omogućavanje saradnje između pograničnih regiona sa proaktivnim partnerskim pristupom;
4. Stvaranje operativnih platformi koje omogućavaju komunikaciju između susedskh zemalja, regiona i lokalnih samouprava;
5. Održavanje decentralizovane i otvorene komunikacije;
6. Izrada teritorijalnih analiza uticaja.

tabela 4
Proces i uloge različitih nivoa vršenja vlasti u primeni instrumenata kojima se omogućava saradnja između različitih nivoa teritorijalnog organizovanja (EU, nacionalni, regionalni, lokalni, sublokalni i profitni sektor)

Nivo vlasti / **Koraci u primeni**	EU	Centralna vlast	Regionalna vlast (ukoliko postoji)	Lokalna samouprava	Sublokalni nivo		
					npr. gradske opštine, mesne zajednice	Pojedinici, građani	Profitni sektor
Odluka o partnerima		x	x	x			
Utvrđivanje uslova za partnerstvo				x			
Definisanje zajedničkih teritorijalnih, socio-ekonomskih prioriteta i ciljeva u konkretnoj oblasti	x	x	x	x	x	x	
Razvijanje teritorijalnih indikatora		x	x	x			
Definisanje ključnih izazova za teritoriju		x	x	x	x	x	
Utvrđivanje međusobno povezanih projekata na osnovu uspostavljenih ciljeva		x	x	x			
Uspostavljanje mera	x	x	x	x			
Finansiranje	x	x	x	x			x
Implementacija zajedničkih projekata			x	x			x
Procena uticaja		x	x	x			

Vrste instrumenata

Teritorijalni paktovi (Territorial Pacts)

Teritorijalni pakt je sporazum između lokalnog i regionalnog nivoa vlasti kojim se obavezuju na koordinaciju i usaglašavanje sopstvenih praktično-političkih agendi sa ciljem fokusiranja aktivnosti i finansijskih resursa na postizanje ciljeva strategije Evropa 2020. Teritorijalni pakt je sredstvo za udruživanje postojećih resursa na lokalnom nivou i njihovo usmeravanje na realizaciju zajedničkih razvojnih ciljeva. EU institucije, poštujući načelo supsidijarnosti i proporcionalnosti, pružaju podršku teritorijalnim paktovima kroz intenziviranu saradnju, koordinaciju i pojednostavljivanje upravljanja instrumentima EU politika i izvorima finansiranja. Paktovi omogućavaju koordinisanje i održivost različitiih projekata za ekonomski razvoj na teritoriji obuhvaćenoj paktom (npr. region, lokalna samouprava ili sublokalni nivo) tako što ih smeštaju u jedan integrisani okvir nastao na osnovu pregovora različitih tipova vlasti uključenih u pakt.

Partneri unutar teritorijalnog pakta definišu razvojne ciljeve za teritoriju obuhvaćenu paktom, odabiraju projekte u skladu sa ovim ciljevima i dogovaraju o merama koje će omogućiti realizaciju projekata. Udruženja poslodavaca i sindikati takođe mogu potpisivati ovakve paktove. U ovim slučajevima oni moraju identifikovati finansijske izvore kojima će doprineti funkcionisanju pakta (praksa pokazuje da se ovi izvori dobijaju iz profitnog sektora i iz lokalnih samouprava). U slučaju ovakvih paktova, takođe, treba definisati pojednostavljene administrativne procedure i odgovarajući pravni okvir za sprovođenje projekata unutar pakta. Teritorijalni paktovi koje čine udruženja poslodavaca i sindikati, takođe, moraju uspostaviti set specifičnih pravila poslovanja koja će se primeniti unutar pakta s ciljem da se smanje troškovi radne snage i unapredi fleksibilnost za motivisanje kompanija da investiraju u teritoriju obuhvaćenu paktom.

i

Praksa je pokazala da se teritorijalni paktovi u zemljama članicama EU formiraju s obzirom na lokalne specifičnosti, potrebe i prioritete. Komitet regiona preporučuje da teritorijalni pakt sadrži sledeće odredbe:

- Pravne odredbe kojima se identifikuju praktične politike i način njihovog prilagođavanja radi ostvarivanja reformi predviđenih strategijom Evropa 2020;
- Finansijske odredbe kojima se definišu izvori neophodni za postizanje ciljeva (EU, nacionalni, lokalni, javni ili privatni);
- Odredbe, neophodne za dobro upravljanje, kojima se obezbeđuju informacije o mogućim novim, inovativnim okvirima za efikasnije sprovođenje praktičnih politika.

U proteklih nekoliko godina države članice EU primenjivale su različite vrste teritorijalnih paktova (Austrija – Teritorijalni pakt za zapošljavanje 2007–2013; Belgija – Pakt Flandrija u pokretu 2020; Francuska – Teritorijalni pakt za inkluziju; Nemačka – BMBF inicijativa za preduzetničke regione; Španija – Teritorijalni pakt Katalonije za prirodu).

Primer dobre prakse:
Belgija – Pakt Flandrija u pokretu 2020.

Socijalni partneri na teritoriji Flandrije su 2009. godine potpisali Teritorijalni pakt Flandrija u pokretu 2020, potvrđujući svoju volju da podrže zajedničku posvećenost ostvarenju dvadeset zadatih ciljeva i ostvarivanju konkretnih rezultata navedenih u paktu. Cilj potpisnika pakta je da se, uz podršku flandrijskih vlasti, Flandrija transforimiše u ekonomski održivo i socijalno odgovorno društvo i izbori mesto među pet najboljih EU regiona do 2020. godine. Flandrija u pokretu 2020. je definisala sedam fundamentalnih osnova, dogovorenih između socijalnih partnera, istraživačkih institucija, udruženja i vlade:

- otvorno preduzetništvo;
- Flandrija, zajednica zasnovana na učenju;
- Flandrijski centar za inovaciju;
- „zeleni" i dinamični urbani regioni;
- evropski centar znanja;
- društveno odgovorna zajednica;
- odlučno upravljanje na svim nivoima vlasti.

Unutar pakta ove osnove su grupisane u pet domena (veći prosperitet i blagostanje, konkurentna i održiva ekonomija, bolje i pravičnije zapošljavanje, visok standard i kvalitet života, efektivna i efikasna administracija). Flamanske vlasti, socijalni partneri i organizacije civilnog društva su potpisnici pakta i posvećni njegovom sprovođenju. Nezavisni nadzorni odbor nadzire njegovu primenu.

Ovde još treba pomenuti i Evropsko udruživanje za teritorijalnu saradnju (European Grouping for Teritorial Cooperation) – EGTC, kao instrument koji omogućava prekograničnu, transnacionalnu i međuregionalnu saradnju. EGTC počiva na Uredbi o evropskom udruživanju za teritorijalnu saradnju koja ne nameće standardizaciju u teritorijalnoj saradnji već olakšava saradnju, poštujući specifičnosti aktera koji uspostavljaju saradnju ovog tipa. EGTC, pored ostalog, mora imati članove iz najmanje dve zemlje članice EU, pravni subjektivitet u skladu sa pravnim tekovinama EU, statut na kome počiva, upravno sedište, organe i godišnji budžet.

Lista postojećih koalicija u okviru Evropskog udruživanja za teritorijalnu saradnju se nalazi u prilogu **1** ovog priručnika.

4.3. Instrumenti kojima se omogućava učešće različitih zainteresovanih strana

Opis instrumenata

Ovo su instrumenti koji su osmišljeni na sublokalnom nivou zarad unapređenja učešća i saradnje različitih aktera iz javnog i privatnog sektora. Učešće odozdo nagore (bottom-up participation) može biti obezbeđeno stvaranjem koalicija za lokalni razvoj koje mogu da zastupaju interese sublokalnih nivoa na lokalnom nivou ili čitave lokalne zajednice pred višim nivoima vršenja vlasti. Koalicije ovoga tipa često se umrežavaju sa drugim koalicijama za razvoj. Instrumenti ovog tipa imaju za cilj da primoraju lokalne vlasti da uzmu obzir i odgovore na potrebe sublokalnog nivoa kroz interaktivan, participativan i otvoren model saradnje.

Primena ovih instrumenata počiva na sledećim principima:

1. definisanje problema i prioriteta zajednice;
2. osmišljavanje inovativnih ideja i praksi koje omogućuju učešće sublokalnog nivoa u kreiranju praktičnih politika za stvarenje rešenja kao odgovora na rastuće potrebe zajednice;
3. stvaranje okvira za kreiranje politika i planova na lokalnom nivou koji neće stvarati podele u zajednici;
4. integrisanje aktivnosti različitih nivoa vršenja vlasti sa efektivnim politikama;
5. omogućavanje uzajamne razmene znanja i zajedničkog učenja;
6. otvorena i stalna komunikacija.

tabela 5
Proces i uloge različitih nivoa vršenja vlasti u primeni instrumenata kojima se omogućava učešće različitih zainteresovanih strana (EU, nacionalni, regionalni, lokalni, sublokalni i profitni sektor)

Nivo vlasti					Sublokalni nivo		
Koraci u primeni	EU	Centralna vlast	Regionalna vlast (ukoliko postoji)	Lokalna samouprava	npr. gradske opštine, mesne zajednice	Pojedinici, građani	Profitni sektor
Definisanje ključnih problema i prioriteta u zajednici					x	x	
Osmišljavanje realnih (malih/efektivnih) projekata za ostvarivanje ciljeva/prioriteta				x	x	x	
Povezivanje projekata sa ciljevima i planovima na višim nivoima vlasti				x	x		
Optimalno korišćenje finansijskih izvora	x	x		x			x
Implementacija zajedničkih projekata				x	x	x	
Procena uticaja		x		x			

Vrste instrumenata

Lokalne grupe za podršku (Local Support Groups) – LSG

Lokalne grupe za podršku predstavljaju zvanična partnerstva koja uključuju zainteresovane strane iz javnog i privatnog sektora. Osmišljene su kao instrument komunikacije sa sličnim grupama iz drugih lokalnih samouprava u cilju razmene projekata, ideja, praksi i znanja neophodnih za održivi urbani razvoj.

Lokalna strateška partnerstva (Local Strategic Partnership) - LSP

Lokalna strateška partnerstva su partnerstva koja okupljaju organizacije iz privatnog i javnog sektora na nivou jedne suburbane zajednice. Ključni cilj LSP je unapređenje kvaliteta života u toj zajednici. LSP je osnovan i deluje na lokalnom nivou, a samim time pruža mogućnost građanima da neposredno utiču na proces donošenja odluka. Na ovaj način se akterima u jednoj sublokalnoj zajednici omogućava da iznesu stav o tome na koji način lokalna samouprava treba da odgovori na njihove potrebe. Unutar LSP osnivaju se lokalni timovi za delovanje (Local Action Teams) – LAT radi definisanja projekata koji će biti zasnovani na potrebama zajednice i uključiti aktere van LSP-a u rešavanje problema karakterističnih za jednu suburbanu zajednicu.

Primer dobre prakse:
EU - Lokalni timovi za delovanje unutar Mreže za koheziju (Cohesion Network Local Action Group)

Mreža za koheziju (Cohesion Network – CoNet) fokusira se na obrazovanje, zapošljavanje i život u zajednici, integrisanu primenu projekata u ovim oblastima, a sve u cilju osnaživanja socijalne kohezije u sublokalnim zajednicama. Lokalne grupe za delovanje unutar Mreže osnovane su u jedanaest gradova (Palermo, Hihon, Malme, Zabrze, Apeldorn, Brisel, Alba Iulia, Sofija, Valuh-en-Velin, Liverpul i Berlin) ca ciljem ispitivanja mogućih pristupa osnaživanju socijalne kohezije u suburbanim zajednicama i udruživanja građana radi osmišljavanja i sprovođenja projekata (44 realizovana projekta). Svaka od grupa je identifikovala izazove u sopstvenom gradu.

Unutar URBACT programa organizovane su pojedinačne posete partnerskim gradovima radi razmene ideja i primera dobre prakse (npr. socijalna preduzeća i zapošljavanje u Liverpulu). Sastanci unutar Mreže za koheziju okupljaju sve partnere sa ciljem rada na konkretnim pitanjima i uspostavljanju lokalnih grupa za podršku. LSG se u ovim gradovima nalaze u različitim fazama delovanja – pojedine su već krenule sa razvijanjem lokalnih akcionih planova i projekata, dok se druge još uvek nalaze u fazi priprema neophodnih informacija za pripremu akcionih planova na sublokalnom nivou.

4.4. Instrumenti kojima se omogućava koordinacija između različitih nivoa vršenja vlasti

Ovi insturmenti osmišljeni su da omoguće sistemsku koordinaciju između različitih nivoa vlasti na osnovu strukturisanih sporazuma ili ugovora. Ovim instrumentima se teži uspostavljanju dobrovoljne i održive posvećenosti aktera sa različitih nivoa vlasti, koji upravljaju izvorima finansiranja, za osmišljavanje i primenu praktičnih politika na regionalnom i lokalnom nivou.

Ključni principi na kojima počivaju ovi instrumenti su:
1. međupovezanost problema i prioriteta različitih nivoa vršenja vlasti;
2. definisanje zajedničkih ciljeva za različite nivoe vlasti;
3. međupovezanost aktivnosti na različitim nivoima vlasti;
4. definisanje ugovora na dobrovoljnoj bazi;
5. omogućavanje pregovora i učešća uz konstantnu i otvorenu komunikaciju.

tabela 6
Proces i uloge različitih nivoa vršenja vlasti u primeni instrumenata kojima se omogućava koordinacija između različitih nivoa vršenja vlasti (EU, nacionalni, regionalni, lokalni, sublokalni i profitni sektor)

Nivo vlasti					Sublokalni nivo		
Koraci u primeni	EU	Centralna vlast	Regionalna vlast (ukoliko postoji)	Lokalna samouprava	npr. gradske opštine, mesne zajednice	Pojedinici, građani	Profitni sektor
Definisanje problema i prioriteta			x	x	x		
Definisanje zajedničkih ciljeva	x	x	x	x	x	x	
Razvijanje projekata sa ciljem promocije saradnje više nivoa vlasti		x	x	x	x		
Razvijanje ugovora na dobrovoljnoj bazi		x	x	x	x		x
Optimalno korišćenje finansijskih izvora	x						x
Implementacija zajedničkih projekata			x	x	x		
Procena uticaja		x	x	x			

Vrste instrumenata

Ugovori između više strana (Multi-Party Contracts)

Strateški dokumenti EU koji se bave upravljanjem na više nivoa vlasti ističu značaj ovih ugovora koji se u praksi najčešće zaključuju između država članica, regiona i lokalnih samouprava. Evropska komisija i ističe da se ugovori između više strana zaključuju na način i u okvirima u kojima Komisija i centralne vlasti igraju ključnu ulogu u osmišljavanju ugovora i snose odgovornost za njihovu primenu.

Primer dobre prakse

Region grada Lidsa: Partnerstvo za razvoj lokalnih preduzeća (Leeds City Region Local Enterprise Development Partnership) – LEP

LEP predstavlja ugovor između jedanaest lokalnih samouprava regiona grada Lidsa, sačinjen u bliskoj saradnji sa predstavnicima profitnog sektora. LEP odslikava potrebe regiona u oblasti razvoja preduzetništva i održivog ekonomskog razvoja. Razvoj lokalnih preduzeća je u LEP zasnovan na inovaciji, znanjima i potencijalima transportne politike. LEP počiva na postojećim okvirima organizovanja regiona, ali inicira dodatne aktivnosti za razvijanje strategije, finansiranja (kroz EU fondove i direktne investicije) i planiranje daljeg ekonomskog razvoja i aktivnosti na obnovi regiona.

Vlasti regiona grada Lidsa odobrile su LEP, postale strana ugovornica i, nakon toga, u saradnji sa lokalnim samoupravama izradile akcioni plan za sprovođenje LEP. Naredni korak je bilo osnivanje LEP odbora regiona Grada Lidsa u kome su ključnu ulogu imali predstavnici profitnog sektora. LEP odbor je razvio Biznis plan za razvoj lokalnih preduzeća u lokalnim samoupravama potpisnicama LEP. Trenutno se sprovode aktivnosti iz biznis plana.

Ugovori između centralnih i regionalnih vlasti (State-Region Plan Contracts)

Ugovori ovog tipa predstavljali su ključni instrument regionalnog razvoja u Francuskoj. U pitanju su detaljni dokumenti koji uspostavljaju okvir i obaveze za osmišljavanje pojedinih praktičnih politika i programa za njihovo sprovođenje u vremenski ograničenom periodu. Najnoviji razvoj ovih instrumenata pokazuje da pored centralnih i regionalnih vlasti sprovođenje ovakvih ugovora sve više potpomaže EU kroz strukturne fondove. Ugovori sadrže jasne finansijske klauzule koje osiguravaju saradnju između centralnih i regionalnih nivoa vlasti i ne podrazumevaju dodatne transfere finansijskih sredstava sa centralnog na lokalni nivo. Ugovori obično sadrže jasnu podelu odgovornosti svake od ugovornih strana sa detaljnim opisom i svrhom svake od mera koje se preduzimaju u okviru ugovornih obaveza.

Primer dobre prakse:

Francuska - Ugovori između centralnog i regionalnog nivoa vlasti u Francuskoj (Contrats de Projets État-Région) – CPER, Međuopštinske agencije (Établissement Public de Coopération Intercommunale) – EPCI

CPER predstavlja ugovor na osnovu koga se država i konkretni region obavezuju da obezbede višegodišnje planiranje za projekte (najčešće su u pitanju projekti velikog obima npr. infrastruktura i investicioni projekti za podršku razvoja preduzetništva). Centralna vlast kroz postojeću administrativnu strukturu daje saglasnost da razvija i finansira projekte zajedno sa regionalnim vlastima. Ostali nivoi vlasti (lokalni, sublokalni) se takođe mogu pridružiti CPER ukoliko učestvuju u finansiranju projekata.

EPCI predstavljaju agencije koje se osnivaju za teritorije više lokalnih samouprava radi koncipiranja i promovisanja decentralizovanog regionalnog ekonomskog razvoja. EPCI su osnovane za sprovođenje specifičnih projekata koji su komplementarni onim ugovorenim u CPER. Agencije ovog tipa pokrivaju urbana i ruralna područja i prilikom izvođenja projekata sarađuju isključivo sa postojećim nivoima vlasti u Francuskoj. Postoje i druge vrste agencija (Pays) koje svoj rad ne baziraju isključivo na saradnji sa javnim vlastima već stupaju i u partnerske odnose sa socijalnim partnerima (sindikatima i udrženjima poslodavaca), organizacijama civilnog društva i profitnim sektorom.

4.5. Instrumenti kojima se omogućavaju ili integrišu sektorski prioriteti

Ovi instrumenti služe ostvarivanju sektorskih prioriteta (najčešće u oblasti socio-ekonomskog razvoja, životne sredine i urbanog razvoja) koji su zajednički za sve nivoe vršenja vlasti. Instrumenti počivaju na modelu odozdo nagore u kome lokalne samouprave formulišu prioritete zasnovane na lokalnim specifičnostima i lokalnim razvojnim politikama, a u okviru sektorskih prioriteta na nivou države i EU. Logika postojanja ovih instrumenata je postizanje sinergije između različitih nivoa vlasti u ispunjavanju zajedničkih sektorskih prioriteta sa naglaskom na objektivne mogućnosti i doprinos lokalnih samouprava ostvarivanju zajedničkih sektorskih ciljeva.

Ključni principi na kojima počiva upotreba instrumenata:

1. definisanje sektorskih prioriteta i izazova u sektorima na višim nivoima vršenja vlasti;
2. integrisanje prioriteta i izazova;
3. međusobno povezivanje različitih nivoa vlasti u sprovođenju sektorske politike;
4. pronalaženje modaliteta za veću upotrebu principa odozdo nagore prilikom ostvarivanja prioriteta i odgovarajućeg odgovora na definisane izazove;

5. međusobna razmena znanja i iskustava;
6. obezbeđivanje otvorene i održive komunikacije.

Nivo vlasti / Koraci u primeni	EU	Centralna vlast	Regionalna vlast (ukoliko postoji)	Lokalna samouprava	Sublokalni nivo: npr. gradske opštine, mesne zajednice	Sublokalni nivo: Pojedinici, građani	Sublokalni nivo: Profitni sektor
Definisanje problema i prioriteta u pojedinim sektorima			x	x	x		
Definisanje zajedničkih ciljeva za različite nivoe vlasti u istom sektoru	x	x	x	x	x	x	
Razvijanje projekata za integrisanje aktivnosti različitih nivoa vlasti u istom sektoru		x	x	x	x		
Razmena i prenošenje znanja i iskustava							
Optimalno korišćenje finansijskih izvora	x						x
Implementacija zajedničkih projekata			x	x	x		
Procena uticaja		x	x	x			

tabela 7
Proces i uloge različitih nivoa vršenja vlasti u primeni instrumenata kojima se omogućavaju ili integrišu sektorski prioriteti (EU, nacionalni, regionalni, lokalni, sublokalni i profitni sektor)

Vrste instrumenata

Program za investiranje u oblasti klimatskih promena na lokalnom nivou (Local Climate Investment Programme)

Lokalni programi za investiranje su instrumenti osmišljeni u pojedinim državama članicama EU kao deo nacionalnih mapa puta za primenu Akcionog plana za primenu tehnologija u oblasti životne sredine (Environmental Technologies Action Plan) – ETAP, usvojenog od strane Evropske komisije. ETAP ima za cilj da razvije eko-inovativne projekte i tehnologije koje će unaprediti životnu sredinu i konkuretnost EU.

Primer dobre prakse:
Švedska – Program za investiranje u oblasti klimatskih promena na lokalnom nivou – KLIMP

KLIMP je razvijen od strane švedske vlade s ciljem da pomogne lokalnim samoupravama u primeni nacionalnog programa za klimatske promene. KLIMP je, u svojoj suštini, program koji kroz princip konkurentnosti podstiče inovativnost lokalnih samouprava u rešavanju mikroproblema u oblasti klimatskih promena. Lokalne samouprave razvijaju svoje strategije za klimatske promene (koje sadrže kratkoročne i srednjoročne prioritete, razvijen plan aktivnosti, definisan set instrumenata za ostvarivanje prioriteta prilagođen lokalnim kapacitetima). Lokalne samouprave sa svojim strategijama konkurišu za projekte iz KLIMP-a. Komisija za održivi razvoj, institucija ustanovljena od strane švedske vlade, definisala je koncept je i počela sa implementacijom KLIMP-a 1997. godine. Program promoviše ekološki, održivi razvoj, zasnovan na pet osnovnih principa: promocija zdravlja; očuvanje biodiverziteta; zaštita kulturnog nasleđa; dugoročno očuvanje produktivnih kapaciteta ekosistema i pravilno upravljanje prirodnim resursima.

Program je zasnovan na konceptu saradnje između nacionalnog i lokalnog nivoa i pristupu odozdo nagore prilikom odabira najboljih mera koje će imati pozitivan uticaj na klimu i životnu sredinu. Lokalne samouprave, regionalne vlasti, preduzeća i druge zainteresovane strane su na ovaj način stimulisane da planiraju dugoročne investicije koje stimulišu lokalnu inicijativu i učešće uz postizanje pozitivnih rezultata u životnoj sredini, ublažavanju negativnih efekata/prilagođavanju na klimatske promene. Lokalni projekti i mere u oblasti klimatskih promena moraju biti integrisani u lokalne strateške programe. Po dobijanju sredstava za konretnu strategiju za klimatske promene na lokalnom nivou, imenuje se koordinator lokalne strategije (najčešće lokalna administracija). Projekte predviđene za ostvarenje prioriteta u strategiji odobrava koordinator, a sprovode ih privatne kompanije, organizacije civilnog društva, ređe lokalna administracija ili kompanije koje je osnovala sama lokalna samouprava.

5. Očekivani uticaj procesa kreiranja politika na više nivoa u EU na lokalne samouprave u Srbiji

Kreiranje praktičnih politika u složenom institucionalnom sistemu koji podrazumeva EU lokalnim samoupravama nameće obavezu koordinacije svojih lokalnih politika i stalne komunikacije sa drugim nivoima vlasti. Lokalne samouprave, takođe, u ovom procesu moraju angažovati sve raspoložive resurse da bi pokušale da izvrše uticaj na ključne faze kreiranja onih politika koje imaju najveći uticaj na lokalni nivo. Jedna

od najznačajnijih karaktiristika EU jeste ta da u mnogim politikama nema sopstvene mehanizme za sprovođenje odluka (mera i pravnih akata) koje donosi. Proširenjem različitih nivoa nadležnosti EU na gotovo sve aspekte politika koje su od značaja za suverenitet i socio-ekonomski razvoj država članica nailazimo na praksu prema kojoj lokalni i regionalni nivo vlasti sve više primenjuju odluke donete na nivou EU. Prema nekim statistikama na sprovođenje EU politika na lokalnom nivou podjednako utiču pravno obavezujući akti i instrumenti neobavezujućeg karaktera kojima EU vrši uticaj na politike u kojima ima ograničenu nadležnost.

Jedan od ključnih zadataka EU je da očuva koncept jedinstvenog tržišta u kome postoji sloboda kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala. U tom smislu postoji čitav niz pravno obavezujućih aktera koji obavezuju lokalne samouprave da svojim aktivnostima podržavaju, a ne urušavaju koncept jedinstvenog tržišta. Kao dobar primer navodimo zabranu diskriminacije poslovanja kompanija iz drugih država članica na teritoriji lokalne samouprave. EU uredbe o javnim nabavkama i državnoj pomoći su dva dobra primera uticaja na lokalnu samoupravu. Uredba o javnim nabavkama utiče na sve aspekte rada lokalne samouprave u kojima se ona javlja kao naručilac roba i usluga i u kojima mora da poštuje pravila slobodnog tržišta EU. Cilj uredbe o državnoj pomoći je da onemogući bilo kakvo narušavanje konkerencije i trgovine unutar EU kroz selektivnu pomoć države pojedinim kompanijama. U oblasti životne sredine značajni uticaj na lokalnu samoupravu imaju pravno obavezujući akti koji se odnose na: upravljanje komunalnim otpadnim vodama, vodom za piće i otpadom, kao i očuvanje kvaliteta vazduha, zaštitu od buke i sl. U cilju stvaranja zajedničkih pravila za profitni sektor koji deluje na teritoriji Unije, EU je osmislila set pravnih akata koji se odnose na obaveznu reviziju i koji imaju značajan uticaj na poslovanje ne samo profitnog sektora već i lokalnih samouprava.

O posledicama primene pravnih tekovina EU na lokalne samouprave, vidi više u Poglavlju 4, odeljak 3, Tri koraka u primeni pravnih tekovina EU, na strani 79

Postoje značajne oblasti praktično-političkog i kulturološkog uticaja EU u oblastima u kojima EU nema tako direktnu nadležnost (zapošljavanje, briga o starima, obrazovanje, civilna zaštita i sl.). U ovim oblastima EU, u načelu, nema mogućnost da utiče na kreiranje politika kroz donošenje obavezujućih pravnih akata. U ovim oblastima, međutim, postoji naglašena potreba za saradnjom i razmenom ideja na EU nivou u cilju rešavanja zajedničkih problema. U oblastima zapošljavanja, socijalne zaštite i socijalne inkluzije (zaštita starih lica, penzioni sistem i smanjenje siromaštva), saradnja je dobila strukturisaniju formu kroz Otvoren metod koordinacije (Open Method of Coordination).

Države članice su, putem ovog metoda, motivisane da osmisle trogodišnje strategije za postizanje zajedničkih EU ciljeva u ovim oblastima. Uspešna primena ovih strategija u mnogome zavisi od lokalnih samouprava, pa su i one aktivno uključene u njihovo osmišljavanje i primenu konkretnih aktivnosti za dostizanje postavljenih strateških ciljeva. Strategija Evropa 2020. sadrži ciljeve koji se odnose na zapošljavanje, obrazovanje, smanjenje siromaštva i životnu sredinu – sva ova pitanja se nalaze na agendama lokalnih samouprava. Uticaj EU u ovim oblastima se možda najsnažnije oseća kroz strukturne fondove (naročito Evropski socijalni fond) budući da ovi fondovi omogućavaju lokalnim samoupravama da finansiraju projekte koji se bave i oblastima u kojima EU nema vodeću ulogu u kreiranju praktičnih politika.

Ana S. Trbović, Mihajlo Crnobrnja, Efekti integracije Srbije u Evropsku uniju, MST Gajić, Beograd, 2009.

Sve navedeno trebalo bi da posluži kao kratak uvid sa kakvim obavezama će se sresti lokalne samouprave u Srbiji u trenutku njenog punopravnog članstva u EU. Očigledno je da su izazovi mnogobrojni, ali isto tako su velike i koristi koje lokalna samouprava može imati od ovog procesa. Kada je u pitanju evropska integracija, sa stanovišta lokalnih samouprava, nikad nije previše rano započeti sa pripremama za učestvovanje u procesu upravljanja na više nivoa vlasti koji funkcioniše na nivou EU. Jedan od bitnih koraka u ovom procesu jeste kvalitet učešće lokalnih samouprava u procesu pristupanja Srbije EU. Aktivno učešće i saradnja sa centralnim vlastima u procesu pristupanja u velikoj meri određuju na koji način će lokalne samouprave u Srbiji dočekati punopravno članstvo i da li će spremne ući u EU arenu kreiranja praktičnih politika.

Iskustvo lokalnih somouprava država članica EU nam jasno ukazuje da se interesi lokalnih zajednica, kada je u pitanju upravljanje na više nivoa vlasti u EU, uspešno zastupaju ukoliko se primenjuju određene naučene lekcije.

Naučene lekcije:

- Strateški ciljevi razvoja lokalnih samouprava definisani su na osnovu potreba i realnih mogućnosti svih aktera u lokalnoj zajednici u skladu sa regionalnim i nacionalnim strateškim ciljevima i obavezno sa strateškim ciljevima na nivou EU;
- Aktivnosti predviđene za ostvarenje strateških ciljeva su jasno predstavljene odgovarajućem nivou vlasti (regionalni, centralni, EU nivo) u zavisnosti od nivoa nadležnosti na kome se osmišljava ili primenjuje određena praktična politika;
- Centralni nivo vlasti je partner lokalnim samoupravama i tako mu treba pristupiti, bez obzira na to što se u pojedinim situacijama interesi centralnog nivoa vlasti ne moraju nužno poklapati sa interesima lokalnih samouprava;
- Kada su u pitanju politike koje imaju značaj za državu članicu u celini (npr. klimatske promene) kreiranje politika po principu odozgo nadole (top-down policy making) funkcionisaće jedino ukoliko su lokalne samouprave konsultovane od početka, a podela uloga i odgovornosti u primeni politike počiva na dogovoru, realnim mogućnostima i potrebama svih uključenih nivoa upravljanja;
- Mogućnost neposrednog zastupanja interesa u Briselu (kroz predstavništvo regiona ili nacionalne asocijacije) u mnogome olakšava učestvovanje u procesu kreiranja praktičnih politika.

Za one koji žele da saznaju više

- Mišel Fuše, *Evropska unija pola veka kasnije: stanje i scenariji obnove*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Dezmon Dinan, *Sve bliža Unija: uvod u evropsku integraciju,* Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Miroslav Prokopijević, *Evropska unija – uvod*, drugo, dopunjeno izdanje, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Helen Walace, Marc Pollac and Alasdair Young, *Policy Making in the EU*, 6th Edition, Oxford University Press, 2010.
- Rosamond, Ben, (2000), *Theories of European Integration*, London, Palgrave.
- Sebastian Kurpas, Lourdes Acedo Montoya, Andrea Renda, Piotr Maciej Kaczyński, Lorna Schrefler, *Policy-Making in the EU: Achievements, Challenges and Proposals for Reform*,CEPS , Brussels, 2009.

2. Lokalne samouprave i pregovori o pristupanju Srbije EU

Pregovori o pristupanju Srbije EU (pristupni pregovori) moraju se voditi uz uvažavanje lokalnih samouprava kao legitimnih partnera u pregovaračkom procesu. Uključivanje u pregovarački proces i redovne konsultacije sa lokalnim samoupravama, tokom samih pregovora, omogućavaju lakše pregovaranje i ostvarivanje interesa srpske pregovaračke strane. 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 EU. Ovo poglavlje sadrži osnovne informacije o logici, institucionalnom okviru i toku pristupnih pregovora. Posebno je objašnjena uloga i koristi koje lokalne samouprave i SKGO, kao nacionalna asocijacija, imaju od aktivnog uključivanja u proces pregovaranja.

1. Pregovori o pristupanju – ključni korak ka punopravnom članstvu u EU

Republika Srbija je podnošenjem zahteva za punopravno članstvo u EU 2009. godine započela fazu pristupanja EU. Tri godine kasnije Srbija je dobila status kandidata za članstvo u EU. U međuvremenu, Savet ministara EU doneo je odluku o početku ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i priduživanju u državama članicama EU; Srbija je dostavila odgovore na Upitnik Evropske komisije; Evropska komisija je objavila svoje mišljenje o zahtevu Srbije za prijem u članstvo (tzv. Avis), preporučila davanje statusa kandidata i otvaranje pristupunih pregovora, ukoliko se ispune uslovi u vezi sa pitanjem Kosova i Metohije.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i Prelazni trgovinski sporazum (PTS) sa EU su potpisani 29. aprila 2008. godine. Srbija je počela da primenjuje PTS 1. januara 2009. godine. EU je 8. decembra 2009. godine počela sa privremenom primenom PTS. PTS je stupio na snagu 1. februara 2010. godine. Savet ministara EU 14. jula 2010. godine donosi odluku o početku ratifikacije SSP u zemljama članicama EU.

Od 27 država članica EU samo Litvanija nije ratifikovala SSP sa Srbijom. Nakon što i Litvanija ratifikuje SSP, ostaje da Savet ministara EU prihvati SSP u ime EU, čime se proces ratifikacije u EU završava. SSP će stupiti na snagu prvog dana drugog meseca nakon što EU obavesti Srbiju da je završila proces ratifikacije (najranije u prvoj polovini 2013.godine).

Evropski savet je u drugom pokušaju usvojio zaključak o dodeljivanju statusa kandidata Republici Srbiji u martu 2012. godine (u decembru 2011. godine došlo je do odlaganja donošenja odluke o zahtevu Srbije za prijem u EU). Dodeljivanje statusa kandidata predstavlja političku odluku i kao takvo ne pruža dovoljan osnov za dalji napredak u procesu evropskih integracija. Pored ovoga, neophodno je da Srbija dobije i datum za otpočinjanje pristupnih pregovora čime će, konačno, biti ispunjeni svi uslovi za ovaj najvažniiji korak ka punopravnom članstvu u EU.

Branko Budimir, Ivana Radić, Vesna Kahrimanović, *Vodič kroz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*, Colorgrafx, Beograd, 2008.

Pregovori o pristupanju EU su vremenom menjali svoju formu, ali suština je ostajala ista. Srž pregovora predstavlja prihvatanje pravnih tekovina EU od strane države kandidata za punopravno članstvo. Polazna osnova za pregovore jeste da država kandidat, ukoliko želi da postane punopravni član EU, mora da prihvati komunitarni pravni sistem kao deo svog pravnog sistema. Pravi pregovori se vode u sledećim segmentima:

- određivajne broja, vremenskog okvira i prirode prelaznih odredaba za primenu određenih kategorija pravnih tekovina EU;
- utvrđivanje doprinosa države kandidata budžetu EU;
- učešće u institucijama EU;
- sredstva koja će država kandidat moći da koristi iz strukturnih i kohezionih fondova nakon pristupanja EU.

Najzahtevniji deo pregovora jeste onaj koji se odnosi na utvrđivanje rokova unutar kojih će država članica biti u stanju da u potpunosti ravnopravno učestvuje u zajedničkim politikama EU. Za državu kandidata ovo podrazumeva strateško planiranje, definisanje realnih rokova za potpuno usklađivanje nacionalnih sa EU politikama i jasno definisan set mera kojima će se usklađivanje uspešno izvršiti u dogovorenim rokovima.

Za lokalne samouprave u Srbiji od velikog je značaja da razumeju važnost pristupnih pregovora i da se, uzevši u obzir kapacitete kojima raspolažu, na najefikasniji i efektniji način uključe u proces pregovora. Srbija se uveliko sprema za proces pristupnih pregovora iako se datum za njihovo otpočinjanje još uvek ne može sa sigurnošću predvideti. Za lokalne samouprave je važno da u ovom trenutku shvate sve prednosti/nedostatke (ne)uključivanja u pregovarački proces.

Uključivanje lokalnih samouprava u proces podrazumeva razumevanje institucionalnog i upravljačkog okvira unutar koga se vrše pregovori, načina na koji se vode pregovori i uticaja koje na njih mogu da vrše lokalne samouprave.

2. Ključni akteri i mehanizmi u procesu pregovora

Pristupni pregovori za Srbiju podrazumevaju stvaranje održive pregovaračke strukture i izgradnju odgovarajućih kapaciteta administracije (pre svega, ali ne i isključivo, na centralnom nivou). Insitucionalni okvir za koordinaciju procesa pristupanja EU uspostavljen je po prvi put 2007. godine u okviru procesa pripreme Nacionalnog programa za integraciju Republike Srbije u EU. Ovaj okvir je prilagođavan u skladu sa promenama unutar Vlade i delokruga ministarstava, ali do sada nije menjao svoju osnovnu strukturu. Institucionalna struktura za pregovore u Srbiji počiva na iskustvima Evropske komisije u prethodnim pristupnim pregovorima, primerima dobre prakse i sposobnosti domaće administracije da se uključi u ovaj proces. Postojeća struktura za proces pregovora počiva na sledećim akterima i mehanizmima:

Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije (KEI) osnovana je 2004. godine sa ciljem da se koordinacija, u to vreme, procesa pridruživanja i pristupanja Republike Srbije EU obavlja iz posebne službe Vlade. Istovremeno sa osnivanjem KEI, unutar resornih ministarstava osnovane su i posebne strukture za evropske integracije (sektori, odeljenja ili jedinice) čiji je zadatak bio planiranje i upravljanje procesom reformi neophodnih za primenu standarda i vrednosti EU politika.

Koordinaciono telo za proces pristupanja EU koordinira radom organa državne uprave i razmatra sva pitanja relevantna za proces evropskih integracija. Na čelu koordinacionog tela nalazi se predsednik Vlade, a u njemu se nalaze još i potpredsenik Vlade za evropske integracije, direktor KEI, ministri u čijim resorima se nalazi najveći deo obaveza koji proističu iz pregovaračkog procesa.

Stručna grupa Koordinacionog tela ima zadatak da koordinira sve poslove koji se odnose na stručna pitanja u vezi sa procesom pristupanja. Stručnu grupu predvodi direktor KEI, a njeni članovi su državni sekretari ministarstava Vlade Republike Srbije, budući šefovi radnih grupa za pregovore. Stručna grupa predstavlja glavno telo za horizontalno koordinisanje procesa pristupanja.

Podgrupe stručne grupe – predstavljaju radne grupe za pregovore i ključni mehanizam za koordinisanje različitih oblasti pravnih tekovina EU. Podela, nadležnost i sastav stručnih grupa se, u osnovi, podudaraju sa pregovaračkim poglavljima. Formirano je 35 radnih grupa, po ključu „jedna stručna grupa – jedno pregovaračko poglavlje". Podgrupe se bave pitanjima usklađivanja nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama EU unutar konkretnog poglavlja. One, takođe, predstavljaju osnov za formiranje pregovaračkih timova koji će formirati pregovaračke pozicije i voditi pregovore na tehničkom nivou u fazi pristupnih pregovora.

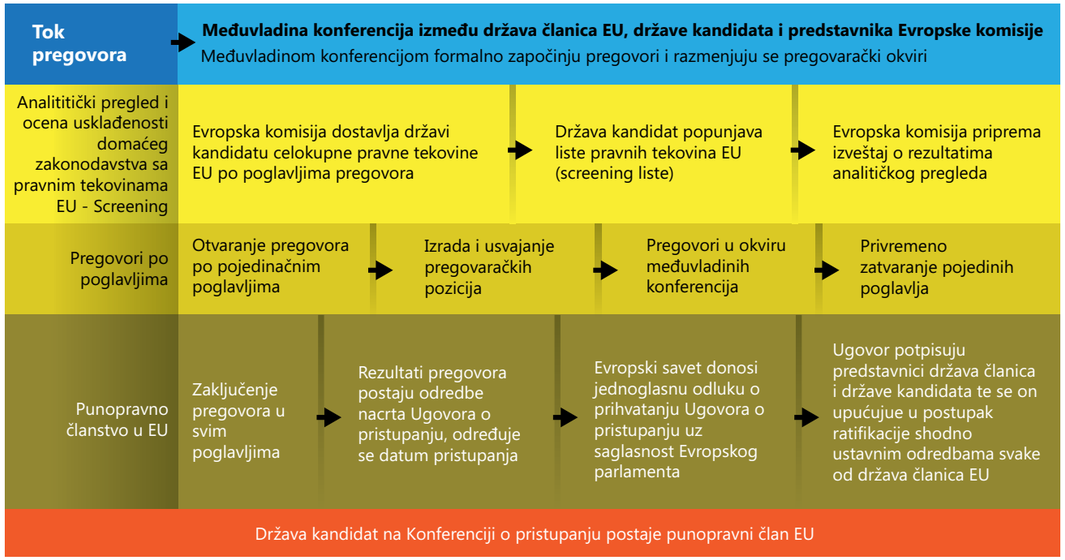
Odbor za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije se u svom delokrugu rada bavi razmatranjem predloga zakona kojima se vrši proces usklađivanja pravnog poretka sa pravnim tekovinama EU i redovnom kontrolom i praćenjem sprovođenja Nacionalnog plana za integraciju Republike Srbije u EU. Neophodnost koordinacije aktivnosti Narodne skupštine sa drugim akterima unutar procesa pristupanja nameće jasno definisanje njene uloge u celokupnom pregovaračkom procesu.

Savet za evropske integracije predstavlja stručno i savetodavno telo Vlade Republike Srbije za proces evropskih integracija. Savet ima sledeće funkcije: predlaže smernice sa ciljem unapređenja procesa pristupanja EU, prati primenu strategije pridruživanja Srbije EU, predlaže mere za uspostavljanje opšteg nacionalnog konsenzusa o procesu pristupanja Srbije EU i obavlja druge stručno-savetodavne poslove koji povećavaju efikasnost rada Vlade Republike Srbije i drugih državnih organa u procesu pristupanja Srbije EU. Ovaj savetodavni forum, između ostalih, čine: predsednik Vlade (predsedavajući), svi ministri, predsednik Odbora za evropske integracije Narodne skupštine, predstavnik Vlade AP Vojvodina, koordinator nacionalnih saveta nacionalnih manjina, predsednik Privredne komore Srbije, predsednik Srpske akademije nauka i umetnosti, predstavnici univerziteta i naučnih instituta, predstavnici organizacija civilnog društva, predstavnici sindikata i udruženja poslodavaca i direktor KEI.

Vlada je u septembru 2012. godine donela Odluku o sastavu novog Koordinacionog tela, koja je pripremljena uzimajući u obzir novi sastav Vlade i odredbe Zakona o ministarstvima. Nakon usvajanja nove Odluke od strane Vlade, KEI je, u cilju efikasnog nastavka rada koordinacione strukture za proces pristupanja EU, započela konsultacije sa relevantim akterima u okviru postupka imenovanja predstavnika institucija koji učestvuju u radu ovih tela.

Mogućnost za lokalne samouprave da se uključe u ovako postavljenu strukturu za pregovore postoji preko Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) koja, kao jedina nacionalna asocijacija lokalnih samouprava, raspolaže legitimitetom i kapacitetom da zastupa interese lokalnih samouprava u pristupnim pregovorima. SKGO, međutim, nije deo postojeće institucionalne strukture za pristupne pregovore. Cilj, obim i predmet pristupnih pregovora i činjenica da će se veliki deo onoga što se bude pregovaralo i dogovorilo u fazi pregovora primenjivati na lokalnom nivou ukazuju na nužnost aktivnog učešća lokalnih samouprava (kroz aktivnosti SKGO) u ovom procesu.

grafikon 2
Tok pristupnih pregovora



3. Tok pregovora

3.1. Formalni početak pregovora

Više o primeni pravnih tekovina EU o kojima se pregovara, vidi poglavlje **4**, odeljak 3.2, na strani 81

Iako se sve vreme govori o konceptu pregovora za pristupanje, u okviru pregovora ne pregovara se o (ne)primenjivanju pravnih tekovina EU – država kandidat je u obavezi da prihvati pravni sistem EU u celosti i da se prilagodi ekonomskom i političkom sistemu koji postoji u EU. Prostor za pregovore u klasičnom smislu postoji samo u delovima koji se odnose na prelazne periode, uslove pod kojima će država kandidat postati deo institucionalne strukture EU i modalitete korišćenja pojedinih instrumenata EU.

Pregovori o pristupanju počinju održavanjem Međuvladine konferencije kojoj prisustvuju predstavnici vlada država članica EU, Evropske komisije i države kandidata. Pregovori se vode u okviru Međuvladine konferencije u okviru 35 pregovaračkih poglavlja. Pregovaračke strane u pristupnim pregovorima čine, sa jedne strane, institucije EU i države članice, a sa druge zemlja kandidat.

Pregovori se vode u okviru 35 poglavlja pravnih tekovina EU (Acquis communautaire).

tabela 8
Pregled pregovaračkih poglavlja

PEGOVARAČKA POGLAVLJA (OBLASTI PRAVNIH TEKOVINA EU UNUTAR KOJIH SE VODE PREGOVORI O PRISTUPANJU)		
1. Slobodno kretanje robe	13. Ribarstvo	25. Nauka i istraživanje
2. Slobodno kretanje radnika	14. Transportna politika	26. Obrazovanje i kultura
3. Pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga	15. Energetika	27. Životna sredina
4. Slobodno kretanje kapitala	16. Oporezivanje	28. Zaštita potrošača i zdravlja
5. Javne nabavke	17. Ekonomska i monetarna politika	29. Carinska unija
6. Pravo privrednih društava	18. Statistika	30. Spoljni odnosi
7. Pravo intelektualne svojine	19. Socijalna politika i zapošljavanje	31. Spoljna, bezbedonosna politika i politika odbrane
8. Politika konkurencije	20. Preduzetništvo i industrijska politika	32. Finansijska kontrola
9. Finansijske usluge	21. Transevropske mreže	33. Finansijske i budžetske odredbe
10. Informatičko društvo i mediji	22. Regionalna politika i koordinacija strukturalnih elemenata	34. Institucije
11. Poljoprivreda i ruralni razvoj	23. Pravosuđe i osnovna prava	35. Ostala pitanja
12. Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	24. Pravda, sloboda i sigurnost	

3.2. Analitički pregled pravnih tekovina EU – skrining (Screening)

Analitički pregled pravnih tekovina EU predstavlja fazu pristupnih pregovora u kojoj se proverava usklađenost nacionalnog zakonodavstva države kandidata sa pravnim sistemom EU. Skrining se obavlja za svako od 35 pregovaračkih poglavlja sa sledećim ciljevima:

a) upoznavanje države kandidata sa sadržinom pravnih tekovina EU unutar svakog konkretnog pregovaračkog poglavlja i
b) precizno određivanje obaveza koje država kandidat treba da ispuni da bi, u načelu, potpuno uskladila svoj pravni poredak sa pravnim poretkom EU do trenutka stupanja u punopravno članstvo.

Analitički pregled pravnih tekovina EU vrše predstavnici Evropske komisije i članovi radnih grupa za pripremu pregovora za konkretna poglavlja u pregovorima. Teško je vremenski odrediti trajanje skrininga. Na uspešan završetak ove faze u pristupnim pregovorima utiču: administrativni kapaciteti države članice (pripremljenost radnih grupa za pripremu pregovora), ostvaren stepen usklađivanja sa pravnim tekovinama EU unutar Procesa stabilizacije i pridruživanja i složenost pravnih tekovina EU u pojedinim poglavljima. Iskustvo iz prethodnih talasa proširenja govori nam da period skrininga za svih 35 pregovaračkih poglavlja traje oko godinu dana.

Ova faza procesa pregovaranja počinje tzv. eksplanatornim skriningom (Explanatory Screening) u okviru koga Evropska komisija predstavlja državi kandidatu pravne tekovine podeljene u pregovaračka poglavlja. Nakon toga, kroz tzv. bilateralni skrining (Bilateral Screening) procenjuje se nivo usklađenosti pravnog sistema države kandidata sa pravnim sistemom EU i utvrđuje šta je sve potrebno uraditi da bi se ostvarila usaglašenost sa pravnim tekovinama EU do trenutka stupanja u punopravno članstvo. Kroz ove dve vrste analitičkog pregleda definiše se razlika između pravnog poretka države kandidata i pravnih tekovina EU.

Na osnovu rezultata analitičkog skrininga država kandidat procenjuje koliko joj je potrebno da uskladi svoje nacionalno zakonodavstvo sa pravnim sistemom EU do trenutka pristupanja. Ovakva procena se obavlja unutar svih 35 pregovaračkih poglavlja. Ukoliko ne postoji mogućnost usklađivanja nacionalnih propisa sa pojedinim pravnim tekovinama EU unutar pristupnih pregovora do punopravnog članstva, država kandidat može tražiti prelazne periode koji su potrebni da se proces usklađivanja uspešno završi. Pregovori o pristupanju su, u stvari, u najvećem obimu pregovori o rokovima za primenu. Već na samom početku pregovora, EU po pravilu ističe da prelazni periodi neće biti dozvoljeni u pogledu vremena neophodnog za:

- usklađivanje zakonodavstva;
- usvajanje opštih akata u konretnoj politici EU;
- bitne stavke koje se odnose na slobodu tržišta i funkcionisanje tržišta EU.

Svaki eventualni prelazni period u primeni nekog propisa mora biti vremenski ograničen i praćen preciznim planom za njegovu potpunu primenu, koji sačinjava država kandidat. Ovim planom potrebno je definisati rokove, i to ne samo krajnji rok, već i vremenske međustanice, do ostvarivanja cilja, a to je potpuno usaglašavanje se pravnim tekovinama EU u konkretnoj oblasti. Prelazni periodi se najčešće traže u onim oblastima za koja su neophodna velika infrastrukturna prilagođavanja (samim time neophodno je vreme i finansijska sredstva).

Primer prelaznih perioda u pregovorima o pristupanju Hrvatske sa EU

Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj

Državna pomoć produžena za još 3 godine. Hrvatska je osigurala da joj se u prelaznom periodu od tri godine od dana pristupanja EU dozvoli primena mera državne pomoći koje su bile na snazi pre pristupanja. U pitanju su mere koje Hrvatska želi zadržati u statusu postojeće državne pomoći, uz obavezu da u roku od najviše četiri meseca od datuma pristupanja, dostavi Evropskoj komisiji popis postojećih mera državne pomoći. Ovo znači da će u razdoblju od tri godine od pristupanja Uniji Hrvatska imati pravo da isplaćuje određene mere nacionalne državne pomoći koje nisu deo zajedničke politike EU. Te se mere odnose na šećernu repu, ekstra devičansko i devičansko maslinovo ulje, duvan, mlečne krave i rasplodne svinje.

Poglavlje 16: Oporezivanje

Građevinsko zemljište. Hrvatska može nastaviti s oslobađanjem od plaćanja PDV-a na građevinsko zemljište do 31. decembra 2014. godine.

Cigarete. U pogledu trošarina na cigarete, Hrvatskoj je odobreno prelazno razdoblje do 31. decembra 2017. godine za dostizanje nivoa oporezivanja EU u ovoj oblasti.

Međunarodni prevoz putnika. Hrvatska je osigurala izuzeće za oslobođenje od PDV-a na međunarodni prevoz putnika.

Prag za ulaz u sistem PDV-a. Hrvatska je osigurala izuzeće kojim joj je omogućeno da visina praga za ulazak u kategoriju obveznika plaćanja PDV-a iznosi 35.000 €. To znači da se fizička i pravna lica koja prilikom svog delovanja ostvare godišnji prihod manji od navedenog praga neće naći u sistemu PDV-a.

Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturalnih elemenata

Povoljniji uslovi za sprovođenje projekata. Hrvatskoj je odobren zahtev prema kojem se na projekte koji će se sprovoditi uz sufinansiranje pomoću sredstava kohezione politike EU do 31. decembra 2013. godine neće primenjivati važeće pravilo „n+2". U ovom periodu će se primenjivati pravilo „n+3", koje se primenjuje i na projekte sufinansirane sredstvima iz predpristupnog programa IPA. Pravilo „n+3" znači da Evropska komisija automatski povlači neiskorišćena finansijska sredstva, odnosno sredstva za koja nije primila zahtev za plaćanje do kraja treće godine nakon godine utvrđivanja godišnjeg proračunskog izdvajanja. Prihvatanjem tog pregovaračkog zahteva Hrvatskoj je omogućeno da godinu dana duže koristi dodeljena sredstva iz Strukturnih fondova i Kohezionog fonda u okviru trenutne finansijske perspektive EU (2007–2013), što direktnim korisnicima projekata pruža dodatno vreme za kvalitetno ostvarivanje ciljeva projekata i korišćenje celokupnog iznosa namenjenog iz evropskog proračuna.

Poglavlje 27: Životna sredina

1. Upravljanje otpadom
*Centri za upravljanje otpadom***.** Hrvatska je osigurala prelazni period do 31. decembra 2018. godine za izgradnju potrebnih centara za upravljanje otpadom.

Smanjenje udela biorazgradivog otpada. Hrvatska će u toku odobrenog prelaznog perioda do 31. decembra 2020. godine postepeno smanjivati udeo biorazgradivog otpada na deponijama kako bi postigla traženu veličinu od 35% masenog udela biorazgradivog komunalnog otpada.

2. Kvalitet voda
Otpadne vode. Hrvatska je osigurala prelazni period do 31. decembra 2023. godine kako bi izgradila sistem za odvod i prečišćavanje otpadnih voda.

Kvalitet vode za piće. Hrvatska je osigurala prelazni period do 31. decembra 2018. godine za ispunjavanje novih ili strožih zahteva javnog snabdevanja vodom za piće kojima se osigurava veći kvalitet vode namenjene za piće. Po pristupanju EU, Hrvatska će zatražiti dodatno produženje roka radi ispunjavanja ovih zahteva za dodatne tri godine.

Površinske i podzemne vode. Hrvatska će najkasnije do pristupanja EU izraditi akcioni plan kojim će se uspostaviti razdoblje prilagođavanja od četiri godine koje je potrebno za izgradnju skladišta za stajsko đubrivo na poljoprivrednim domaćinstvima koja imaju stoku. Primena akcionog plana počinje nakon pristupanja Hrvatske EU. Izgradnja tih sladišta ima svrhu zaštite površinskih i podzemnih voda, naročito onih koje se koriste za piće, na područjima na kojima postoji mogućnost zagađenja od otpadnih voda s poljoprivrednih domaćinstava.

Država kandidat na osnovu analitičkog pregleda pravnih tekovina EU definiše svoje pregovaračke pozicije u pristupnim pregovorima. Evropska komsija, istovremeno, kroz analitički pregled procenjuje spremnost i sposobnost države kandidata za otvaranje pojedinih pregovaračkih poglavlja. U praksi ovo funkcioniše na taj način što Evropska komisija dostalja državi kandidatu spisak pravnih tekovina EU koje se odnose na svako pojedinačno poglavlje, a pregovaračka grupa za konkretno poglavlje popunjava tzv. skrining liste. Skrining liste se nakon popunjavanja potvrđuju unutar postojeće pregovaračke strukture države kandidata.

Završna faza analitičkog pregleda pravnih tekovina podrazumeva pripremu i izradu izveštaja o skriningu koji sačinjavaju zajednički Evropska komisija i država kandidat. Na osnovu izveštaja o skriningu, ukoliko je to neophodno, Evropska komisija za određena pregovaračka poglavlja definiše početna merila (Opening Benchmarks) koja je neophodno prethodno ostvariti da bi došlo do otvaranja konkretnog poglavalja za pregovore. Dosadašnja praksa u pregovorima pokazala je da se početna merila definišu u poglavljima koja su zahtevnija za pregovore (npr. javne nabavke, životna sredina i energetika). Treba imati u vidu da merila mogu biti revidirana ili dopunjena, naročito u slučajevima kada država dugo pregovara, a u međuvremenu EU usvoji nove propise u toj oblasti. Početna merila najčešće predstavljaju:

- preporuke za usvajanje strateških i akcionih planova;
- usvajanje određenih zakonskih i podzakonskih akata;
- usvajanje ugovornih obaveza sa EU (za Srbiju će ovo, pre svega, podrazumevati ispunjavanje obaveza iz Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju i Ugovora o energetskoj zajednici) i
- uspostavljanje ili unapređenje određenih administrativnih i institucionalnih kapaciteta.

tabela 9
Pristupni pregovori Hrvatske i EU: Primer merila za otvaranje pregovora

Poglavlje iz pravnih tekovina EU	Merila za otvaranje poglavlja (Opening Benchmarks)	Merila za zatvaranje poglavlja (Closing Benchmarks)	Status poglavlja	Prelazne odredbe
27. poglavlje –Životna sredina	jedno merilo • Jačati administrativne kapacitete, izraditi plan za uspostavljanje tog procesa i osigurati finansijska sredstva za sprovođenje plana	četiri merila	Poglavlje otvoreno 19. februara 2010. godine Privremeno zatvoreno poglavlje na Međuvladinoj konferenciji, 22.12. 2010.	Hrvatska je tražila prelazne periode za ona uputstva i za one oblasti koje zahtevaju velike investicije (uređaji za obradu otpadnih voda; obrada otpada; industrijska zagađenja)

3.3. Pregovori o pristupanju

Odluku o početku pregovora o pristupanju donose jednoglasno države članice u okviru Saveta ministara (Saveta). Savet razmatra rezultate analitičkog pregleda pravnih tekovina EU, ocenjuje mogućnost države kandidata da primeni pravne tekovine u određenom poglavlju i, konačno, poziva državu da dostavi svoju pregovaračku poziciju za konkretno poglavlje. Država kandidat po pozivu Saveta dostavlja pregovaračku poziciju, zajedno sa zahtevima o prelaznim periodima primene pojedinih segmenata pravnih tekovina EU relevantnih za određeno poglavlje (ukoliko takav zahtev postoji). Predlog pregovaračke pozicije izrađuju radne grupe za svako od 35 poglavlja. U slučaju Srbije ove radne grupe će činiti članovi podgrupa Stručne grupe. Praksa je da pregovaračke pozicije za svako od poglavlja odobrava Vlada. U određenom broju zemalja koje su vodile pregovore o pristupanju parlament je takođe potvrđivao pojedinačne pregovaračke pozicije.

Savet, po prijemu pregovaračkih pozicija države kandidata, razmatra pregovaračku poziciju EU, pripremljenu od strane Evropske komisije i donosi odluku o tome da li su ispunjeni uslovi za početak pristupnih pregovora unutar konkretnog poglavlja. Tehnički deo pregovora unutar poglavlja vode predstavnici Evropske komisije i članovi radne grupe za pregovore države kandidata za određeno poglavlje. Pregovaračko poglavlje se privremeno zatvara jednoglasnom odlukom Saveta na predlog Evropske komisije. Svako zatvaranje pregovaračkog poglavlja je privremeno, jer se pregovori ne mogu okončati dokle god sva poglavlja nisu zatvorena.

Evropska komisija tokom pregovora o pristupanju redovno izveštava Savet o toku pregovora u otvorenim pregovaračkim poglavljima, nadgleda sprovođenje preuzetih obaveza u privremeno zatvorenim poglavljima i objavljuje godišnje izveštaje o napretku države kandidata u procesu pristupanja.

Uspešno privremeno zatvaranje svih pregovaračkih poglavlja uz ispunjenje završnih mera za zaključivanje pregovora (Closing Benchmarks) utvrđenih od strane Saveta ministara označavaju završetak tehničkog dela pregovora. Evropski savet po završetku pregovora o pristupanju donosi odluku o formalnom zaključivanju pregovora i započinjanju izrade Ugovora o pristupanju. Nacrt Ugovora o pristupanju sastavljaju predstavnici EU institucija, država članica i države kandidata. Unutar procedure koja zahteva aktivno učešće Evropskog saveta, Saveta ministara, Evropske komisije, Evropskog parlamenta, najviših predstavnika država članica EU i države kandidata dolazi do potpisivanja Ugovora. Države članice EU moraju ratifikovati potpisani Ugovor o pristupanju (dosadašnje iskustvo je pokazalo da ovaj proces traje oko osamnaest meseci). U zavisnosti od nacionalnih pravnih poredaka, pojedine države mogu odlučivati i putem referenduma o pristupanju konkretne države kandidata.

Uspešno okončanje procesa ratifikacije Ugovora u državama članicama označava završetak procesa pristupanja i početak faze punopravnog članstva u EU države kandidata sa svim pravima i obavezama koje članstvo nosi sa sobom.

4. Lokalne samouprave u procesu pristupnih pregovora – zašto je to bitno?

Jedan od ključnih izazova za lokalne samouprave, u procesu pristupnih pregovora Srbije, biće primena evropskih standarda i vrednosti kroz preuzete obaveze iz pregovaračkog procesa. Proces pristupanja EU u fazi pregovora pratiće dinamična zakonodavna aktivnost u Srbiji, u kojoj će se od lokalnih samouprava očekivati da sprovode (postojanje odgovarajućeg pravnog, administrativnog, finansijskog okvira) i primenjuju (postojanje delotvornog okvira za nadzor) pravna akta i kreiraju lokalne politike u skladu sa dogovorima i obavezama koje proisteknu iz pregovaračkog procesa.

Ukoliko nastavi dosadašnjim tempom usaglašavanja sa pravnim tekovinama EU, dinamika potpunog usklađivanja pravnog poretka Srbije sa pravnim sistemom EU se može predstaviti na sledeći način:

tabela 10
Procena sposobnosti Srbije da preuzme obaveze iz pravnih tekovina EU

PREGOVARAČKA POGLAVLJA		
1. Slobodno kretanje robe	13. Ribarstvo	25. Nauka i istraživanje
2. Slobodno kretanje radnika	14. Transportna politika	26. Obrazovanje i kultura
3. Pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga	15. Energetika	27. Životna sredina
4. Slobodno kretanje kapitala	16. Oporezivanje	28. Zaštita potrošača i zdravlja
5. Javne nabavke	17. Ekonomska i monetarna politika	29. Carinska unija
6. Pravo privrednih društava	18. Statistika	30. Spoljni odnosi
7. Pravo intelektualne svojine	19. Socijalna politika i zapošljavanje	31. Spoljna, bezbedonosna politika i politika odbrane
8. Politika konkurencije	20. Preduzetništvo i industrijska politika	32. Finansijska kontrola
9. Finansijske usluge	21. Transevropske mreže	33. Finansijske i budžetske odredbe
10. Informatičko društvo i mediji	22. Regionalna politika i koordinacija strukturalnih elemenata	34. Institucije
11. Poljoprivreda i ruralni razvoj	23. Pravosuđe i osnovna prava	35. Ostala pitanja
12. Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	24. Pravda, sloboda i sigurnost	

Ako nastavi sa ulaganjem napora, Srbija bi na srednji rok (pet godina) trebalo da poseduje kapacitete da ispuni zahteve pravnih tekovina EU u ovim pregovaračkim poglavljima.

Srbija će morati da uloži dodatne napore u cilju usaglašavanja s pravnim tekovinama EU i delotvorne primene tih tekovina na srednji rok (pet godina) u ovim pregovaračkim poglavljima. Potrebno je dodatno usklađivanje pravnog i institucionalnog okvira, a naročito jačanje administrativnih i implementacionih kapaciteta.

Srbija bi trebalo da uloži znatne i održive napore u cilju usaglašavanja s pravnim tekovinama EU i delotvorne primene tih tekovina na srednji rok (pet godina). U navedenim oblastima potrebno je znatno uskladiti pravni i institucionalni okvir i dosta ojačati administrativne i implementacione kapacitete.

U oblastima životne sredine i klimatskih promena potrebno je uložiti dodatne koordinisane i održive napore u cilju usaglašavanja s pravnim tekovinama EU i delotvorne primene tih tekovina. Ovde su potrebna znatna ulaganja i jačanje administrativnih kapaciteta radi sprovođenja zakonodavstva kako bi se na srednji rok postigla usaglašenost o najvažnijim pitanjima, uključujući i klimatske promene. Puna usaglašenost s pravnim tekovinama EU moguća je jedino na dug rok i iziskivala bi viši stepen ulaganja.

Ukoliko se ovako predstavljena tabela dinamike usklađivanja domaćeg pravnog poretka sa pravnim tekovinama EU uporedi sa postojećim nadležnostima lokalnih samouprava u Srbiji, očigledno je da će lokalne samouprave podneti značajan deo tereta „znatno i dodatno koordinisanih napora" za usaglašavanje i delotvornu primenu pravnih tekovina EU u periodu koji će trajati najmanje pet narednih godina.

Imajući u vidu argumente ove vrste partnerstvo između lokalnih samouprava i centralnih vlasti u celokupnom pregovaračkom procesu se nameće kao logičnost i nužnost. Za lokalne samouprave ovo je bitno iz nekoliko razloga:

Upoznavanje i razumevanje pravnih tekovina EU radi njihove bolje pripreme – Učestvovanje u pregovaračkom procesu omogućuje lokalnim samoupravama da se bolje upoznaju i informišu o dejstvu pravnih tekovina EU na lokalni nivo koje će biti predmet pregovora. Pristupni pregovori pružaju mogućnost lokalnim samoupravama da se informišu da li će i u kojoj meri pravne tekovine uticati na proširenje postojećih i uvođenje novih nadležnosti za lokalne samouprave.

Pomoć u skriningu radi uspešnog vođenja pregovaračkog procesa – Lokalne samouprave mogu biti od velike pomoći centralnim vlastima u fazi bilateralnog skrininga, kada je neophodno proceniti dosadašnje rezultate u procesu usklađivanja nacionalnog pravnog poretka sa pravnim sistemom EU. Ovde se misli na skrining u onim politikama koje su u nadležnosti lokalnih samouprava. Partnerstvo lokalnih samouprava i centralnih vlasti u skriningu omogućuje kvalitetniju pripremu platformi za pregovore u konkretnim poglavljima.

Faza pripreme pregovaračkih pozicija je jedna od najvažnijih faza za lokalne samouprave unutar čitavog procesa pristupanja. Centralne vlasti trebalo bi da se konsultuju sa lokalnim samoupravama pri pripremi pregovaračkih pozicija, naročito u onom segmentu koji se odnosi na definisanje prelaznih perioda. Prelazni periodi u oblastima u kojima je primena pravnih tekovina iz konkretnog poglavlja u nadležnosti lokalnih samouprava moraju biti definisani na osnovu prethodnih konsultacija sa lokalnim samoupravama. Učešćem u skriningu i pripremi pregovaračkih pozicija, lokalne samouprave pomažu centralnoj vlasti:

a) u sagledavanju realnog stanja u sprovođenju i primeni pravnih akata koji su doneseni prihvatanjem politika i pravnih tekovina EU u dosadašnjem procesu evropskih integracija.

b) u pripremi pregovaračkih pozicija sa prelaznim periodima koji su definisani na objektivnim kriterijumima (kapaciteti i nadležnosti aktera za njihovu primenu). Na ovaj način su stvoreni preduslovi za uspešno ispunjenje preuzetih obaveza iz

Više o nadležnostima u stvaranju pravnih tekovina EU. Vidi poglavlje 1, odeljak 2.1. *Nadležnost u procesu upravljanja na više nivoa vlasti – od Evropske unije do lokalne samouprave*, na strani 11

pregovaračkog procesa. Ovako definisani prelazni sporazumi predstavljaju garant da će po njihovom isteku zaista doći do potpunog usaglašavanja nacionalnog pravnog poretka sa pravnim sistemom EU. Praksa je pokazala da definisanje prelaznih perioda bez konsultacija sa lokalnim samoupravama dugoročno gledano može dovesti do situacija kada država mora da plaća ogromne penale zbog nemogućnosti da ispuni svoje obaveze u prelaznom periodu definisanom pristupnim pregovorima.

c) u postizanju merila koja su postavljena u konkretnom poglavlju kao uslov za otpočinjanje pregovora (naročito u slučajevima kada treba uspostaviti novi ili unaprediti već postojeći administrativni i institucionalni okvir za ostvarenje konkretnog merila).

Uključivanjem u ovu fazu pristupnih pregovora centralne vlasti pomažu lokalnoj samoupravi u pripremi za primenu pravnih tekovina koje su predmet procesa pregovaranja. Na osnovu pravovremenih informacija o prirodi i dejstvu pravnih tekovina EU koje su predmet pristupnih pregovora, lokalne samouprave mogu strateški da planiraju svoj razvoj. Donošenje Nacionalnog programa za usvajanje propisa Evropske unije (NPAA), koji bi se primenjivao po isteku primene NPI (2008–2012), biće od velike pomoći lokalnim samoupravama. NPAA će sadržati sve rezultate procesa pregovora o pristupanju i obuhvataće sve one aktivnosti i reformske procese koje je potrebno preduzeti radi ostvarivanja merila za otvaranje i zatvaranje pregovaračkih poglavlja. Putem NPAA će se, u narednim fazama, planirati donošenje domaćih pravnih akata kojima se preuzimaju pravne tekovine EU. Srbija će u fazi pristupnih pregovora, u skladu sa preporukama Evropske komisije i usled aktivnog praćenja razvoja pravnog sistema EU od strane domaćih nadležnih institucija, menjati svoje zakonodavstvo paralelno sa državama članicama EU.

Pristupno pregovaranje – prisustvo lokalnih samouprava u toku samih pregovora – Trebalo bi još jednom napomenuti da će kvalitet rezultata pregovaračkog procesa u poglavljima koja obuhvataju oblasti koje se nalaze u nadležnosti lokalnih samouprava u mnogome zavisiti od njihove uključenosti u sam tehnički deo pregovora. Prema idealnom scenariju lokalne samouprave bi trebalo da budu zastupljene u radu radnih grupa za pregovore i budu direktno uključene u proces pregovaranja. U manje povoljnom scenariju, radna grupa za pregovore bi trebalo da bude u stalnoj komunikaciji, kroz odgovarajući institucionalni okvir, sa lokalnim samoupravama. Radna grupa bi unutar ovakvog okvira izveštavala lokalne samouprave o toku pregovora i vršila stalne konsultacije o narednim koracima u pristupnim pregovorima u konkretnom poglavlju.

Pristupni pregovori Bugarske i EU: primer nedovoljno dobre koordinacije između lokalnih samouprava i centralnih vlasti u definisanju prelaznih sporazuma

Bugarska je kroz pristupne pregovore uspela da dobije prelazne periode, između ostalog, u sledećim oblastima životne sredine:

- šest godina nakon punopravnog članstva za izgradnju postrojenja za tretman otpadnih voda u svakom naselju sa više od 10.000 stanovnika (ukupno 124 takva naselja);
- deset godina nakon punopravnog članstva za izgradnju postrojenja za tretman otpadnih voda u svakom naselju sa koje ima između 2.000 i 10.000 stanovnika (ukupno 411 takvih naselja);

Neophodna sredstva: 3.4 milijarde evra

- pet godina nakon punopravnog članstva za izgradnju 54 regionalne deponije i zatvaranje 260 lokalnih deponija.

Neophodna sredstva: 1 milijarda evra

Bugarska se suočava sa činjenicom da će veoma teško ispuniti obaveze iz sva tri prelazna perioda. Ovo će imati za direktnu posledicu plaćanje velikih novčanih penala i, u najgorem slučaju, pokretanje postupka pred Sudom EU zbog neispunjenja preuzetih ugovornih obaveza.

Ovakva situacija je nastala usled nedovoljno dobre komunikacije i koordinacije između centralnih i lokalnih vlasti. Učesnici u pristupnim pregovorima sa centralnog nivoa hteli su da što pre zatvore pregovaračko poglavlje, te nisu posvetili dovoljno vremena komunikaciji sa lokalnim samoupravama o (ne)mogućnosti sprovođenja obaveza u predviđenim prelaznim periodima. Lokalne samouprave, pored toga što nisu bile dovoljno konsultovane, nisu bile u stanju da sagledaju realne finansijske posledice usvajanje pravnih tekovina EU u oblastima upravljanja otpadom i otpadnim vodama i sa tim u vezi da predlože prelazne periode koji bi objektivno doveli do ispunjenja preuzetih obaveza.

5. Uloga Stalne konferencije gradova i opština u procesu pregovaranja

Pregovori se vode na tehničkom nivou i podrazumevaju visok stepen znanja unutar oblasti o kojoj se pregovara (poznavanje pravnih tekovina EU i nacionalnog pravnog okvira vezanog za konkretno poglavlje). Lokalne samouprave ne raspolažu tehničkim

znanjima koja pokrivaju sve aspekte pregovaračkog procesa. One, takođe, ne raspolažu resursima koje bi omogućili efikasnu horizontalnu i vertikalnu komunikaciju sa drugim akterima uključenim u proces pregovora. Blagovremena komunikacija je od velike važnosti za uvid u bitne informacije vezane za tok pregovora i predstavlja jedan od preduslova za ravnopravno uključivanje u pregovaranja. Postavlja se, takođe, pitanje legitimnosti pojedinačnih aktivnosti lokalnih samouprava u cilju uključivanja u pregovarački proces, imajući u vidu njegovu prirodu i činjenicu da rezultati pregovora na podjednak način utiču na sve lokalne samouprave. Uporedna praksa pokazuje da nacionalne asocijacije lokalnih samouprava po prirodi stvari igraju ključnu ulogu u zastupanju interesa lokalnih samouprava u pristupnim pregovorima. Nacionalne asocijacije raspolažu kapacitetima i legitimitetom da budu ravnopravan partner, pre svega, centralnim vlastima u ovom procesu. Promenljiv uspeh nacionalnih asocijacija zemalja iz ovog regiona u zastupanju interesa lokalnih samouprava tokom pristupnih pregovora ukazuje nam na neophodnost pravovremene pripreme i stalnog prisustva u pregovaračkom procesu.

Stalna konferencija gradova i opština, u svojstvu jedine nacionalne asocijacija lokalnih vlasti, zastupa njihove interese i pruža podršku u procesu pristupanja Srbije EU. S obzirom na to da SKGO artikuliše i predstavlja interese i potrebe jedinica lokalne samouprave u odnosu na nacionalni nivo, neophodno je da SKGO bude uključen i konsultovan od strane centralnih vlasti kada su u pitanju pristupni pregovori.

Prvi važan korak za SKGO i lokalnu samoupravu na ovom putu i preduslov za sve dalje aktivnosti je priprema i usvajanje Okvirnog dokumenta o uticaju evropskih integracija na lokalne samouprave i njihovoj ulozi u procesu pristupanja Srbije EU (Okvirni dokument). Okvirni dokument će predstavljati strateški praktično-politički okvir za delovanje lokalnih samouprava i SKGO u narednim koracima ka punopravnom članstvu. Ovaj strateški dokument će sadržati neophodne rezultate postojećeg stanja, preporuke i predlog aktivnosti za ostvarenje preporuka u cilju što boljih unutrašnjih priprema lokalnih samouprava i SKGO i njihovog delovanja prema pokrajinskom, nacionalnom i EU nivou u procesu pristupanja EU.

Uključivanje jedinica lokalne samouprave u proces pregovora posredstvom SKGO je, sa aspekta interesa lokalne samouprave u Srbiji, neophodno da bi pregovori bili uspešno vođeni, i da bi rezultati pregovora uvažavali interese i potrebe lokalne samouprave.

S tim u vezi očekuje se partnerska saradnja i aktivno učešće predstavnika SKGO u radu tela koja čine pregovaračku strukturu za pristupne pregovore Srbije. Prisustvo SKGO u ovim telima obezbedilo bi kanale komunikacije, protok informacija i konsultacije između centralne vlasti i lokalnih vlasti u vezi sa najbitnijim segmentima pristupunih pregovora, a to su:

a) analitički pregled pravnih tekovina EU i trenutnog nivoa usklađenosti sa pravnim sistemom EU u dosadašnjem procesu Evropskih integracija;
b) priprema pregovaračkih pozicija sa posebnim naglaskom na artikulisanje stavova lokalnih samouprava radi postizanje dogovora oko sadržine pregovaračke pozicije i utvrđivanja prelaznih perioda za konkretno poglavlje;
c) pomoć centralnim vlastima u ispunjavanju postavljenih merila kao uslova za otvaranje ili privremeno zatvaranje konkretnog pregovaračkog poglavlja;
d) podrška radnim grupama tokom pristupnih pregovora u poglavljima koja su od posebnog značaja za lokalne samouprave;
e) upoznavanje lokalnih samouprava sa pravima i obavezama koje nastaju za lokalne samouprave u procesu pregovora.

Paralelno sa pristupnim pregovorima SKGO bi trebalo da nastavi sa podrškom lokalnim samoupravama u nastojanjima za bržu decentralizaciju, dekocentraciju i reformu sistema lokalne samouprave u skladu sa potrebama i kapacitetima lokalne samouprave, imajući u vidu evropske standarde i kriterijume. SKGO bi, takođe, trebalo da pruža održivu podršku lokalnim samoupravama kroz podizanje kapaciteta za preuzimanje obaveza iz pravnih tekovina EU. Podjednako je važna i uloga SKGO u jačanju kapaciteta lokalnih samouprava za efikasno korišćenje fondova EU koji su namenjeni lokalnim samoupravama.

Naučene lekcije:

- Neophodno je osigurati institucionalni okvir za konsultacije sa lokalnim samouprava u toku pristupnih pregovora;
- Blagovremeno informisanje institucija uključenih u pristupne pregovore o posledicama primene određenih pravnih tekovina EU na lokalni nivo, neophodnim kapacitetima za primenu pravnih tekovina EU, (institucionalnim/ administrativnim/finansijskim);
- Podrška pregovaračkim strukturama tokom pristupnih pregovora je neophodna u cilju formiranja pregovaračkih pozicija koji predstavljaju i interese lokalnih samouprava i objektivno definisanih prelaznih perioda;
- Nacionalna asocijacija treba da učestvuje u pregovorima u oblastima od naročitog značaja za lokalne samouprave, a koje su u nadležnosti lokalne samouprave (finansijska kontrola, prostorno planiranje, ekološka inspekcija, energetsko planiranje itd.);
- Za nacionalnu asocijaciju je bolje da ne učestvuje u pristupnim pregovorima ukoliko nema ekspertski tim koji poseduje neophodna sektorska znanja;
- Odgovorno i održivo kreiranje javno-privatnih partnerstava na lokalnom nivou za primenu pravnih tekovina EU usvojenih tokom pristupnih pregovora.

Za one koji žele da saznaju više

- Živorad Kovačević, Međunarodno pregovaranje, Treće izdanje, „Filip Višnjić" i Diplomatska akademija, Beograd, 2004.
- Ministarstvo vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske, Što donosi članstvo u Europskoj uniji – pregled pregovaračkih poglavlja, Zagreb, 2012.
- Enlargement of the European Union: An Analysis of the Negotiations for Countries of the Western Balkans, SIGMA paper No.37, OECD, Paris, 2007.
- Herbert Brucker, Philip J.H. Shroder, Christian Weise, Doorkeepers and Gatecrashers: EU Enlargement and Negotiation Strategies, DIW, Discussion Paper 324, Berlin, April, 2003.
- Big Bang, Smaller Shoks, 2004 Enlargement Impact on EU Policies and Processes, Burson – Marsteller, Brussels, 2006.
- Analitički izveštaj koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu COM (2011) 688, Brisel SEC (2011) 1208
- Informacija o odnosima Republike Srbije i Evropske unije i njihova perspektiva u 2012, Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije, Beograd januar, 2012, www.seio.gov.rs

3. Programi i fondovi EU

Mnoštvo debata, komentara i tumačenja je nastalo o Evropskim programima i fondovima od trenutka kad su ovi instrumenti razvojnih politika EU postali dostupni u Republici Srbiji. Potrebe lokalnih samouprava za znanjima i informacijama u vezi sa ovim temama ne smanjuju se. Širenje uticaja EU na pojedine politike i produbljivanje integracije u politikama koje se već nalaze u nadležnosti EU, uslovili su povećanje broja programa i fondova i njihovu veću usredsređenost na ostvarivanje specifiinijih sektorskih ciljeva. Ovaj segment priručnika pruža pregled postojećih finansijskih instrumenata EU koji su na raspolaganju akterima u Srbiji. Posebno je objašnjena logika postojanja instrumenata, okvir za njihovo programiranje i sprovođenje i buduće projekcije sredstava koja će se koristiti unutar ovih instrumenata. Naročita pažnja je posvećena problemima sa kojima se lokalne samouprave sreću pri pokušajima da privuku sredstva EU programa i fondova.

1. Logika postojanja programa i fondova EU

Kroz specifičan institucionalni okvir, proces kreiranja praktičnih politika i pravni sistem EU ostvaruje svoje ciljeve, definisane u osnivačkim ugovorima. Kohezija i regionalni pristup podsticaju razvoja i konkurentnosti predstavljaju osnovne atribute evropske integracije. Kroz mehanizme jedinstvenog tržišta i čitavog spektra zajedničkih politika EU nastoji da uspostavi ekonomsku i socijalnu koheziju, ravnomerni regionalni razvoj na čitavoj svojoj teritoriji.

Vizija koju EU gaji jeste da do 2020. godine postane najkonkurentniji i najdinamičniji ekonomski prostor na svetu. Ostvarenje ovako visoko postavljenog cilja trebalo bi da počiva na: društvu znanja, ekonomiji koja je sposobna za održivi rast i razvoj uz povećan broj i kvalitet radnih mesta, kao i većoj socijalnoj koheziji. Ono što se naročito ističe jeste da EU želi da obezbedi održivi ekonomski rast isključivo uz očuvanje i unapređenje standarda životne sredine i uključivanje socijalnih pitanja u ekonomska kretanja, a sve radi poboljšanja kvaliteta života svojih građana.

Ostvarivanje mogućnosti za istovremeni ravnomerni razvoj i koheziju među državama članicama i regionima unutar EU počiva na spektru definisanih zajedničkih politika (regionalna, koheziona politika kao najznačajnije) i moćnim instrumentima kreiranim za ostvarenje strateških ciljeva projektovanih unutar ovih politika. EU programi i fondovi izdvajaju se kao ključni finansijski instrumenti za ostvarivanje nabrojanih ciljeva i vizije razvoja EU.

Primena EU programa i fondova za ostvarivanje ciljeva regionalne razvoja i kohezije u periodu 2000–2006. godine je imala ogroman uticaj na države članice, i to u najvažnijim segmentima:

- *Uticaj na ekonomiju* – bruto društveni proizvod po glavi stanovnika u najsiromašnijim regionima je porastao od 66% do 71%;
- *Stvaranje radnih mesta* – otvaranje 2.200.000 novih radnih mesta podržano je instrumentima regionalnog razvoja i kohezije;
- *Podrška smanjivanju razlike između razvijenosti regiona* – indeks neuravnoteženog razvoja između najrazvijenijih i najnerazvijenijih regiona je opao za šestinu;
- *Dodatnih 20.000.000 ljudi ima mogućnost da pristupi modernim sistemima za snabdevanje vodom* – sisteme za tretman otpadnih voda koristi 23.000.000 ljudi više u odnosu na prethodni period;
- *Održiviji strateški programi* – više od polovine zemalja članica EU uključilo je indikatore i ciljeve smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte u svoje nacionalne programe za kohezionu politiku;
- *Finansirano 4.700 km najsavremenijih puteva i 1.200 kilometara pruga visokih brzina;* 77% putne mreže i 56% mreže pruga visokih brzina izgrađeno je pomoću instrumenata regionalnog razvoja i kohezije u manje razvijenim državama EU;
- *Podrška preduzetništvu* – 230.000 malih i srednjih preduzeća dobilo je finansijsku podršku preko instrumenata regionalnog razvoja i kohezije;
- *Ulaganje u naučno istraživanje i inovacije* – 38.000 istraživačkih i razvojnih projekata dobilo je podršku, stvarajući 13.000 radnih mesta za istraživače.

Evaluacija postojećeg programskog ciklusa regionalne politike EU (2007–2013) od strane država članica EU pokazuje pozitivne trendove u većini nabrojanih segmenata i u ovom periodu.

Korišćenje programa i fondova EU kao instrumenata regionalnog razvoja i kohezije u EU je za regione i lokalne samouprave imalo višestruke koristi. Pored argumenta o unapređenju socio-ekonomskih parametara regiona/lokalne samouprave, trebalo bi ukazati na neke, ne tako vidljive ali isto tako bitne, pozitivne efekte korišćenja ovih sredstava:

a) jačanje koncepta strateškog planiranja razvojnih politika i investicionih programa – Ciljevi i principi na kojima se zasniva korišćenje finansijskih instrumenata kojima se postiže ravnomerni regionalni razvoj i kohezija u EU jednostavno su primorali lokalne samouprave i regione da strateški i dugoročno planiraju svoj razvoj. Međuzavisnost i isprepletanost nadležnosti između lokalnog, regionalnog, nacionalnog i EU nivoa u sistemu upravljanja na više nivoa su kao jedan od najznačajnijih efekata imale osnaživanje horizontalne i vertikalne koordinacije u strateškom planiranju i komplementarnost strateških okvira i akcionih planova različitih nivoa vlasti.

b) uspostavljanje dugoročnih partnerskih odnosa između privatnog i javnog sektora – Strateško planiranje na lokalnom i regionalnom nivou u skladu sa ciljevima regionalnog razvoja i kohezije proizvelo je usklađenost specifičnih ciljeva javnog i privatnog sektora, kroz čije ostvarenje se postižu odgovarajući strateški ciljevi. Primena standarda i vrednosti EU politika na lokalnom nivou finansirana pomoću instrumenata regionalnog razvoja i kohezije je, takođe, dovela do partnerstava lokalnih samouprava sa privatnim sektorom (učešće u osmišljavanju i izvođenju projekata, uključivanje privatnog sektora u vršenje javnih usluga i sl.).

c) razvijanje kapaciteta za korišćenje programa i fondova EU – Ma koliko izdašni bili programi i fondovi EU, oni nisu dovoljni da u potpunosti odgovore potrebama regiona i lokalnih samouprava i rastućim izazovima procesa evropske integracije i globalnih ekonomskih trendova. Lokalne samouprave i regioni moraju da se takmiče među

sobom da bi privukli što je moguće više sredstava za ostvarivanje svojih strateških ciljeva. Ovakav okvir delovanja nameće nužno izgradnju kapaciteta (ljudskih, finansijskih i institucionalnih), jer se jedino na taj način mogu generisati inovativne ideje, izvoditi tehnički izazovni projekti i unapređivati rad i rezltati institucija.

2. Instrumenti, programi i fondovi EU

Razumevanje ciljeva i principa na kojima počivaju najznačajniji programi i fondovi EU veoma je važno za lokalne samouprave u Srbiji. U ovom trenutku lokalne samouprave se mogu javiti kao korisnici pojedinih instrumenata i programa EU. Upoznavanje sa principima, ciljevima tih programa i pravilima projektnog ciklusa unutar njih izazov je koji ne zastareva. Instrumenti regionalne politike EU, najizdašniji finansijski instrumenti za dostizanje ravnomernog regionalnog razvoja i kohezije, nisu dostupni akterima u Srbiji. Iskustva lokalnih samouprava drugih zemalja (naročito problemi u apsorpciji sredstava u okviru ovih instrumenata) jasno pokazuju da nikad nije previše rano početi sa pripremama za korišćenje ovih fondova.

2.1. Instrumenti regionalne politike EU

EU je osmislila strukturne fondove i Kohezioni fond kao ključne instrumente za smanjenje velikih disproporcija u razvijenosti regiona i kvalitetu životnog standarda. U ove fondove spadaju: Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i Kohezioni fond. Logika postojanja ovih fondova je njihovo korišćenje za ostvarivanje tri ključna cilja na kojima počiva regionalna politika EU:

I Konvergencija – promovisanje uslova, faktora i aktivnosti koje bi trebalo da vode ka stvarnoj transformaciji naslabije razvijenih regiona i zemalja članica EU.

II Regionalna konkurentnost i zapošljavanje – podržavanje jačanja konkurentnosti, povoljne investicione klime i zapošljavanja. Unutar ovog cilja instrumenti regionalne politike EU pomažu akterima na regionalnom i lokalnom nivou da osmišljavaju i primenjuju razvojne programe za ekonomski napredak koji su zasnovani na društvu znanja, preduzetništvu i zaštiti životne sredine. Investiranje u ljudske resurse i prilagođavanje radne snage potrebama i specifičnostima tržišta rada neophodne su aktivnosti za postizanje strateških prioriteta unutar ovog cilja (*Regionalna konkurentnost i zapošljavanje*).

III Evropska teritorijalna saradnja – jačanje prekogranične saradnje kroz zajedničke lokalne i regionalne inicijative, jačanje transnacionalne saradnje radi integrisanog teritorijalnog razvoja, kao i jačanje međuregionalne saradnje i razmene iskustava.
Sledeći fondovi uspostavljeni su za ostvarivanje ovako zahtevnih ciljeva:

Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF) ojačava ekonomsku i socijalnu koheziju u EU, smanjujući teritorijalne razlike među regionima. Kroz ERDF se finansira:
a) preduzetništvo – podrška investicijama, naročito u sektoru malih i srednjih preduzeća;
b) *infrastruktura* – u oblasti zaštite životne sredine, energetike, telekomunikacija, saobraćaja, istraživanja i inovacija.

Evropski socijalni fond (ESF) je instrument za povećanje upošljivosti i lakše pronalaženje zaposlenja u EU. ESF podržava aktivnosti u oblastima:
a) zapošljavanja,
b) rodne ravnopravnosti,
c) socijalne integracije i borbe protiv diskriminacije prilikom zapošljavanja,
d) jačanja ljudskog kapitala reformom sistema obrazovanja i uspostavljanjem mreže obrazovnih institucija.

Kohezioni fond predstavlja instrument regionalne politike EU koji mogu koristiti samo države članice EU čiji je bruto nacionalni proizvod (BNP) po stanovniku niži od 90% proseka EU. Osnovan je sa ciljom da stabilizuje ekonomska kretanja u ovim državama i umanji negativne rezultate nacionalnih ekonomskih i socijalnih politika.
U periodu od 2007. do 2013. godine Kohezioni fond mogu da koriste: Bugarska, Grčka, Estonija, Kipar, Letonija, Litvanija, Mađarska, Malta, Poljska, Portugalija, Rumunija, Slovačka, Slovenija i Češka. Španija se nalazi u fazi postepenog prestanka korišćenja Kohezionog fonda, ali samo dok joj je BNP po stanovniku niži od proseka EU. Kohezioni fond finansira aktivnosti u sledećim oblastima:
a) saobraćaj, naročito transevropske transportne mreže;
b) zaštita životne sredine, uključujući i energetsku efikasnost, korišćenje obnovljivih izvora energije, razvoj železničkog transporta, podrška intermodalnosti i jačanje javnog transporta.

Principi korišćenja strukturnih fondova

Upravljanje strukturnim fondovima je veliki izazov. Osmišljavanje i izvođenje velikih međusektorskih, višegodišnjih projekata u administrativnom okviru, koji se ne mora nužno podudarati sa nacionalnom praksom, je složeno i zahtevno. EU primenjuje četiri principa u upravljanju strukturnim fondovima. Razumevanje i prihvatanje principa je važan korak ka pripremi uspešnih projekata kojima se privlače sredstva iz ovih fondova.

Strukturni fondovi su 5 do 10 puta veći od pretpristupnih fondova (u periodu 2007–2013. godine, npr. Sloveniji je namenjeno 4,2 milijarde evra, Rumuniji 19,6 milijardi evra, Bugarskoj 6,8 milijardi evra itd.).

I Programiranje (programming) podrazumeva izradu višegodišnjih programa za raspodelu sredstava iz strukturnih fondova. Programiranje se vrši na osnovu već utvrđenih alokacija sredstava iz strukturnih fondova za konkretnu državu članicu u skladu sa definisanim ciljevima i kriterijumima. Na ovaj način se obezbeđuje

usklađenost ulaganja sa strateškim ciljevima i prioritetima više nivoa vršanja vlasti u EU. Sa stanovišta upravljanja projektima iz strukturnih fondova, proces programiranja je prva faza projektnog ciklusa i odvija se u saradnji između države primaoca sredstava i Evropske komisije.

II Koncentracija (concentration), kao princip korišćenja strukturnih fondova odnosi se na njihovo usmeravanje tamo gde su najpotrebniji. Sredstva strukturnih fondova se koncentrišu za ostvarivanje određenog broja unapred definisanih ciljeva i za one regione koji ispunjavaju zadate kriterijume.

III Kofinansiranje (co-financing) podrazumeva da deo sredstava uloženih za ostvarivanje ciljeva regionalnog razvoja i kohezije dolazi iz domaćih izvora, odnosno da EU sufinansira ulaganja države primaoca. Ideja ovakog pristupa je sprečavanje da sredstva iz evropskih fondova budu prosta zamena za domaće investicije i na taj način obesmisle osnovnu svrhu tih fondova, ubrzan razvoj kroz uvećana ulaganja. Kofinansiranje se obezbeđuje procesom programiranja, tako što sredstva iz domaćih izvora bivaju jasno naznačena u odgovarajućim programskim dokumentima (kao i sredstva iz drugih izvora, poput sredstava međunarodnih finansijskih institucija, čime se postiže koordinacija).

IV Partnerstvo (partnership) podrazumeva saradnju između svih nivoa vlasti države članice i EU. Princip partnerstva sledi se kroz sve faze projektnog ciklusa strukturnih fondova i Kohezionog fonda. Vremenom, ovaj princip je evoluirao uključivanjem i ekonomskih i socijalnih partnera i organizacija civilnog društva

Svi navedeni principi čine integralni deo i pretpristupne pomoći u Srbiji. Privlačenjem sredstava iz Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA), akteri u Srbiji se „vežbaju" da upravljaju porojektima po istim principima kao da su deo države članice EU. Ovakav okvir je dugoročno veoma dobar za lokalne samouprave u Srbiji zato što im omogućava da se kroz praksu pripremaju za privlačenje ozbiljnih sredstava.

O načinima kofinansiranja projekata iz EU fondova i projekata vidi ovo poglavlje, odeljak 4.3. *predfinansiranje i kofinansiranje,* na strani 69.

Ognjen Mirić, Regionalna politika EU kao motor evropskog razvoja, Mladost grup d.o.o, Loznica, 2009.

2.2. Programi Zajednice (EU)

U cilju uspešnog sprovođenja zajedničkih politika utvrđuju se višegodišnji programi koje EU i države članice, u domenu svojih nadležnosti, postavljaju u pojedinim sektorima. Programi zajednice predstavljaju instrumente za postizanje strateških ciljeva politika koje se nalaze u nadležnosti EU.

Države članice biraju u kojim će programima učestvovati. Odabir programa zavisi od strateški prioritetnih oblasti konkretne države i od potrebe da svoje aktivnosti posebno fokusira na primenu pojedinih politka EU. U privlačenju sredstava iz Programa Zajednice (EU) svaka država članica je uslovljena time da, ako želi da učestvuje u programu, mora da uplati sopstveni doprinos budžetu programa. Ograničenost finansijskih resursa svih država, u ovom slučaju i onih iz EU, uslovljava svaku od njih pojedinačno da bira programe za koje ima naveći interes, kapacitet i iskustvo u primeni projekata. U odabiru projekata unutar Programa Zajednice (EU) primenjuje se princip konkurencije, izbor projekata po njihovom kvalitetu, a ne po principu srazmernog doprinosa država učesnica budžetu programa.

Iskustva drugih država u trošenju sredstava iz Programa Zajednice (EU) pokazala su da se pre donošenja odluke o pristupanju pojedinačnom programu sagledavaju stanje i stepen pripremljenosti svih zainteresovanih aktera (vladin sektor, lokalne samouprave, OCD) da učestvuju u određenim programima zajednice kako bi se izbegao negativan scenario po kome država uplati određeni finansijski doprinos, ali zbog nedostatka kvalitetnih projekata ne može da povrati uložena sredstva.

tabela 11
Programi Zajednice za period 2007–2013. (tabela preuzeta sa zvaničnog sajta Centra za strateško ekonomska istraživanja „Vojvodina-CESS", www.vojvodina-cess.org).

PROGRAMI ZAJEDNICE ZA PERIOD 2007–2013.	BUDŽET (milioni evra)
Fiskalis	56.000.000
Carina	133.000.000
Evropski program za zaštitu ugrožene infrastrukture (EPCIP)	/
Saradnja sa trećim državama u oblasti migracija	/
Opšti okvirni program za osnovna prava i pravosuđe	543.000.000
Borba protiv nasilja (Daphne)	116.850.000
Prevencija upotrebe droge i informisanje	21.400.000
Osnovna prava i građani	93.800.000
Civilno pravosuđe	106.500.000
Krivično pravosuđe	196.200.000
Opšti okvirni program solidarnosti i menadžment migratornih kretanja 2007–2013	5.866.000.000
Fond za izbeglice 2008–2013	1.184.000.000
Fond za povratnike 2008–2013	759.000.000
Fond za spoljne granice 2007–2013	2.152.000.000
Integracija državljana trećih država 2007–2013	1.771.000.000
IDABC	150.000.000
Okvirni program za konkurentnost i inovativnost (CIP)	3.621.000.000

PROGRAMI ZAJEDNICE ZA PERIOD 2007–2013.	BUDŽET (milioni evra)
Evropski program „Inteligentna energija“	727.000.000
Program za preduzetništvo i inovacije	2.166.000.000
Program za podršku ICT politika	728.000.000
Sigurniji internet +	45.000.000
Marko Polo (2003–2010)	400.000.000
Mediji 2007	755.000.000
Omladina u akciji	885.000.000
Program doživotnog učenja	6.970.000.000
Kultura 2007	408.000.000
Evropa za građane	215.000.000
Akcija zajednice u oblasti javnog zdravlja	321.500.000
Zaštita potrošača	234.000.000
Program zajednice za zapošljavanje i socijalnu solidarnost Evropske zajednice – PROGRESS	743.000.000
Program pomoći i obuka za sprečavanje falsifikovanja eura – Pericles	4.000.000
Program zaštite finansijskih interesa zajednice – Hercule II	98.500.000
Program evropske zajednice za životnu sredinu – LIFE +	2.100.000.000
Program za brzo reagovanje	12.000.000–18.000.000
Transevropske trasportne mreže – TEN	8.013.000.000
Program istraživanja u oblasti upravljanja avio-saobraćajem – SESAR	700.000.000
Sedmi okvirni program za istraživanje i razvoj FP 7	50.500.000.000
TEMPUS	250.000.000

Osnivanje posebne agencije ili saradnja sa OCD u pripremi svih potencijalnih učesnika za korišćenje sredstava iz konkretnog programa zajednice. Učešće u Programima Zajednice (EU) je višestruko korisno za državu korisnicu zbog toga što priprema, često i sprovođenje samog projekta zahtevaju upoznavanje sa institucionalnim okvirom EU, načinom kreiranja praktičnih politika i pravnim tekovinama EU. Ovo je naročito važno ako država korisnica Programa Zajednice (EU) nije istovremeno država članica EU što je, kao što ćemo videti u narednim pasusima, moguće.

Aleksandra Milić, Ivan Knežević, Eva Srnova, Vera Jourova, *Lokalna samouprava u procesu evropskih integracija – izazovi i prilike*, „Coobo“ grafička produkcija, Beograd, 2012.

3. Lokalna samouprava u Srbiji i apsorpcija sredstava iz EU programa i fondova

3.1. Kratak osvrt na Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA)

Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) predstavlja jedinstveni instrument za pretpristupnu pomoć državama u procesu evropskih integracija za budžetski period od 2007. do 2013. godine. Imajući u vidu značaj IPA, u kratkim crtama biće predstavljeni ciljevi i struktura samog instrumenta.

Integrisani pristup IPA ogleda se kroz njenu strukturu, koja je objedinjena u pet komponenti tako da pruži ciljanu i efikasnu pomoć svakoj državi, u zavisnosti od njenih razvojnih potreba i statusa na putu evropskih integracija.
Komponente Instrumenta za pretpristupnu pomoć – IPA 2007–2013. godine su:
1. Pomoć tranziciji i izgradnja institucija
2. Prekogranična saradnja
3. Regionalni razvoj
4. Razvoj ljudskih resursa
5. Ruralni razvoj

IPA pravi razliku između država korisnica. Državama kandidatima za punopravno članstvo u EU (BJR Makedonija, Srbija, uključujući i Kosovo i Metohiju u skladu sa UN Rezolucijom 1244, Turska i Crna Gora), ukoliko imaju akreditovan decentralizovani sistem upravljanja fondovima (Decentralised Implementation System – DIS) pomoć se pruža kroz svih pet komponenti, dok se državama potencijalnim kandidatima (Albanija i Bosna i Hercegovina), koje nemaju akreditovan decentalizovan sistem upravljanja fondovima EU, pomoć upućuje samo kroz prve dve komponente. U ovom periodu korisnica IPA je bila i Hrvatska koja je, u međuvremenu, uspešno završila proces pristupanja EU.

tabela 12
IPA programski ciklus 2007-2013.

Zemlja/godina	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	UKUPNO (miliona evra)
Turska	497.2	538.7	566.4	653.7	781.9	899.5	935.5	4,872.9
Hrvatska	141.2	146.0	151.2	153.6	156.6	159.7	162.9	1,071.2
Makedonija	58.5	70.2	81.8	91.7	98.0	105.1	117.2	622.5
Srbija	189.7	190.9	194.8	198.0	201.9	205.9	214.7	1,395.9
Kosovo prema Rezoluciji UN 1244	68.3	184.7	106.1	67.3	68.7	70.0	73.7	638.8
Crna Gora	31.4	32.6	33.3	33.5	34.2	34.8	35.4	235.2
BiH	62.1	74.8	89.1	105.4	107.4	109.5	111.8	660.1
Albanija	61.0	70.7	81.2	92.7	94.4	96.3	98.1	594.4

Osnovni preduslov za korišćenje svih pet IPA komponenti predstavlja sticanje statusa kandidata za članstvo u EU i akreditacija DIS od strane institucija EU.

DIS podrazumeva preuzimanje poslova raspisivanja tendera, zaključivanja ugovora, plaćanja i kontrole trošenja sredstava od Evropske komisije i njihovo prenošenje na institucije Vlade Republike Srbije. Srbija se trenutno nalazi u četvrtoj fazi (od ukupno šest) za akreditaciju DIS – faza procene usklađenosti. Očekuje se da se ovaj proces okonča tokom 2013. godine.

U programskom periodu 2007–2013. godine IPA počiva na dva prioriteta:
- pomoć državama u ispunjavanju političkih i ekonomskih kriterijuma i kriterijuma koji se odnose na usvajanje pravnih tekovina EU;
- izgradnja administrativnih kapaciteta i jačanje pravosuđa; pomoć državama u procesu priprema za korišćenje strukturnih i Kohezionog fonda EU posle pristupanja EU. Ciljevi svake od pet komponenti IPA, kao i pravila za upravljanje projektima, osmišljeni su tako da paralelno sa ostvarenjem strateških ciljeva na kojima počiva upotreba IPA pripremaju aktere (između ostalih i lokalne samouprave) za korišćenje odgovarajućih strukturnih fondova i Kohezionog fonda EU.

tabela 13
Raspoloživi finansijski instrumenti

Države kandidati	Države članice EU
IPA	**Strukturni fondovi i Kohezioni fond**
IPA I – Tranzicija i izgradnja institucija	
IPA II – Prekogranična saradnja	Evropska teritorijalna saradnja (deo ERDF)
IPA III – Regionalni razvoj	Evropski fond za regionalni razvoj i Kohezioni fond
IPA IV – Razvoj ljudskih resursa	Evropski socijalni fond
IPA V – Ruralni razvoj	Evropski poljopirvredni fond za ruralni razvoj

3.2. Programiranje IPA – okvir za primenu

Programiranje IPA je proces izrade niza dokumenata koja predstavljaju referentni okvir za utvrđivanje i formulaciju projekata koje finansira EU. Dokumenti se izrađuju u skladu sa standardnim procedurama Evropske komisije i prioritetima vlade države korisnice. Ključni dokumenti u procesu programiranja su Višegodišnji indikativni finansijski okvir i Višegodišnji indikativni planski dokument.

Višegodišnji indikativni finansijski okvir (Multi-annual Indicative Financial Framecork – MIFF)

Prvi dokument koji se izrađuje u procesu programiranja je Višegodišnji indikativni finansijski okvir (Multi-annual Indicative Financial Framecork – MIFF), definisan od strane Evropske komisije, pokazuje preraspodelu IPA sredstava po državi korisnici i po komponentama. To je tabelarni prikaz koji pokriva trogodišnji period i obrazlaže kriterijume alokacije sredstava, u zavisnosti od potreba, apsorpcionog i upravljačkog kapaciteta konkretne države korisnice instrumenta.

MIFF počiva na principima fleksibilnosti kada je reč o iznosu sredstava koji država korisnica može dobiti, i postojanju zagarantovanih finansijskih sredstava koja bi trebalo da omoguće državi korisnici višegodišnje planiranje. Fleksibilnost omogućava da se sredstva, ukoliko je potrebno, revidiraju na godišnjem nivou, kao i da se promene ukoliko u međuvremenu dođe do menjanja statusa države korisnice (potencijalni kandidat, kandidat, članica – slučaj Hrvatska) ili ako dođe do promene u kapacitetu korišćenja sredstava i primeni, odnosno nepoštovanju finansijskih pravila EU.

Višegodišnji indikativni planski dokument (Multiannual Indicative Planning Document – MIPD)

Nakon MIFF, sledeći programski dokument, koji se izrađuje unutar IPA, jeste Višegodišnji indikativni planski dokument (Multi-annual Indicative Planning Document – MIPD). Ovo je dokument Evropske komisije i priprema se posebno za svaku zemlju potencijalnog kandidata i kandidata za članstvo u EU. Dokument se priprema u konsultativnom postupku sa nadležnim institucijama vlade države korisnice IPA. MIPD definiše prioritete po pojedinačnim komponentama IPA, kao i finansijska sredstva za sprovođenje utvrđenih prioriteta tokom tri budžetske godine.

Usvojeni prioriteti moraju biti u skladu sa ciljevima strategije proširenja EU, prioritetima Evropskog partnerstva i godišnjim izveštajima o napretku u procesu pristupanja EU. Dokument se priprema za tri godine i revidira se na godišnjem nivou.

MIPD predstavlja ključni dokument na osnovu koga se utvrđuju prioriteti za finansiranje iz sredstava IPA, a dalji proces programiranja zavisi od odgovarajuće IPA komponente. U poslednjem MIPD-u, koji pokriva period 2011–2013, sledećim prioritetima će se pružati podrška: prevazilaženje ekonomske krize i poboljšanje konkurentnosti; socijalna uključenost i pomirenje, jačanje vladavine prava i javne uprave.

Prilikom pripremanja projekata obavezno vodite računa o piritetima MIPD za Srbiju

Andrija Pejović, Bojan Živadinović, Gordana Lazarević, Ivan Knežević, Mirjana Lazović, Ognjen Mirić, *Instrument za pretpristupnu pomoć IPA 2007 – 2013, treće izmenjeno i dopunjeno izdanje,* Mladost group, Loznica, 2011.

IPA komponenta I – Tranzicija i izgradnja institucija

Na osnovu MIPD-a, nadležne institucije, prema odgovarajućoj proceduri, predlažu predloge projekata (tzv. *project fiche*). U okviru prve IPA komponente, MIPD utvrđuje sedam sektora u okviru kojih se pripremaju predlozi projekata:

1. Pravosuđe i unutrašnji poslovi
2. Reforma javne uprave
3. Društveni razvoj
4. Razvoj privatnog sektora
5. Transport
6. Zaštita životne sredine, klimatske promene i energija
7. Poljoprivreda i ruralni razvoj

Svi odobreni projekti, tokom jedne programske godine, čine godišnji nacionalni program.

IPA komponenta II – Prekogranična saradnja

Na osnovu MIPD-a, za svaki od programa prekogranične saradnje priprema se Zajednički programski dokument koji utvrđuje oblasti podrške i prioritete. Ovaj dokument priprema nacionalni IPA koordinator u saradnji sa državom sa kojom Republika Srbija učestvuje u programu prekogranične saradnje i Evropskom komisijom, uz konsultacije sa zainteresovanim stranama. Na osnovu Zajedničkog programskog dokumenta raspisuje se javni poziv za dodelu bespovratnih sredstava.

IPA komponenta III i IV – Regionalni razvoj i razvoj ljudskih resursa

Države koje mogu da koriste IPA komponente III i IV u obavezi su da pripreme Okvir za strateško usklađivanje (*Strategic Coherence Framework*). Okvirom za strateško usklađivanje definišu se tematski prioriteti u okviru IPA komponenti III i IV, definicije tematskih oblasti u kojima država korisnica namerava da koncentriše pomoć, opis ciljeva, spisak programa i budžetski okvir za sprovođenje tih programa za period od tri godine. Na osnovu ovog dokumenta relevantne institucije izrađuju višegodišnje operativne programe koji sadrže procenu srednjoročnih potreba i ciljeva, opis izabranih strateških prioriteta, finansijske procene za svaku godinu, uključujući i procenu ukupnog doprinosa EU i nacionalnog kofinansiranja. Unutar komponente regionalni razvoj dodaje se još i indikativni spisak većih projekata i opis relevantnih struktura i organa za upravljanje i kontrolu operativnih programa.

IPA komponenta V – Ruralni razvoj

Na osnvou MIPD-a, države koje mogu da koriste IPA komponentu V u obavezi su da pripreme Nacionalni program ruralnog razvoja. Ovaj dokument, između ostalog, trebalo bi da sadrži presek trenutnog stanja u oblasti politike ruralnog razvoja, prioritete za finansiranje, prikaz finansijskih sredstava i njihove izvore, predlog aktivnosti i mera za prioritetnost projekata i prikaz relevantnih struktura i organa za upravljanje i kontrolu operativnih programa u oblasti komponente (*Ruralni razvoj*).

> *i* Kada je u pitanju nova finansijska perspektiva IPA, predlog budžeta za programski period (2014–2020) je 14,1 milijarda evra (povećanje od 2,6 milijardi u odnosu na period 2007–2013 i to bez Hrvatske). Predlaže se da se umesto IPA komponenti uvedu IPA prioritetne oblasti i da se primeni sektorski pristup u planiranju (uz obaveznu akreditaciju DIS). Pregovara se i o mogućnosti postojanja i rezervnih sredstva koja bi koristile države koje imaju kapacitet da ih utroše.

Programi i projekti namenjeni podršci razvoja lokalnih samouprava u Srbiji finansirani iz IPA fonda predstavljaju kontinuitet podrške EU za usvajanje standarda i vrednosti EU politika u Srbiji. Kroz IPA se dugoročno, korišćenjem pretpristupnih fondova, pripremaju institucije na regionalnom i lokalnom nivou za buduće efikasno i efektivno korišćenje Strukturnih fondova EU.

3.3. Programi Zajednice (EU) za koje može da konkuriše Srbija

EU je državama Zapadnog Balkana preporučila selektivan pristup Programima Zajednice (EU), kroz postepeno pristupanje ovim programima u skladu sa trenutnim potrebama konkretne države. Zaintresovana država, prilikom odabira programa, vodi računa o svojim strateškim prioritetima, raspoloživim administrativnim i institucionalnim kapacitetima, zakonodavnom okviru i budžetskim sredstvima koje je potrebno izdvojiti za učešće u određenom programu. Pristupanje svakom programu predviđa koordinatora/kontakt osobu za program, s ciljem pružanja podrške i unapređenja učešća države u programima EU. Za pojedine programe potrebno je osnovati državnu agenciju, akreditovanu od strane Evropske komisije, koja će biti nadležna za sprovođenje programa u zemlji.

Republika Srbija, kao kandidat za punopravno članstvo u EU, formalno može pristupiti većini Programa Zajednice (EU). Sledi tabelarni prikaz programa kojima je pristupila Republika Srbija unutar budžetskog ciklusa (2007–2013):

tabela 14
Programi Zajednice (EU) dostupni Srbiji

Kultura 2007	Carina;
PROGRESS (zapošljavanje i socijalna politika)	TEMPUS (reforma visokog obrazovanja)
CIP (preduzetništvo i inovacije) i to: • potprogram A – program za preduzetništvo i inovacije • potprogram B – program podrške politici informaciono-komunikacionih tehnologija	Mladi u akciji (ograničen pristup)
Evropa za građane	Erazmus Mundus (visoko obrazovanje)
	Sedmi okvirni program – FP7 (istraživanje, tehnološki razvoj)

Programi u kojima mogu da učestvuju lokalne samouprave
Programi koji nisu predviđeni za lokalne samouprave

Republika Srbija je izrazila zainteresovanost za učešće i u sledećim Programima Zajednice (EU): LIFE+ (životna sredina), Integrisani program za doživotno učenje, Mladi u akciji (punopravno učešće) i Marko Polo 2 (transport). Međutim, za punopravno učešće u ovim programima neophodno je formirati i odgovarajuća tela za njihovu administraciju u državi.

Pristupanje konkretnom programu postiže se zaključivanjem Memoranduma o razumevanju između Evropske komisije i države zainteresovane za pristupanje pojedinom programu, te plaćanjem odgovarajućeg iznosa za učešće u programu. Memorandum priprema Evropska komisija nakon što nadležna institucija na državnom nivou iskaže interes za učešće u programu. Memorandum se razlikuje od programa do programa, ali u osnovi sadrži pravila učešća u programu, neophodne administrativne kapacitete, mehanizme za upravljanje programom, kao i finansijske odredbe. Država ima mogućnost da deo sredstava za plaćanje iznosa neophodnog za pristupanje programu zatraži u okviru IPA. Iznos koji bi država trebalo da izdvaja iz vlastitog budžeta može biti predmet pregovaranja sa Evropskom komisijom.

Iznos koji država uplaćuje na ime učešća u konkretnom programu ne garantuje i stvarno finansiranje prijavljenih projekata u okviru programa. Uspešno osmišljeni i odobreni projekti mogu povući i veća sredstva od iznosa koji određena država plaća za ulazak u program.

Lokalne samouprave u Srbiji bi trebalo da obrate naročitu pažnju na program Evropa za građane (Europe for Citizens), koji obezbeđuje instrumente u cilju promocije evropskog građanstva. Ovaj program omogućava građanima Evrope da aktivno učestvuju u izgradnji Evrope i evropskih vrednosti, stavljajući građane u prvi plan.

tabela 15
Prikaz programa Evropa za građane

EVROPA ZA GRAĐANE	
Osnovni cilj programa	premošćavanje jaza između građana i EU finansijskim sredstvima kojima se pomažu aktivna prava građanstva.
Specifični ciljevi programa	• spajanje ljudi iz lokalnih zajednica širom Evrope u cilju razmene iskustva, mišljenja i vrednosti; podsticanje akcije i debate u vezi sa pitanjima evropskog građanstva, demokratije, zajedničkih vrednosti, zajedničke istorije i kulture saradnjom sa nevladinim organizacijama; • približavanje Evrope njenim građanima promovisanjem evropskih vrednosti i dostignuća; • ohrabrivanje saradnje između građana i nevladinih organizacija iz svih zemalja učesnica, doprinos interkulturnom dijalogu.
Aktivnosti koje podržava program	• aktivni građani Evrope; • aktivno civilno društvo za Evropu; • zajedno za Evropu; • sećanje na evropske žrtve.
Ko može da učestvuje?	• lokalne samouprave • organizacije civilnog društva • evropske istraživačke organizacije
Okvirni budžet programa	215.000.000 evra
Nacionalna kontakt tačka	Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije

Za lokalne samouprave velika mogućnost za privlačenje sredstava iz programa leži u aktivnosti Aktivni građani Evrope. Evropska komisija u okviru ove aktivnosti uključuje građane u različite aktivnosti koje spajaju ljude iz lokalnih zajednica širom EU, u cilju razmene ideja, iskustava i vrednosti o zajedničkoj istoriji i izgradnji budućnosti. Ove aktivnosti realizuju se putem sastanaka, studijskih razmena i debata između građana Evrope. U ovu aktivnost biće alocirano 45% ukupnog raspoloživog budžeta programa. Aktivnost Aktivni građani Evrope obuhvata dve podaktivnosti:

Bratimljenje gradova – povezivanje gradskih opština i dobrovoljno učešće građana u saradnji sa lokalnim vlastima. SKGO je izrazila želju da operacionalizuje ovu komponentu.

Projekti građana i mere podrške – unutar ove podaktivnosti promovišu se inicijative građana i mere za podršku lokalnim samoupravama u ostvarivanju ciljeva programa.

Jasminka Kronja, *Programi Evropske zajednice,* Mladost group, Loznica, 2009.

4. Izazovi apsorpcije sredstava

Planiranje i sprovođenje IPA projekata i učestvovanje u Programima Zajednice (EU) zahteva od lokalne samouprave unapređenje strateškog planiranja, bolju koordinaciju aktivnosti sa centralnom vlasti i drugim lokalnim samoupravama, održiv sistem obezbeđivanja sredstava za predfinansiranje i kofinansiranje projekata i izgradnju kapaciteta za pripremu i sprovođenje projekata.

4.1. Strateško planiranje

Prema podacima iz 2011. godine broj strateških/akcionih planova koje su opštine i gradovi u Srbiji razvile, ili još uvek razvijaju, je 696. U proseku opština/grad u Srbiji ima izrađeno ili u procesu izrade 4.16 strateških/akcionih planova (2010. godine to je bilo 3.7 strateških/akcionih planova; 2009. godine 3.2 strateška/akciona plana; 2008. godine je bilo 2.8 strateških/akcionih planova). Od toga, 3.2 strateška/akciona plana je usvojeno od strane lokalnih skupština (2010. godine to je bilo 2.8 strateških/akcionih planova; 2009. godine 2.1 strateški/akcioni plan; 2008. godine je bilo 1.6 strateških/akcionih planova), dok je u proseku jedan (0,96) strateški/akcioni plan bio u fazi izrade, ili izrađen, ili u procesu usvajanja (2010. godine to je bilo 0.9 strateških/akcionih planova; 2009. godine je bilo 1.1 strateški/akcioni plan).

Trend povećanja aktivnosti u strateškom planiranju lokalnih samouprava svakako je ohrabrujuć. Ovaj proces je, međutim, praćen i određenim izazovima. Što se tiče same strukture i sadržaja strateških dokumenata postoji negativna tendencija prema kojoj strategije u sebi ne sadrže akicione planove. Sistem implementacije strategije često nije dovoljno definisan. Strateški i specifični ciljevi često su olako definisani i nemerljivi, što je može biti posledica nepostojanja i/ili nemogućnosti dobijanja ažurnih podataka za kvalitetnu socio-ekonomsku analizu na osnovu koje bi se stvorile realne osnove za definisanje ciljeva. Broj projekata u akcionim planovima je veliki tako da se postavlja pitanje koliko su ti planovi realni. Česte su situacije u kojima lokalne samouprave planiraju i predviđaju realizaciju projekata koji nisu u okviru njihovih nadležnosti.

Praksa u primeni strategija, takođe, pokazuje da lokalne samouprave raspolažu nedovoljno definisanim procedurama za primenu akcionog plana (ukoliko postoji). Većina strategija ne sadrži standardizovane indikatore za praćenje i merenje uspešnosti implementiranih projekata. Kancelarije ili odeljenja za lokalni ekonomski razvoj najčešće su ključni akteri u procesu izrade strateških dokumenata. Praksa, međutim, pokazuje da po njihovoj izradi ne postoji jasno pravilo ko rukovodi procesom strateškog planiranja, ko implementacijom a ko monitoringom i evaluacijom. Nedostatak političke podrške, neusaglašenost sa budžetom i finansijskim mogućnostima i isključenost aktera van lokalne samopurave (profitni sektor i OCD) ključni su izazovi u fazi primene strateških dokumenata.

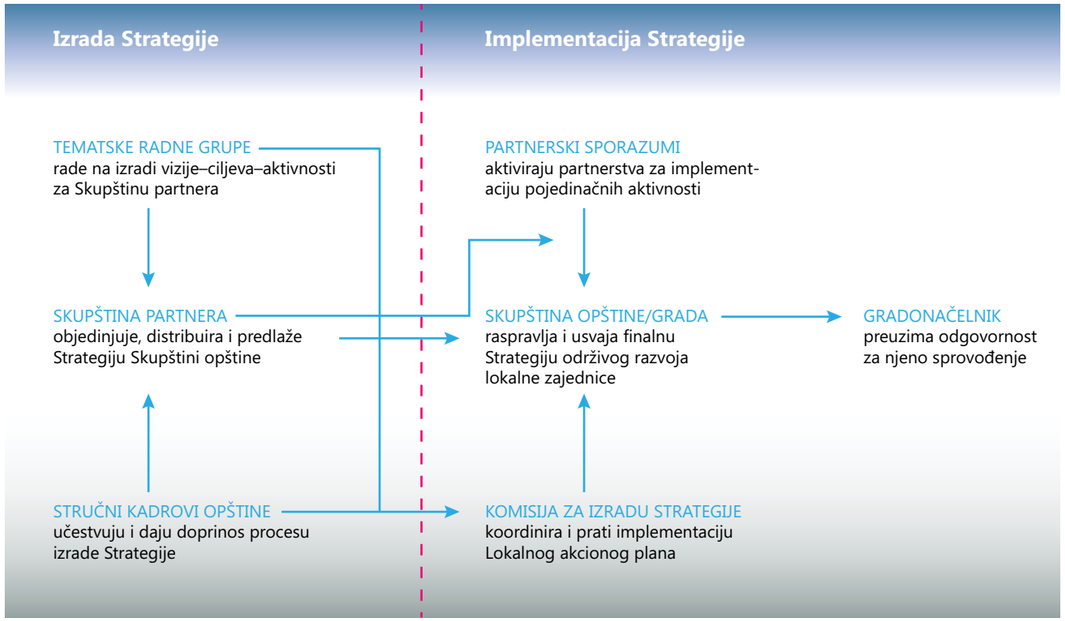
U pojedinim sektorskim oblastima nemogućnost dobrog strateškog planiranja prouzrokovana je činjenicom da su nacionalna dokumenta u toj oblasti preobimna, nejasno, nedovoljno definisana, često se preklapaju i nedostaju im jasna uputstva za primenu da bi bila upotrebljiva na lokalnom nivou.

Neophodno je primeniti jedinstven pristup strateškom planiranju u Srbiji.

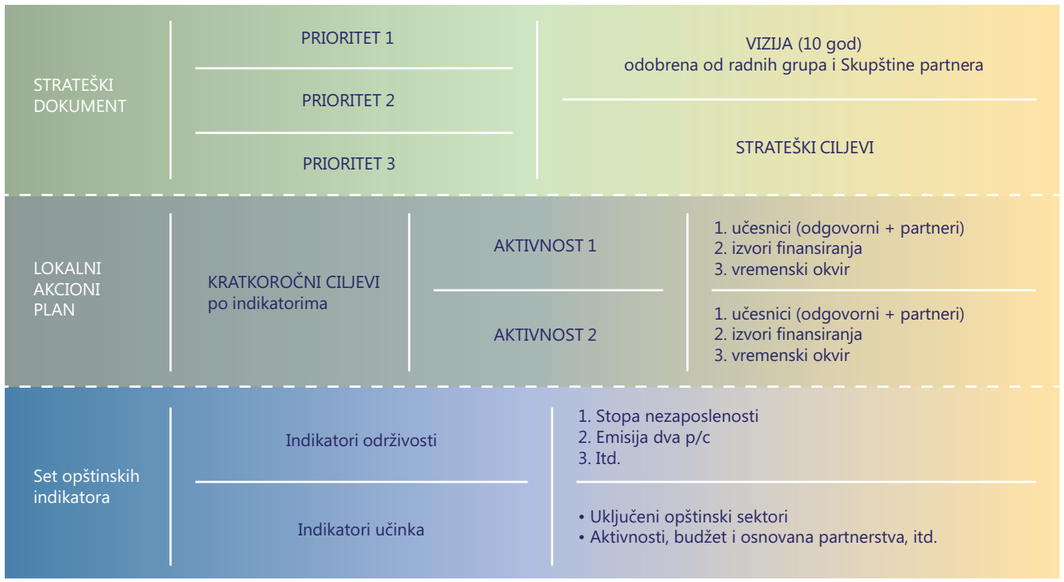
Prevazilaženje problema u održivom i efikasnom strateškom planiranju podrazumeva sledeće korake:

- Uspostavljanje jedinstvenog mehanizma planiranja na nivou lokalne samouprave koja će pomoći boljoj horizontalnoj i vertikalnoj koordinaciji politika. Svojim aktivnostima SKGO promoviše SLOR metodologiju koju preporučuje Evropska komisija kao nacionalni standard za strateško planiranje na lokalnom nivou.
- Podizanje kapaciteta lokalne samouprave za planiranje i osnaživanje međusektorske komunikacije i koordinacije.
- Finansijsko planiranje lokalnog razvoja u skladu sa snagom i kapacitetima lokalnih samouprava, uz maksimalno korišćenje lokalnih kapaciteta i diversifikaciji izvora finansiranja za sprovođenje strateških planova.

grafikon 3 Organizaciona struktura izrade i primene SLOR/a



grafikon 4 SLOR strateški dokument



4.2. Koordinacija

Jedna od ključnih prepreka u privlačenju sredstava je i odsustvo horizontalne i vertikalne koordinacije u procesu kreiranja politika. Nedovoljno jasno određene nadležnosti državnih organa u domenu oblikovanja politika i primene propisa u pojedinim sektorima i nerazvijen mehanizam za usklađivanje aktivnosti od značaja za lokalnu samoupravu otežavaju koordinaciju u strateškom planiranju na različitim nivoima vršenja vlasti.

Postoje i situacije kada se na centralnom nivou osnivaju tela koja se bave lokalnom samoupravom i decentralizacijom, a kojima se poveravaju normativno nejasna ovlašćenja. Ovo otežava uspostavljanje hijerarhije strateških ciljeva na različitim nivoima strateškog planiranja, i samim time koordinisanog planiranja aktivnosti za sprovođenje ciljeva (finansiranih, između ostalog, i kroz privučena sredstva iz EU programa i fondova).

Glavne odlike odnosa centralne vlasti prema lokalnim samoupravama u procesu koordinacije pri strateškom planiranju su: odsustvo sistemske saradnje, selektivnost i politička obojenost u koordinaciji sa lokalnim samoupravama i odsustvo dugoročno održivih institucionalnih mehanizama za saradnju dva nivoa vršenja vlasti.

Preporuke za poboljšanje koordinacije

- Sistemski preduslov je određivanje posebnog organa državne uprave zaduženog za koordinaciju strateškog planiranja i donošenja odluka koje imaju direktan uticaj na lokalne samouprave.
- Stvaranje praktično-političkog okvira za uključivanje predstavnika lokalne vlasti u rad tela koja se bave strateškim planiranjem na centralnom nivou.
- Unapređenje zakonodavne politike koja će omogućiti učešće lokalnog nivoa vlasti u zakonodavnoj delatnosti unutar sektorskih politika koje se nalaze u lokalnoj nadležnosti ili imaju uticaj na nju.
- Utvrđivanje praktičnih politika i definisanje odluka koje nije moguće doneti bez učešća lokalnog nivoa vlasti.

Dušan Damjanović, Jelena Jerinić, Tatijana Pavlović-Križanić (urednici), *Horizontalna i vertikalna koordinacija u postupku donošenja odluka od značaja za lokalnu samoupravu u Srbiji,* Standard2, Beograd, 2011.

4.3. Kofinansiranje i predfinansiranje

Jedan od ključnih problema u apspropciji sredstava jeste obezbeđivanje dugoročne likvidnosti lokalne samouprave za implementaciju projekata. EU procedure za privlačenje sredstava najčešće zahtevaju od dobitnika granta da kofinansiraju izvođenje aktivnosti unutar odobrenih sredstava za implementaciju projekta (u pojedinim slučajevima stepen kofinansiranja može ići i do 50%, npr. u slučaju projekata koji ostvaruju prihode). U pojedinim slučajevima se očekuje čak i predfinansiranje, koje podrazumeva potpuno plaćanje inicijalnih računa dobavljača na projektu iz sredstava lokalne samouprave. Sredstva iz EU granta nadoknadiće ove troškove u punom iznosu nakon izvršenih nabavki i pravne obrade rashoda.

Specifičnosti pravila u korišćenju pojedinih finansijskih instrumenata EU zahteva održivu likvidnost lokalnih samouprava i mnogo veće početno finansijsko učešće od onog projektovanog na osnovu pravila poziva za podnošenje predloga projekata (npr. uslovljenost uplate nove tranše sredstava na osnovu odobrenog periodičnog izveštaja unutar projekata prekogranične saradnje u praksi ima za posledicu da lokalne samouprava finansiraju aktivnosti na projektu u pojedinim fazama sa mnogo više od projektovanih 15% obaveznog kofinansiranja).

Praksa iz regiona je pokazala da je strateško budžetsko planiranje lokalnih samouprava osnovni preduslov za obezbeđivanje sredstava za predfinansiranje i kofinansiranje projekata iz EU fondova. Lokalne samouprave, takođe, pribegavaju različitim oblicima zaduživanja – uzimanje kredita ili zajmova od banaka i drugih finansijskih institucija. Kreditiranje će imati smisla ukoliko će veći deo otplate glavnice biti obezbeđen sredstvima EU (koja su lokalnoj samoupravi zagarantovana momentom zaključenja ugovora), dok će lokalna samouprava iz svojih izvornih prihoda servisirati kamate i naknade. Praksa pokazuje da banke daju povoljnije uslove lokalnim samoupravama prilikom klasičnog pozajmljivanja za predfinansiranje i kofinansiranje projekata nego što je to slučaj sa zajmovima kod investicionih projekata koji se finansiraju izvornim prihodima.

Čak i lokalne samouprave sa obezbeđenim finansijskim portfoliom (koji im omogućava ispunjenje svih finansijskih obaveza koje proizilaze iz izvođenja projekta) mogu potraživati bankarsku garanciju od banke ili neke druge finansijske institucije (npr. nekog garancijskog fonda). Motiv za ovakvo delovanje lokalnih samouprava može biti obezbeđenje od iznenadnih problema u plaćanju računa ili mogućnost avansne uplate koja je uslovljena postojanjem ovakve garancije.

Primer dobre prakse:
Rumunija: Bankarske garancije za finansiranje EU projekata u ruralnu infrastrukturu

U Rumuniji, ruralne lokalne samouprave koje dobijaju finansiranje iz EU finansiranog Nacionalnog programa za ruralni razvoj (NPRD) mogu da izaberu da dobiju avansne uplate pre početka projekta (nakon što su završene i pravno potvrđene javne nabavke) do 50% ukupno odobrenih troškova. Avansne uplate uglavnom isključuju potrebu za zajmom ili kreditnom linijom. Ipak, NPRD zahteva od korisnika avansne uplate da obezbedi garantno pismo od banke ili državnog Garancijskog fonda za mala i srednja preduzeća ili Garancijskog fonda za ruralne kredite. Garantno pismo daje mogućnost upravi NPRD da aktivira bankarska/garancijska sredstva ukoliko lokalna samouprava ne ispuni sve obaveze u otplati avansne uplate. Naknada za garantno pismo koje izdaju dva državna fonda se utvrđuje odlukom ministra poljoprivrede. Garancija može da pokriva do 110% avansne uplate. Kolateral za izdavanje bankarske garancije jesu prihodi budžeta lokalne samouprave.

U cilju ohrabrivanja i podrške lokalnim samoupravama u korišćenju EU grantova neke države imaju posebne odredbe u legislativi kojom se regulišu lokalne finansije i dug. Takve odredbe mogu imati različite ciljeve:

I uprošćavanje procesa za odobravanje duga lokalnoj samoupravi (npr. kroz jednostavnije birokratske zahteve za odobrenje duga ili eliminisanje obaveznog odobrenja centralne vlasti za zaduživanje lokalne samouprave).

II omogućavanje lokalnim samoupravama da uzmu zajmove kako bi obezbedile likvidnost projekata kroz: a) izuzetke od postojećih uslova i granica zaduživanja; i b) obezbeđivanje državne garancije za zajmove lokalnih samouprava koji se koriste za predfinansiranje ili kofinansiranje projekata iz EU fondova i programa.

III obezbeđivanje sredstava iz nacionalnih budžeta za održavanje likvidnosti lokalne samouprave na projektu dok se ne dobiju ugovorena sredstva. Najbolji instrument za ovakav vid podrške predfinansiranju ili kofinansiranju jeste avansno plaćanje (npr. plaćanje od 30 do 50% ukupno odobrenih troškova, nakon što je zaključen sporazum o finansiranju. Avansne uplate omogućavaju lokalnim samoupravama da plate prve fakture dobavljačima. Kada je u pitanju avansno plaćanje, lokalne samouprave moraju biti oprezne i veoma precizne u definisanju usluga i drugih aktivnost koje će se platiti sredstvima iz avansnog plaćanja. U suprotnom, može se desiti da ova sredstva ne budu dovoljna, a da još nije došlo do konačne realizacije sredstava dobijenih iz EU programa ili fondova.

Podrška centralne vlasti lokalnim samoupravama u ostvarenju održive finansijske likvidnosti neophodne za predfinansiranje i kofinansiranje projekata iz EU programa i fondova sastoji se u donošenju odgovarajućih političkih i makroekonomskih odluka (npr. ukoliko država želi da smanji budžetski deficit neće podržati zaduživanje, ali može promovisati avansne uplate). Države koje žele da smanje složenost procedura i uključenost centralnih vlasti u sprovođenju EU projekata omogućavaju lokalnim samoupravama da se zadužuju pod privilegovanim uslovima.

Najbitnije je, u stvari, da postoji konsenzus između svih aktera u lokalnoj zajednici koji su to najisplativiji modaliteti za zaduživanje lokalnih samouprava i da li je, dugoročno, isplativa njihova upotreba.

Vodič za zaduživanje lokalnih samouprava i najnovija rešenja u zemljama NALASA, NALAS, Beograd, 2011.

4.4. Ljudski resursi

Lokalne samouprave moraju formirati posebne operativne timove, koji bi se bavili pitanjima u vezi sa definisanjem, sistematizovanjem i sprovođenjem projekata finansiranih iz fondova i programa EU; a ukoliko je potrebno identifikuju spoljne stručne saradnike koji bi im mogli pomoći u ispunjavanju procedura, pribavljanju podataka i popunjavanju neophodne projektne dokumentacije

Primer dobre prakse:
Mađarska, timovi za izradu projekata

Praksa iz mađarskih lokalnih samouprava pokazala je da bi tim trebalo da ima 5–7 članova (jedan stručnjak za mikroekonomski razvoj, dva „originalna mislioca" – osobe zadužene za stvaranje i razradu projektnih ideja, dva projekt menadžera, jedan stručnjak za monitoring i jedan stručnjak za odnose sa javnošću). Više od polovina članova tima mora da zna engleski jezik i da poseduje neophodne veštine u radu na računaru. Tim je direktno bio odgovoran predsedniku opštine tj. gradonačelniku.

Tim za pripremu projekata prikuplja i prati informacije od važnosti za upravljanje projektima, stvara originalne projektne ideje, na osnovu njih priprema projektnu dokumentaciju, prati procedure vezane za ove poslove i obaveštava javnost na lokalnom nivou o svojim aktivnostima. Projektni tim mora da poseduje dobru

vertikalnu komunikaciju sa relevantnim ustanovama, resornim ministarstvima, predstavnicima međunarodnih organizacija i ključnih donatora. Dobra horizontalna komunikacija sa matičnom lokalnom samoupravom, susedskim opštinama, regionalnim razvojnim agencijama (po ugledu na principe regionalne politike EU), organizacijama civilnog društva i profitnim sektorom je, takođe, neophodna. Projektni tim trebalo bi da poseduje znanja o osnovnim strateškim dokumentima na nivou Srbije i EU. Dobra horizontalna i vertikalna komunikacija omogućava timu uvid u ciljeve posebnih sektorskih strategija neophodnih za podnošenje konkretnih projekata.

Primer dobre prakse:
Iskustvo lokalnih samouprava Češke Republike u korišćenju Strukturnih fondova EU

Istovremeno sa mogućnošću da koristi Strukturne fondove EU, u Češkoj Republici su se pojavile i brojne komercijalne firme i agencije. One su nudile lokalnim vlastima dobijanje evropskih sredstava, tj. pisanje projekata i apliciranje na konkurse, kako bi opštine dobile finansijsku podršku za svoje projekte. Predstavnici lokalne vlasti su ih na početku često koristili jer su se plašili ulaska u komplikovan proces povlačenja sredstava iz evropskih fondova i programa. Dok nisu imali dovoljno iskustva, lokalni predstavnici su bili u strahu od uzaludnog gubljenja vremena i nisu bili sigurni u uspeh njihovog projekta. Iz tog razloga su angažovani profesionalci iz komercijalnih firmi, koji su, zapravo, bili motivisani isključivo profitom. Danas je, međutim, uveden sistem po kome ozbiljne kompanije projekat koji nije odobren za finansiranje vraćaju na doradu, a naplaćuju se samo neizbežni troškovi. Ranije se dešavalo da neka kompanija bude u potpunosti isplaćena čak iako projekat nije odobren.

Troškovi nisu jedina mana kod angažovanja komercijalnih firmi za pripremu projekata. Sledeća je ta da one nemaju nikakvu odgovornost za dobjieni projekat. Ako i ima nekakve koristi od njih, onda se ona završava sa uspešnim odobrenjem projekta. Obaveze u vezi sa realizacijom projekta ostaju na lokalnoj samoupravi. Ukoliko ne postoji veza između onoga ko projekat priprema i onoga ko ga potpisuje (tj. lokalne vlasti) onda lokalni službenici ne znaju šta zapravo treba da rade sa projektom. Projekt menadžer ne odgovara za projekat i lokalna vlast nije u stanju da ispuni projektni plan, niti da ispuni projektne ciljeve.

Posao se ne završava odobravanjem projekta, već time započinje, a za to su potrebni ljudi. Potrebno je da obrazovati sopstveni kvalitetan projektni tim, sa jasno definisanim zaduženjima, koji može kontinuirano da prati realizaciju projekta i na vreme utvrdi i reši potencijalne probleme. Oni će voditi računa o obavezama po projektu, tako da nije strašno i ako se stvari vraćaju u nazad, sve dok se uslovi koji su definisani projektom ne ispune. Ulaganje u ljude i trening sopstvenog tima, koji se identifikuje sa projektom i realizuje ga sa dobrim rezultatom, zaista se isplati. Kada se jednom formira ovakav tim više nema potrebe za korišćenjem usluga konsultantskih firmi.

Efikasna lokalna samouprava može dobro razvijenim strateškim planiranjem i razvojem projekata obezbediti značajan priliv bespovratnih sredstava iz programa i fondova EU. Planiranje i sprovođenje ovih projekata ima višestruke efekte na teritoriji određene lokalne samouprave. Lokalna samouprava, kroz navedene projekte, može da modernizuje rad opštinskih službi i organa, a to će imati neposredan efekat na kvalitet života njenih građana. Takođe, projekti finansirani iz EU fondova imaju veliki uticaj na ekonomski razvoj i unapređenje pojedinih sektorskih razvojnih politika na teritoriji lokalne samouprave. Ukoliko se lokalna samouprava nalazi u pograničnim regionima moguće je: poboljšati saradnju sa prekograničnim opštinama i stvoriti snažne regionalne veze koje će biti veoma korisne nakon stupanja Srbije u punopravno članstvo EU. Dugoročno gledano, lokalna samouprava na ovaj način stvara održivi sistem za upravljanje projektima. Lokalna samouprava dugoročno gradi kapaacitete i mreže neophodne za povlačenje sredstava iz struktrunih i kohezionih fondova koji su višestruko veći po obimu finansijskih sredstava od pretpristupnih fondova.

Naučene lekcije:

- Oslanjanje na resurse lokalne samouprave;
- Obezbeđivanje političke podrške radu projektnog tima u lokalnoj samoupravi;
- Izgradnja partnerstava sa organizacijama civilnog društva i profitnim sektorom prilikom privlačenja sredstava;
- Stvaranje odgovarajućeg pravnog okvira i obezbeđivanje podsticajnih mera potrebnih da se zadrže ljudi zaposleni u lokalnoj administraciji koji poseduju specifična znanja i veštine neophodne lokalnim samoupravama u fazi pristupanja Srbije EU;
- Ulaganje u projektni tim (dodatne obuke);
- Strateško planiranje podrazumeva budžetsko planiranje;
- Redovno informisanje javnosti i političkih predstavnika u lokalnoj samoupravi o rezultatima ostvarenih projekata

Za one koji žele da saznaju više

- „Upravljanje fondovima EU", grupa autora, Novi Sad, Privredna akademija, 2008.
- Priručnik za pripremu projekata finansiranih iz sredstava IPA, Služba za upravljanje kadrovima, Vlada Republike Srbije
- Priručnik za programiranje IPA sredstava, drugo izdanje, Kancelarija za evropske integracije,Beograd 2011.
- IPA rečnik pojmova, Kancelarija za evropske integracije, Beograd, 2010.
- Priručnik za pripremu projektnog zadatka, Kancelarija za evropske integracije, Beograd, 2011.
- Saveti i sugestije za podnošenje prijava za grantove, Kancelarija za evropske integracije, Beograd, 2011.

4. Primena pravnih tekovina EU na lokalnom nivou

Primena pravnih tekovina EU na teritoriji lokalne samouprave ne počinje prihvatanjem nove nadležnosti, primenom novog zakona ili donošenjem lokalne odluke. Dejstvo jednog pravnog akta EU na lokalnu samoupravu započinje kada Evropska komisija pokrene javnu debatu o budućim smernicama njenih zakonodavnih aktivnosti u pojedinim politikama. Lokalne samouprave države članice moraju se angažovati u zakonodavnom procesu na nivou EU i u tom procesu iskoristiti sve instrumente kojima raspolažu. Veći uticaj na donošenje pravnog akta na nivou EU omogućava njegovu lakšu pirimenu na lokalnom nivou. Isto važi i za usklađivanje nacionalnog pravnog poretka sa pravnim aktom EU. Saradnja centralnih i lokalnih vlasti u procesu usklađivanja, postojanje održive platforme za pregovore i dogovore oko podela obaveza i odgovornosti u primeni pravnih tekovina EU predstavljaju ključ uspeha u uspešnoj primeni standarda i vrednosti EU politika na lokalnom nivou.

1. Kratak osvrt na pravni sistem EU

Pravne tekovine EU počivaju na hijerarhiji pravnih akata donetih unutar procesa definisanog Osnivačkim ugovorima i nadležnostima različitih nivoa vršenja vlasti unutar EU.

I *Primarni izvori prava EU* usvojeni od strane država članica:

- Osnivački ugovori – ugovori kojima su osnovane Evropske zajednice. To su: Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik (istekao 2002.), Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju;
- ugovori kojima su menjani i dopunjavani Osnivački ugovori, a to su: Ugovor o stvaranju zajedničkih organa, Ugovori o budžetu, Jedinstveni evropski akt, Ugovor o osnivanju EU i Ugovor o funkcionisanju EU iz Mastrihta, Ugovor iz Amsterdama, Ugovor iz Nice, Ugovor iz Lisabona;
- protokoli, prilozi i deklaracije koji prate navedene ugovore;
- ugovori o pristupanju pojedinačne države članice EU sa pratećim protokolima, prilozima i deklaracijama koji sadrže kriterijume koji se postavljaju pred državu u procesu pristupanja EU, i neophodne izmene Osnivačkih ugovora;
- Osnovna povelja o ljudskim pravima.

Primarni izvori prava EU predstavljaju osnov celokupnih pravnih tekovina EU i osnovni okvir za delovanje koji se primenjuje kroz donošenje odgovarajućih mera na nivou EU i država članica.

II *Međunarodni ugovori* – predstavljaju instrument za razvoj različitih vidova saradnje EU i njenih država članica na međunarodnom nivou. Postoje dve osnovne vrste međunarodnih ugovora:

- ugovori koje su države članice zaključile sa drugim državama i međunarodnim organizacijama pre stupanja na snagu Ugovora o osnivanju Evropskih zajednica, ostali su na snazi i njih Osnivački ugovori nisu problematizovali;
- ugovori koje su zaključile Evropske zajednice sa državama nečlanicama i međunarodnim organizacijama.

III *Sekundarni izvor prava EU* –čine ga pravni akti koje donose institucije EU u skladu sa ovlašćenim utvrđenim primarnim izvorima. Postoje dve kategorije pravnih akata koji su deo sekundarnih izvora prava EU:

a) *Obavezujući akti institucija EU* – pravni akti koje svi nivoi vršenja vlasti moraju poštovati i primenjivati u skladu sa svojim nadležnostima.

Uredbe (regulations)–uredba ima opštu primenu i odnosi se na sve subjekte na teritoriji EU i po tome je slična zakonu u nacionalnom zakonodavstvu. Potpuna analogija sa zakonom ne može se povući. Obavezujuća je u svojoj celokupnosti i države je ne mogu menjati niti je mogu dovoditi u pitanje.

> Izričito je zabranjena bilo kakva aktivnost države koja bi mogla da prikrije komunitarni karakter ovakvog akta, tj. zabranjuje se bilo kakva nacionalna mera za uvođenje uredbe u domaći pravni sistem.

Uputstva/direktive (directives) – uputstvo je obavezujuće za države članice u smislu određivanja cilja koji se mora ostvariti, ali je na vladama država članica da izaberu najbolji metod za ostvarivanje tog cilja. Takođe, uputstva ne moraju biti upućena svim državama članicama, već mogu biti upućena određenim državama u EU. Uputstva se sastoje iz dva akta. Prvi akt je akt EU, kojim se propisuje cilj koji se treba dostići i vreme za koje se to mora uraditi, a drugi je akt države članice, koji uputstvo prilagođava svom zakonodavstvu i uvodi ga u domaći pravni sistem.

Uputstvo stupa na snagu onog dana kada država članica objavi svoj akt u *Službenom listu*, ali to mora biti u roku koji je propisala EU. Uputstvo se razlikuje od uredbe po tome što, da bi stupilo na snagu, zahteva posredni akt koji donosi država članica, a sličnost sa uredbom je u tome što se odnosi na unapred neograničen broj slučajeva i lica. Uputstva nisu obavezujuća u svojoj celokupnosti, već samo u pogledu cilja koji mora da se dostigne. U slučaju da države ne uvedu direktivu u pravni sistem u propisanom roku, Evropska komisija pokreće tužbu protiv države članice za neispunjenje obaveze iz ugovora pred Sudom EU, koji može izreći kaznu dotičnoj državi.

> Akt koji donosi država članica mora biti onog ranga koji nacionalno zakonodavstvo zahteva za domaći akt o istoj stvari (npr. ako ustav zahteva donošenje zakona o finansijskom sistemu, direktiva o finansijskom sistemu mora biti uvedena u nacionalno zakonodavstvo putem zakona, a ne putem uredbe vlade).

Odluke (decisions) - imaju direktno dejstvo, što znači da nije potreban posredni akt države, ali se odnose samo na subjekte na koje je naslovljena. Ovo je tipičan akt koji donosi sama Evropska komisija. Savet ministara može preneti na Evropsku komisiju ovlašćenje za donošenje odluka u određenim oblastima koje se nalaze u nadležnosti

Saveta ministara. Odluka stupa na snagu pošto subjekt na koji se odluka odnosi, dobije obaveštenje o njenom sadržaju.

Najčešći slučajevi donošenja odluka javljaju se u oblasti kontrole poštovanja prava konkurencije i kontrole dodele državne pomoći

b) *Akti neobavezujuće pravne prirode* – deklaratorni instrumenti koji predstavljaju stav konkretne EU institucije o načinu funkcionisanja na željenom pravcu razvoja odnosa ili stavu i preporukama za poželjno ponašanje subjekata kojima su upućeni.

Preporuke (recommendations) i mišljenja (opinions) – preporuke i mišljenja nemaju obavezujuću pravnu snagu. Ovi akti imaju zakonodavnu vrednost zato što su države obavezne da u budućnosti, prilikom donošenja propisa, te propise prave u duhu ovih mišljenja i preporuka, a nacionalni sudovi su, prilikom donošenja presuda iz nadležnosti EU, dužni da uzmu u obzir njihov sadržaj kao smernicu prilikom odlučivanja u konkretnom slučaju.

Drugi akti su akti institucija koji se ne mogu podvesti ni pod jednu od navedenih kategorija izvora pravnih tekovina EU: rezolucije, deklaracije, akcioni planovi, bele i zelene knjige i sl., zajedničke akcije, okvirne direktive, zajednički stav.

2. Ka značajnijoj ulozi lokalne samouprave u procesu stvaranja pravnih tekovina EU

EU od države kandidata za punopravno članstvo ne zahteva promenu unutrašnje teritorijalne organizacije (uvođenje regionalnog nivoa teritorijalne autonomije ili obavezne nove nadležnosti jedinica lokalne samouprave). Obaveza primene EU politika i pravnih tekovina EU jesu faktori koji uslovljavaju jačanje administrativnih i institucionalnih kapaciteta i neophodno prilagođavanje postojećeg sistema vršenja vlasti na nivou države buduće članice EU.

Uspešnim završetkom pristupnih pregovora, država kandidat (uskoro i punopravni član EU) obavezala se ugovorom da će u određenom vremenskom periodu početi u potpunosti da primenjuje pravne tekovine EU i da preuzima obaveze koje iz njih proizilaze. Nova država članica unutar ovog, za nju novog, okvira učestvuje u kreiranju EU politika, ali je istovremeno u obavezi da ih primenjuje na regionalnom i lokalnom nivou. Država predstavlja ključnog aktera u primeni standarda i usvajanju vrednosti EU politika kroz primenu pravnih tekovina EU. Lokalne samouprave, međutim, imaju sve značajniju ulogu u ovom procesu.

Unutar pravnog i praktično-političkog okvira EU ističe se uloga lokalne samouprave. EU poštuje određena načela, između ostalog i nacionalne identitete država članica na kojima počivaju njihove osnovne političke i ustavne strukture, uključujući i regionalnu i lokalnu samoupravu. Delovanje EU u nadležnostima predviđenim Osnivačkim ugovorima uz primenu principa prenetih ovlašćenja, supsidijarnosti i proporcionalnosti, u mnogome je proširilo uticaj EU na kreiranje politika na lokalnom nivou u oblastima u kojima EU nema isključivu nadležnost.

Učešće lokalnih samouprava u zakonodavnom procesu na nivou EU poslednjim reformama Osnivačkih ugovora je dodatno osnaženo, pre svega kroz:

- *jačanje uloge nacionalnih parlamenata u zakonodavnoj proceduri na nivou EU* – na ovaj način i lokalne samouprave posredno mogu da utiču na zakonodavni proces. Mogućnost delovanja lokalnih samouprava u ovakvom okviru moguća je jedino ukoliko postoji funkcionalna vertikalna komunikacija sa parlamentom;
- *obavezne konsultacije o efektima predloženog pravnog akta* – obavezni deo zakonodavne procedure predstavlja razmatranje efekata koje predloženi pravni akt proizvodi na lokalnom i regionalnom nivou. Na ovaj način lokalni nivo vlasti ima priliku da pruži svoj doprinos razvoju pravnih tekovina, što je i očekivano, budući da se skoro 2/3 propisa donetih na nivou EU i primenjuje na lokalnom i regionalnom nivou;
- *osnažena uloga Komiteta regiona* – Komitet regiona je nakon poslednjih promena u zakonodavnom okviru EU postao značajno uticajnija institucija u procesu kreiranja praktičnih politika. Mogućnost uticaja lokalnih samouprava kroz ovako osnažen Komitet regiona na EU politike koje su od neposrednog značaja za lokalni nivo, podignuta je na kvalitativno viši nivo. Proširenje mandata Komiteta regiona na pet godina, njegovo uključivanje u kompletan tok zakonodavnog procesa i mogućnost delovanja pred Sudom EU u cilju zaštite lokalnih i regionalnih nivoa vlasti (stavljanje van snage propisa kojim se krši princip supsidijariteta usled regionalnih i lokalnih nadležnosti) su ključni pomaci unapred u odnosu na prethodni praktičnopolitički okvir;
- *realno stanje u lokalnim samoupravama kao osnov za zakonodavnu inicijativu Evropske komisije* – Evropska komisija prilikom predlaganja pravnog akta u obavezi je da vodi računa o finansijskim troškovima i administrativnim teretima primene propisa na lokalnom nivou;
- *pružanje javnih usluga* – Osnivački ugovori ukazuju na značaj lokalnih samouprava u organizovanju i pružanju javnih usluga;
- *lokalne samouprave i koheziona politika*–novim programskim okvirom kohezione politike lokalne saomuprave su prepoznate kao ključni faktor u postizanju socioekonomskih ciljeva kohezione politike.

3. Tri koraka u primeni pravnih tekovina EU

Proces primene pravnih tekovina EU na lokalnom nivou ne počinje i ne završava se na nivou jedne lokalne zajednice čiji svakodnevni život treba ustrojiti i unaprediti

Više o primeni principa supsidijarnosti u procesu kreiranja praktičnih politika u EU, vidi poglavlje 1, Nadležnost u procesu upravljanja na više nivoa vlasti – od Evropske unije do lokalne samouprave, na strani 12

O značaju koordinacije u procesu donošenja politika vidi poglavlje 3, odeljak 4.2. koordinacija na strani 68

primenom određenih standarda i vrednosti EU politka. Ovaj proces se istovremeno obavlja u Briselu, regionalnoj skupštini, prestonici ili asocijaciji lokalnih samouprava. Složenost političkog sistema EU i proces upravljanja na više nivoa vlasti uslovljavaju stalnu prisutnost lokalnih samouprava u svim fazama procesa stvaranja i primene pravnih tekovina EU.

3.1. Pripremna faza i donošenje pravnog akta na nivou EU

Lokalne samouprave su oduvek bile vrlo aktivne u pripremi i donošenju pravnih akata na nivou EU, naročito kada su u pitanju praktične politike koje su od značaja za lokalni nivo. U početku, učešće lokalnih smouprava je bilo neformalne prirode, ali vremenom je dobijalo na legitimnosti tako da danas lokalne samouprave predstavljaju značajne aktere unutar institucionalnog i praktičnopolitičkog okruženja u EU. Stvaran uticaj lokanih samouprava na zakonodavni proces u EU je teško proceniti. Prisustvo lokalnih samouprava, formalno i neformalno, očigledno je i u pripremnoj fazi pre formalnog pokretanja zakonodavne inicijative od strane Evropske komisije.

Pripremna faza može da potraje i nekoliko godina. U ovoj fazi lokalne samouprave ostvaruju kontakte sa Evropskom komisijom (najčešće preko regionalnih predstavništava ili predstavništva nacionalne asocijacije). Lokalne samouprave, takođe, vrše pritisak na ministarstvo u čijem resoru će biti pravni akt koji je predmet nove zakonodavne inicijative Evropske komisije, kao i na nacionalni parlament. Faze izrade zelene knjige i bele knjige od strane Evropske komisije su pripremne faze unutar kojih lokalne samouprave imaju najveću mogućnost za uticaj na budući izgled predloga pravnog akta. Zakonodavni proces počinje predlaganjem pravnog akta od strane Evropske komisije. Obaveza sprovođenja analize efekata predloga propisa na lokalni i regionalni nivo i obaveza Evropske komisije da traži mišljenje od Komiteta regiona, takođe su tačke u procesu u kojima lokalne samouprave mogu da ostvare veći uticaj.

Nakon što predlog pravnog akta bude upućen Savetu i Evropskom parlamentu, prostor lokalnih samouprava za uticaj na sadržinu predloga biće značajno sužen. U ovoj fazi preporučuje se intenziviranje saradnje i kreiranje zajedničke platforme o sadržini predloženog akta sa organima centralne vlasti, naročito resornim ministarstvom, predstavništvom asocijacije lokalnih samouprava i ekspertima u stalnom predstavništvu države članice u Briselu. Preko predstavnika države članice u telima Saveta (radnim telima, komitetima ili odgovarajućoj formaciji Saveta) lokalne samouprave mogu pokušati da ostvare uticaj na donošenje pravnog akta u trenutku kada se on nalazi u samom Savetu. Što se tiče komunikacije i uticaja na Evropski parlament, praksa pokazuje da lokalne samouprave, preko regionalnih predstavništava u Briselu ili predstavništva nacionalne asocijacije, lobiraju uticajne poslanike u Evropskom parlamentu.U idealnom slučaju, ovi poslanici trebalo bi da budu aktivni u odborima u čijem delokrugu rada se nalazi i oblast koju pokriva predloženi pravni akt.

3.2. Usklađivanje nacionalnog pravnog sistema sa pravnim tekovinama EU

Proces usklađivanja zavisi od pravne prirode samog pravnog akta EU, karaktera obaveza koja iz njega proizilazi i statusa države koja ga primenjuje u odnosu na EU (država članica ili država nečlanica). Ovi faktori, takođe, utiču i na definisanje usklađivanja kao specifičnog procesa usaglašavanja nacionalnog prava sa pravom EU, odnosno svih potrebnih faza ovog procesa. Usklađivanje ima dve komponente:

a) pozitivna komponenta – putem usklađivanja se donose nacionalni propisi kojima se prenose obaveze koje proističu iz konkretnog pravnog akta EU;

b) negativna komponenta – usklađivanje podrazumeva ukidanje određenih nacionalnih propisa i nedonošenje novih propisa koji bi bili u suprotnosti sa obavezama koje proističu iz pravnih tekovina EU (u slučaju Srbije ovo uključuje i Prelazni trgovinski sporazum i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju).

U praksi potpuno usklađivanje pojedinog pravnog akta EU podrazumeva istovremeno usvajanje i ukidanje propisa. Pozitivni i negativni procesi usklađivanja se mogu odvijati paralelno kod donošenja jednog ili više propisa kojim se domaće pravo ujedno usklađuje sa pravom EU i ukidaju se neusklađeni propisi. Delotvorno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim aktom, takođe, podrazumeva sprovođenje (*implementation/ practical application*) koje obuhvata obezbeđenje pravnih (određivanje nadležnosti, nadzora, sankcija itd.), administrativnih, infrastrukturnih i budžetskih pretpostavki za pravilnu primenu propisa EU. Pored sprovođenja, neophodno je obezbediti i njegovu primenu (*enforcement*) koja podrazumeva u praksi preduzimanje mera nadzora poštovanja propisa EU (donošenje odgovarajućih upravnih i sudskih akata).

Ako usklađivanje posmatramo sa stanovišta države članice, samo se direktive prenose, jer se uredbe i odluke neposredno primenjuju bez posredovanja nacionalnog propisa. Srbija, kao država kandidat za punopravno članstvo u EU, u procesu usklađivanja će morati da usvaja određene uredbe i odluke tako što će ih putem nacionalnih propisa uvoditi u pravni poredak. U ovakvim slučajevima usvojeni nacionalni propisi za primenu konkretne uredbe ili odluke primenjivaće se do trenutka stupanja Srbije u punopravno članstvo, kada će biti stavljeni van snage.

Za Republiku Srbiju proces usklađivanja je direktno povezan sa procesom pristupanja. Srbija je u fazi pristupanja obavezna da pokaže sposobnost da sve obaveze delotvorno sprovodi pre članstva, ali izuzetno, ona može ugovoriti prelazne periode (*transitional periods*) za puno sprovođenje tih obaveza nakon stupanja u članstvo.

Za detaljnije informacije o toku vođenja pristupnih pregovora, vidi poglavlje **2**, odeljak 2, Ključni akteri i mehanizmi u procesu pregovora na strani 39

Takođe, kada je u pitanju neki vitalni nacionalni interes, država kandidat može pregovarati uslove isključenja(*derogation*) primene određene obaveze iz propisa EU u odnosu na nju. Definisanje prelaznog perioda i uspeh države da predloženi prelazni period ustanovi tokom pregovora, u načelu, znači da se propis EU prenosi u poredak države kandidata pre članstva, ali da se sprovođenje i primena može fazno odložiti do pune implementacije. U slučaju isključenja, moguće je zadržati nacionalnu meru koja nije u skladu sa nekom obavezom iz propisa EU pod uslovima pod kojima je derogacija ugovorena (trajno ili privremeno isključenje). Prelazni periodi i isključenja predstavljaju izuzetke od pravila, te kao takvi, moraju biti argumentovani, a u pogledu prelaznih perioda neophodno je postojanje uverljivih implementacionih planova.

Vesna Knežević Predić, Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije,* Službeni glasnik, 2009

Iako nije punopravna članica EU, Srbija preuzima obaveze pozitivnog i negativnog usklađivanja. U vezi sa tim naročito treba istaći obaveze negativnog usklađivanja u odnosu na trgovinske odredbe Prelaznog trgovinskog sporazuma (ukidanje carina, količinskih ograničenja, mera jednakog dejstva, fiskalne diskriminacije i sl.).

Nakon stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, negativno usklađivanje će biti obavezno i u odnosu na odredbe koje ustanovljavaju određena prava državljana EU u Srbiji (pravo poslovnog nastanjivanja, zapošljavanja, pružanja usluga, kretanja kapitala, pribavljanja nepokretnosti i sl.).

Koordinacija u procesu donošenja odluka

Uspešno i blagovremeno usklađivanje konkretnog EU pravnog akta sa nacionalnim pravnim poretkom podrazumeva efikasnu i funkcionalnu koordinaciju u procesu donošenja odluka između različitih nivoa vlasti. Lokalne samouprave, po pravilu, u ovom procesu učestvuju preko nacionalnih asocijacija lokalnih samouprava. Kvalitetnu vertikalnu komunikaciju između centralnih vlasti i lokalnih samouprava je moguće ostvariti kroz:

I *sporazume o saradnji* čije potpisivanje često predstavlja prvi korak ka uspostavljanju šireg institucionalnog mehanizma saradnje države i nacionalne asocijacije. SKGO je u praksi potvrdila dobrobit korišćenja ovog instrumenta.

II *učešće u formulaciji nacionalnih strategija i planskih dokumenata* – praksa je pokazala da države članice najčešće traže pomoć od nacionalnih asocijacija pri izradi strateških domumenata. U Srbiji danas postoji niz nacionalnih strategija u čijoj je izradi delom učestvovala i SKGO. U tom smislu, uspostavljena je dobra praksa konsultovanja SKGO i tokom kreiranja strateških dokumenata. Faza implementacije ovih strategija ostaje još uvek izazov;

III *učešće u zakonodavnom procesu* – uloga lokalnih samouprava u zakonodavnom procesu unutar države članice EU stvara preduslove za lakšu i efikasniju primenu pravnih tekovina EU. Ovo podrazumeva postojanje zakonodavne politike, jasnog i preciznog zakonskog okvira i razvijene kulture konsultacija sa lokalnim samoupravama tokom zakonodavnog procesa.

Unutar postojeće zakonodavne politike u Srbiji postoji trend izrade pravnih akata bez prethodnog razvijanja politike koju je potrebno realizovati kroz određeni zakon. Ovo najčešće vodi ka tome da izrada zakona zamenjuje izradu politike. Iako se proces izrade politika koordinira u okviru Godišnjeg programa rada Vlade, ovaj Program, u stvari, najčešće predstavlja, prosti zbir godišnjih planova rada pojedinačnih ministarstava. Nadležna ministarstva, u odsustvu ozbiljnijeg koordinacionog rada Vlade, i dalje ostaju centralni akteri u procesu kreiranja politike, i konicipiranja zakonodavnog okvira za njeno sprovođenje. Disharmonično kreiranje politika unutar ministarstava, često odsustvo horizontalne povezanosti među politikama (čak i unutar istog ministarstva) i kreiranje zakona pre politika nameću proaktivnu i lidersku ulogu SKGO kao predlagača strateških praktično-političkih okvira.

3.3. Sprovođenje pravnih tekovina EU na lokalnom nivou

Konsultacija sa lokalnim samoupravama u procesu usklađivanja nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama EU i dobra koordinacija između različitih nivoa vlasti svodi na minimum negativne efekte procesa primene pravnih tekovina EU, među kojima naročitu pažnju treba obratiti na eventualne troškove koje lokalna samouprava može imati usled primene pravnog akta i uspostavljanje novih nadležnosti neophodnih za njegovu primenu.

Vršenje postojećih i uspostavljanje novih nadležnosti za lokalne samouprave su direktno povezane sa sredstvima neophodnim za njihovo obavljanje. Gotovo je ustaljen scenario da se nova država članica EU, neposredno po pristupanju EU, suočava sa nizom izazova u vezi sa prilagođavanjem postojećeg sistema vršenja vlasti (definisanje nadležnosti) i efikasnim upravljanjem finansijskim resursima neophodnim za njihovo sprovođenje.

Iskustva država iz regiona, punopravnih članica EU, pokazuju nam da sledeći uzroci otežavaju primenu pravnih tekovina EU po pristupanju u EU:

1. nepostojanje dovoljno znanja na nivou lokalnih samouprava o posledicama članstva u EU na proces kreiranja politika i vršenja nadležnosti na lokalnom nivou;
2. nepostojanje volje centralnih vlasti da aktivno uključe lokalne samouprave i iskoriste njihove resurse u procesu pristupanja EU (ovde se pre svega misli na pristupne pregovore i definisanje prelaznih perioda neophodnih za primenu pojedinih segmenata pravnih tekovina EU);
3. nepostojanje sektorskih analiza uticaja primene pravnih tekovina (samim time i uticaja na nadležnosti lokalnih samouprava);
4. nepostojanje svesti o neophodnosti saradnje i konsenzusa između lokalnih samouprava i centralnih vlasti na koji način treba definisati nadležnosti i stvoriti sistem za finansiranje postojećih ili uvođenje novih nadležnosti.

Na nivou zemalja članica EU, u načelu, skoro je ustaljen neformalan model za pregovor/dogovor između centralnog, regionalnog i lokalnog nivoa vlasti oko načina na koji se finansiraju troškovi primene novih nadležnosti. Reč je o nadležnostima subnacionalnih nivoa vlasti nastalih usled potrebe primene pravnih tekovina EU. U skoro svim slučajevima u pitanju je institucija koju čine predstavnici centralnih i regionalnih vlasti, sa jedne, i nacionalnih asocijacija lokalnih samouprava, sa druge strane.

Primer dobre prakse:
Uspostavljanje modela za dogovor oko finansiranja troškova primene novih nadležnosti

Belgija: region Flandrija – regionalne vlasti Flandrije su u obavezi da konsultuju Savetodavni odbor Flandrije (Flemis Advisory Board) u primeni pravnih tekovina EU. Savetodavni odbor Flandrije čini četrnaest članova koje imenuje resorni ministar (ministarstvo pravde). Deset članova su eksperti, dok su četri člana predstavici lokalne samouprave.

Francuska: ključnu ulogu u donošenju odluka o snošenju troškova novih nadležnosti donosi Savetodavna komisija (Consultative Commision). Polovina članova izabrana (većina od ovih su predstavnici lokalnih smouprava), dok drugu polovinu čine predstavnici ministarstava.

Hrvatska: asocijacije lokalnih samouprava su deo posebne radne grupe za pripremu zakonodavstva koje će prouzrokovati dodatne troškove ili nove nadležnosti na lokalnom nivou.

Finska: posebna Institucija za saradnju (Cooperative Body) je ustanovljena za utvrđivanje najboljeg načina za finanisranje primene novih pravnih tekovina EU ili nove nadležnosti prouzrokovane obavezom primene pravnih akata EU.

Danska: institucija koja predstavlja mesto pregovora i dogovora nadležnih ministarstava i asocijacije lokalnih samouprava je Komitet za finansije (Financial Committee), koji čine predstavnici resornog ministarstva u čijoj nadležnosti je primena konkretnog EU propisa, asocijacije lokalnih samouprava i Ministarstva finansija.

Naučene lekcije:

- uspostavljanje i unapređenje kontakata sa EU akterima aktivno uključenim u zakonodavni proces (bratimljenje i umrežavanje sa lokalnim vlastima u postojećim članicama EU, učešće u evropskim asocijacijama lokalnih samouprava, povezivanje sa predstavništvima u Briselu regiona zemalja Zapadnog Balkana i sl.);
- blagovremeno povezivanje sa telima Komiteta regiona;
- odgovorno i racionalno pristupanje otvaranju predstavništava lokalnih samouprava u Briselu i koordinacija sa SKGO o misiji i mandatu budućeg predstavništva Stalne konferencije gradova i opština u Briselu;
- korišćenje već postojećih resursa za povezivanje sa inostranim strukovnim udruženjima i lobi grupama koje deluju u Briselu (kancelarije privrednih komora, ambasadori, klubovi prijateljstava i sl.);
- unapređenje saradnje sa nacionalnim parlamentima uz njihovu pojačanu ulogu u zakonodavnoj inicijativi na nivou EU.

Za one koji žele da saznaju više

- Blagoje S. Babić, Vodič kroz pravo Evropske unije, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Vesna Knezević Predić, Ogled o suverenosti: suverenost i Evropska unija, Čigoja štampa, Beograd, 2001.
- Aleksandra Čavoški, Osnovi ekološkog prava Evropske unije, Pravni fakultet Univerzitet Union i Službeni glasnik, Beograd 2007.
- Craig, P. and De Burca, G., EU LAW, Text, Cases and Materials 4th ed., Oxford UP 2007.
- Jo Shaw, Law of the European Union, Palgrave 2000.
- John Fairhurst, Law of the European Union, Longman 2006.
- Josephine Steiner, Lorna Woods and Christian Twigg-Flesner, EU Law, Oxford UP, 2006.
- Stephen Weatherill, Cases and Materials on EU Law, 8th edition Oxford UP 2007.
- Rudden and Wyatt's EU Treaties and Legislation, Ninth edition, Oxford UP 2004.

Prilog 1. Koalicije unutar Evropskog udruživanja za teritorijalnu saradnju

Naziv koalicije	Države iz kojih dolaze članice koalicije	Godina i mesec stvaranja koalicije
Abaúj-Abaújban	Mađarska i Slovačka	2010/06
Amphictyony	Grčka, Kipar, Italija i Francuska	2008/12
ArchiMed	Italija, Španija i Kipar	2009/07
Cerdanya Cross-Border Bolnica	Španija i Francuska	2010/04
Duero-Douro	Portugal i Španija	2009/03
Evrodistrikt Saar Moselle	Francuska i Nemačka	2010/05
Evrodistrikt Strasbourg – Ortenau	Francuska i Nemačka	2010/02
Evroregion Pyrénées-Méditerannée	Španija i Francuska	2009/08
Galicia-Norte Portugal	Portugal i Španija	2008/10
GECT- INTERREG – Programme Grande Région	Francuska, Nemačka, Belgija i Luksenburg	2010/04
Ister-Granum	Mađarska i Slovačka	2008/11
Karst-Bodva	Mađarska i Slovačka	2009/02
Lille-Kortrijk-Tournai	Francuska i Belgija	2008/01
West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d´Opale	Belgija i Francuska	2009/04
UTTS	Mađarska i Slovačka	2009/01
ZASNET	Portugal i Španija	2010/03

Stalna konferencija
gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
tel: 011 32 23 446
fax: 011 32 21 215
secretariat@skgo.org
www.skgo.org
www.facebook.org/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm

